

Schlotter, Hans-Günther (Ed.)

Proceedings

Die Willensbildung in der Agrarpolitik

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,
No. 8

Provided in Cooperation with:

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Schlotter, Hans-Günther (Ed.) (1971) : Die Willensbildung in der Agrarpolitik, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., No. 8, ISBN 3-405-11105-6, BLV Verlagsgesellschaft, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/238690>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

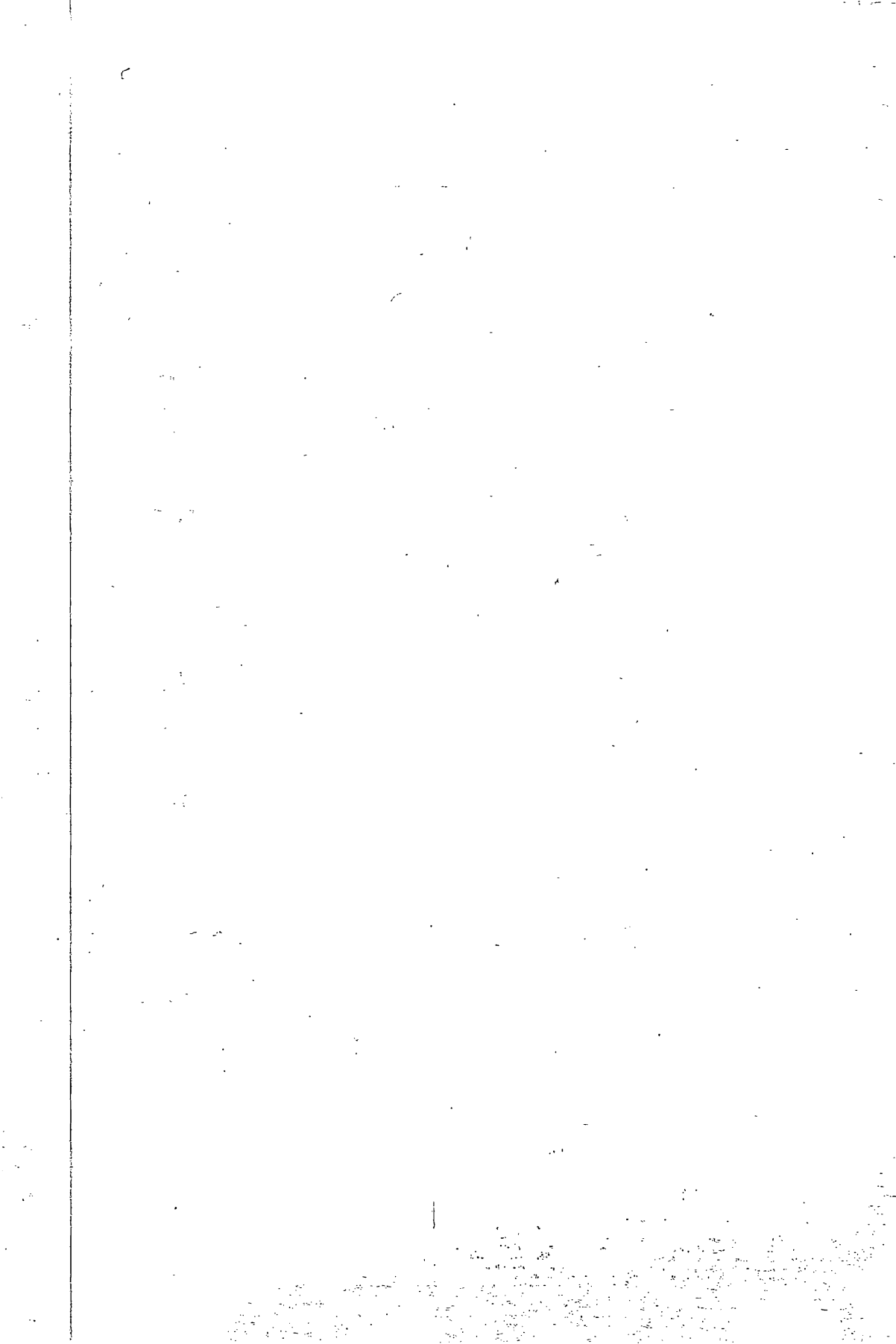
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.

BAND VIII



Die Willensbildung in der Agrarpolitik

mit Beiträgen von

H. K. Schneider · G. Weinschenck · H. Kötter · A. T. J. Nooij · U. Planck
W. Wehland · J. Ziche · H. Frhr. v. Verschuer · O. Nass · F. Gerl (†)
V. Gräfin v. Bethusy-Huc/M. Besch · G. Schmitt/W. Timmermann · A. Hanau
A. Weber/S. Boysen · E. Gerhardt/P. Kuhlmann · W. Wangler

Im Auftrag der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
herausgegeben von Prof. Dr. H.-G. Schlotter



BLV Verlagsgesellschaft München Bern Wien

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Vervielfältigung
und des auszugsweisen Nachdrucks, vorbehalten
© 1971 BLV Verlagsgesellschaft mbH, München
Druck: Druckerei Hablitzel, Dachau · Buchbinder: Conzella, München
Printed in Germany · ISBN 3-405-11105-6

Inhaltsübersicht

Vorwort (Auszug aus der Begrüßungsansprache) von Prof. Dr. H.-G. Schlotter, Göttingen	
Sachzwang und wirtschaftspolitische Entscheidungs- freiheit	1
von Prof. Dr. H.K. Schneider, Münster	
Diskussion	15
Der ökonomische Datenkranz agrarpolitischer Entschei- dungen	21
von Prof. Dr. G. Weinschenck, Stuttgart-Hohenheim	
Diskussion	39
Der Einfluß von Ideologien auf die Agrarpolitik	43
von Prof. Dr. H. Kötter, Bonn	
Der Einfluß von Wertvorstellungen auf die agrarpoliti- schen Entscheidungen	55
von Dr. A.T.J. Nooij, Wageningen	
Bewußtseinslagen als Gegebenheit agrarpolitischer Wil- lensbildung	71
von Prof. Dr. U. Planck, Stuttgart-Hohenheim	
Diskussion	87
Die Kommunikationsstrukturen im Prozeß der agrarpoliti- schen Entscheidungen	91
von Dr. W. Wehland, Bonn	
Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Ent- scheidungen	125
von Priv. Doz. Dr. J. Ziche, Stuttgart-Hohenheim	
Diskussion	163
Die Träger internationaler Agrarpolitik in der agrar- politischen Willensbildung	169
von Dr. Frh. v. Verschuer, Brüssel	
Diskussion	177
Die Träger der Agrarpolitik in der EWG	179
von Dr. O. Nass, Brüssel	
Diskussion	199
Parteien, Exekutive, Parlament in der agrarpolitischen Willensbildung	203
von Prof. Dr. F. Gerl (†), Bonn	

Interessenverbände in der agrarpolitischen Willens- bildung	229
von Univ. Doz. Dr. Gräfin von Bethusy-Huc, Leihgestern/ Gießen und Dr. M. Besch, Gießen	
Diskussion	247
Die wissenschaftliche Agrarpolitik in der agrarpoliti- schen Willensbildung	255
von Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen, und Dipl.-Landw. W. Timmermann, Kiel	
Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung - dargestellt am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG	303
von Prof. Dr.Dr.h.c. A. Hanau, Göttingen	
Diskussion	337
Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung - dargestellt am Beispiel des Marktstrukturgesetzes . .	349
von Prof. Dr. A. Weber, Kiel, und Dipl.-Landw. S. Boysen, Kiel	
Diskussion	381
Agrarstrukturpolitische Konzeptionen im Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung	385
von Prof. Dr. E. Gerhardt, Gießen, und Dr. P. Kuhlmann, Gießen	
Diskussion	405
Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung - dargestellt am Beispiel der Agrarsozialpolitik	413
von Dr. W. Wangler, Düsseldorf	
Diskussion	433
Generaldiskussion	437
von Prof. Dr. H.-G. Schlotter, Göttingen	
Anhang: Schriftlicher Diskussionsbeitrag	443
von R. v. Alvensleben, Bonn	

V o r w o r t

(Auszug aus der Begrüßungsansprache)

Die Probleme der Willensbildung in der Agrarpolitik haben zwar immer unser Interesse gefunden, sind aber bisher kaum bearbeitet worden. Im Unterschied zur allgemeinen Soziologie, aus der eine Politologie hervorging, hat sich innerhalb der Agrarsoziologie oder aus ihr heraus eine - wenn ich dieses Wort bilden darf - Agrarpolitologie nicht oder noch nicht gebildet. Ob das überhaupt wünschenswert ist, weiß ich nicht. Ich bin aber sicher, daß dieser Bereich - der agrarpolitischen Willensbildung - wissenschaftlich ungemein wichtig ist. Dafür sprechen einige Gründe. Zwei von ihnen will ich nennen.

Der erste ist gleichsam ein "ständischer", ist ein Interessenargument. Als Agrarökonom fragt man sich manchmal: Was nützen penible Analysen der Zielkonformität agrarpolitischer Instrumente?! Was nützen die mit ausgeklügelten Methoden erarbeiteten Prognosen?! Was nützt das alles, wenn es nicht eingeht in den Prozeß der agrarpolitischen Willensbildung! Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler des Landbaues müssen also, wenn sie den Erfolg ihrer eigenen Arbeit optimieren wollen, an der agrarpolitischen Willensbildung interessiert sein - wie übrigens jeder Träger der agrarpolitischen Willensbildung an wissenschaftlicher Klärung eben dieser Willensbildung interessiert sein muß.

Dies aber motiviert das Interesse sehr eng. In Wirklichkeit ist das wissenschaftliche Interesse an der agrarpolitischen Willensbildung breiter angelegt. Und damit komme ich zum zweiten Grund:

Die Prozesse der agrarpolitischen Willensbildung sind gestaltbare Prozesse, vielleicht sogar gestaltungsbedürftige Prozesse, dies nicht im Sinne einer Manipulation der Ergebnisse, wohl aber im Sinne einer Gestaltung des Rahmens, innerhalb dessen der Prozeß abläuft, also Ordnungspolitik im strengen Wortsinne, Ordnungspolitik mit dem Ziel, daß die Ordnung der agrarpolitischen Willensbildung sich konsistent in die Gesamtordnung einfügt. Diese Gestaltung kann rational nur auf wissenschaftlicher Basis vorgenommen werden. Die agrarpolitische Willensbildung wird daher zunächst ein Objekt der Agrarsoziologie und der wissenschaftlichen Agrarpolitik sein und erst dann ein rational gestaltbares Objekt der praktischen Agrarpolitik werden können.

Noch ist das alles Zukunftsmusik. Denn wir stecken in den Anfängen. Warum das so ist, das hier zu erklären sehe ich nicht als meine Aufgabe an. Auf eins möchte ich aber doch hinweisen, und das geschieht mit Bedacht gerade zu Beginn der Tagung. Eine Analyse der agrarpolitischen Willensbildung scheidet leicht an Materialmangel - ich referiere da die schmerzliche Erfahrung eines meiner Doktoranden. Denn welcher Träger der agrarpolitischen Willensbildung öffnet sein Archiv rückhaltlos dem Forscher?! Ich meine jedoch, daß die Zurückhaltung übertrieben wird. Und so wollen wir denn hoffen, daß diese Tagung indirekt auch in dem Sinne Erfolg hat, daß sie bei den Trägern der agrarpolitischen Willensbildung die Resonanz für agrarpolitologische Forschung weckt.

Hilfeleistung bei der Forschung zu leisten, das ist sogar hier und jetzt möglich. Jeweils im Anschluß an die Referate möchten wir auch und gerade mit den Akteuren des Willensbildungsprozesses diskutieren.

Fruchtbar und förderlich sind diese Gespräche dann, wenn wir die Probleme vom Standpunkt aller Träger der agrarpolitischen Willensbildung angehen, wenn Anregungen und Hinweise für die weitere Arbeit gegeben werden und wenn (und das ist besonders wichtig) Erfahrungen und Informationen in die Beiträge einfließen. Es kommt darauf an, das noch ziemlich verschwommene Bild, das wir von der agrarpolitischen Willensbildung haben, mit Konturen zu versehen. Worauf es dagegen nicht ankommt, das ist, Stellung zu nehmen zu den Ergebnissen früherer Willensbildungsprozesse, also etwa dazu, ob diese oder jene Einkommensgröße ein besserer Schwellenwert für agrarpolitische Maßnahmen wäre. Vielmehr interessiert uns hier ausschließlich, wie diese Ergebnisse zustande gekommen sind. Ebenfalls können wir davon absehen, im nachhinein Anklagen zu erheben und Zensuren zu erteilen. Wenn wir das beachten, können wir in diesen Tagen über die agrarpolitische Willensbildung viel lernen.

H.-G. Schlotter

SACHZWANG UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE
ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT

von

H. K. S c h n e i d e r ,
Universität Köln

I

1. Wenn empirische Gegebenheiten "one best way" (SCHELSKY) des Handelns zwingend vorschreiben, liegt ein totaler Sachzwang vor. Die Akteure können nicht zwischen alternativen Zielen und Handlungen wählen, sondern nur noch vollziehen, was die empirischen Gegebenheiten ihnen auftragen. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik bedeutet dies, daß die wirtschaftspolitischen Ziele und Mittel "gegeben" und der freien politischen Entscheidung entzogen sind. Ein totaler Sachzwang, dem nicht entronnen werden kann, schließt somit Entscheidungsfreiheit aus. Nur ein vermeidbarer Sachzwang berührt die Entscheidungsfreiheit der wirtschaftspolitischen Akteure nicht prinzipiell. Er ist ein Problem der Wirtschaftspolitik, der totale und zugleich unvermeidbare Sachzwang ein festes Datum.

Die Theorien von der Sachdeterminiertheit gesellschaftlichen Handelns werden in Teil I dargestellt, kritisiert und verworfen. Dabei kann nicht bestritten werden, daß der Sachzwang als Restriktion des Handelns - jedoch nicht als Präskription - in unserer komplexen politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit von erheblicher Bedeutung ist. Er geht, wie in Teil II dargelegt wird, auf eine Vielzahl von Ursachen zurück, die von der Politik nicht einfach hingenommen werden müssen. Teil III sucht nach zur Vermeidung dieser Sachzwänge geeigneten Mitteln prophylaktischer und kurativer Art.

- 2.1 Die Theorien von der Sachdeterminiertheit des Handelns begegnen uns in zwei Varianten: in einer "technizistischen" und in einer "historizistischen" Ausprägung.

Die "technizistische" Variante behauptet nach Helmut SCHELSKY 1): Aus dem Zusammenspiel von technologischen Gesetzmäßigkeiten und jeweiliger Lage läßt sich eindeutig ableiten, wie das politische, also auch das wirtschaftspolitische Handeln unter "sachlichen Gesichtspunkten" zu erfolgen hat. Damit wird die

-
- 1) SCHELSKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: Auf der Suche nach Wirklichkeit (Gesammelte Aufsätze), Düsseldorf, Köln 1965, S. 439 ff., auszugsweise erschienen unter dem Titel "Demokratischer Staat und moderne Technik", In: atomzeitalter 1961, S. 99 ff.

eigentliche politische Entscheidung fiktiv, sie wird "weggeregelt". Die essentiell politischen Funktionen entfallen ganz, es geht nur noch darum, die Sachgesetzmäßigkeiten bei den Handlungen zu beachten; das Aufdecken dieser Sachgesetzmäßigkeiten ist einer kleinen Gruppe esoterischer Technologen übertragen. Das bedeutet - immer noch nach SCHELISKY - freilich nicht die Herrschaft dieser Kundigen, sondern die Herrschaft der Technik; denn die Technologen übersetzen lediglich in politische Handlungsanweisungen, was der Sachzwang vorschreibt.

So stellen sich die das Handeln orientierenden Ziele als eindeutige Implikationen sachlicher Erfordernisse dar, die durch empirische Analysen aufgedeckt werden. "Aus der Sache" folge, was zu tun sei! Eine normative Grundlegung der Ziele ist nach dieser Position nicht möglich. Wird sie trotzdem unternommen, so kann ihr lediglich eine "Rechtfertigungs-, allenfalls Milderungsfunktion" (Eugen KOGON) zugebilligt werden.

Die "technizistische" Variante des durch Sachzwang determinierten Handelns begegnet uns in vielen speziellen Ausprägungen. So z.B. für den Verkehrssektor: "Der PKW-Bestand wird sich bis 1980 voraussichtlich verdoppeln. Da das Straßennetz heute schon nicht genügt, muß seine Kapazität bis 1980 mindestens verdoppelt werden." Wer so argumentiert, akzeptiert die bestehende Organisation des Verkehrs, sei es, weil er sie für gut oder aber für nicht veränderlich hält, sei es, daß er über Erwünschtheit und Änderbarkeit nicht nachgedacht hat; indem er die bestehende Organisation des Verkehrs akzeptiert, übernimmt er zugleich alle faktischen Bedingungen, die auf diese Organisation zurückgehen. Ein weiteres Beispiel aus der Infrastrukturplanung: Richtzahlen, Faustzahlen und Erfahrungssätze determinieren das Sollen und degradieren die Investitionsentscheidung zu einem apolitischen technischen Kalkül, obwohl in Wahrheit normative Setzungen getroffen werden (allerdings im Gewande sachlicher Feststellungen). Und schließlich für die Stadtplanung: Dem Kommunalpolitiker und dem verplanten Bürger werden fix und fertige Entwürfe vorgelegt, die als Resultat technischer Gegebenheiten deklariert werden; Politikern und Bürgern verbleibt - von peripheren Änderungsmöglichkeiten abgesehen - lediglich die Akklamationsfunktion.

Damit sind Bereiche angesprochen, die auch den Volkswirt angehen. Infrastrukturplanung, regionale Wirtschaftspolitik und "urban economics" haben sich sogar zu einem der neuen Schwerpunkte unserer Disziplin herausbilden können. Die Entscheidungsfreiheit des Wirtschaftspolitikers scheint aber auch auf einer höheren Ebene durch Sachzwang "weggeregelt" zu sein, nämlich auf der Ebene der Entscheidung über die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Folgt man nämlich der neoklassischen Wachstumstheorie, so ist die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts durch die Werte der - angeblich - exogenen Variablen Bevölkerungswachstum und technischer Fortschritt determiniert: Die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf entspricht der Rate des technischen Fortschritts (die freilich im Ungewissen verbleibt). Kurzfristig könne die Wirtschaftspolitik das wirtschaftliche Wachstum z.B. durch eine höhere Investitionsquote forcieren, langfristig müsse sie sich dem Diktat der Produktionstechnik beugen. Die Kapitalintensivierung könne auf lange Sicht gesehen, höchstens den Konsum pro Kopf erhöhen (und

auch dies nur bis zu einer exogen bestimmten Höhe), aber niemals die Wachstumsrate.

- 2.2 Die "technizistische" Variante soll allgemein kritisiert werden, ihre speziellen Ausführungen bleiben außer Betracht 1). Es sei lediglich vermerkt, daß die angeblich exogene Determiniertheit der langfristigen Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf einer Theorie zuzuschreiben ist, die ihren Erklärungsversuch zu früh abbricht. Die neoklassische Wachstumstheorie sieht im technischen Fortschritt Manna vom Himmel, jedenfalls nicht einen erklärungsbedürftigen und beeinflussbaren sozialen Prozeß.

Die Theoretiker der technizistischen Variante des durch Sachzwang determinierten Handelns deuten die Realität falsch. Niemand könnte bestreiten, daß unser Leben in allen seinen Bereichen Sachgesetzmäßigkeiten unterworfen ist. Sachgesetzmäßigkeiten sind praktische Restriktionen unseres individuellen und sozialen Handelns, begrenzen somit den Handlungsspielraum, und zwar nicht selten einschneidend. Diese Einengung des Handlungsspielraumes ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Determinierung des Sollens durch das Sein. Zwar unternehmen die Technizisten offenbar nicht den logisch unhaltbaren Versuch einer Ableitung von Präskriptionen aus Seinsaussagen. Ihre zentrale These vom "Sachzwang der technischen Mittel, die unter der Maxime einer optimalen Funktions- und Leistungsfähigkeit bedient sein wollen" 2), erweist sich jedoch angesichts der Pluralität der Einsatzmöglichkeiten dieser Mittel allenfalls als Leerformel 3) - wenn man nicht soweit gehen will, bereits den behaupteten Anwendungszwang als solchen in Frage zu stellen. Eine Politik, die ihre Ziele scheinbar aus Sachgesetzmäßigkeiten ableitet, übernimmt in Wahrheit unreflektiert normative Setzungen, die sich im sprachlichen Gewand scheinbar sachlicher Aussagen verbergen.

-
- 1) Zur allgemeinen Kritik technizistischen Sachzwangdenkens. Vgl. KOGON, E.: Demokratischer Staat und moderne Technik. In: atomzeitalter 1961, S. 147 ff.
HABERMAS, J.: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Humanität und politische Verantwortung, Festschrift für Hans Barth, hrsg. v. R. Reich, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1964, S. 56 ff.
BAHRDT, H.P.: Helmut Schelskys technischer Staat. In: atomzeitalter 1961, S. 195 ff.
KRAUCH, H.: Wider den technischen Staat, ebenda, S. 201 ff.
LOMPE, K.: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Wissenschaft und Gesellschaft 2, Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft e.V., hrsg. v. G. Weisser, Göttingen 1966, S. 37 ff.
OFFE, C.: Sachzwang und Entscheidungsspielraum. In: Stadtbauwelt, 60. Jg. (1969), S. 187 ff.
- 2) SCHELSKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, a.a.O., S. 456.
- 3) Vgl. VENDE, R.E.: Planung wozu? Begriff, Verwendungen und Probleme volkswirtschaftlicher Planung. Baden-Baden 1969, S. 135.

2.3 In ihrer "historizistischen" Variante kann die Theorie der Sachdeterminiertheit politischen Handelns auf eine lange Tradition zurückblicken, auch im ökonomischen Bereich. Nach diesen Theorien ist der Gang der Dinge durch historische Entwicklungsgesetze bestimmt. Der Wissenschaft ist aufgetragen, diese Gesetze zu enthüllen und ihre Implikationen für das individuelle und das soziale Handeln deutlich zu machen. Die Politik müsse sich diesen Einsichten in die "objektiven Notwendigkeiten" historischer Situationen beugen, jeder Versuch, Ziele frei zu wählen, müsse scheitern. Freilich bedeute das "weder Tatenlosigkeit noch eigentlichen Fatalismus" 1), doch dürfe nur gehandelt werden, um die "Geburtswehen" (Karl MARX) naturgemäßer Entwicklungsvorgänge abzukürzen und zu mildern. Handeln erschöpft sich hier in "sozialer Hebammenkunst" (Karl R. POPPER).

Die klassische Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung und die marxistischen Theorien sind bekannte Beispiele des historizistischen Determinismus. Nach der klassischen Wachstumstheorie, vertreten durch Adam SMITH, Robert MALTHUS und J.St. MILL, durchläuft die Wirtschaft Phasen progressiven, dann degressiven Wachstums und erreicht schließlich den stationären Zustand mit Nettoinvestitionen von null und konstanter Bevölkerung. Allerdings deuten die meisten Autoren den stationären Endzustand als derart entfernt liegend, daß durch ihn das aktuelle Handeln nicht gebunden werde; die Handlungsbindung ergibt sich statt dessen aus dem Vertrauen auf die "unsichtbare Hand", deren Wirken nicht durchkreuzt werden dürfe. Karl MARX operiert mit "ehernen Bewegungsgesetzen der menschlichen Gesellschaft" und prophezeit dem Kapitalismus seinen unvermeidbaren Zusammenbruch. Das kapitalistische System müsse an seinen immanenten ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturmängeln zugrunde gehen, und jeder Versuch, es durch Reformen zu retten, könne nur scheitern. (Der "späte" Friedrich ENGELS sah allerdings die Reformmöglichkeiten des kapitalistischen Systems als recht groß an. Freilich sei es in diesem System unmöglich, den grundlegenden Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit zu beseitigen.)

Die historizistische Variante der Theorie von der Sachdeterminiertheit politischen Handelns hat lange Zeit hindurch auch unseren Städtebau und die Regionalplanung bestimmt, und zwar meist in enger Verbindung mit Vorstellungen organozistischer Heilskunde. Gerd ALBERS kritisierte sie in einem Übersichtsartikel über die Geschichte der Stadtplanung: Räumliche Planung wird (von den Vertretern dieser Theorie) als "Mittel der Anpassung der räumlichen Umwelt an einen gesellschaftlichen Prozeß angesehen..., der dem planenden Eingriff unzugänglich ist." 2) Die Ziele sind durch Entwicklungsgesetze oder -schlicht - durch Gesetze vom Leben vorgegeben, etwa durch das "alles Erdendasein beherrschende Gesetz des Lebens" 3). Einmal entdeckt, determinieren sie strikt, was geschehen soll. Politische Planung wird überflüssig, nur technische Planungen sind möglich und sinnvoll, und diese haben sich als "Anpassungsplanung" zu verstehen.

1) POPPER, K.R.: Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965, S. 41.

2) ALBERS, G.: Über das Wesen räumlicher Planung. In: Stadtbauwelt, 60. Jg. (1969), S. 12.

3) REICHOW, H.B.: Organische Stadtbaukunst, Braunschweig 1948, S.197.

- 2.4 Die Kritik kann sich nicht mit den einzelnen Theorien befassen, es geht hier vielmehr allein um den Aussagecharakter sogenannter Entwicklungsgesetze und damit um ein Problem der Wissenschaftstheorie.

Aussagen über Entwicklungsgesetze der menschlichen Gesellschaft sind oft krypto-normativer Art, ihr empirischer Gehalt ist dann gleich null. Soweit sie aber empirischen Gehalt aufweisen, sind sie nicht genereller, sondern singulärer Art; mit anderen Worten: es handelt sich nicht um empirische Gesetze. Entwicklungsgesetze der menschlichen Gesellschaft treffen Aussagen über die einzelnen Phasen und die Phasenfolgen einzigartiger historischer Prozesse und sind durchweg so formuliert, daß sie mit den Mitteln der Wissenschaft nicht überprüft werden können. Manche sind sogar durch Alibiklauseln gegen Widerlegungsversuche gefeit: Sie gelten "der Tendenz nach", sie drücken einen "säkularen Prozeß" aus, eine Trendentwicklung. Ob die Vorhersagen von säkularen Prozessen wirklich wahr sind, läßt sich erst beurteilen, wenn das Jahrhundert vorbei ist. Vorher mag man mit höchster subjektiver Gewißheit an sie glauben, doch kann Überzeugung nicht überprüfbares Wissen ersetzen.

- 2.5 So verbleibt die Schlußfolgerung, daß die theoretischen Begründungsversuche eines streng sachdeterminierten Handelns nicht zu überzeugen vermögen:
- die technizistische Theorievariante verkennt die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten technischer Mittel;
 - die historizistische Theorievariante operiert mit historischen Entwicklungsgesetzen, deren empirischer Wahrheitsgehalt nicht überprüfbar ist.

II

1. Sachzwang kann völlig anders verstanden werden: nicht als die strikte Determinierung des Sollens durch das Sein, sondern als eine gravierende Beschränkung des Handlungsvermögens, die auf Fehler in der politischen Planung sowie auf bestimmte sozialpädagogische Unterlassungen zurückgeht. Wenn die politische Planung es z.B. zuläßt, daß immer mehr und immer schärfere Restriktionen das Handeln einschränken, so kann schließlich eine Situation entstehen, in der nur noch eine einzige Handlungsweise offensteht. Vordergründig gesehen, scheint auch hier "in der Sache" begründet zu sein, was geschehen kann und soll. In Wahrheit aber ist dieser "Sachzwang", das Entstehen solcher traumatischen Grenzsituationen, zumindest prinzipiell vermeidbar.
2. Es könnte versucht werden, eine faktische Determiniertheit politischen Handelns auf der Grundlage der im Anschluß an DOWNS 1) entwickelten Theorie der Demokratie zu behaupten. Nach dieser Theorie entscheidet sich der Wähler für die Partei bzw. die Kandidaten, deren Programm im ganzen seinen Präferenzen vergleichsweise am besten entspricht. Der Politiker paßt sein Programm den ihm bekannten oder von ihm vermuteten Wählerpräferenzen derart an, daß er die erwartete Stimmzahl maximiert. Damit gibt er für den Fall des Wahlerfolgs ein Versprechen ab, das sein späteres Verhalten binden kann. Der Politiker scheint bei seiner Zielwahl in der Wahl-

1) DOWNS, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

phase durch die Präferenzen der Wähler und in der Handlungsphase durch sein an diesen Präferenzen ausgerichtetes Programm gebunden zu sein.

Tatsächlich reicht die Bindung jedoch in den seltensten Fällen soweit, daß sie die konkreten Ziele des politischen Handelns fixiert. Ein Wahlprogramm der Geldwertstabilisierung und des Wirtschaftswachstums z.B. schließt gewiß viele Zielsetzungen aus, läßt aber andererseits doch noch einen erheblichen Spielraum für die Konkretisierung des Zieles. Mit der Festlegung des Namens "Geldwertstabilität" ist ja weder etwas über die Messung dieser Zielvariablen (Messung an welchem Preisindex?) noch über ihre kritischen Werte (absolute oder "relative" Preisstabilität?) gesagt; die Politik kann zwischen mehreren alternativen Zielinterpretationen wählen. Im übrigen sind die Präferenzen des Wahlvolks selten präzise und zudem beileibe kein Datum, sondern Veränderungen, z.B. aufgrund von Gewöhnung an bestimmte faktische Verhältnisse oder auch aufgrund von Manipulationen, unterworfen. Änderungen im Programm des tatsächlichen Handelns gegenüber dem ursprünglich verkündeten sind daher fast immer möglich.

3. Während die nur scheinbar gegebenen Präferenzen der Wähler die Entscheidungsfreiheit der Politik nicht eng limitieren, sind fehlende Instrumente zweifellos ein wichtiger Grund dafür, daß die Entscheidungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure in einigen Bereichen und in bestimmten Lagen erheblich eingeschränkt sind.

So muß Inflation hingenommen werden, wenn das Ausland inflatiert, freier Güter- und Kapitalverkehr besteht und die Wirtschaftspolitik den Wechselkurs nicht ändern will oder (z.B. aufgrund internationaler Vereinbarungen) nicht ändern kann. Versuche, den inländischen Preisauftrieb mit Mitteln der binnenwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik zu bekämpfen, können unter diesen Umständen nur temporäre Erfolge zeitigen. Die entstehende Kosten- und Preisdisparität zum Ausland wird einen Inflationsimport bewirken, der diese Disparität schließlich aufhebt. Solange eine Aufwertung der inländischen Währung tabu ist, erzwingen die Verhältnisse den Verzicht auf eine wirksame Politik der Preisstabilität.

So müssen Zielkonflikte hingenommen werden, wenn die Instrumente fehlen oder nicht eingesetzt werden, die den Konflikt ausräumen könnten. Als Beispiel möge der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität dienen, den die modifizierte Phillipskurve beschreibt. Derartige Konfliktkurven sind mittlerweile für alle Industrieländer statistisch verifiziert worden, und immer wieder wird der statistische Nachweis ihrer Existenz als empirischer "Beweis" für die Unvermeidbarkeit des Konflikts ausgegeben. Wiederum wäre der Bereich der politischen Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt, zwar nicht auf "one way" des Handelns begrenzt, aber doch immerhin auf die Wahlmöglichkeiten dieser Zieltransformationskurve. Alle Alternativen unterhalb der Kurve wären ausgeschaltet, die Zielwahl wäre begrenzt. Dieses Ausschalten der besseren Alternativen erklärt sich aus dem Fehlen von Instrumenten, die geeignet sind, den Konflikt zu beseitigen oder zumindest zu mildern. Ob die von mehreren Ländern als stabilisierungspolitisches Mittel praktizierte Einkommenspolitik sich hierzu wirklich eignet oder nach Ergänzung durch weitere Instrumente eignen könnte, kann im Referat nicht untersucht werden. Hier geht es um das allgemeinere Problem: nicht jeder wirt-

schaftspolitische Zielkonflikt ist unvermeidbar, vielmehr muß immer erst geprüft werden, ob er nicht, ggfs. durch neue Instrumente, bekämpft werden kann. Gelingt das, so gewinnt die Wirtschaftspolitik Handlungsspielraum zurück.

4. Fehlende Institutionen sind der zweite Grund für die oft erheblich beschränkten Entscheidungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure. Weil die Institutionen fehlen, die eine wert- und sachgerechte Bewältigung bestimmter Aufgaben verlangt, üben die faktischen Gegebenheiten einen Sachzwang aus, der die Handlungsfreiheit erheblich einschränkt. In einigen Fällen sind fehlende Institutionen zugleich die Ursache für fehlende Instrumente (II, 3.) und für eine fehlende Zielplanung (II, 7.). So kann die schon erwähnte Einkommenspolitik (besser wäre die englische Bezeichnung income policy, weil diese Bezeichnung nur im Zusammenhang mit der stabilisierungspolitischen Aufgabe benutzt wird) nur dann wirksam betrieben werden, wenn für sie eine besondere Institution geschaffen wird.

Das Fehlen geeigneter Institutionen ist vor allem in der Stadt- und Regionalplanung beklagt worden 1). Die überkommene Verwaltungsstruktur, die geltende Eigentumsordnung und die Finanzordnung erschweren eine den Bedürfnissen der Menschen gerecht werdende Strukturierung der räumlichen Nutzung erheblich, ja, diese Bedürfnisse können nicht einmal artikuliert werden, wenn eine für die Gesamtplanung zuständige Institution fehlt. So wird in den infrastrukturellen Planungen immer wieder nach reinen "Sachgesichtspunkten" entschieden, weil Institutionen fehlen, die sich um eine Klärung des Zielproblems und der Frage nach dem gesellschaftlichen Stellenwert der alternativen Projekte und Programme bemühen. Für die Stadt- und Regionalplanung geht es m.E. vor allen Dingen darum, Institutionen zu schaffen, die den bisher nur Verplanten die Möglichkeit eröffnen, aktiv an der Planung der Entscheidungen mitzuwirken.

Institutionen können auch für die falsche Aufgabe eingesetzt sein und fehlen dann dort, wo sie benötigt werden. Als Beispiel möge der Kohlebeauftragte der Bundesregierung dienen. In dieser Funktion, als Kontrollinstanz für die Kohlewirtschaft, ist er glatt entbehrlich, weil die Energiekonkurrenz eine durchaus wirksame Kontrolle der Kohleanbieter auszuüben vermag - falls die Wirtschaftspolitik sie nicht daran hindert. Dringend erforderlich wäre dagegen ein Bundesamt für den gesamten Energiesektor, weil der Markt und die Konkurrenz in wichtigen Bereichen nicht wirken und behördliche Preiskontrollen sowie Wettbewerbsaufsicht nicht genügen, um volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen, z.B. im Energieaußenhandel oder bei den Investitionen, zu verhindern.

5. Der dritte Grund dafür, daß die Handlungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure durch Fehler in der politischen Planung stark eingeschränkt sind, ist eine Wirtschaftspolitik, die nur reagiert (womöglich noch verspätet) und nicht antizipiert, d.h. darauf verzichtet, Lösungen für wahrscheinliche oder mögliche Problemlagen vorzusehen. Diese Wirtschaftspolitik des Zwartens und der Entscheidungsverzögerung wird immer wieder von der Entwicklung überrollt. Sie gerät in Situationen ohne Entscheidungsfreiheit, die nur "one way" des Handelns zulassen.

1) So unlängst von OFFE, C.: a.a.O.

6. Eine sachlich oder zeitlich zu enge Definition des zu lösenden wirtschaftspolitischen Problems ist der vierte Grund dafür, daß eine falsche Planung der Politik die Entscheidungsfreiheit der Akteure unnötigerweise einschränkt.

Oft wird die wirtschaftspolitische Lösung für Probleme eines bestimmten Wirtschaftssektors im Sektor selbst gesucht, obwohl die eigentlichen Ursachen dieser Probleme ganz woanders liegen. Wenn die Ursachen nicht bekämpft werden können, z.B. weil sie im Ausland liegen, verbleibt nur eine Neutralisierungstherapie; die Beschränkung der wirtschaftspolitischen Aktion auf den Sektor ist dann völlig korrekt. Besteht dagegen die Möglichkeit ihrer wirksamen Bekämpfung, hält man aber trotzdem daran fest, Maßnahmen für den betreffenden Sektor zu konzipieren, so bedeutet dies oft eine Verfälschung des wirklichen wirtschaftspolitischen Problems. Außerdem aber wird dadurch der Entscheidungsspielraum der wirtschaftspolitischen Akteure eingeengt, die jetzt unter den Sachzwang der sektoralen Bedingungen geraten und die meist aussichtsreicheren Lösungen in den anderen Bereichen übersehen oder ausklammern. Die Kampfansage der Bundesregierung, mit einem Quasimietenstopp der Mietensteigerung zu begegnen, möge dies illustrieren. Es ist eine Schlacht mit untauglichen Waffen auf dem falschen Schlachtfelde - statt auf den Gebieten der Inflationsbekämpfung, der Reformierung der öffentlichen Bauförderung, der Strukturbereinigung der Bauindustrie u. a. m.

Auch ein zeitlich verengter Blickwinkel kann Sachzwang, genauer: den Zwang der falschen Sache bewirken. Indem ein Problem für einen kürzeren als seinen wahren zeitlichen Bezugsrahmen definiert wird, verringern sich die Handlungsmöglichkeiten für die Wirtschaftspolitik. Typisch ist dieser Kardinalfehler in der Diskussion und wirtschaftspolitischen Planung von konjunkturpolitischen Maßnahmen. Vorgänge, die regelmäßig in einer bestimmten Phase des Konjunkturverlaufs auftreten, werden immer wieder zeitlich isoliert behandelt und nicht im Zusammenhang des Konjunkturzyklus untersucht.

7. Daß die wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit durch Sachzwang erheblich eingeschränkt wird, ist oft auch einer fehlenden oder lückenhaften Planung der Ziele und sonstigen Normen zuzuschreiben. Wenn eine umfassende Planung der Normen fehlt, begeben sich die wirtschaftspolitischen Akteure der Möglichkeit einer Aufstockung ihres zumeist bescheidenen Informationsbestandes über Handlungsmöglichkeiten und damit im wesentlichen auch der Möglichkeit einer echten Filterung von Handlungsalternativen nach Maßgabe ihrer sozialen Relevanz. So kann sich das wirtschaftspolitische Modell selbständig machen, wie es ja nicht gerade selten festzustellen ist. Der Konstrukteur des Modells formuliert es nach seiner eigenen Präferenz und wählt eine Zielfunktion sowie normative Restriktionen, die in den Algorithmus hineinpassen. Eine höchst subjektive Interpretation der Realität und des Erwünschten beschränkt dann die wirtschaftspolitische Entscheidung. Denn weil die politischen Akteure sich nicht dem Vorwurf eines Handelns gegen die Vernunft aussetzen wollen, verbleibt ihnen nur noch auszuführen, was das Modell bzw. sein Konstrukteur diktiert.

Fehlende oder lückenhafte Planung der Normen kann mit dem Fehlen einer Institution zusammenhängen, die sich dieser Aufgabe annimmt.

8. Die genannten fünf Gründe dürften gegenwärtig die wichtigsten Ursachen für eine erhebliche Einschränkung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraums sein. Es handelt sich dabei in allen Fällen um Gründe, die zumindest prinzipiell eliminierbar sind. Damit ist das dritte Problem meines Referats, die Therapie zur Überwindung von vermeidbaren Sachzwängen, angesprochen. Ich beschränke mich im folgenden auf zwei Therapievorschläge: auf die Einführung einer Planung der Normen und auf die Betonung der sozialpädagogischen Aufgabe unserer Wissenschaften.

III

1. Hinter den genannten Gründen für vermeidbare faktische Einschränkungen des Handlungsspielraums stehen - neben anderen Ursachen - vor allem ein unzureichender Informationsstand hinsichtlich der möglichen Alternativen im Ziel- und Mittelbereich sowie vorgefaste Meinungen bei Akteuren und Öffentlichkeit hinsichtlich der Durchsetzbarkeit ungewohnter Aktionen. Bessere Planung und intensivere Öffentlichkeitsarbeit sind daher naheliegende Therapievorschläge.
2. Planung ist systematische Vorbereitung von Entscheidungen durch Demonstration alternativer Entwicklungen (unter Einschluß der Instrumente, die diese Entwicklungen in Gang setzen) 1). Planung hat zunächst einmal systematisch aufzudecken, welche Instrumente sich für die Verwirklichung politisch artikulierter Zielvorstellungen eignen. Bleibt sie hierbei im Bereich der bekannten und probierten Instrumente, so unterliegt das dann noch verbleibende Handlungsfeld vergleichsweise engen Begrenzungen. Stellt sie jedoch systematisch auf die Suche nach neuen Instrumenten ab, so kann sie den Handlungsspielraum unter Umständen entscheidend erweitern, ja sogar Zielkonflikte ganz eliminieren 2). Dieser strategische Ansatz für die Verbesserung der Planung, der über das bekannte Schema des politischen Modells, für gegebene Ziele die Werte gegebener Instrumentvariablen zu bestimmen, hinausweist, genügt freilich noch nicht, um die Wirtschaftspolitik von ihren ärgsten faktischen Restriktionen zu befreien.

Entscheidend für die Wiedergewinnung der Handlungsfreiheit der Wirtschaftspolitik ist vielmehr die Instituierung einer Planung, die Ziele und sonstige Normen nicht mehr als exogen vorgegeben ansieht, sondern auch und gerade die Entscheidung über Ziele und Normen systematisch erweitert. Das bedeutet nicht, daß die Planung oder der Planer die politische Wertung verdrängt und damit die Entscheidung ersetzt. Vielmehr soll durch eine selektive Informationssuche und eine interpretierende Informationsverarbeitung das Zielfeld erweitert und mit allen seinen Wertimplikationen verdeutlicht werden. Die Planung soll nicht nur solche Ziele aufzeigen, "die den Entscheidenden gewissermaßen vor Augen stehen" 3), sondern sie soll auch völlig neue, letztlich sogar kon-

1) SCHNEIDER, H.K.: Planung und Modell. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Beiträge zur Raumplanung, hrsg. vom Zentralinstitut zur Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 1, Bielefeld 1969, S. 42.

2) Vgl. oben S. 6 f.

3) VENTE, R.E.: a.a.O., S. 94.

kret-utopistische Zieldimensionen in ihre Reflektionen einbeziehen. Nur so kann der Blick über die eingefahrenen Wertkategorien hinausgelenkt werden, nur so rückt auch die Vordergründigkeit einer Betrachtung, die an eine Sachdeterminiertheit politischen Handelns glaubt, ins Bewußtsein.

Die Bedeutung dieser Zielplanung kann am Beispiel einer Wachstumsplanung verdeutlicht werden. - Es geht hier nicht etwa darum, nur eine globale Wachstumsrate des Sozialprodukts als Ziel vorzugeben und dann aufzuzeigen, wie diese Wachstumsrate verwirklicht werden kann. Vielmehr ist bereits das Wachstumsziel als solches durch eine Ausleuchtung seiner mannigfachen Dimensionen zu planen, d.h. alle Nutzen und Kosten wirtschaftlichen Wachstums müssen identifiziert und bewertet werden, damit rational entschieden werden kann. Im einzelnen:

Als erstes ist den Entscheidungsträgern zu verdeutlichen, daß die Definition des Wachstumszieles davon abhängt, welches "prime goal" 1) mit dem (instrumentellen) Wachstumsziel letztlich angestrebt wird.

Sodann sind die im Gefolge der angestrebten Wachstumsrate auftretenden Nutzen und Kosten zu identifizieren und zu bewerten. Hierbei tauchen mannigfache Schwierigkeiten auf, die an dieser Stelle nicht diskutiert werden können. Allein die Art der verursachten Nutzen und Kosten soll hier explizit gemacht werden. Dabei ist zweckmäßigerweise zwischen Nutzen und Kosten im engeren ökonomischen und im weiteren gesellschaftlichen Sinne zu unterscheiden. Die letzteren umfassen sämtliche ökonomischen Elemente, berücksichtigen darüber hinaus jedoch auch die Minder- bzw. Mehrererfüllung anderer gesellschaftlicher Ziele als Nebenwirkungen des Wachstumszieles.

Betrachten wir zunächst die Frage der Kosten! Der Fall, daß Wachstum keine ökonomischen Kosten verursacht, ist nur für eine Volkswirtschaft vorstellbar, deren Ressourcen bisher unterbeschäftigt waren. Bei Vollbeschäftigung der Ressourcen gibt es eine Reihe von "ökonomischen Kosten" einer geplanten Wachstumsbeschleunigung:

- Erhöhung der Wachstumsrate kann einen temporären Verzicht auf Freizeit erfordern, sie erfordert fast immer den Verzicht auf ein Mehr an Freizeit, und zwar insbesondere bei sinkender Erwerbsquote.
- Jede Erhöhung der Wachstumsrate impliziert einen temporären Konsumverzicht bzw. einen Verzicht auf die volle Ausnutzung einer möglichen Konsumsteigerung bei Beibehaltung der bisherigen Investitionsquote. Denn die Erhöhung der Quote der realen Investitionen ist erforderlich, um durch steigende Kapitalintensität und verstärkte Ausnutzung des im Kapital verkörperten technischen Fortschritts die Wachstumsrate langfristig zu erhöhen; und die Erhöhung der Investitionen in geistiges Kapital ist erforderlich, um den technischen Fortschritt zu stimulieren und seine Diffusion zu beschleunigen.

1) DAHL, R.A. und LINDBLUM, C.E.: Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New-York, London 1953, (Harper Torchbook Edition 1963), S. 26.

Zu diesen Wachstumsbeschleunigungskosten im engeren ökonomischen Sinne treten noch weitere hinzu, die sich aus Einbußen in den Erfüllungsgraden der Ziele Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit ergeben können.

Der Wachstumsprozeß ist nach Schumpeter ein Prozeß der schöpferischen Zerstörung. Alte Kapitalgüter müssen durch neue ersetzt werden, bisherige Produktionsverfahren werden durch neue abgelöst, alte Produkte werden durch neue und überlegene substituiert, herkömmliche Sozialstrukturen lösen sich auf, bisher gültige Verhaltensnormen werden durch neue ersetzt; usw. Das bedeutet, daß die Stabilität und die Sicherheit, die der überschaubare und sicher stets wiederkehrende Ablauf des Geschehens in einer stationären Gesellschaft dem Einzelnen bringt, einer Instabilität, Ungewißheit und Unsicherheit geopfert werden muß. Je höher die angestrebte Wachstumsrate, desto umfassender und stärker die notwendigen Änderungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur, umso größer auch der dem Einzelnen zugemutete Verzicht auf Stabilität und Sicherheit, d.h. umso höher sind diese im persönlichen Bereich eintretenden Kosten eines beschleunigten Wachstums.

Es ist außerdem keineswegs gewiß, daß eine höhere Investitionsquote durch verteilungsneutrale Mittel realisiert werden kann. Wenn die Investitionstätigkeit der Unternehmer nur durch staatliche Anreize in Form von Steuererleichterungen angeregt werden kann, so werden diese die Einkommensverteilung ungleichmäßiger machen. Dadurch entstehen soziale Kosten in der Gestalt von Zieleinbußen beim Ziel Verteilungsgerechtigkeit.

Ferner ist es durchaus denkbar, daß ein verstärktes Wachstumszieleinbußen bei dem Freiheitsziel mit sich bringt. Jede Leistungsgesellschaft opfert persönliche Freiheit auf dem Altare der wirtschaftlichen Effizienz!

Es soll hier davon abgesehen werden, die Liste der tatsächlichen oder möglichen Kosten fortzusetzen. Ich möchte vielmehr noch einige Worte zu der Frage des Nutzens eines beschleunigten Wachstums sagen. Dieser Nutzen besteht, im engeren ökonomischen Sinne gesehen, in dem höheren Konsum (einschließlich der ausgedehnteren Freizeit) in der Zukunft. Gesellschaftlich gesehen, kommen noch als weitere mögliche Nutzenelemente eines beschleunigten Wachstums hinzu:

- Der vergrößerte Spielraum für eine konfliktfreie oder konfliktärmere Redistribution von Volkseinkommen und Vermögen;
- Größere Möglichkeiten in der Entwicklungshilfe;
- Verbesserungen im System der sozialen Vorsorge;
- Evtl.: Hebung des nationalen Prestiges (ein Nutzen beschleunigten Wirtschaftswachstums, der vor allem in den ersten Jahren der französischen Wirtschaftsplanung eine gewichtige Rolle gespielt hat).

3. Im Beispiel der Wachstumsplanung wurde die Grenze zur kreativen Einsatzmöglichkeit der Planung noch nicht wesentlich überschritten. Ist das der Fall, stellt eine Planung altbekannte Handlungsmuster in Frage, indem sie neue Ziele und neue Instrumente vorschlägt und neue Institutionen mit deren Einsatz betrauen will, so muß mit massiven Widerständen gegen diese Empfehlungen gerechnet werden. Deshalb ist es unerlässlich, das gesellschaftliche und politische Klima erst zu schaffen, in dem derartige Reformen mög-

lich werden. Es geht also darum, eine Aufgeschlossenheit der Öffentlichkeit und der Politiker für neue, bislang unbekanntere Handlungsalternativen zu schaffen. Hierin sehe ich eine der wichtigsten politischen Aufgaben der Wissenschaft und des Wissenschaftlers unserer Zeit.

Dem Volkswirt insbesondere ist aufgetragen, das Wissen über volkswirtschaftliche Zusammenhänge in der Öffentlichkeit zu verbreiten und zu vertiefen. Die Aufgabe müßte schon bei dem Ausbau des schulischen Lehrprogramms ansetzen; der "Wirtschaftskunde" und ebenso der "Sozialkunde" wird heute in der schulischen Ausbildung ein nur geringer Stellenwert zugeschrieben. Darüber hinaus und abgesehen davon, bleibt noch die Aufgabe des Wissenschaftlers, alle die Öffentlichkeit erreichenden Kommunikationsmittel zu benutzen, um volkswirtschaftliches Wissen zu verbreiten. Selbstverständlich hängt der Erfolg dieser Öffentlichkeitsarbeit entscheidend von der Art und Weise der Informationsvermittlung und insbesondere von der Sprache ab, deren sich der Wissenschaftler hierbei bedient.

Es ist zu bedauern, daß die Wissenschaftler in unserem Lande - ganz im Unterschied zu den angelsächsischen oder den romanischen Ländern - den Stellenwert ihrer Öffentlichkeitsarbeit durchweg niedrig ansetzen. Zu einem Gutteil ist das sicherlich einem ungeschriebenen Berufscodex zuzuschreiben: "Wer hierzulande auf sprachlichen Ausdruck hält, wer zwischen Fachwissenschaft und Publizistik vermitteln will, bekommt nicht selten das Mißtrauen der Zunft zu spüren und wird gerne als Journalist abgetan" - 1). Vor allem die Unfähigkeit von Wissenschaftlern, sich von der für die fachinterne Kommunikation unerläßlichen Sprache zu lösen und sich für die Öffentlichkeit verständlich auszudrücken, hat den Erfolg der bisher mehr sporadischen und nicht systematischen Öffentlichkeitsarbeit von Wissenschaftlern stark beeinträchtigt.

So ist es sicherlich verfehlt, eine Strategie des "deficit spending" mit komplizierten Multiplikatorstudien - womöglich noch unter Verwendung von Termini wie marginaler Spar- und Importquote, Investitions- und Liquiditätselastizität - zu begründen, anstatt die Zusammenhänge einfacher auszudrücken. Wie ein schwieriges Kommunikationsproblem gelöst werden kann, demonstriert z.B. die Arbeit von GALBRAITH "The Affluent Society", die das Umweltschutz- und Infrastrukturproblem in den Vereinigten Staaten zu einem öffentlichen Anliegen gemacht hat. Dieses Buch zeigt, zu welcher Macht die Wissenschaft in unserer Gesellschaft und auch im politischen Bereich werden kann. In der Bundesrepublik haben vor allem die Gutachten des Sachverständigenrats zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Derart ermutigende Beispiele widerlegen auch das gelegentlich anzutreffende Vorurteil, wonach die Abstraktheit und Komplexität der zu vermittelnden Sachverhalte ein unüberwindliches Kommunikationshindernis darstellten. Daß der Abstraktionsgrad keine Kommunikationsbarriere sein muß, "...bewies schon der Übergang vom ptolemäischen zum kopernikanischen Weltbild; daß nicht die Sonne auf- und untergeht, sondern die Erdbewegung die

1) MORDEL, A.: Politik und Wissenschaft, Zeit-Fragen 2, hrsg. von W. Hennis, Hamburg 1967, S. 111.

Sonne sichtbar und unsichtbar werden läßt, ist eine mit dem Augenschein schwierig zu vereinbarende, dennoch aber heute bis ins letzte Dorf hinein durchgesetzte Erkenntnis" 1). Es ist auch kein Grund zu der Annahme, der Abstraktions- und Komplexitätsgrad volkswirtschaftlicher Zusammenhänge bereite schlechthin größere Verständnisschwierigkeiten, als der naturwissenschaftlicher oder technischer Sachverhalte. Daher scheint die sozialpädagogische Aufgabe, einmal erkannt und richtig angegangen, allemal lösbar zu sein.

4. Die hier vertretene Position mag vielen als überaus optimistisch erscheinen. Die Überwindung oder zumindest Milderung von "Sachzwängen" ist kein utopisches Vorhaben, sie scheint vielmehr lösbar zu sein, wenn der Bewußtseinshorizont der Individuen für die zu lösenden Probleme durch darauf gerichtete Informationstätigkeiten unter Einsatz der Wissenschaft erweitert wird. Damit wird die Wissenschaft aber auch zu einem Machtfaktor, durch den es möglich wird, überkommene Machtstrukturen, die einer gesellschaftlich befriedigenden Lösung unserer drängenden Probleme entgegenstehen, schrittweise zu verändern.

1) SCHMÖLDERS, G.: Die Politiker und die Währung. Schriftenreihe zur Geld- und Finanzpolitik. Hrsg. von H.J. Abs, A. Hartmann und G. Schmolders, Bd. VI, Frankfurt/M. 1959, S. 138.

DISKUSSION 1)

W. Zohlhöfer, Freiburg:

Herr Schneider hat die These von der durch Sachzwang determinierten Optimallösung für den Bereich der Wirtschaftspolitik m.E. überzeugend widerlegt. Ich schließe mich in allen wesentlichen Punkten seiner Argumentation an. Wenngleich also die Sachzwangthese in der behaupteten Form nicht haltbar ist, so ist aber doch nicht zu leugnen, daß auf der Basis gewisser Grundtatbestände der menschlichen Natur und der Welt, in der wir leben, typische Verläufe kausaler Verkettungen zwischen Merkmalen der uns hier interessierenden sozialökonomischen Wirklichkeit zu beobachten sind, die man als Sachgesetzmäßigkeiten bezeichnen kann und die als solche Bedingungen für das politische Handeln darstellen, welche die prinzipiell denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten auf die sachlich vertretbaren reduzieren. Doch erfolgt dadurch keine positive Fixierung einer optimalen Lösung. Die hier in Frage stehenden ökonomischen und technologischen Sachzwänge vermögen von sich aus noch nicht einmal ihre Beachtung bei der Formulierung politischer Entscheidungen zu erzwingen. Politische Entscheidungsträger können sie außer Betracht lassen, führen dann allerdings unausweichliche Konsequenzen herbei, die den Entscheidungsträgern in aller Regel unerwünscht sind und sie vor noch schwierigere Entscheidungsprobleme stellen. Die deutsche und europäische Agrarpolitik ist m.E. eine ausgezeichnete Illustration dafür. Abgesehen von dieser letztlich nur scheinbaren Begrenzung der vordergründig denkbaren Alternativen auf die sachlich vertretbaren bewirkt eine zunehmende Einsicht in sozialökonomische Wirkungszusammenhänge m.E. eher das Gegenteil von dem, was die Sachzwangthese behauptet. Mangelhafte Kenntnis oder mangelhafte Nutzung bekannter Sachzusammenhänge erlaubt nur eine geringe Zahl sachlich vertretbarer Handlungsalternativen. Bei vollkommener Einsicht in die sachlichen Bedingtheiten eines Operationsfeldes aber, wie sie die Sachzwangthese unterstellt, wäre danach die Entscheidungsfreiheit im Sinne sozialtechnologischer vertretbarer Handlungsalternativen am größten. Bei zunehmendem Wissen werden demnach die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten schrittweise im Sinne einer Erweiterung des Entscheidungsspielraums verschoben. Das gilt auch für eine Erweiterung des wissenschaftlichen Blickfeldes der einzelnen Fachdisziplin über die herkömmlichen Grenzen hinaus, so das zunehmende Interesse der Ökonomen an Fragen der politischen Willensbildung.

Die Sachzwanglage ist auch und vor allem deshalb nicht stichhaltig, weil Handlungsalternativen unter Wertgesichtspunkten kaum jemals äquivalent sind und daher auf der Basis sachlogischer Betrachtung allein eine Rangordnung relevanter Alternativen gar nicht möglich ist. Die Festlegung der Rate der Substitution bei der Verwirklichung zweier oder mehrerer konkurrierender Zielsetzungen ist ausschließlich eine Bewertungsfrage, die eine politische Entscheidung erfordert. Die Zunahme wirtschaftspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten macht somit politische Entscheidungen nicht überflüssig, sondern dringender, aber auch komplexer.

Vor diesem Hintergrund wirft schon eine flüchtige Betrachtung der wirtschaftspolitischen Praxis die fundamentale Frage auf, ob nicht

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. G. Gäfgen, Konstanz.

die Bedingungen des Willensbildungsprozesses in der repräsentativen Demokratie den wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraum viel weitergehend begrenzen als die ökonomischen und technologischen Sachzwänge, also die Frage nach dem politisch Möglichen, wie sie in der Wohlfahrtsökonomik schon wiederholt gestellt wurde. Gerade die praktische Agrarpolitik liefert eine ausgezeichnete Materialbasis zum Studium dieses Problems; sie ist in eine Sackgasse geraten, nicht weil es sozialtechnologisch keine Handlungsalternativen gab, sondern, obwohl solche formuliert waren. Warum, so fragt sich der Vertreter der wissenschaftlichen Agrarpolitik, sind die von ihm erarbeiteten Alternativen, die den Weg in die Sackgasse hätten verhindern können, nicht oder noch nicht zum Zuge gekommen?

Tatsächlich stellt sich m.E. diese Frage in mehr oder weniger ähnlicher Form in vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik. Demnach scheinen auch hier Sachgesetzmäßigkeiten am Werke zu sein, und zwar solche der politischen Willens- und Entscheidungsbildung in der repräsentativen Demokratie. Deshalb ist die Erforschung dieser Wirkungszusammenhänge in sozialtechnologischer Absicht nicht nur legitim, sondern eine unerläßliche Voraussetzung für eine erfolgversprechende Erweiterung der Entscheidungsfreiheit praktischer Wirtschaftspolitik.

Das wirtschaftswissenschaftliche Angebot muß also auf die konkreten Bedürfnisse der wirtschaftspolitischen Praxis zugeschnitten werden, um wirksam werden zu können. Dabei sind diese Bedürfnisse freilich keineswegs als eindeutig fixiert und unabänderlich zu betrachten. Neben den von Herrn Schneider angezeigten Therapie-Ansätzen ist also eine Erforschung und neue Gestaltung der Organisation der politischen Demokratie erforderlich. Der Einwand, ein solches Vorgehen wolle den politischen Willensbildungsprozeß manipulieren, ist m.E. nicht gerechtfertigt, denn es geht hier nicht um eine Verfälschung des Wählerwillens, soweit ein solcher überhaupt präzise feststellbar ist, sondern eher um das Gegenteil, nämlich die Schaffung von Bedingungen für die politische Willensbildung, die eine verbesserte Verwirklichung erklärter und allgemein akzeptierter gesellschaftlicher Wertvorstellungen erlauben. Im übrigen gibt es ohnehin keine Organisation des politischen Willensbildungsprozesses, die im Hinblick auf dessen Funktionsweise und damit auch auf dessen substantielle Ergebnisse neutral wäre. Nur zwei Voraussetzungen müssen unabdingbar gewährleistet bleiben, nämlich: Dem Bürger müssen nach wie vor die verschiedenen Freiheitsrechte garantiert bleiben, und die politischen Entscheidungsträger müssen sich auf der Basis parteipolitischer Konkurrenz in regelmäßigen Abständen einer allgemeinen und freien Wahl stellen.

G. Gäfgen, Konstanz:

Ich glaube nicht, daß Sie im wesentlichen Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Schneider stehen, nur daß Herr Schneider die Hinausschiebung des vorgegebenen Rahmens wirtschaftspolitischer Entscheidung wohl in mancher Hinsicht noch etwas weiter gefaßt hat als Sie, sowohl hinsichtlich der Zielplanung als auch der Möglichkeiten der institutionellen Reformen an und in der Demokratie.

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Meine Absicht ist; die Verbindungslinie zwischen dem Referat und dem Tagungsthema zu konkretisieren:

Dieses Referat wurde absichtlich an den Anfang gestellt. Es sollte prinzipiell zeigen, ob überhaupt ein Spielraum für die Willensbildung besteht, wie groß dieser Spielraum ist und wovon er abhängt. Was Herr Schneider hierzu prinzipiell ausgeführt hat, gilt speziell auch für die Agrarpolitik. Auch da lassen sich zumindest einige der angeführten Restriktionsfaktoren nachweisen. Deshalb sollten wir, wenn wir nach der Gestaltung des Rahmens der agrarpolitischen Willensbildung fragen, diese fünf Restriktionsfaktoren im Auge behalten. Dann wäre also die Beziehung zwischen dem Spielraum der agrarpolitischen Willensbildung und ihrer Ordnung umgekehrt derjenigen, die man vielleicht auf den ersten Blick annehmen sollte: Nicht der Spielraum der agrarpolitischen Willensbildung bestimmt die Ordnung der agrarpolitischen Willensbildung, sondern die Ordnung der agrarpolitischen Willensbildung bestimmt ihren Spielraum. Ich möchte dazu ein Beispiel anführen, das sich auf den dritten Restriktionsfaktor, den Mangel an Antizipation, bezieht. Dieser Faktor gilt auch für die Agrarpolitik. Angenommen, wir hätten unter den Trägern der Agrarpolitik eine Institution, die gehalten wäre, in regelmäßigen Abständen eine Prognose zu erstellen, und es wäre institutionell gesichert, daß die übrigen Träger der Agrarpolitik sich mit dieser Prognose auseinandersetzen müssen. Dann würde der aufgrund dieses dritten Restriktionsfaktors bestehende Sachzwang zurückgedrängt. Eine weitere Restriktion kann darin bestehen, daß ein Zwischenziel aus einem übergeordneten Ziel nur restriktiv abgeleitet wird oder daß von den Unterzielen eines Ziels das eine oder andere unausgesprochen ausgeschlossen wird, also eine verschleierte normative Begrenzung eintritt. Als Beispiel diene das nicht selten vorgebrachte Argument, daß eine progressive Agrarstrukturpolitik dem Ziel der breiten Vermögensstreuung widerspreche, weil eine solche Agrarstrukturpolitik viele Landwirte zur Aufgabe ihres Betriebes und damit zur Aufgabe ihres landwirtschaftlichen Vermögens zwingt. In Wirklichkeit wird nur eine bestimmte Vermögensform aufgegeben, aber nicht notwendig auch ein Vermögen. Hier wird also unterstellt, daß nur eine bestimmte Vermögensform dem vermögenspolitischen Ziel entspricht, obwohl es noch andere zieladäquate Vermögensformen gibt. Weiter angenommen, wir hätten eine wissenschaftliche Agrarpolitik, die solche Zielanalysen durchführt, und institutionell sei auch gesichert, daß sich - und da komme ich auf die sozialpädagogische Aufgabe zu sprechen - die übrigen Träger der Agrarpolitik wiederum damit auseinandersetzen müßten, so würde die Zahl der Alternativen erhöht und der Sachzwang zurückgedrängt.

W. Engelhardt, Köln:

Ich möchte zunächst eine terminologische Bemerkung machen. Herr Schneider hat einen totalen Sachzwang und einen vermeidbaren Sachzwang im Anschluß an SCHEL'SKY unterschieden. Ich möchte eigentlich vorschlagen, für den zweiten Fall, den vermeidbaren Sachzwang, einen anderen Terminus einzuführen, denn sonst könnte es passieren, daß eben bestimmte Assoziationen, die mit Sachzwang heute verbunden werden, auch im zweiten Falle mitgeschleppt werden, obwohl es dem Referenten ja gerade darauf ankam, im zweiten Falle einen Sachzwang zu verneinen.

Meine zweite Bemerkung knüpft an die Unterscheidung zweier Varianten von Sachzwang an: einerseits die technologische Variante, die uns wahrscheinlich heute am stärksten bedroht, und zum anderen die historizistische Variante, die der Referent an Marx exemplifiziert hat, die man aber ebenso gut auch an den Vertretern der Historischen

Schule exemplifizieren kann oder auch an bestimmten Vertretern der Agrarwissenschaft. Ich denke etwa an Aereboe. Ich glaube überhaupt, daß die historizistische Variante nicht nur in der Agrarwissenschaft, sondern auch in der Agrarwirtschaft bestimmte Vertreter hat, daß viele Landwirte einer solchen historizistischen Sachzwangvorstellung zuneigen.

Die Ausführungen des Referenten lauten an einigen Stellen etwa so: Es gibt Fehler in der politischen Planung, die die Sachzwangvorstellung heute verstärken oder jedenfalls nicht beseitigen. Ich möchte hier eigentlich noch einen Schritt weiter zurückgehen als der Referent, indem ich sage, die Einengung hängt zusammen mit einer Unterentwicklung des menschlichen Einbildungsvermögens, und erst in einer späteren Phase wird sie dann zu einem Fehler der politischen Planung.

Wenn man wie der Referent davon spricht, daß Sachzwangdenken eine Frage des politischen Planens sei und daß man also diese Planung verbessern müsse, so tritt zwar eine Erweiterung des Spielraums ein, aber wir kommen damit aus dem Sachzwangdenken nicht weit genug heraus. Ich möchte also die Liste der Therapien noch um einen Punkt ergänzt sehen, nämlich um die Schulung der Phantasie. Nun kann man natürlich sagen: Das gibt es schon lange, etwa auf dem Gebiet der Entscheidungslogik, vieles, was hier an Modellen durchdacht wird, kann uns befähigen, neue Möglichkeiten zu sehen. Man darf in diesem Zusammenhang auch das Wort Utopie in die Debatte werfen, wobei ich nicht an eschatologisch vorgegebene Entwürfe denke, sondern, im Sinne von Walter Dirks, mehr an Realutopien, an Kleinutopien, in denen bestimmte Zukunftsmöglichkeiten unkonventionell durchdacht werden.

Der Referent hat zum Schluß kurz auf Entwicklungen an den Hochschulen verwiesen, in denen sich Gefahren der Phantasie zeigen, aber man sollte im Auge behalten, daß es das gleiche Potential ist, aus dem kreative Ideen, anarchistische Tendenzen und kriminelle Handlungen hervorgehen können.

W. Timmermann, Kiel:

Die fünf Gründe für eine Situation scheinbarer Sachzwänge, nämlich fehlende Instrumente, fehlende Institutionen, die Tatsache, daß Politik mehr oder weniger reagiert, anstatt zu agieren, ein zeitlich begrenzter Horizont und eine fehlende Planung wurden mehr oder weniger auf zwei Ursachen zurückgeführt: unzureichende Information und vorgefaßte Meinungen in der Öffentlichkeit und in der Politik, vielleicht auch in der Wissenschaft. Daraus ergab sich dann eine Therapie: bessere Öffentlichkeitsarbeit und verbesserte Planung. Der in diesem Zusammenhang zitierte Offe vertritt aber den Standpunkt, daß die politischen Instanzen mehr oder weniger die Funktion haben, nur den gesellschaftlichen Status quo zu erhalten, Disfunktionalitäten auszuschalten und das Aufkommen neuer Bedürfnisinterpretation und neuer Motivation eher zu verhindern als zu unterstützen. Habermas vertritt in diesem Zusammenhang seine Theorie von einer tendenziellen Entpolitisierung der Bevölkerung.

Es ist m.E. jetzt die entscheidende Frage, ob hinter den beiden Ursachen, die Herr Schneider genannt hat, noch wiederum gewisse Systemzwänge wirksam sind, wie sie etwa Offe und Habermas vertreten würden. Daher stellt sich für mich die Frage, wenn hier gewisse tieferliegende Ursachen vorliegen, dies nicht selbst mit auf die Funktion der

Wissenschaft zurückzuführen ist, die ja durch ihre scheinbar technizistische Perspektive den Anschein erweckt, daß Politik mehr oder weniger nur den engen Spielraum noch auszufüllen hat, der in einer von Sachzwängen beherrschten Gesellschaft besteht.

H. Scholz, Bonn:

Ich möchte auf einen Punkt von Herrn Schlotter eingehen, nämlich die Frage nach einer Prognoseinstitution. Ich möchte diese Frage so beantworten: Ja, es gibt diese Prognoseinstitution, nämlich in Gestalt der Bundesregierung. Als Beispiel möchte ich nennen die "Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985" aus dem Bundeswirtschaftsministerium, und ich möchte ganz vorsichtig daran erinnern, daß im "Bericht zur Lage der Landwirtschaft" im Jahre 1970 eine Prognose für die Landwirtschaft bis zum Jahre 1980 enthalten ist, nachdem die Wissenschaftler im Jahre 1960 bereits einen solchen Versuch gemacht hatten. Dieser Versuch ist noch recht kümmerlich, aber es war wenigstens ein Anfang, und wir sind für jede Anregung dankbar, diese Dinge weiter zu entwickeln. Daher möchte ich auch hier Herrn Scheper besonders danken; er hat uns eine sehr ausführliche Stellungnahme zu unserem Modell Landwirtschaft 1980 geliefert, und wir werden zwar nicht alle seine Anregungen verwirklichen können, aber sie in unserer Diskussion berücksichtigen. Leider kann ich morgen nicht anwesend sein, wenn Herr Schmitt in seinem Vortrag auf den Grünen Bericht eingehen wird, den wir übrigens in Zukunft "Agrarbericht" nennen sollten. Ich muß nämlich morgen an einem praktischen Akt der Willensbildung teilnehmen und möchte deshalb schon jetzt - unbeschadet des Erstinformationsrechtes des Bundestages und daher nicht für die Presse bestimmt - einiges zur beabsichtigten Umgestaltung des Grünen Berichtes mitteilen. Der "Agrarbericht" soll sich demnach wie folgt gliedern:

1. Analyse der Lage und Erfolgskontrolle der bisherigen Maßnahmen,
2. Projektion der voraussichtlichen Entwicklung; kurz- und langfristige Vorausschau,
3. Formulierung der Ziele aufgrund der Analyse und der Vorausschau,
4. zielkonforme Ausrichtung der Maßnahmen der Bundesregierung.

Diese Disposition läßt immerhin erkennen, daß die vergangenheitsbezogene Betrachtung zugunsten einer eingehenderen Darstellung der zukünftigen Entwicklung und der vorgesehenen Maßnahmen eingeschränkt werden soll. Wir wollen auch die Situation auf den Agrarmärkten mit einbeziehen mit einem speziellen Bericht zur Situation der EWG-Agrarmarktordnung. Die Beamten des Ministeriums möchten ferner den ersten Versuch einer Erfolgskontrolle für ausgewählte Maßnahmen unternehmen. Wir denken dabei nicht an "high sophisticated cost-benefit-analysis", die in der Anwendung auf politische Maßnahmen ohnehin umstritten ist; aber wir wollen jedenfalls einen ersten Versuch in dieser Richtung unternehmen und zugleich den Textteil des Agrarberichtes verkürzen. Idealziel: 50 Druckseiten, damit der Politiker ihn auch lesen kann, und er wirklich zu einem Entscheidungsinstrument wird. Den Wünschen derjenigen, die den Agrarbericht als Dokumentationsband ansehen, wollen wir Rechnung tragen in einem ausführlichen Materialband.

G. Gäfgen, Konstanz:

Mir scheinen vor allen Dingen zwei wesentliche Punkte hier berührt zu werden. Der eine ist der grundlegende Einwand, vor allen Dingen

von Herrn Timmermann, ob nicht die Diskussion, die wir hier führen, vielleicht selbst Ausdruck eines Systemzwanges ist. Der andere Punkt ist das Problem, das als "Zielplanung" angesprochen wurde, weil das ja immer bedeutet, daß man die Ziele wieder aus anderen Zusammenhängen rechtfertigen muß, daß man also das Problem einer ultima ratio aufwirft. Aber dazu möchte ich Herrn Schneider das Wort geben.

H.K. Schneider, Münster:

Es wäre insgesamt allzu Vieles zu sagen. Ich möchte mich daher zunächst dem von Herrn Timmermann aufgeworfenen Problem zuwenden, bei dem ich in der Interpretation der Handlungsmöglichkeiten wohl auf einer etwas anderen Linie bin als Habermas, Offe und andere. Ich glaube jedenfalls, daß wir hier eine Reihe von Möglichkeiten haben, diese Zwänge, die in der Tat mitdeterminierend hinter den "Ursachen" stehen, entscheidend durch Entwicklung neuer Institutionen und Prozesse zu verringern. Offe selbst hat in diesem Zusammenhang zu den Fragen der Stadtplanung und Regionalplanung gesagt, daß wir aus den vom derzeitigen System ausgeübten Zwängen, in denen es gar nicht möglich ist, die wirklichen Bedürfnisse zu artikulieren, nur herauskommen, wenn wir in diesem Bereich neue Institutionen entwickeln. Den Gedanken habe ich aufgenommen und halte ihn für sehr wichtig sowie auch für realisierbar. Das gleiche gilt für andere Bereiche der Politik. Ich bin also nicht etwa der Meinung, daß wir untätig vieles hinnehmen müßten und daß alles, was hier geschieht, sozusagen Ausdruck von Zwängen ist, die das System ausübt.

Dankbar bin ich für die Ergänzungen in der Therapie. Ich hatte meine Vorschläge nur eben konzentriert auf die meiner Meinung nach wichtigsten. Im übrigen wäre zu diesem Thema noch sehr viel zu sagen; aber Sie können sicher sein, daß in den nächsten Jahren die Diskussion über dieses Thema nicht abreißen wird.

DER ÖKONOMISCHE DATENKLANZ AGRARPOLITISCHER
ENTSCHEIDUNGEN

von

G. W e i n s c h e n c k ,

Institut für Wirtschaftslehre des Landbaues der
Universität Hohenheim, Stuttgart-Hohenheim

1	Einleitung	21
2	Gleichgewichtsbedingungen	22
3	Nachfrage- und angebotsorientierte Abwei- chungen vom Gleichgewichtszustand	22
3.1	Der Entscheidungsspielraum der Agrarpolitik in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstums- stadien	25
4	Die Entwicklung im Deutschen Reich und der Bundesrepublik	26
4.1	Die Entwicklung im nachfrageorientierten Wachstumsstadium	29
4.2	Importe oder Entwicklung der inländischen Pro- duktionsgrundlagen?	29
4.3	Das angebotsorientierte Wachstumsstadium nach dem 2. Weltkrieg	30
5	Die Entwicklung in der EWG	32

1 Einleitung

Die Frage nach dem ökonomischen Datenkranz agrarpolitischer Ent-
scheidungen umfaßt praktisch alle wirtschaftspolitischen Eingriffs-
möglichkeiten im Agrarsektor. Sie reicht von dem Agrarrecht über
die mögliche Einflußnahme des Staates auf die Organisation der
Produktion in individuellen oder genossenschaftlich geleiteten Be-
trieben, über das Kredit-, Beratungs- und Ausbildungswesen und die
Organisation des Marktwesens bis zur Beeinflussung der Preis- und
Einkommenspolitik. Die Behandlung des gesamten Themenbereiches ist
daher allenfalls in einem Buch möglich. Ein Vortrag erfordert Be-
schränkung auf einen der zahlreichen Aspekte. Ich habe unter ihnen
den Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Datenkranz und den Mög-
lichkeiten der staatlichen Einflußnahme auf die Preis- und Einkom-
menspolitik für den Agrarsektor ausgewählt und will mit dieser Ein-
schränkung untersuchen, wie sich Größe und Beschaffenheit des
agrarpolitischen Entscheidungsspielraums in denjenigen Volkswirt-

schaften verändern, in denen bei Beginn der industriellen Entwicklung die Außenhandelsbilanz für Nahrungsmittel ungefähr ausgeglichen und die verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche im großen und ganzen in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist.

2. Gleichgewichtsbedingungen

Wenn die Lenkung des Wirtschaftsprozesses ausschließlich dem Markt überlassen bleibt, stellt sich in jeder Phase des Wirtschaftswachstums ein Agrarpreinsniveau ein, das Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringt und eine bestimmte Entlohnung der im Agrarsektor eingesetzten Produktionsfaktoren zur Folge hat.

Im folgenden wird als Gleichgewicht bezeichnet, wenn die beiden folgenden Bedingungen im Durchschnitt mehrerer Jahre erfüllt sind:

1. Wenn das Marktgleichgewicht hergestellt ist, d.h. wenn die Summe aus inländischer Nachfrage, Exporten und beabsichtigter Vorratshaltung der Summe aus inländischem Angebot und Importen gleich ist.
2. Wenn die Entlohnung der marginalen Faktoren im Agrarsektor im Vergleich zur erzielbaren Entlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen bei einer als angemessen betrachteten Grundrente weder nach oben noch nach unten eine allgemein akzeptierte Grenze überschreitet.

Abweichungen von dem so definierten Gleichgewichtszustand liegen dementsprechend vor, wenn das Marktgleichgewicht nur bei Preisen hergestellt werden kann, bei denen die Unterschiede zwischen der Entlohnung der im Agrarsektor eingesetzten marginalen Produktionsfaktoren und der erzielbaren Entlohnung in anderen Wirtschaftsbereichen allgemein akzeptierte Grenzen im Durchschnitt mehrerer Jahre entweder nach oben oder nach unten überschreiten.

3. Nachfrage- und angebotsorientierte Abweichungen vom Gleichgewichtszustand

Abweichungen von dem so definierten Gleichgewichtszustand, der sich bei reibungslosem Funktionieren des Marktmechanismus immer einstellen müßte, ergeben sich nach zahlreichen Untersuchungen im wesentlichen aus folgenden Gründen 1):

1. Mit dem Bevölkerungswachstum und den technischen Fortschritten sind Faktoren wirksam, die der Lenkung durch den Marktmechanismus gar nicht oder nur sehr begrenzt zugänglich sind. Diese Kräfte wirken auf eine jeweils gegenläufige Störung eines einmal erreichten Gleichgewichtszustandes hin.
2. Niveau und Struktur der Nachfrage sind mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen ständigen Wandlungen unterworfen.

1) COCHRANE, W.W.: Farm prices myth and reality. University of Minnesota 1958.

PLATE, R. u. WOERMANN, E.: Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. Sonderheft 14 der Agrarwirtschaft - und die dort angegebene Literatur.

3. Die Produktionskapazität, insbesondere der Einsatz von Arbeitskräften und Fläche, kann den aus Bevölkerungswachstum, technischen Fortschritten und Wandlungen der Nachfragestruktur resultierenden Veränderungen des Marktgleichgewichts nicht hinreichend schnell angepaßt werden 1).
4. Die Preiselastizität der Nachfrage und die Preiselastizität der Ausnutzung vorhandener Produktionskapazitäten (kurzfristige Preiselastizität des Angebots) sind mindestens zu Beginn und im fortgeschrittenen Stadium des Wachstumsprozesses so niedrig, daß sich Veränderungen des Marktgleichgewichts nur durch Preisänderungen ausgleichen lassen, die den von der Gesellschaft noch als tragbar empfundenen Schwankungsbereich der Agrarpreise entweder nach oben oder nach unten überschreiten.

Art und Umfang von zeitweiligen Ungleichgewichten hängen im wesentlichen also ab:

1. Von den Zuwachsraten der Bevölkerung,
2. von den Produktivitätsfortschritten im landwirtschaftlichen und im gewerblichen Sektor,
3. von der Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten,
4. von der kurz- und langfristigen Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage nach Agrarprodukten.

Wir wollen im folgenden zwischen neutralen, nachfrageorientierten und angebotsorientierten Veränderungen des Gleichgewichtszustandes unterscheiden. Neutrale Veränderungen des Gleichgewichtszustandes liegen vor, wenn sich Angebot, Nachfrage und Produktivität unter dem Einfluß von Bevölkerungswachstum, Zunahme von Pro-Kopf-Einkommen und technischen Fortschritten so entwickeln, daß sich das Markt- und Einkommensgleichgewicht ohne wesentliche Veränderungen der Außenhandelsbilanz mit Nahrungsmitteln und ohne wesentliche Veränderungen des realen Agrarpreisniveaus herstellen lassen.

Nachfrageorientierte Veränderungen liegen vor, wenn sich Angebot und Nachfrage so verändern, daß sich das Marktgleichgewicht nur durch eine fühlbare Erhöhung des realen Agrarpreisniveaus oder durch eine Erhöhung der Importe oder Verringerung der Exporte erhalten läßt. Angebotsorientierte Veränderungen des Gleichgewichts liegen vor, wenn sich Bevölkerung, Pro-Kopf-Einkommen und technische Fortschritte so entwickeln, daß sich das Marktgleichgewicht im Agrarsektor nur durch eine Verminderung der Importe (bzw. Erhöhung der Exporte) oder durch eine Senkung des realen Agrarpreisniveaus herstellen läßt. Dementsprechend kann dann das Einkommensgleichgewicht nur durch eine Verminderung des Faktoreinsatzes erreicht werden.

Übersicht 1 zeigt typische Datenkonstellationen für Bevölkerungswachstum, Produktivitätsfortschritte und Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten, bei denen nachfrage- oder angebotsorientierte Veränderungen des Gleichgewichtszustandes entstehen können. Dabei ist der Einfachheit halber angenommen worden, daß der Zuwachs der Pro-Kopf-Einkommen dem Zuwachs der Produktivitätsfortschritte entspricht.

1) Zur Definition der Produktionskapazität vgl. S. 35

Übersicht 1: Bevölkerungszuwachs, Produktivitätszuwachs und Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsstadien

Bevölkerungszuwachs in v.H. je Jahr	Produktivitätszuwachs in v.H. je Jahr		Einkommenselastizität der Nachfrage	
	gewerbl. Sektor	Agrarsektor	nachfrageorientiertes Stadium	angebotsorientiertes Stadium
1	2	2	$\epsilon > 0,5$	$\epsilon < 0,5$
1	4	4	$\epsilon > 0,75$	$\epsilon < 0,75$
1	6	6	$\epsilon > 0,83$	$\epsilon < 0,83$
2	2	2	$\epsilon > 0$	$\epsilon < 0$
2	4	4	$\epsilon > 0,5$	$\epsilon < 0,5$
2	6	6	$\epsilon > 0,66$	$\epsilon < 0,66$

Mit dieser Vereinfachung zeigt Übersicht 1 folgendes:

1. Bei gegebenem Bevölkerungswachstum und gleichen Produktivitätsfortschritten im gewerblichen Sektor und im Agrarsektor ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einem nachfrageorientierten zu einem angebotsorientierten Stadium erfolgt, um so höher, je größer der Produktivitätszuwachs im Gefolge technischer Fortschritte ist.
2. Bei gegebenem Produktivitätszuwachs ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsorientierten Marktsituation erfolgt, um so niedriger, je schneller die Bevölkerung wächst.

Bei unterschiedlichen Produktivitätsfortschritten im gewerblichen und im landwirtschaftlichen Sektor ist die Schwelle der Einkommenselastizität, bei der der Übergang von einem nachfrageorientierten zu einem angebotsorientierten Zustand erfolgt, um so niedriger, je größer der Produktivitätszuwachs im gewerblichen Sektor im Vergleich zum Produktivitätszuwachs im Agrarsektor ist.

Mit fortschreitender volkswirtschaftlicher Entwicklung nimmt die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen ständig ab. Für die jährlichen Zuwachsraten der Bevölkerung und die Produktivitätsfortschritte lassen sich allgemeingültige Veränderungsstendenzen mit Sicherheit nicht angeben. Die bisher vorliegenden Erfahrungen lassen jedoch folgendes vermuten:

- a) Die Zuwachsraten der Bevölkerung stellen sich nach einem häufig sprunghaften Anstieg vor oder zu Beginn der industriellen Wachstumsphase auf relativ konstante Werte ein, die jedoch in kurzen Zeitabschnitten in verhältnismäßig weiten Grenzen schwanken können.
- b) Die Zuwachsraten der Produktivität sind langfristig für bestimmte Wachstumsstadien relativ konstant. Zwischen verschiedenen Wachstumsphasen lassen sich häufig relativ große Unterschiede nach-

weisen. Sie beruhen z.T. darauf, daß die Zuwachsraten der Industrieproduktion bei fortschreitender Entwicklung einen zunehmenden Einfluß auf die Zunahmeraten der Gesamtproduktion gewinnen, z.T. beruhen sie auf Ursachen, die einer näheren Untersuchung bedürften. Allgemeingültige Beziehungen zwischen Wachstumsraten und wirtschaftlichem Entwicklungsstadium lassen sich bislang nur schwer nachweisen.

Für Volkswirtschaften, in denen bei Beginn des industriellen Wachstumsprozesses die vorhandene landwirtschaftliche Nutzfläche vollständig in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist, und in denen die Zunahmeraten der Bevölkerung nicht oder nicht wesentlich steigen und die Produktivitätsfortschritte entweder konstant sind oder zunehmen, kann man zwischen einem nachfrageorientierten und einem angebotsorientierten Wachstumsstadium unterscheiden. Zu Beginn des Wirtschaftswachstums wächst die Nachfrage nach Agrarprodukten bei hoher Einkommenselastizität relativ schnell. Technische Fortschritte werden dagegen in der Regel im Agrarbereich zunächst nur zögernd realisiert. Die Nachfrage tendiert dazu, dem Angebot vorauszuweichen. Agrarpreise und Grundrente haben steigende Tendenzen.

Bei fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung verringert sich vor allem die Zunahme des Pro-Kopf-Verbrauchs infolge abnehmender Einkommenselastizitäten. Der jährliche Nachfragezuwachs tendiert dazu, sich bei Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen zwischen 0,1 und 0,3 bei einem Bevölkerungszuwachs zwischen 0,6 und 1 v.H. und bei einer Zunahme des Brutto-sozialprodukts von 4 - 6 v.H. auf relativ stabile Zunahmeraten von 1 - 2 v.H. einzupendeln. Demgegenüber werden wegen der besser organisierten Forschungsmöglichkeit neue Erfindungen nicht nur in rascherer Folge gemacht, sondern eine besser ausgebildete und einkommensbewußtere landwirtschaftliche Bevölkerung erkennt und realisiert neue technische Möglichkeiten schneller. Die Produktivitätsfortschritte im Agrarbereich tendieren dazu, die Zunahmen der Nachfrage zu übersteigen.

3.1 Der Entscheidungsspielraum der Agrarpolitik in nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsstadien

Der Entscheidungsspielraum der staatlichen Agrarpolitik hängt im nachfrageorientierten Wachstumsstadium im wesentlichen von der Versorgungslage des Weltmarktes mit Nahrungsmitteln und dem Exportpotential des nichtlandwirtschaftlichen Sektors ab.

Bei unzureichendem Weltmarktangebot oder (und) geringerer Exportkraft des nichtlandwirtschaftlichen Sektors besteht praktisch nur eine Alternative. Alle Anstrengungen sind auf die Steigerung der Produktion gerichtet, und zwar durch Förderung technischer Fortschritte, Anpassung der Struktur- und Eigentumsverhältnisse an die Erfordernisse marktorientierter technisch fortschrittlicher Erzeugung und die Erhaltung eines Preisniveaus, das auf der einen Seite noch hinreichenden Anreiz für eine Produktionssteigerung bietet, auf der anderen Seite aber die Entwicklung des industriellen Sektors so wenig wie möglich belastet. Im Rahmen dieser Zielsetzung ist der Entscheidungsspielraum der staatlichen Agrarpolitik durch die Wahl zwischen den Methoden gekennzeichnet, die zur Durchsetzung von Produktivitätssteigerungen geeignet sind. Er erstreckt sich auf die Organisation der Produktion, die Gestaltung des Forschungs-,

Ausbildungs- und Beratungswesens, auf das Kreditsystem und die Investitionslenkung, auf das Steuersystem und die Preisbeeinflussung. Im einzelnen wird er durch das herrschende Wirtschaftssystem, den Bildungsgrad der Landbevölkerung und andere soziologische und psychologische Voraussetzungen bestimmt, auf die im einzelnen einzugehen den Rahmen dieses Vortrages sprengen würde.

Bei entsprechender Versorgungslage des Weltmarktes und hinreichend entwickelter Exportkraft des industriellen Sektors oder bei Vorhandensein leicht erschließbarer Rohstoffquellen, wie beispielsweise Öl, lauten die Alternativen:

Entwicklung der inländischen Produktion, selbst wenn dafür Kosten und Preise in Kauf genommen werden müssen, die über denen des Weltmarktes liegen

o d e r

internationale Arbeitsteilung durch Erhöhung der Agrarimporte und Beschränkung der eigenen Erzeugung auf den Teil, der zu Weltmarktpreisen produziert werden kann.

Im angebotsorientierten Wachstumsstadium hängt der Entscheidungsspielraum im wesentlichen von dem noch bestehenden Importbedarf und den bestehenden Exportmöglichkeiten ab. Solange die Befriedigung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf absehbare Zeit nennenswerte Importe auch dann erfordert, wenn alle Produktivitätsfortschritte im Agrarsektor bei unverändertem Einsatz von Arbeitskräften und Fläche in eine Ausdehnung des Produktionsvolumens umgesetzt werden, lautet die Alternative:

Verringerung der Importe und weitgehende Ausrichtung des Preisniveaus an den einkommenspolitischen Zielen für den Agrarsektor

o d e r

Verringerung des inländischen Produktionszuwachses durch Verminderung des Faktoreinsatzes im Agrarbereich und damit Orientierung des Preisniveaus entweder am Weltmarkt oder mindestens an einem Schwellenwert, bei dem ein hinreichender Abwanderungsanreiz aus dem Agrarsektor besteht.

Wenn die inländische Nachfrage aus der inländischen Erzeugung vollständig oder nahezu vollständig gedeckt wird, besteht nur noch die zuletzt genannte Möglichkeit. Der Spielraum der staatlichen Agrarpolitik wird auf die Wahl der Methoden eingeengt, die geeignet erscheinen, den Faktoreinsatz so zu lenken, daß das Einkommensgleichgewicht und das Marktgleichgewicht erhalten bleiben bzw. hergestellt werden. Die verfügbaren kombiniert oder isoliert anzuwendenden Methoden reichen von einer gezielten regionalen Wirtschaftspolitik über Preissenkungen bis zu Angebotsbeschränkungen, Stilllegungsprämien und direkten Einkommensübertragungen.

4 Die Entwicklung im Deutschen Reich und der Bundesrepublik

Der Übergang von einem nachfrage- zu einem angebotsorientierten Wachstumsstadium erfolgt in den europäischen Industriestaaten, in denen die verfügbare Nutzfläche bei Beginn der industriellen Entwicklung vollständig oder doch nahezu vollständig in den Produktionsprozeß eingeschaltet ist, im 4. oder im Übergang zum 5. der von

ROSTOW 1) unterschiedenen Wachstumsstadien, also in der 2. Hälfte der sogenannten Reifezeit oder mit dem Eintritt in das Zeitalter des Massenkonsums.

Übersicht 2: Die Wachstumsraten von Nettoinlandsprodukt, Bevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen (in v.H.)

	1850 - 1913	1950 - 1959
1 Nettoinlandsprodukt (in Preisen von 1913)	2,6	6,6
2 Bevölkerung	1,0	1,1
3 Nettoinlandsprodukt pro Kopf (in Preisen von 1913)	1,6	5,5

Quelle: Errechnet von HENRICHSMEYER, W. nach: W.G. HOFFMANN und Mitarbeiter. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft ... a.a.O.

Übersicht 3: Die Wachstumsraten von Nettoinlandsprodukt, Faktoreinsatz und Bevölkerung in v.H.

	1850 - 1913	1950 - 1959
<u>Gesamte Volkswirtschaft</u>		
1 Nettoinlandsprodukt 1)	2,6	6,6
2 Erwerbstätige	1,2	2,5
3 Arbeitsaufwand in Std 2)	0,9	1,8
4 Kapitalstock 1)	2,7	5,0
<u>Landwirtschaft 3)</u>		
6 Beitrag zum Nettoinlandsprodukt 1)	1,6	2,6
7 Erwerbstätige	0,4	- 2,8
8 Kapitalstock 1)	1,1	1,7
9 Landwirtschaftliche Nutzfläche	0	0

Quelle: Zusammengestellt und z.T. errechnet von HENRICHSMEYER, W. nach: W.G. HOFFMANN und Mitarbeiter. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft ... a.a.O.

- 1) In Preisen von 1913
- 2) Unter Berücksichtigung der pro Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit, jedoch ohne Korrekturen für Arbeitsintensität und -qualität.
- 3) Einschließlich Fischerei und Forstwirtschaft, die statistisch von der Landwirtschaft nicht zu trennen sind.

1) ROSTOW, W.W.: Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Cambridge University Press 1960.

Übersicht 4: Änderungen von Produktivität und Kapitalintensität
in v.H. 1)

	1850 - 1913	1950 - 1959
<u>Gesamte Volkswirtschaft</u>		
1 Arbeitsproduktivität je Beschäftigten	1,4	4,1
2 Kapitalproduktivität	- 0,1	1,6
3 Kapitalintensität	1,5	2,5
4 Globalproduktivität 2)	0,9	3,4
<u>Landwirtschaft</u>		
1 Arbeitsproduktivität	1,2	5,4
2 Flächenproduktivität	1,6	2,6
3 Kapitalproduktivität	0,5	0,9
4 Kapitalintensität	0,7	4,5
5 Globalproduktivität 2)	1,0	3,9

Quelle: Errechnet aus den in Übersicht 3 zusammengestellten Zahlen.

- 1) Bei der Errechnung der Produktivitätsänderungen ist zu beachten, daß einmal der verfügbare, also nicht der ausgenutzte Kapitalstock und zum anderen die Erwerbstätigen und nicht die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden wegen mangelnder statistischer Information als Bezugsgröße gewählt werden mußten.
- 2) Die Veränderungsraten der Globalproduktivitäten sind als Differenz der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der mit den durchschnittlichen Faktorentlohnungsanteilen gewogenen Wachstumsraten der Erwerbstätigen und des Kapitalstocks errechnet worden. Sie weichen von den bei HOFFMANN angegebenen Werten, die aus den Durchschnitten von Jahr zu Jahr errechneter Fortschrittsraten ermittelt wurden, etwas ab. Die abweichende Berechnungsart scheint im Interesse der Vergleichbarkeit mit den anderen Produktivitätszahlen angebracht. (Bei HOFFMANN sind wegen unterschiedlicher Berechnungsverfahren die Raten für die Veränderung der Arbeitsproduktivität und der Globalproduktivität gleich! Siehe HOFFMANN, a.a.O., S. 20 und 28).

Die Übersichten 2 - 4 zeigen die in diesem Zusammenhang wichtigsten Kenndaten der wirtschaftlichen Entwicklung für das Deutsche Reich bzw. die Bundesrepublik, wie sie HENRICHSMEYER 1) nach Zahlen von HOFFMANN für den Zeitraum von 1850 bis 1960 errechnet hat. Der Vergleich der Zahlen mit Übersicht 1 läßt leicht erkennen, daß sich die Entwicklung bis 1913 in einem im wesentlichen nachfrageorientierten Wachstumsstadium vollzieht, während nach 1950 der Übergang in ein angebotsorientiertes Wachstumsstadium erfolgt.

- 1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel der westdeutschen Landwirtschaft. Einige modelltheoretische Untersuchungen. Habilitationsschrift, Stuttgart-Hohenheim 1969.

4.1 Die Entwicklung im nachfrageorientierten Wachstumsstadium

Die Entwicklung seit Mitte des vorigen Jahrhunderts bis zum Beginn des ersten Weltkrieges läßt sich in großen Zügen und unter Beschränkung auf die für den Agrarsektor relevanten Tatbestände wie folgt beschreiben 1):

1. Die Bevölkerung steigt mit jährlichen Wachstumsraten, die im Durchschnitt der Jahrzehnte zwischen 0,8 und 1,4 v.H. schwanken, annähernd kontinuierlich an. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate beträgt 1 v.H.
2. Das Netto-Inlandsprodukt steigt im Durchschnitt um 2,6 und je Kopf der Bevölkerung um 1,6 v.H. an.
3. Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten liegt nach Berechnungen von HOFFMANN zwischen 0,8 und 0,9.
4. Der Verbrauch an Nahrungsmitteln steigt in Preisen von 1913 jährlich um 2,3 und je Kopf der Bevölkerung um 1,3 v.H.. Die Ausgaben an Nahrungsmitteln belaufen sich auf mehr als 40 v.H. der Ausgaben für den gesamten privaten Verbrauch, die jährlich um 2,4 und je Kopf der Bevölkerung um 1,4 v.H. steigen.

Der Produktivitätszuwachs in der Landwirtschaft entspricht etwa dem Produktivitätszuwachs in der übrigen Wirtschaft. Bei dem im Vergleich zu dem Produktivitätsanstieg relativ hohen Bevölkerungszuwachs und der relativ hohen Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln ergibt sich für den Agrarsektor eine nachfrageorientierte Situation. Zielsetzung und Maßnahmen der Agrarpolitik sind dementsprechend zunächst fast einseitig auf Produktionssteigerung ausgerichtet.

4.2 Importe oder Entwicklung der inländischen Produktionsgrundlagen?

Die oben genannte Alternative, möglichst weitgehende Steigerung der eigenen Produktion in den Grenzen der inländischen Nachfrageentwicklung oder Steigerung der Importquote und Verminderung der eigenen Produktion oder mindestens des Produktionszuwachses, stellt sich für die deutsche Agrarpolitik am Anfang der 90er Jahre. Zu dieser Zeit hat sich die Versorgungslage auf dem Weltmarkt durch verkehrstechnische Fortschritte und als Folge der Erschließung der Agrarräume in den USA und anderer Überseegebiete grundsätzlich gewandelt. Zugleich ist die Exportkraft des industriellen Sektors soweit gewachsen, daß eine Erhöhung der Nahrungsmittelimporte ohne nachteilige Folgen für die Zahlungsbilanz möglich wird.

1) HOFFMANN, W.G. und Mitarb.: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Berlin, Heidelberg, New York 1965.

HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

BITTERMANN, E.: Die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland 1800 - 1950. Kühn-Archiv, 70. Band, 1956.

Das Ergebnis der Auseinandersetzung, dessen Folgen bis heute spürbar sind, ist bekannt. Nach einem heftigen Streit, auf dessen politische Hintergründe ich im Rahmen des hier gestellten Themas nicht eingehen kann, entscheidet sich die deutsche Wirtschaftspolitik für den Vorrang der inländischen Produktion.

Während der gesamten Wachstumsphase wird der Produktivitätszuwachs im Agrarsektor dementsprechend fast ausschließlich für eine Ausdehnung der Erzeugung genutzt. Der Einsatz von Arbeitskräften und Fläche bleibt bei steigendem Kapitaleinsatz nahezu unverändert. Trotzdem gelingt die Erhaltung des Marktgleichgewichts nur durch Steigerung der Importe, die vor allem in der zweiten Hälfte des betrachteten Zeitraumes von rd. 5 auf 10 - 15 v.H. des gesamten Nahrungsmittelverbrauchs ansteigen. Obwohl das reale Agrarpreinsniveau - von einer kurzen Unterbrechung während der Getreidekrise abgesehen - mäßig und das Preisniveau für tierische Erzeugnisse kräftig ansteigt, nehmen die Arbeitseinkommen im Agrarbereich mit jährlich 1,5 v.H. etwas langsamer zu als in der übrigen Wirtschaft. Das im Agrarsektor erzielte Arbeitseinkommen beträgt schätzungsweise 65 - 75 v.H. des Arbeitseinkommens in der Gesamtwirtschaft 1).

Offenbar bewegen sich diese Entlohnungsunterschiede jedoch in den damals akzeptierten Grenzen. Eine weiterreichende Diskussion über die Einkommenslage der Landwirtschaft entsteht jedenfalls nach Überwindung der Getreidekrise nicht und die Wanderung von Arbeitskräften aus den ländlichen Räumen in die Städte beschränkt sich auf den Bevölkerungsüberschuß.

4.3 Das angebotsorientierte Wachstumsstadium nach dem 2. Weltkrieg

Der Übergang in die angebotsorientierte Wachstumsphase zeichnet sich zwischen beiden Weltkriegen bei rückläufigen Nahrungsmittelimporten bereits ab. Deutlich erkennbar wird er für die Bundesrepublik erst nach dem 2. Weltkrieg vollzogen.

Die Zahlen in den Übersichten 2 - 4 lassen diesen Übergang deutlich erkennen.

Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten ist unter 0,5 gesunken. Die Zunahme des Pro-Kopf-Verbrauchs konzentriert sich - dem bereits erreichten Versorgungsniveau entsprechend - fast ausschließlich auf Obst, Feingemüse und Erzeugnisse der Veredlungswirtschaft. Der gesamte Verbrauch an Nahrungsmitteln nimmt - gemessen in konstanten Kleinhandelspreisen - im Durchschnitt des Jahrzehnts um 3,3 v.H. zu.

Die Produktivitätsfortschritte übertreffen diejenigen der Wachstumsperiode bis 1913 um mehr als das Doppelte. Sie sind in der Landwirtschaft etwas höher als in der Gesamtwirtschaft und beruhen im Gegensatz zur Periode bis 1913 nicht vorwiegend auf biologisch-technischen, sondern mindestens in der Hälfte des 2. Jahrzehnts überwiegend, wenn auch keineswegs ausschließlich, auf mechanisch-technischen Fortschritten.

Für das Verständnis der Veränderungen der Struktur des agrarpolitischen Entscheidungsspielraumes, die sich im Vergleich zu der Zeit

1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

vor dem ersten Weltkrieg vollzogen haben, ist es notwendig, sich zu vergegenwärtigen, daß sich mechanisch-technische Fortschritte und biologisch-technische Fortschritte bei jeweils unverändertem Einsatz von Fläche und Arbeitskräften unterschiedlich auf das Angebot auswirken.

Mechanisch-technische Fortschritte führen vor allem zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität bei unverändertem Einsatz von Arbeitskräften und Fläche und dementsprechend zu einer Ausdehnung vor allem arbeitsintensiver Betriebszweige und der Getreideveredlung.

Biologisch-technische Fortschritte führen im allgemeinen zu einer Erhöhung sowohl der Flächen als auch der Arbeitsproduktivität. Wenn die Produktivitätsfortschritte alle Produktionszweige gleichmäßig begünstigen, kommt es bei unverändertem Einsatz von Fläche und Arbeitskräften zu einer proportionalen Ausdehnung der Produktion.

Wenn im Laufe des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses der Produktivitätszuwachs im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte über den Nachfragezuwachs hinausgeht, wird der Entscheidungsspielraum weitgehend durch den Einfuhrbedarf für die Produktion arbeitsintensiver Betriebszweige und Erzeugnisse der Getreideveredlung bestimmt. Der Entscheidungsspielraum gegenüber Produktivitätssteigerungen aus biologisch-technischen Fortschritten, die über den Nachfragezuwachs hinausgehen, hängt dagegen von dem durchschnittlich erreichten Selbstversorgungsgrad mit im Inland hergestellten Erzeugnissen bzw. der Größe des Einfuhrbedarfs für ein beliebiges im Inland herstellbares Agrarprodukt ab.

In der Bundesrepublik betrug der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad im Durchschnitt der Jahre 1949/50 bis 1951/52 74 v.H.. Zur Befriedigung der Inlandsnachfrage mußten 30 v.H. des benötigten Getreides, aber nur 5 v.H. des verbrauchten Schweinefleisches und 2 v.H. der verbrauchten Butter eingeführt werden.

Die theoretischen Entscheidungsalternativen, die für die deutsche Agrarpolitik zwischen 1950 und 1960 bestehen, lassen sich daher angesichts der Struktur des Imports wie folgt darstellen:

Alternative 1: Ausnutzung des Einfuhrspielraums für Bodenerzeugnisse. Die Inlandspreise für Bodenerzeugnisse, insbesondere für Getreide, können bei Beachtung der entsprechenden Preisrelationen, die sich aus den relativen Kosten ergeben, an den Zielen der Einkommenspolitik für den Agrarsektor ohne Gefährdung des inländischen Marktgleichgewichts orientiert werden. Werden sie dabei über das Weltmarktpreisniveau angehoben, so ergibt sich die Notwendigkeit, den erforderlichen Außenhandelsschutz auch auf die übrigen Agrarerzeugnisse auszudehnen. Produktionssteigerungen im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte, die über den Nachfragezuwachs hinausgehen, lassen sich dann nur auf einem der drei folgenden Wege ausgleichen:

- 1a Exportsubventionen,
- 1b Herbeiführung des inländischen Marktausgleichs, kurzfristig durch Senkung von Erzeugerpreisen und langfristig durch Veränderung des Einsatzes von Arbeitskräften,
- 1c Herbeiführung des inländischen Marktausgleichs durch Angebotskontingentierung der betroffenen Produkte.

Alternative 2: Senkung des Preisniveaus für Bodenerzeugnisse und Veredlungserzeugnisse auf das Niveau der Weltmarktpreise und falls dann noch notwendig, Ausgleich der über den Nachfragezuwachs hinausgehenden Angebotssteigerungen durch Exporte.

Die faktische Entscheidungsfreiheit der Bundesrepublik gegenüber diesen Alternativen ist durch die grundsätzliche Entscheidung von 1890 und die sich daran anschließende mehr als 50 Jahre währende protektionistische Agrarpolitik und ihre Folgen für die Produktionsstruktur praktisch auf die Alternativen 1a, 1b, 1c reduziert worden. Unter diesen entscheidet sich die deutsche Agrarpolitik für die Alternative 1b, die faktisch einen Kompromiß zwischen den Alternativen 1a und 2 bedeutet. Im Gegensatz zu Alternative 1a erfordert sie eine Anpassung des Arbeitskräftebesatzes an die Produktivitäts- und Absatzmöglichkeiten am Inlandsmarkt, ohne eine krisenhafte Veränderung zu erzwingen. Die mit der Alternative 1b faktisch eingeleitete Verringerung des Arbeitskräftebesatzes erfolgt - allerdings zunächst nicht programmatisch - und wie das Beispiel der Milchpreise und Zuckerrübenkontingente zeigt - auch nicht immer konsequent.

Der entscheidende Unterschied im Vergleich zu der nachfrageorientierten Wachstumsphase bis 1913 besteht daher in einem Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte. Zwischen 1950 und 1960 vermindert sich die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen - umgerechnet auf Vollarbeitskräfte - von 3,9 auf 2,4 Mill., also um mehr als ein Drittel. Während des gleichen Zeitraumes nehmen die Netto-Investitionen um fast 7 Mrd. zu. Davon entfallen allein 5,6 Mrd. auf Maschinen und Geräte zur Steigerung der Arbeitsproduktivität. Von den abwandernden Arbeitskräften entfällt die Mehrzahl zunächst auf die familienfremden ständigen Arbeitskräfte. Ihre Zahl sank um 60 v.H.. Die Zahl der familieneigenen Arbeitskräfte ging demgegenüber nur um 25 v.H. zurück. Die Abwanderung erfolgte vornehmlich aus kleineren Betrieben unter 10 ha und war mit einer Verminderung der Zahl der Betriebe über 2 ha um über 20 v.H. verbunden. Bei vergleichsweise hoher Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach tierischen Erzeugnissen gelingt die Erhaltung des Marktgleichgewichts im großen und ganzen zufriedenstellend. Der Getreideeinfuhrbedarf verringert sich von 30 auf 27 v.H. im Durchschnitt der Jahre 1957/58 - 1960/61. Für die wichtigsten Veredlungserzeugnisse bleibt ein geringfügiger Einfuhrbedarf bestehen. Allerdings ergeben sich bei Schweinefleisch und Butter zeitweilige Absatzschwierigkeiten am Inlandsmarkt. Die Herstellung des Einkommensgleichgewichts im Sinne einer paritätischen Entlohnung gelingt trotz der Gewährung von Milch- und Düngersubventionen für den Sektor als Ganzes nicht. HENRICHSMEYER 1) errechnet für den Sektor als Ganzes eine durchschnittliche Disparität von 50 - 55 v.H.. Allerdings zeigen einzelbetriebliche Untersuchungen, daß abgesehen von sehr ungünstigen natürlichen Standortbedingungen, gut geführte Betriebe über 20 ha den Anschluß an die allgemeine Einkommensentwicklung in beinahe allen Regionen finden.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß diese Periode, die durch harte Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den Berufsverbänden gekennzeichnet war, im Hinblick auf den Agrarsektor trotzdem als das 'golden age' der Bundesrepublik in die Wirtschaftsgeschichte eingeht.

5 Die Entwicklung in der EWG

Die Struktur des Entscheidungsspielraumes der Agrarpolitik für die EWG als Ganzes entspricht bei ihrer Bildung im großen und ganzen

1) HENRICHSMEYER, W.: Wachstum und struktureller Wandel ... a.a.O.

der Struktur für die Bundesrepublik am Ende der 50er Jahre. Der Einfuhrbedarf für Getreide ist zwar - gemessen am Verbrauch - um rd. die Hälfte niedriger, er stellt jedoch eine relativ stabile Größe dar, die sich nach vorliegenden Vorschätzungen in diesem Jahrzehnt zwar verringern, aber kaum auf Null reduzieren wird. Bei Veredlungserzeugnissen ist der volle Selbstversorgungsgrad außer bei Rindfleisch entweder erreicht oder überschritten.

Im Prinzip werden die agrarpolitischen Grundentscheidungen der Bundesrepublik von der EWG übernommen, allerdings mit stärkerer Betonung der Alternativen 1a und unter Abschwächung der Höhe des Außenhandelsschutzes. Im einzelnen heißt das, das Inlandspreisniveau für Bodenerzeugnisse wird über das Weltmarktpreisniveau angehoben. Der Außenhandelsschutz für Veredlungserzeugnisse wird so bemessen, daß der inländischen Erzeugung unter Berücksichtigung der höheren Futtermkosten eine eindeutige Vorzugsstellung eingeräumt wird.

Die Herstellung des inländischen Marktgleichgewichts wird jedoch nicht durch eine koordinierte Anstrengung zur Abstimmung des Faktoreinsatzes, insbesondere der Arbeitskräfte an die Produktivitätsfortschritte gesucht, sondern durch ein umfassendes System von Exportsubventionen für die wichtigsten Erzeugnisse.

Die Chancen, mit einer so konzipierten Agrarpolitik das Problem des Marktgleichgewichts und das des Einkommensgleichgewichts für den Agrarsektor zu lösen, waren angesichts der fortgeschrittenen Phase des nachfrageorientierten Wachstumsstadiums, in dem sich die beteiligten Volkswirtschaften mit einer gewissen Ausnahme von Italien bereits befanden, von vornherein gering. Bei stabilem oder abnehmendem Bevölkerungswachstum, abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen und einem anhaltenden, durch die staatliche Agrarpolitik in allen Ländern nicht unbeträchtlich geförderten Produktivitätszuwachs im Agrarsektor war das Scheitern dieser Politik vorhersehbar.

Übersicht 5: Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten der Erzeugung 1956 bis 1961 und geschätzte jährliche Zuwachsraten der Nachfrage 1958 bis 1970 auf einigen Veredlungsmärkten der EWG-Länder

Erzeugnis	durchschnittl. jährl. Zuwachsraten der Erzeugung in v.H. 1) 1956 - 1961	geschätzte jährl. Zuwachsraten der Nachfrage in v.H. 1958-1970	
		schwache Einkommenszunahmen 2)	starke Einkommenszunahmen 2)
Schweinefleisch	3,4	2,2	2,5
Geflügelfleisch	10,4	5,7	6,3
Eier	5,0	3,4	3,8

Quellen: 1) Stat. Amt der EWG, Agrarstatistik 1961 Nr. 2, 1962 Nr. 3.

2) Studien der EWG, Reihe Landwirtschaft, Heft 10.

Übersicht 5 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Erzeugung von tierischen Erzeugnissen von 1956 - 1961 und die damals geschätzte jährliche Zunahme der Nachfrage in den EWG-Ländern. Übersicht 6 zeigt den 1960 für 1970 geschätzten Selbstversorgungsgrad für die wichtigsten Erzeugnisse in der EWG.

Übersicht 6: Geschätzter Selbstversorgungsgrad für 1970 in v.H. des für 1970 geschätzten Verbrauchs

Weizen	100
Getreide insges.	86 - 88
Zucker	92 - 96
Rind- und Kalbfleisch	93 - 99
Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Eier	≥ 100
Milcherzeugnisse	101 - 112

Die tatsächliche Entwicklung entsprach teilweise der Vorschätzung, teilweise war sie noch ungünstiger. Die entstandenen Überschüsse haben im wesentlichen zwei Ursachen:

1. Die Preisrelationen wurden so festgesetzt, daß eine optimale Anpassung der vorhandenen Produktionskapazitäten an die inländische Nachfrage mißlang.
2. Die Verminderung des Arbeitskräftebesatzes blieb hinter den Zunahmeraten der Arbeitsproduktivität zurück. Zwar ging der Besatz an Arbeitskräften in der EWG zwischen 1960 und 1969 von rd. 15 Mill. auf 10 Mill. Arbeitskräfte, also um etwa ein Drittel zurück, die Produktivität nahm jedoch noch schneller zu. Allein in der Bundesrepublik, in der die Zahl der Vollarbeitskräfte - dem Durchschnitt der EWG entsprechend - um etwa ein Drittel abnahm, stieg der Beitrag der Landwirtschaft zum Brutto-Inlandsprodukt in Preisen von 1962 je Vollarbeitskraft um mehr als 6. v.H. jährlich an. Gemessen an den Absatzmöglichkeiten und den technischen Möglichkeiten der Produktion gibt es in allen Ländern der EWG immer noch zu viele landwirtschaftliche Betriebe und zu viele Landwirte.

Die Herstellung des Markt- und Einkommensgleichgewichts erfordert dementsprechend:

- a) eine Anpassung der Preisverhältnisse derart, daß die Nutzung der im Agrarsektor jeweils vorhandenen Kapazitäten an die Inlandsnachfrage angepaßt wird,
- b) eine Anpassung zunächst vor allem des Arbeitskräftebesatzes an die vorhandenen technischen Möglichkeiten und die langfristigen Absatzerwartungen.

Der Entscheidungsspielraum staatlicher Agrarpolitik, die gewillt ist, in den Grenzen sachlicher Notwendigkeit zu verbleiben, beschränkt sich auf die Wahl der Methoden, die geeignet sind, entweder die Ausnutzung der vorhandenen Produktionskapazität oder zunächst vor

allem den Arbeitskräftebesatz an die technischen und die bestehenden Absatzmöglichkeiten anzupassen 1). Dabei haben die Möglichkeiten, die Intensität der Ausnutzung vorhandener Kapazitäten durch den Preis zu steuern, unter dem Einfluß technischer Fortschritte ständig abgenommen. Die daraus resultierenden Veränderungen der kurzfristigen Preiselastizität des Angebots gehören mit der gleichzeitig erfolgenden Verringerung der Preiselastizität der Nachfrage zu den folgenreichsten Veränderungen des agrarökonomischen Datenkranzes im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. Unter dem Einfluß technischer Fortschritte sind die Grenzkosten der Ausnutzung vorhandener Kapazitäten erheblich unter die Durchschnittskosten der landwirtschaftlichen Produktion gesunken. Der Einzelbetrieb ist daher - so lange er überhaupt bestehen bleibt - auch dann noch zu einer vollen Ausnutzung seiner Ertrags- und Arbeitskapazität gezwungen, wenn die Preise unter die Durchschnittskosten sinken. Was für den Einzelbetrieb gilt, ist für die Landwirtschaft als Ganzes in gleicher Weise gültig. Sie ist in einem weiten Bereich von Preisschwankungen zur vollen Ausnutzung der jeweils vorhandenen Ertrags- und Arbeitskapazität gezwungen, wenn sie ihre Produktion am Erwerbsprinzip orientiert.

Was für die kurzfristige Preiselastizität des landwirtschaftlichen Angebots gilt, läßt sich bei steigenden Pro-Kopf-Einkommen auch für die Preiselastizität der Nachfrage sagen. Bei den im Laufe des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage sinkt auch die Elastizität der Nachfrage gegenüber Veränderungen des Agrarpreisniveaus ständig ab.

Mit anderen Worten: Mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung wird die Herstellung eines Gleichgewichts auf den Agrarmärkten im Rahmen vorhandener Kapazitäten allein durch Veränderungen des Preisniveaus in zunehmendem Maße schwieriger und schließlich praktisch unmöglich.

Diese Aussage bezieht sich zunächst auf das Preisniveau bei unveränderten Preisrelationen.

-
- 1) Die Produktionskapazität des Agrarsektors ergibt sich aus dem Umfang der Nutzfläche, der Zahl der Arbeitskräfte und dem Stand der Produktionstechnik. Sie schließt die Ertragskapazitäten des Agrarsektors und die Arbeitskapazität ein. Die Ertragskapazität ist vom Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche und ihrer Ertragsfähigkeit, sowie vom jeweiligen Stand der technischen Entwicklung abhängig. Sie zeigt an, welches Produktionsvolumen sich bei gegebener Aufteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf die einzelnen Betriebszweige herstellen läßt, wenn die Preisrelationen maximale Hektarerträge und tierische Leistungen gestatten.

Die Arbeitskapazität ist von der Zahl der Arbeitskräfte und ihrer Ausstattung mit technischen Hilfsmitteln abhängig. Sie zeigt an, welches Produktionsvolumen sich bei gegebenem Flächeneinsatz und bei gegebenem Stand der Technik herstellen läßt, wenn die Preis- und Liquiditätsverhältnisse den höchsten Grad der Mechanisierung und die Ausschöpfung der daraus resultierenden Kapazitäten zulassen.

Vgl. dazu: WEINSCHENCK, G. und MEINHOLD, K.: Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt. Stuttgart 1969.

Betriebsvereinfachung und Veränderung der Kostenstruktur im Gefolge mechanisch-technischer Fortschritte haben zwar auch im Hinblick auf die Produktionsrichtung zu einer Erschwerung der Austauschmöglichkeiten zwischen einzelnen Erzeugnissen und damit zu einer Verminderung der Preiselastizität der Produktionsrichtung geführt. Trotzdem haben sich die Möglichkeiten, das Marktgleichgewicht durch Veränderungen der Preisrelationen herzustellen, nicht im gleichen Maße verringert.

Im einzelnen werden diese Möglichkeiten durch den betriebswirtschaftlichen Verwandtschaftsgrad der betroffenen Produkte bestimmt. In der Regel ist die Preiselastizität des Angebots für ein einzelnes Produkt bei konstanten Preisen für alle übrigen Agrarprodukte um so größer, je ähnlicher die Aufwandsstruktur dieses Produkts der Aufwandsstruktur anderer Produkte ist, die in gleichen Betrieben hergestellt werden bzw. werden könnten. Je spezifischer die für die Herstellung eines Produkts erforderliche Aufwandsstruktur ist, und je höher gleichzeitig der Anteil dauerhafter spezieller Produktionsmittel am gesamten Faktoreinsatz ist, um so geringer ist im allgemeinen die Preiselastizität des Angebots, vor allem bei sinkenden Preisen. In diesem Sinn ist beispielsweise die Erzeugung von Weizen preiselastischer als die Erzeugung von Milch. Die Erzeugung von Milch ist preiselastischer als die Erzeugung von Äpfeln.

Auf der Nachfrageseite gilt Entsprechendes in Abhängigkeit von der Präferenzstruktur und der daraus resultierenden Substitutionsmöglichkeit zwischen den Produkten.

In einer Wirtschaftsgesellschaft, deren Agrarpreisniveau über dem Weltmarktpreisniveau liegt, lassen sich die Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage bei Veränderungen einzelner Produktpreise zur kurzfristigen Herstellung bzw. Erhaltung des Marktgleichgewichts jedoch nur nutzen,

- a) wenn überhaupt noch ein Einfuhrbedarf besteht,
- b) wenn die Beziehungen zwischen den eingeführten Produkten und den "Überschußprodukten" auf der Angebots- und (oder) der Nachfrageseite so sind, daß preiselastische Reaktionen zu erwarten sind.

Im Hinblick auf die EWG bedeutet das, die Möglichkeiten der europäischen Agrarpreispolitik hängen an dem dünnen Faden des noch bestehenden Einfuhrbedarfs für Getreide und Rindfleisch.

In groben Zügen läßt sich die im kommenden Jahrzehnt entstehende Situation wie folgt beschreiben:

Die EWG befindet sich in einer fortgeschrittenen Phase eines angebotsorientierten Wachstumsstadiums. Bei konstantem oder abnehmendem Bevölkerungszuwachs, weiter abnehmenden Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen und vermutlich mindestens zunächst anhaltenden hohen Zuwachsraten der Produktivität sowohl im Agrarsektor als auch in der übrigen Wirtschaft, würde der Produktionszuwachs den Nachfragezuwachs bei unverändertem Arbeitsinsatz weit überschreiten. Der Selbstversorgungsgrad für Erzeugnisse arbeitsintensiver Betriebszweige und für die Getreideveredlung ist jedoch bereits erreicht oder überschritten. Markt- und Einkommensgleichgewicht lassen sich daher nur durch einen koordinierten Einsatz von Struktur-, Sozial- und regionaler Wirtschaftspolitik wieder herstellen bzw. erhalten.

Der Selbstversorgungsgrad für Getreide wird nach vorliegenden unterschiedlichen Vorschätzungen am Ende des Jahrzehnts voraussichtlich zwischen 90 und 95 v.H. schwanken. Die Rindfleischerzeugung wird den inländischen Bedarf etwa zu 85 v.H. decken. Für das kommende Jahrzehnt besteht demnach noch ein - wenn auch schmaler - Spielraum bezüglich der Gestaltung des Getreidepreinsniveaus. Die Nutzung dieses Spielraums ist jedoch mit einem nicht unerheblichen Risiko belastet, da die Wirkungen der in den letzten Jahren realisierten biologisch-technischen Fortschritte im Getreidesektor gegenwärtig noch sehr schwer abzuschätzen sind. Langfristig ist die Möglichkeit, daß die Getreideerzeugung bei dem gegenwärtigen Flächeneinsatz die Inlandsnachfrage überschreitet, jedenfalls nicht auszuschließen. In diesem Fall müssen Struktur-, Sozial- und regionale Wirtschaftspolitik nicht nur auf die Verminderung des Arbeitskräfteeinsatzes, sondern auch auf die Verringerung des Flächeneinsatzes gerichtet sein.

Bei dem geringen Spielraum, der für Veränderungen des realen Getreidepreinsniveaus besteht, wird sich die Notwendigkeit, in sogenannten Grenzregionen Flächen stillzulegen, schon im kommenden Jahrzehnt ergeben. Mit der Verschiebung der Betriebsgröße an der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft nach oben, erhöhen sich auch die Ansprüche an Boden und Klima, die für eine rentable Landbewirtschaftung erfüllt sein müssen. Im Laufe des nächsten Jahrzehnts ist daher ein teilweiser Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion aus ihren Grenzgebieten auf den Kern der Agrarlandschaft zu erwarten. Es ist jedoch schwer abzuschätzen, ob dieser Rückzug ausreicht, um die Außenhandelsbilanz für Getreide zu entlasten.

Wenn es mit den Mitteln der Struktur-, Sozial- und regionalen Wirtschaftspolitik nicht gelingt, den Einsatz von Fläche und Arbeitskräften für den Agrarsektor so zu bemessen, daß die Produktionskapazität der Landwirtschaft den Absatzmöglichkeiten entspricht, lassen sich die Probleme des Agrarsektors, die hier behandelt wurden, nur noch durch direkte Interventionen auf den Produkt- und Faktormärkten lösen. Die Möglichkeiten, die Kapazitätsausnutzung allein durch die Preispolitik zu lenken, daß Markt- und Einkommensgleichgewicht in dem hier definierten Sinn wenigstens annähernd hergestellt werden, sind angesichts der weiter sinkenden Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage gering.

Die Schwierigkeiten einer koordinierten Strukturpolitik sind bereits in der EWG offenbar unüberwindbar hoch. Sie werden mit ihrer Erweiterung noch zunehmen. Die EWG-Agrarpolitik wäre daher gut beraten, wenn sie direkte Eingriffe auf den Produkt- und Faktormärkten wenigstens in ihren sachlichen Grundlagen so weit wie möglich vorbereitet. Bei einem zeitweiligen Versagen der Strukturpolitik stellen diese Maßnahmen dann die vermutlich einzige Alternative zur Politik der Exportsubventionen und der unfreiwilligen Vorratshaltung dar, wenn eine krisenhafte Verschlechterung der Einkommensverhältnisse im Agrarsektor vermieden werden soll.

DISKUSSION 1)

G. Thiede, Luxemburg:

Die "Produktionskapazität" der Landwirtschaft kann nicht allein - wie von Weinschenck behauptet wird - durch den Einsatz von Fläche und Arbeitskräften verändert werden, sondern daneben auch durch Verwendung von Auslandsfutter (Getreide, Ölkuchen, Fischmehl, Rückständen aus der Verarbeitung von eingeführtem Getreide, Ölsaaten usw.). Hierfür ein Beispiel: Von der gesamten Enderzeugung der niederländischen Landwirtschaft (pflanzliche und tierische Erzeugnisse) machte im Durchschnitt der Jahre 1965/66 bis 1967/68 der Teil, der von der eigenen Fläche gewonnen wurde, 61 v.H. aus; dagegen stammten 39 v.H. aus der Verwendung von Auslandsfuttermitteln.

Aus diesem Grunde können auch die herkömmlichen, von Weinschenck gleichfalls verwendeten Angaben des sogenannten "Selbstversorgungsgrades" nicht für eine erschöpfende Analyse und damit auch nicht als Entscheidungsbasis verwendet werden. Für die niederländische Landwirtschaft errechnet sich z.B. ein Selbstversorgungsgrad (Durchschnitt 1965/66 bis 1967/68) von 120 v.H.. Diese Zahl kommt jedoch unter Einbeziehung der eingeführten Futtermittel zustande. Ohne den Einsatz von Auslandsfuttermitteln stammen nur 72 v.H. der landwirtschaftlichen Enderzeugung der Niederlande aus dem eigenen Flächeneinsatz ("bereinigter" Selbstversorgungsgrad). Wenn man also die Produktionskapazität beschränken will, muß die Zufuhr von Auslandsfutter und/oder die eigene Produktionskapazität, also die Bodenfläche, eingeschränkt werden.

R. Schnieders, Bonn:

Der Entscheidungsspielraum wird für die Agrarpolitik in der angebotsorientierten Phase durch die Verminderung von Arbeitskräften und Bodenfläche mit der Zeit eingeschränkt. Wie lange wird diese Phase, in der die Produktivitätsraten der Arbeit die Abwanderungsraten überschreiten, anhalten? Irgendwann muß diese Phase zu Ende sein. Der Rückgang des Anteils der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von 20 oder 25 % der Erwerbsbevölkerung auf 5 oder weniger Prozent ist eine einmalige Phase, die nicht beliebig in die Zukunft verlängert werden kann.

Ferner scheinen mir die Vorschläge für die Agrarpolitik, die darauf abzielen, die Produktivität in der Landwirtschaft weiter zu steigern, untauglich zu sein. In der Agrarpolitik müssen wir versuchen, den letzten Weg, den Weinschenck aufgezeichnet hat, zu praktizieren, weil wir in einer Übergangsphase leben, die uns in 10 oder 15 Jahren in die Lage versetzt, daß auch in der Landwirtschaft Abnahmeraten und Produktivitätssteigerungsraten übereinstimmen. Das ist um so eher zu erwarten, als die starke Steigerung der Arbeitsproduktivität z.Zt. zu einem ganz erheblichen Teil dadurch erkauft wird, daß die Landwirte nicht die 40-Stundenwoche, sondern die 60- und 70-Stundenwoche praktizieren.

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. P. Meimberg, Gießen.

H. von Verschuer, Brüssel:

Ich erwarte für die Zukunft wegen der dann veränderten Stellung der Landwirtschaft in der gesamten Volkswirtschaft neue Ansatzpunkte für eine wirksame Agrarpolitik. Deshalb scheint mir ein Element der vorausschauenden Planung entwicklungsbedürftig zu sein, nämlich die Sicht der Landwirtschaft in der künftigen gesamtwirtschaftlichen Situation. Insbesondere sind die Alternativen zu beachten, die dann sowohl für Arbeitskräfte als auch für Investitionen gegeben sein werden. Wenn man auf der einen Seite, wie Herr Weinschenck meint, sich darauf vorbereiten müßte, den Einsatz der Faktoren unter Kontrolle zu bekommen, um das Gleichgewicht herzustellen, so wird die Notwendigkeit einer solchen Kontrolle des Einsatzes der Faktoren in einem anderen Licht erscheinen, wenn die Alternativen für den Einsatz dieser Faktoren außerhalb der Landwirtschaft sich anders darstellen, als es jetzt der Fall ist. Zur Zeit unterliegen wir noch einem gewissen Sachzwang. Es sind Investitionen in der Landwirtschaft fixiert, die aus der Planung des Einzelunternehmers heraus zu neuen Investitionen führen. Die Frage ist, ob das gesamtwirtschaftliche Klima nicht 1980 so beschaffen sein wird, daß im Bereich der Landwirtschaft niemand Investitionen vornimmt, die heute noch als selbstverständlich erscheinen.

G. Weinschenck, Stuttgart-Hohenheim (Schlußwort):

Zum Beitrag von Herrn Thiede möchte ich sagen, daß es sich lediglich um eine Frage der Definition handelt. So wie ich Produktionskapazität definiert habe, schließt das Fläche und Arbeitskräfte ein, und ich habe ausdrücklich gesagt, daß, wenn mechanisch-technischer Fortschritt, also ein Zuwachs an Arbeitsproduktivität, stattfindet, arbeitsintensive Betriebszweige und Getreideveredlung auf der Basis von Zukauffutter ausgedehnt werden. Wenn es gelänge, Arbeitskräfte in hinreichendem Maße aus dem Agrarsektor hinauszudrängen oder herauszulocken, dann müßten, von einer bestimmten Rate an, auch die Getreideveredlung und die Ausdehnung arbeitsintensiver Betriebszweige zurückgehen, ohne daß man den Einfuhrbedarf an Futtergetreide kontingentiert oder beschneidet.

Was den Beitrag von Herrn Schnieders betrifft, so scheint mir hier beinahe gleichfalls ein Definitionsproblem vorzuliegen, nämlich die Frage einer Messung technischer Fortschritte. Wir haben uns ein bißchen zu lässig daran gewöhnt, die Wirkung technischer Fortschritte einfach an dem Produktivitätszuwachs zu messen. Was sich an Produktivitätszuwachs im Agrarsektor heute und mindestens in den nächsten fünf Jahren abspielen wird, resultiert keineswegs allein aus der Übernahme technischer Fortschritte, sondern zugleich aus der Anpassung der Struktur an z.T. bereits realisierte technische Möglichkeiten. Der Produktivitätszuwachs im Agrarsektor läßt sich angesichts der bereits existierenden technischen Möglichkeiten zunächst nicht abstoppen, wenn man nicht den Anpassungsprozeß selber abstoppen will. Darin liegt die Schwierigkeit. Langfristig gesehen bin ich Ihrer Meinung, daß sich, wenn der heutige Anpassungslag im Agrarsektor aufgeholt ist, die Produktivitätszuwachsrate in bezug auf die Arbeitsproduktivität abschwächen werden.

Wenn ich Sie recht verstanden habe, Herr von Verschuer, stimmen wir vollkommen überein. Zu den wichtigsten langfristigen Aufgaben der staatlichen Agrarpolitik gehört es, sich Gedanken darüber zu machen, wie groß der Agrarraum der EWG, den man zur Versorgung der eigenen Bevölkerung benötigt oder heranziehen will, in z.B. 15 Jahren noch

sein soll. Wenn man sich zu einer solchen Aussage durchringen könnte, wäre damit im Grunde die Frage nach dem langfristigen realen Agrarpreisniveau beantwortet. Damit wäre die Möglichkeit gegeben, in Räumen, die aus dem Produktionsprozeß ausgeschaltet werden müssen, Planungen anzusetzen. Es gehört dazu, da stimme ich Ihnen bei, daß man sich Gedanken darüber macht, was mit solchen Gebieten geschehen soll. Die Alternative "landwirtschaftliche Nutzung oder Aufforstung?" ist sicher zu primitiv, um den gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden.

DER EINFLUSS VON IDEOLOGIEN AUF DIE AGRARPOLITIK

von

H. K ö t t e r ,

Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn

1	Zum Begriff der Ideologie	43
1.1	Ideologien als "gesellschaftsverbundenes Denken"	43
1.2	Weltanschauungs- und Manipulationsideologien .	45
2	Agrarideologien als Funktion der gesellschaftlichen Entwicklung	46
2.1	Dialektik von Industrialisierung und agrarischem Fundamentalismus	46
2.2	Die "deutsche Ideologie" unter dem Einfluß von agrargesellschaftlichen Wertvorstellungen . . .	48
2.3	Folgen in verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik	48
2.4	Das Problem der Inkompatibilität der Ziele . .	49
3	Defensive und progressive Ideologisierungstendenzen	50
4	Ideologie und Agrarwissenschaft	52

1 Zum Begriff der Ideologie

1.1 Ideologien als "gesellschaftsverbundenes Denken"

Trotz der Renaissance der Ideologiediskussion in unseren Tagen ist kaum eine Vokabel derart mit unklaren, widersprüchlichen und mißverständlichen Deutungen belastet wie der Begriff der Ideologie. Will man daher den Einfluß von Ideologien auf das agrarpolitische Denken und Handeln untersuchen, so empfiehlt es sich, eine operationale Definition vorzuschicken. Angesichts der verwirrenden Fülle der Meinungen kann auch diese keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Es soll lediglich klar gemacht werden, in welchem Sinne der Terminus in den folgenden Ausführungen verwendet werden soll.

Zu den großen Entdeckungen des vorigen Jahrhunderts gehört sicherlich die von der "Nichtexistenz einer reinen Vernunft im Sinne eines von vitalen, motivationalen und sozialen Einflüssen freien Denkens, das imstande ist, in interesseloser Schau die Wahrheit unmittelbar zu erfassen". (ALBERT, 1, S.9) Die Gesellschaft beeinflusst in manifester

oder latenter Weise das Fühlen, Denken und die Verhaltensmuster von Einzelnen und Gruppen. Das Denken ist in doppelter Weise "gesellschaftsverbunden". Einmal wird es in Gegenstand und Form von der gesellschaftlichen Umwelt beeinflusst; zum anderen richtet sich ein erheblicher Teil unseres Denkens seinen Zwecken nach auf eine Beeinflussung der Umwelt. Eben diese Tatsache des gesellschaftsverbundenen Denkens ist mit dem Begriff der Ideologie gemeint, d.h. "jede gesellschaftlich beeinflusste oder auf gesellschaftliche Wirksamkeit gerichtete Formung oder Darstellung eines wirklich empfundenen oder vorgegebenen Ideals". (BEHRENDT, 3, S.43).

Im klassischen Marxismus hat dieser generelle Ideologiebegriff eine Verengung erfahren. Unter Ideologie wird hier die "Seinsgebundenheit" des Denkens verstanden, die sich aus der Position von Individuen und Gruppen im Rahmen der Eigentums- und Produktionsverhältnisse ergibt, die als Unterbau den "ideologischen Überbau" bestimmen. Ideologien sind klassenbedingt und daher notwendig "falsches Bewußtsein". Ideologiefreies Denken ist nur dem Proletariat als dem Vollstrecker geschichtlicher Gesetzmäßigkeiten möglich. Es ist in diesem Zusammenhang nicht möglich auf die "Ideologieverdächtigkeit" gerade dieser Aussage einzugehen. Sie resultiert letzten Endes aus der Vorstellung, daß ein Wahrheitsprivileg für bestimmte Träger eines Heilwissens besteht und gipfelt in der Denunziation wissenschaftlicher Objektivität als einem "Relikt der Bourgeoisie" und der Forderung nach strikter Parteilichkeit des Denkens. Wichtig ist in unserem Zusammenhang, daß in ursprünglich marxistischer Sicht, Ideologien Instrumente der Selbstrechtfertigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen ihrer Träger sind, wobei die Kontrahenten durch Fälschung oder Verschleierung der Wahrheit getäuscht werden sollen.

Der Ideologiebegriff der Wissenssoziologie geht wesentlich weiter.

- a) Er nimmt keine soziale Schicht, auch nicht das Proletariat, die freischwebende Intelligenz oder nicht integrierte Randgruppen vom "Ideologieverdacht" aus.
- b) Er sieht die ökonomischen Interessen nur als einen Faktor unter vielen anderen gesellschaftlichen Faktoren an, die auf Inhalt und Form des Denkens Einfluß haben.
- c) Er schließt nicht automatisch aus der "Seinsverbundenheit des Denkens" auf dessen inhaltliche Falschheit.
- d) Er erkennt eine Wechselwirkung zwischen Überbau und Unterbau an. (Vgl. BEHRENDT, 3, S.44).

In diesem Sinne definiert EISERMANN Ideologie als "ein jeweiliges Insgesamt von Seinserklärung, Sinnbedeutung und Wertgebung. Ideologien sind daher Erkenntnisse, Glaubensgehalte, Überzeugungen, Gefühle und Wissens Elemente, die sich zu einem mehr oder weniger kohärenten Ideogut verdichtet haben. Sie stellen nicht nur Leitmotive des Verhaltens dar, sondern dienen auch als Leitbilder des Gruppenengagements, dessen Handeln sie Stoßkraft verleihen möchten". (EISERMANN, 6, S.515). Diesem Ideologiebegriff von EISERMANN fehlt zunächst einmal der grundsätzlich pejorative Charakter, wie er etwa in der Formulierung von THEODOR GEIGER zum Ausdruck kommt, nach der Ideologien grundsätzlich "Gedanken oder Gedankenreihen sind, die der Wirklichkeit nicht entsprechen". (GEIGER, 8, S.87). Wenn man Ideologiekritik betreibt, muß man sich des unterschiedlichen Charakters der Ideologiebegriffe bewußt bleiben.

1.2 Weltanschauungs- und Manipulationsideologien

Für diese Problematik ist die auf KARL MANNHEIM zurückgehende Unterscheidung zwischen dem totalen und dem partikularen Ideologiebegriff von Bedeutung. Der erste bezieht sich darauf, daß geistige Haltungen durch gesellschaftliche Strukturen grundsätzlich mitgeformt werden, also weitgehend sozial motiviert sind. BEHRENDT spricht in diesem Zusammenhang von Weltanschauungsideologie. Der partikulare Ideologiebegriff hebt auf die bewußte Entstellung von Denkprozessen oder die Verfälschung von Wissensgehalten für die Durchsetzung von gesellschaftspolitischen Interessen ab, sei es, daß sie der Konservierung von "vested interests", sei es, daß sie dem Umsturz bestehender Gesellschaftssysteme dienen sollen. Es ist festzustellen, daß sowohl Weltanschauungs- wie Manipulationsideologien konservierenden oder mobilisierenden Charakter haben können.

Die Ausbildung von Weltanschauungsideologien kann durch zwei verschiedene Ausgangshaltungen bedingt werden. Bei der einen Richtung herrscht der Glaube an eine in verbindlicher Objektivität formulierbare universalhistorische Vernunft- oder Sinnlinie der gesellschaftlichen Entwicklung vor. Es ist einigermaßen erstaunlich, wie sich auf dieser Linie prospektives und restauratives Heilswissen treffen. Entwickelt sich für die einen die Geschichte mit eherner Notwendigkeit auf einen paradiesischen Endzustand der Gesellschaft zu, so bedeutet für die anderen die Abweichung von einer bestimmten Lebensform, etwa der ländlichen, den Sündenfall schlechthin. Es gilt, das "verlorene Paradies" wiederherzustellen. Gemeinsam ist das Bewußtsein, im Besitz der Kenntnis "vom wahren menschlichen Leben" zu sein.

Die gegensätzliche Richtung könnte man als die Ideologie der Sachzwänge bezeichnen. Im Vordergrund steht hier die Auffassung, daß die Sachzwänge der wissenschaftlich-technischen Revolution den Menschen einen sehr geringen Spielraum lassen, sie also letzten Endes zur Anpassung zwingen. Im Grunde sind beide Ideologien eindimensional, weil sie die Möglichkeit der "Offenen Gesellschaft" ausschließen und nicht sehen, daß die Menschheit heute prinzipiell zwischen verschiedenen Zukünften wählen kann.

Eine solche Überlegung ist im Zusammenhang des Themas deswegen wichtig, weil wir auch in der Agrarpolitik neuerdings zwischen einer Ideologie der Restauration und einer Ideologie der Anpassung um jeden Preis zu schwanken scheinen. Es wird immer mehr klar, daß nicht alles, was zur Verteidigung "natürlicher" Lebensformen vorgebracht worden ist, aus einem falschen Bewußtsein resultierte. Ebenso klar wird aber auch, daß das Humanum nicht durch die Restauration ohnehin unzulässig verklärter Zustände gerettet werden kann.

Wenn man den Einfluß von Ideologien auf die Agrarpolitik in Deutschland untersuchen will, muß man sich dauernd Rechenschaft darüber ablegen, ob man nicht selbst ideologisch gefärbte Maßstäbe anlegt. Eine Selbstkritik der Soziologie scheint hier durchaus angebracht. Hat die ältere Agrarsoziologie sich vorwiegend als "Verteidiger der guten alten agrarischen Ordnung" aufgeworfen, so hat sich die neuere Soziologie mindestens teilweise zum Advokaten einer bedingungslosen Anpassung an das industrielle System gemacht. Gewiß sind Industrialisierung und Urbanisierung eine Weltperspektive geworden. Aber haben die Landsoziologen ausreichend berücksichtigt, daß Urbanismus und Industrialismus sich laufend umformen, daß wir, wie manche Soziologen das nennen, auf eine "postindustrielle Gesellschaft" zusteuern, deren wesentlichstes Merkmal die erhöhte Wahlfreiheit für

die Realisierung verschiedener gesellschaftspolitischer Leitbilder ist.

Eine weitere Schwierigkeit der Analyse des Einflusses von Ideologien auf die Agrarpolitik liegt darin begründet, daß es oft schwierig ist, zwischen Weltanschauungs- und Manipulationsideologien zu unterscheiden. Es ist nicht ohne weiteres auszumachen, wie weit Aktionsideologien von ihren Trägern selbst geglaubt werden oder wie weit Argumente, von denen man selbst weiß, daß sie unzutreffend sind, bewußt manipulativ eingesetzt werden. Für diese Situation dürften folgende Faktoren eine Rolle spielen:

- a) Häufig werden Argumente, deren objektive Falschheit bereits nachgewiesen worden ist oder empirisch leicht nachzuweisen wäre, durchaus in gutem Glauben an ihre Richtigkeit in die Debatte geworfen. Hier liegt im Prinzip ein mangelnder Informationsgrad vor, der aus einem falschen Realitätsbewußtsein resultiert. Eine Bewußtseinsreform durch entsprechende Informationen wäre prinzipiell möglich.
- b) Die Minderheitensituation und die bedrängte Lage der Landwirtschaft begünstigt eine Selbsttäuschung, weil psychologische Barrieren die Erkenntnis der eigenen Situation erschweren. BUCHHOLZ hat in einer Wendung gegen meine These von der Notwendigkeit einer Bewußtseinsreform wohl zu Recht dargelegt, daß totale Ideologien als Funktion einer latenten Konfliktlage durch Ideologiekritik nicht einfach zu beseitigen sind. (BUCHHOLZ, 4, S.107).
- c) Das Informationsgefälle zwischen den Führungsgruppen und der Masse der Landwirte läßt ein und dasselbe Argument einmal als manipulativ und einmal als weltanschaulich erscheinen.

2 Agrarideologien als Funktion der gesellschaftlichen Entwicklung

2.1 Dialektik von Industrialisierung und agrarischem Fundamentalismus

In vielen Industrieländern der Welt läßt sich ein Phänomen beobachten, das man als Wechselwirkung zwischen Industrialisierungsprozessen und der Herausbildung eines agrarischen Fundamentalismus bezeichnen könnte. Damit ist folgendes gemeint: Je mehr die Landwirtschaft im Verlaufe der Industrialisierung in eine Minderheitssituation geriet, umso stärker wurde versucht, ihre Bedeutung ideologisch zu überhöhen. In der agrarischen Mangelgesellschaft mußte die Landwirtschaft - nicht unbedingt allerdings die Bauern selbst - als der wichtigste Sektor der Gesellschaft angesehen werden. Seit aber in den Industrieländern die Versorgung mit Nahrungsmitteln als eine Selbstverständlichkeit angesehen wird, spielen die Landwirte eine mindere Rolle im Bewußtsein der Industriegesellschaften. Diesen Bedeutungsschwund versucht man zu kompensieren, indem das "Bauerntum" weit über seine Rolle als Nahrungserzeuger hinaufstilisiert wird. Solche Schutzideologien lassen sich in der älteren Agrarsoziologie aber auch nicht zuletzt in der deutschen Philosophie feststellen. (Vgl. HAUSHOFER, 9, S. 397 ff). BUCHHOLZ macht auf die interessante Tatsache aufmerksam, daß der Ursprung dieser Schutzideologien gar nicht im Bauerntum selbst zu suchen ist. Es handelt sich vielmehr um exogene Aussagen, die nicht "genetisch in einem engen Zusammenhang mit der Vitalsituation der Bauern stehen". Dieses Faktum ist in zwei-

facher Beziehung für seine agrarpolitische Auswirkung von Bedeutung. Einmal dürfte der exogene Ursprung der Ideologien ihre politische Wirksamkeit eher verstärkt haben. Zum anderen ist die Frage zu stellen, in welcher Weise solche Aussagen "von der bäuerlichen Gruppe rezipiert, aufbewahrt und als Ideologien aktualisiert wurden". (BUCHHOLZ, 4, S.107).

Zwei Thesen stehen bei diesen Ideologien im Vordergrund. Die erste betont die Wesensverschiedenheit des Bauerntums und die Besonderheit der bäuerlichen Lebensform. Die zweite These besagt, daß von der Erhaltung dieses Bauerntums eine Heilwirkung auf die "künstliche Welt" zu erwarten sei. Das Bauerntum soll also nach wie vor das tragende Fundament der Gesellschaft bilden.

Dieser agrarische Fundamentalismus, der den Wirtschaftszweig Landwirtschaft mit einer bestimmten Form der sozialen Organisation verbunden wissen wollte, hat ganz ohne Zweifel die Agrarpolitik in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten erheblich beeinflußt. Die systemerhaltenden Förderungsmaßnahmen sind weitgehend auf ihn zurückzuführen. Dabei wurde übersehen, daß die technisch-wirtschaftliche Förderung etwa des Familienbetriebes das Mittel war, um immer mehr diese kleinen selbständigen Einheiten auszumanövrieren. Heute stehen wir vor der Tatsache, daß das Unbehagen in und an der Landwirtschaft proportional mit ihren technischen Möglichkeiten wächst. Hier wird die Diskrepanz zwischen Zielsetzung und Realität in der Weise sichtbar, daß die eingesetzten Mittel das gesellschaftspolitische Ideal verfehlen. Die permanent prekäre Situation der Landwirtschaft in den Industrieländern stellt sich weitgehend als ein Problem des Auseinanderfallens von verfügbarer Technik und agrarsozialen Institutionen und Verhaltensweisen dar. Im Selbstverständnis der Landwirte aber auch im Verständnis der Gesellschaft wird die Rolle der Landwirtschaft falsch interpretiert.

Zwei Sichtweisen spielen dabei zweifellos eine besondere Rolle. Zum einen fällt es der Gesellschaft schwer, die agrarsozialen Systeme in Frage zu stellen, weil sie über so lange Zeit hin relativ gut funktioniert haben. Zum anderen hat man nicht genügend ins Bewußtsein aufgenommen, daß die technische Entwicklung dabei ist, die Grundlagen der Nahrungsmittelerzeugung in einer Weise zu verändern, die überhaupt die traditionellen Begriffe von Landwirtschaft in Frage stellt. In der Theorie des sozialen Systems könnte man sagen, daß die technischen Prozesse systemsprengend wirken. Die Crux der bisherigen Agrarstrukturpolitik liegt weitgehend darin, daß man diese systemsprengende Wirkung nicht zur Kenntnis genommen hat, vielleicht auch angesichts der gesellschaftlichen Widerstände nicht voll zur Kenntnis nehmen wollte. Die astronomischen Kosten, die in der EWG aber auch in den USA zur Erhaltung des Agrarsystems aufgebracht werden, zeigen deutlich die Sackgasse, in die man immer tiefer hineingerät.

Jegliche Kritik eines solchen agrarischen Fundamentalismus muß allerdings den sozialen Wandel in seiner Gesamtheit ins Kalkül einbeziehen. Der soziale Wandel in der Landwirtschaft darf nicht schlicht als Problem der Anpassung an das industrielle System gesehen werden. Ideologiekritik darf das industrielle System selbst nicht als ein statisches System betrachten. Werden aus solch einer Anschauung heraus politische Handlungsvorschriften entwickelt, dann steht man nach ihrer Realisierung oft vor der Tatsache, daß die gesellschaftliche Dynamik der Landwirtschaft wieder einmal davongelaufen ist. Dieser Tatbestand ist in der bisherigen Strukturpolitik evident geworden. Die "großen Pläne" der Agrarpolitik laufen alle Gefahr, längst vor ihrer Realisierung überholt zu sein.

2.2 Die "deutsche Ideologie" unter dem Einfluß von agrargesellschaftlichen Wertvorstellungen

DAHRENDORF hat darauf hingewiesen, daß die Geschichte der Industrialisierung Deutschlands besonders durch "Verwerfungen von industriellen Wirtschaftsstrukturen und traditionellen Sozialstrukturen" gekennzeichnet sei. (DAHRENDORF, 5, S.157). Diese traditionellen Sozialstrukturen entstammten letzten Endes einer feudalagrarischen Epoche und erwiesen sich auch im Industrialisierungsprozeß als lebensfähig und widerstandskräftig. Die "deutsche Ideologie" bewahrte Wertvorstellungen der Agrargesellschaft auf, die nicht nur der industriellen Welt Deutschlands einen besonderen Charakter gaben, sondern auch für die Behandlung der Agrarprobleme richtunggebend waren. Es ist wiederum bezeichnend, daß die "Bauerntumsideologie" gar nicht im Schoße des Bauerntums entstanden ist, sondern in ihren Ursprüngen auf die Intellektuellen der Romantik zurückzuführen ist. ZICHE gibt dafür einige eindrucksvolle Beispiele (ZICHE, 12, S. 105 ff).

Die Geisteshaltung der Romantik kann weitgehend als Widerspruch gegen die Industrialisierungs- und Rationalisierungsprozesse der damaligen Epoche verstanden werden. Diese Abwehrhaltung führte - und hierin liegt das eigentlich ideologische Moment - zu einer unzulässigen Glorifizierung ländlicher Verhältnisse. Ein prinzipieller Kultur- und Technikpessimismus ließ das Landleben als die natürliche, ja gottgewollte Lebensform erscheinen. Die industrielle Arbeitswelt und die städtische Lebensform galten als die Abweichung von der Norm. In der Entgegensetzung von Gemeinschaft und Gesellschaft im Werk von FERDINAND TOENNIES fand die positive Bewertung "organisch gewachsener" Lebensformen und die Abwertung "künstlicher" industriell-urbaner Lebensformen ihren Höhepunkt. "Die Konfrontation einer schönen Gemeinschaft der Gemüter in der Vergangenheit mit der herzlosen Vertragsgesellschaft der Gegenwart ist historisch in mindestens zweierlei Hinsicht irreführend. Es ist unwahrscheinlich, daß es solche Gemeinschaft jemals gegeben hat, und es ist sicher, daß die Realität, die als gemeinschaftliche idealisiert wird, viel weniger angenehm war als ihre Verklärung es will" (DAHRENDORF, 5, S. 154).

Hier kann in der Tat Ideologiekritik im echten Sinne ansetzen und zeigen, daß es mit dem "verlorenen Paradies" auf dem Lande ohnehin nicht viel auf sich hatte, was sogar von so konservativen Schriftstellern wie WILHELM HEINRICH RICHL zugegeben wird. Das Bild von der "Klassenlosigkeit der ländlichen Gesellschaft", das letzten Endes hinter der Idee von der Gemeinschaft steckt, erweist sich bei näherem Hinsehen als Trugbild. Ebenso ist der bis auf unsere Tage immer wieder beschworene "freie Bauer auf freier Scholle" ein recht junges Phänomen. Die in sich durchaus hierarchisch-autoritär differenzierte agrarische Welt wurde weniger durch gemeinsame Interessenlagen als vielmehr durch eine Abwehrhaltung gegenüber der als feindlich empfundenen industriellen Welt zusammengehalten. Die agrarische Ideologie wurde in den Händen der feudalen Schicht zur Manipulationsideologie. Es sei übrigens an dieser Stelle die Nebenbemerkung gestattet, daß die Ideologie, der "Neuen Linken" teilweise eine fatale Ähnlichkeit mit der agrarischen Ideologie vom "natürlichen Leben" hat.

2.3 Folgen in verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik

Die Bauerntumsideologie hat sich ganz ohne Zweifel als eine Barriere auf dem Wege der Landwirtschaft in die Modernität erwiesen. Das wird

insbesondere in der Strukturpolitik deutlich. Die Verabsolutierung des landwirtschaftlichen Familienbetriebes hat den Blick dafür getrübt, daß es keine Agrarverfassung geben kann, die ein für alle mal die beste aller möglichen wäre. Die Funktionalität einer Agrarverfassung richtet sich nach den Zielvorstellungen und der verfügbaren Technologie, wobei unter Technologie sowohl die mechanische und biologische Technik wie auch die Fähigkeit zur Organisation zu verstehen ist. Technologische Neuerungen können zum Beispiel dazu führen, daß Produktionen, die bisher als absolute Domäne des Familienbetriebes gegolten haben, großbetrieblichen Formen zugänglich werden oder daß bisher ungünstige natürliche Standorte günstige Standorte werden. Geänderte Vorstellungen über den Sinn des persönlichen Lebens können dazu führen, daß bestimmte Gruppen eines bisher vorhandenen Arbeitskräftepotentials ausfallen. Man braucht hier nur an das Verschwinden des ledigen Landarbeiters oder der mithelfenden Familienangehörigen zu denken. Bei dieser Erscheinung handelt es sich - soziologisch gesehen - um eine Rollenzuweisung, die aus der mittelalterlichen Gesellschaftsordnung stammt. Eine Änderung kann dazu führen, daß sich etwa das "Leitbild des bäuerlichen Menschen" wandeln muß, gerade dann, wenn der Landwirt sich nicht von der Gesamtgesellschaft isolieren will.

Es handelt sich bei allen diesen Vorgängen um wesentlich mehr als den technisch-ökonomischen Prozeß der permanenten Umkombination der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital. Es gibt im Verlauf dieser Umkombination bestimmte Schwellen, an denen im Interesse der Zielverwirklichung entscheidende Elemente der Agrarverfassung geändert werden müssen.

Auch das Überschußproblem hat wenigstens teilweise seinen Ursprung in der ideologischen Hypothek. Die Idee, möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft halten zu wollen, wobei gleichzeitig ein industrielles Einkommen angestrebt werden soll, mußte theoretisch zu einer Intensivierung der Erzeugung führen, aus der nicht mehr sinnvoll verwertbare Überschüsse resultieren. Sicher ist auch das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land weitgehend ideologisch bedingt. Die Idee einer "Landpädagogik" ist nichts anderes als die Erkenntnis von "Wesensverschiedenheiten" zwischen Stadt und Land. Schließlich scheint mir aus der Abwehrhaltung heraus erklärbar, daß es dem Bauernverband bisher gelungen ist, so divergente Interessen zusammenzuhalten.

2.4 Das Problem der Inkompatibilität der Ziele

Der verblasene Charakter der Agrarpolitik wird besonders durch die Unvereinbarkeit der Ziele bestimmt. Man könnte diese Haltung als eine Ja-Aber-Einstellung zur Modernität bezeichnen. Im Landwirtschaftsgesetz wurde z.B. die Teilnahme an den Einkommenssteigerungen der industriellen Gesellschaft als politische Forderung etabliert. Man hat sich zweifellos nicht genügend klar gemacht, daß diese Forderung eine "paritätsnormative Abwanderung" (SCHLOTTER) involviert. Da die Abwanderungsrate weit stärker von den Sogfaktoren als von den Druckfaktoren abhängt, müßte Agrarpolitik viel stärker als bisher auf die Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitskräfte hinführen. Diese Feststellung gilt zwar heutzutage als Binsenweisheit. Jedoch ist man in der Ausführung dieser Politik halberzig geblieben, was aus einem schlichten Vergleich der Aufwendungen für eine regionale Strukturpolitik und den Kosten für die Systemerhaltung hervor-

geht. Die oben genannte Unvereinbarkeit der Ziele hat zweifellos ihre ideologischen Hintergründe. Man versucht zwar auf der einen Seite an gewissen unbezweifelbaren Vorteilen des industriellen Systems zu partizipieren, scheut sich jedoch die entsprechenden Konsequenzen hinsichtlich der Umgestaltung der agrarsozialen Systeme zu ziehen.

Ein typisches Beispiel bietet dafür die Einstellung zur Kooperation in der Landwirtschaft. Im Hintergrund der augenblicklich grassierenden "Kooperationseuphorie" steckt bewußt oder unbewußt der Gedanke, dies sei ein Weg, das Bauerntum alter Prägung zu erhalten. In Wirklichkeit werden Kooperationsysteme, wenn sie effizient sein wollen, den Abwanderungsdruck intensivieren. Als soziales System haben sie einen vom alten Familienbetrieb völlig unterschiedlichen Charakter. Falls man das nicht in aller Schärfe sieht und die Organisationsformen entsprechend ihrer eigenen Logik gestaltet, muß es zu Mißerfolgen und Frustrationen kommen.

Die Agrarpolitik ist weiterhin dadurch belastet, daß auf der einen Seite Konflikte weiterhin "zeremonialisiert" werden, die eigentlich gar keine Konflikte mehr sind. In einem funktionalen Ganzen besteht kein natürlicher Gegensatz zwischen Industrie und Landwirtschaft oder Stadt und Land. Ein solcher "funktionalistischer Ansatz" wird heutzutage gern als Ideologie der Anpassung an die industrielle Gesellschaft denunziert. Diese einspurige Anpassung ist aber hier gerade nicht gemeint. Da sich auch Industrialismus und Urbanismus selbst dauernd umformen, kommt es für die Landwirtschaft darauf an, so etwas wie einen "großen Sprung nach vorn" zu machen.

Auf der anderen Seite gibt es eine Ideologie der Solidarität des "Bauernstandes", mit der real existierende interne Konflikte verschleiert werden. Die Interessenlagen innerhalb der Landwirtschaft sind einfach nicht mehr homogen, mehr als das, sie sind in gewissen Fällen kontrovers. Deckt man solche Konflikte mit dem Mantel der "Standesideologie" zu, so werden sie eines Tages umso schärfer aufbrechen. Sichtbar wird diese Situation bereits heute im internationalen Rahmen. Beteuerungen einer internationalen Solidarität der Bauern, die zum festen Bestand internationaler Kongresse gehören, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Grunde eine harte Konkurrenz um den Verbraucher entstanden ist. Ideologische Verkleisterung verhindert eine rationale Austragung dieser Konflikte und führt international gesehen zu einem Wettlauf langfristig unproduktiver Strukturinvestitionen.

3 Defensive und progressive Ideologisierungstendenzen

Es ist schon oben darauf hingewiesen worden, daß Ideologiekritik selbst immer wieder Gefahr läuft, ihre eigenen ideologischen Maßstäbe absolut zu setzen. Insofern kann man von defensiven und progressiven Ideologisierungstendenzen sprechen. Während die Bauerntumsideologie alter Prägung die Besonderheit bäuerlichen Wesens zum Gegenstand der Verteidigung macht und in kulturpessimistischer Schau von einer Restauration eine heilende Wirkung auf die Gesellschaft erwartet, werden auch Denkansätze sichtbar, die man als Ideologie des "adjustment" bezeichnen könnte. In einer "offenen Gesellschaft" ist aber Widerstand oder Anpassung keine echte Alternative.

Da gerade der Soziologie eine wesentliche Rolle in der Ideologiekritik zukommt, muß sie sich davor hüten zu dem zu werden, was ihr

heute von mancher Seite vorgeworfen wird, nämlich zum "Ideologieproduzenten" der industriellen Gesellschaft. Die ländliche Soziologie ist wegen der ideologischen Belastung ihres Gegenstandes bisher vielfach Gefahr gelaufen, wissenschaftliche Aussagen und Werturteile zu vermengen. Gegen Werturteile ist dann jedoch nichts einzuwenden, wenn sie deutlich sichtbar gemacht und von den Sachaussagen abgesetzt werden. Zweifellos hat ihre Rolle als angewandte Wissenschaft und ihre spezifische Institutionalisierung mindestens die Forschungsrichtung beeinflusst. Andererseits kann man der modernen Agrarsoziologie kaum anlasten, daß sie sich gescheut hätte, Zielkritik zu üben. Allerdings hat sich diese Zielkritik mehr gegen eine konservative Agrarpolitik gerichtet, während bestimmte Entwicklungstendenzen unbefragt auf ihren gesellschaftspolitischen Effekt akzeptiert worden sind.

Der Reiz, aber auch die Schwierigkeit der ländlichen Soziologie liegen darin, daß Landwirtschaft und ländliche Gebiete heutzutage noch stärker Prozessen des sozialen Wandels unterliegen als andere Sektoren der Gesellschaft. In allen Industrieländern, deren Wirtschaft und Gesellschaft durch einen permanenten Wachstumsprozeß charakterisiert sind, spielen sich Prozesse der Strukturveränderung ab, die sowohl die intersektoralen Beziehungen zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Sektoren wie auch die Verhältnisse in der Landwirtschaft selbst betreffen. Darüber hinaus wird das Land selbst grundlegenden Wandlungen unterworfen. Der Ruf der Praxis nach soziologischen Erkenntnissen ist darin begründet, daß diese weitgehend von der technischen Entwicklung ausgelösten Prozesse in einer Veränderung der sozialen Systeme kulminieren. Eine adäquate Politikberatung verlangt, daß die ländliche Soziologie sich des sich ständig verändernden Charakters ihres eigenen Forschungsgegenstandes bewußt wird.

Es läßt sich kaum ableugnen, daß die neuen Realitäten vielfach noch in ein Begriffssystem eingezwängt werden, das sie gar nicht mehr zureichend beschreiben kann. Begriffe wie Stadt und Land, Industrie und Landwirtschaft, rural-urban-continuum sind fragwürdig geworden. Es geht nicht nur um einen Wechsel des Blickpunktes, sondern ebenso um eine beständige Revision des kategorialen Systems der Soziologie.

Der soziale und technische Wandel bringt es mit sich, daß bestimmte Faktoren und Elemente einen ganz neuen Stellenwert bekommen. So kann man z.B. fragen, ob die in der Landwirtschaft zu erwartenden Konzentrationsprozesse notwendigerweise zu Organisationsformen führen müssen, wie wir sie aus der Großindustrie kennen. Könnte es nicht möglich sein, daß auf Grund der unterschiedlichen Ausgangslage Organisationsformen entwickelt werden, die für die Industrie selbst richtungsweisend sein könnten, etwa hinsichtlich der Eigentumsverteilung oder der Etablierung möglichst vieler Verantwortungsbereiche im Netzwerk der Kooperation?

Angesichts der Bedrohung der Biosphäre gewinnt das Argument der pflegerischen Behandlung der Natur, das in der alten Bauerntumsideologie eine so große Rolle spielt, ein neues Gewicht. Allerdings läßt sich dieses Problem nicht durch schlichte Rückkehr "zum einfachen Leben" lösen. Die Erhaltung der Biosphäre wird zu einem Problem der künstlichen Welt, in der zu leben wir alle gezwungen sind. Diese beiden Beispiele sollten zeigen, daß man beständig seine Vorstellungen überprüfen muß, um nicht selbst ideologisch zu verhärten.

An dieser Stelle scheint es zweckmäßig, noch einmal auf die These von BUCHHOLZ zurückzukommen, daß man Ideologien, die auf Grund einer

latentem Konfliktlage entstehen, nicht ohne weiteres durch Ideologiekritik und Bewußtseinsreformen beseitigen kann. Die Latenz des agrarischen Konflikts ist sicherlich auf die Unterschiedlichkeit der Wertung des Bauerntums und darauf zurückzuführen, daß politische Deklamationen und erfahrene sozialökonomische Realität oft so weit auseinanderklaffen. Vielleicht ist in der Tat der Ausdruck "Bewußtseinsreform" zu hochtrabend. Ideologiekritik darf auch nicht den Anspruch erheben, im Besitz ewig gültiger Wahrheiten zu sein. Dennoch scheint mir eine Darstellung realer und möglicher Interdependenzen einen Ansatzpunkt für die Weckung eines rationalen Problemlösungsverhaltens auch bei den "Ideologiebetroffenen" zu ermöglichen. Eine kritische Analyse der Problemsituation unter Wertgesichtspunkten ist dabei durchaus möglich, wobei allerdings das Problem der Kompatibilität und der Realisierbarkeit eine zentrale Rolle spielt. Eine solche "kritische" Ideologiekritik kann allerdings keine Patentrezepte bieten und kommt dem Gewißheitsverlangen der Menschen nur beschränkt entgegen.

4 Ideologie und Agrarwissenschaft

In den vorausgegangenen Ausführungen konnte nur bruchstückhaft skizziert werden, in welcher Weise ideologische Vorstellungen auf die Agrarpolitik eingewirkt haben. Sicher tapen wir hier noch weitgehend im Dunkeln. Aber das muß uns gerade veranlassen, in enger Zusammenarbeit aller Zweige der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften das Ideologieproblem wesentlich genauer zu untersuchen. In diesem Zusammenhang gehört die Frage der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik. Die Diskussion um die Verschränkung von Wissenschaft und Politik wird z.Zt. mit einem erheblichen Aufwand an Emotion geführt. Erscheint der einen Fraktion die Wissenschaft als manipulierbares Instrument der herrschenden Interessen, wobei die so gerne apostrophierten "Fachidioten" zu willenslosen Werkzeugen degradiert werden, so sehen die anderen die Gefahr einer Expertokratie heraufziehen, die die Politiker zu reinen Vollzugsorganen der Technokraten macht. Diesem "dezisionistischen" und "technokratischen" Modell hat HABERMAS sein sogenanntes pragmatisches Modell gegenübergestellt. Diese Frage wird jedoch in einem anderen Referat behandelt.

Die wissenschaftstheoretische Diskussion spitzt sich letzten Endes darauf zu, ob sich die strikte Trennung der Verantwortungssphären von "wertfreier" Wissenschaft und "wertender" Politik aufrechterhalten läßt. Ohne hier in die Werturteilsdebatte einsteigen zu wollen, wäre im Zusammenhang mit dem Ideologieproblem nur dreierlei zu sagen:

- a) Dort, wo es sich um Politikberatung oder gar um Auftragsforschung *expressis verbis* handelt, wird eine soziale Beziehung zwischen Politik und Wissenschaft etabliert, die die Grenzen zwischen Wertung und Wertfreiheit flüssig macht, "etwa angefangen von der Bereitschaft, auf beiden Seiten in ein Beratungsverhältnis einzutreten, über die Definition des Gegenstandes der Beratung, die Auswahl der Mittel, der Daten und schließlich der Darstellung der Alternativen". (FRIEDRICH, 7, S. 25). Trotzdem dürfte in bestimmtem Sinne eine Neutralisierung möglich sein, wenn die Wertprämissen evident gemacht werden, so daß sich nicht Werturteile im Gewande "objektiver Aussagen" einschleichen können.
- b) Wenn vermieden werden soll, daß die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung im Dienst spezifischer Herrschaftsinteressen manipuliert werden, so muß der Wissenschaft die Möglichkeit der Kritik

der Zielsetzung offengehalten werden, ja sie muß diese Zielkritik als unabdingbares Korrelat ihrer Wirksamkeit ansehen.

- c) Der Wissenschaftler ist mindestens in der Rolle als Politiker verpflichtet, über die Folgen seiner Arbeit zu reflektieren. Wenn die Wissenschaft die erste Produktivkraft ist, dann gibt es ihrerseits keine gesellschaftspolitische Neutralität. Der hierin liegende Widerspruch zur Forderung nach Freiheit der Wissenschaft, die wiederum unabdingbar ist, läßt sich nie völlig auflösen.

Um diese Problematik kommen auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues nicht herum, wenn sie ihre Einsichten politisch fruchtbar machen wollen. Politik ist und bleibt "the action conclusion of a complex composed of value premises and factual premises", d.h. ein Handeln auf Grund eines Abwiegens von normativen und tatsächlichen Gegebenheiten. (ROSE, 11, S.13). Zu den tatsächlichen Gegebenheiten gehört das Faktum, daß politische Parteien und organisierte Verbände steigenden Einfluß auf die Gestaltungsfunktionen nehmen. Politik als Kunst des Möglichen wird "weniger vom logischen Zusammenhang der Gedanken als von der Notwendigkeit des Ausgleiches widerstrebender Interessen bestimmt". (NIEHAUS, 10, S. 8). Aber diese Interessen müssen in ihren Motiven, ihrer Struktur, ihrer Wirkungsweise und ihrem faktischen Gewicht bekannt sein, woraus die logische Forderung nach stärkerer Einbeziehung soziologischer und politikwissenschaftlicher Erkenntnisse in dem agrarpolitischen Entscheidungsprozeß folgt.

Mit dieser Tagung scheint mir die wissenschaftliche Agrarpolitik einen Beitrag zur Analyse der Machtproblematik zu leisten und so im Sinne von HANS ALBERT einen weiteren Schritt von der "reinen zur politischen Ökonomie" zu gehen. "Wer sich nicht damit begnügen will, "Güter und Geldströme" bei ihrem Fluß durch die Volkswirtschaft zu verfolgen und ihre quantitativen Eigenschaften zu registrieren und zu extrapolieren, um zu einer für die Praxis interessanten Projektion zu gelangen, wer vielmehr in vielleicht etwa unmoderner, aber schließlich in anderen Bereichen einigermaßen bewährten Weise nach einer theoretischen Interpretation der sozialen Phänomene verlangt, die diesen Strömen zu Grunde liegen, und daher gegen modellmäßig leicht verwendbare ad-hoc-Hypothesen mißtrauisch ist, der wird nicht umhin können, seiner Analyse die gesamte Machtstruktur der Gesellschaft und die in ihr anzutreffenden Interessenkonstellationen zugrunde zu legen und nach einer allgemeinen soziologischen Theorie zu suchen, die etwas zur "Erklärung" dieser Phänomene in durchaus altmodischer aber nicht so leicht zu ersetzender Weise beiträgt". (ALBERT, 2, S. 505).

Literatur

- 1 ALBERT, H.: Politische Theologie im Gewande der Wissenschaft. In: Club Voltaire, Jahrbuch für kritische Aufklärung IV, Reinbeck 1970.
- 2 DERS.: Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied 1967.
- 3 BEHRENDT, R.F.: Der Mensch im Lichte der Soziologie, Stuttgart 1962.
- 4 BUCHHOLZ, E.W.: Ideologie und latenter sozialer Konflikt, Stuttgart 1968.
- 5 DAHRENDORF, R.: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965.
- 6 EISERMANN, G.: Wissenssoziologie. In: Die Lehre von der Gesellschaft, Stuttgart 1969.
- 7 FRIEDRICH, H.: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970.
- 8 GEIGER, Th.: Ideologie und Werturteil. In: K. Lenk, Ideologie, Ideologiekritik und Wissenssoziologie, Neuwied 1967.
- 9 HAUSHOFER, H.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet, Bd. II, München 1958.
- 10 NIEHAUS, H.: Der wissenschaftliche Beirat. In: Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Hilstrup 1953.
- 11 ROSE, A.M.: Sociology and the Study of Values. In: British Journal of Sociology, 1956.
- 12 ZICHE, J.: Kritik der deutschen Bauernsideologie. In: Sociologia Rualis, Vol. VIII, 1968.

DER EINFLUSS VON WERTVORSTELLUNGEN AUF DIE
AGRARPOLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN

von

A. T. J. N o o i j ,

Institut für Agrarsoziologie, Wageningen (Niederlande)

1	Wertvorstellungen und Agrarpolitik	55
2	Wertvorstellungen und Interessen	56
3	Schrumpfung der Landwirtschaft	58
4	Die ideologische Verteidigungslage der Land- wirtschaft	59
5	Ideologiekritik	61
6	Die neuen Wertvorstellungen	63
7	Schluß	66

1 Wertvorstellungen und Agrarpolitik

Anfang der sechziger Jahre organisierte das Center for Agricultural and Economic Adjustment der Iowa State University eine Tagung mit dem Thema "Ziele und Werte der Agrarpolitik". Das erste, von O.HEADY und LEE G. BURCHINAL (5, S.1) verfaßte Kapitel des Tagungsberichtes wird mit der kurz und bündig formulierten These eingeleitet: "The major problems in farm policy evidently are those of goals and values". (Die wichtigsten Probleme der Agrarpolitik sind offensichtlich die Ziele und Werte). Ihre Beschreibung der damaligen Lage der amerikanischen Landwirtschaft ist der gegenwärtigen Lage der westeuropäischen Landwirtschaft sehr ähnlich. Die Probleme der wachsenden Agrarüberschüsse und das Zurückbleiben der landwirtschaftlichen Einkommen sind derart, daß man tatsächlich von einer Krisensituation sprechen kann. Diese Probleme bestehen nicht - so führten HEADY und BURCHINAL aus - weil den Ökonomen die Einsichten in die Ursachen fehlen, oder weil sie keine Alternativen zur Verbesserung der Lage formulieren könnten. Die Ökonomen können sehr wohl eine Reihe von effektiven Methoden zur Lösung der Agrarprobleme nennen, und zwar sowohl zur Verbesserung des Agrareinkommens als auch zur Sicherung der Rentabilität der eingesetzten Produktionsmittel, als zur Beseitigung der Überschüsse, welche eine ständige Bedrohung der Lage der Bauern und eine Belastung der Steuerpflichtigen darstellen. Dennoch besteht das Agrarproblem weiter. Für die verschiedenen Teilaspekte haben die Ökonomen zwar Lösungen parat. Wenn es aber um Gesamtlösungen geht, um gültige Formulierungen der zentralen Zielsetzungen der

Agrarpolitik, wird die Sache bedeutend komplizierter. Denn dann treten offenbar Wertvorstellungen auf den Plan.

2 Wertvorstellungen und Interessen

Es ist vielleicht überflüssig darauf hinzuweisen, daß der Einfluß von Wertvorstellungen und Ideologien auf das politische Handeln beschränkt ist. Meistens mit Wertungen und Ideologien kombiniert beeinflusst der Machtkampf der Interessenverbände nachweisbar den politischen Prozeß. Interessenverbände können schon vorhandene Wertvorstellungen benützen oder versuchen, neue Wertvorstellungen durchzusetzen, um ihre Machtpositionen zu stärken.

Dies trifft auch in der Agrarpolitik zu. Im Rahmen der Agrarpolitik gibt es Machtgruppierungen mit unterschiedlichen Interessen. Die Interessen der Bauern stehen nicht immer in Einklang mit denen der Konsumenten und der Steuerpflichtigen, und dasselbe kann man in bezug auf die Bauern auf der einen Seite und die Agrarindustrie und den Landhandel auf der anderen Seite sagen. Und selbst in den Reihen der Landwirtschaft herrscht nicht immer Einmütigkeit.

Daß die Interessenverbände verschiedene Methoden benutzen, um die Entscheidungen der politischen Führung zu beeinflussen, ist bekannt. In einer Demokratie haben die Interessenverbände die Möglichkeit, ihren Einfluß über die Parlamentarier geltend zu machen. Die Verfassung ermöglicht meistens auch eine außerparlamentarische Vertretung der Interessen bei den Behörden. Im Vergleich mit der handfesten Interessenvertretung ist der Einfluß weniger konkreter Kräfte, wie Werten und Normen, im allgemeinen nicht so offensichtlich. Dies kann die Frage veranlassen, ob überhaupt von einem autonomen Einfluß der Werte die Rede sein kann, und falls es tatsächlich einen solchen Einfluß gibt, ob dieser nicht sehr gering ist im Vergleich mit dem Einfluß der strukturellen Machtstellungen, welche die Interessenverbände besitzen.

Diese Auffassung finden wir in einer prägnanten Form im Marxismus. Infolge einer Modifizierung der damaligen ontologisch-materialistischen Philosophie zu einer historisch-materialistischen gelangte MARX zu der Auffassung, daß es keinen autonomen Einfluß von Werten, Normen usw. auf die ökonomische Entwicklung gäbe; Ideologien seien keine unabhängigen Faktoren sondern abgeleitete. Sie würden als Quasi-Legitimierung schon eingennommener Stellungen in der gesellschaftlichen Klassenstruktur wirken. Daß MARX sich nüancierter ausdrückte und nicht nur ein deterministisches, sondern auch ein voluntaristisches Element in seine Lehre eingebaut hat, kann als bekannt vorausgesetzt werden.

Gegenüber dieser materialistischen Sicht, welche eine Minimierung der ideologischen Elemente im Prozeß der ökonomischen Entwicklung behauptet, steht die idealistische Auffassung, welche wir besonders bei MAX WEBER betont finden. MAX WEBER vertrat zum Beispiel die Auffassung, daß den Wertvorstellungen im Protestantismus ein sehr wichtiger Einfluß auf die anfängliche Entwicklung des Kapitalismus in Europa zugeschrieben werden muß. Nach seiner Meinung handelt es sich hier um einen Wertkomplex, der insofern als autonom gekennzeichnet werden kann, als er nicht der Legitimierung der Machtstellung irgendeiner Gruppe diene. MAX WEBER's Sicht ist nicht nur von historischer Bedeutung, sondern hat auch eine hervorragende aktuelle Relevanz. Ein sehr wichtiges Thema in der gegenwärtigen soziologisch-ökonomischen

Forschung bezieht sich auf die Frage, inwieweit Normen, Werte und ideologisch formalisierte Wertsysteme bei der Initiierung der ökonomischen Entwicklung in der sogenannten Dritten Welt eine Rolle spielen. Eine äußerst wichtige Frage in diesen Ländern lautet, wie die Steigerung des Konsums - wenn es überhaupt eine Steigerung gäbe - so gelenkt und beschränkt werden kann, daß Investitionen möglich werden (BREMANN, 3). In Europa wurde nach MAX WEBER dieser Investitionsspielraum durch das Wertsystem des Calvinismus geschaffen, das zur "innerweltlichen Askese" führte. BELLAH hat darauf hingewiesen, daß in Japan eine nationalistische Ideologie während der Meiji-Periode eine ähnliche Funktion erfüllte (BELLAH, 2).

Wir können daraus also schließen, daß den Werten, ob sie in Ideologien formalisiert sind oder nicht, eine wichtige Rolle im Prozeß der ökonomischen Entwicklung zugeschrieben werden kann. Ganz bestimmt spielen Ideologien eine entscheidende Rolle, wenn sie bewußt als Instrumente der politischen Führung eingesetzt werden.

Können Ideologien bzw. Wertvorstellungen eine ähnliche Rolle auch im Rahmen der westeuropäischen Agrarpolitik spielen? Können Wertvorstellungen und Ideologien dieser Politik eine normative Grundlage vermitteln? Und ist es vorstellbar, daß der Einfluß einer Ideologie eine beträchtliche Änderung der Politik zur Folge hat?

Bei der Beantwortung dieser Fragen sollten wir uns bewußt sein, daß die agrarpolitischen Probleme in Europa ganz anders sind als in den Entwicklungsländern. Dort ist die Agrarpolitik auf die Expansion der Agrarproduktion ausgerichtet. In Westeuropa beabsichtigt dagegen die Agrarpolitik die Schrumpfung der Landwirtschaft. Zwar besteht ein wichtiger Teil der europäischen Agrarpolitik darin, Betriebe zu vergrößern. Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. Denn, wenn man von der Vergrößerung einzelner Betriebe spricht, wird implizite immer ein zahlenmäßiger Rückgang der Gesamtzahl als notwendiges Korrelat vorausgesetzt. Wenn der einzelne Bauer bestrebt ist, seinen Betrieb zu vergrößern, dann steht in vielen, wenn nicht in allen Fällen die Überlegung dahinter, daß ohne Aufstockung seine Existenz bald gefährdet wäre.

In einer solchen Situation gewinnt der Einfluß von Werten und Ideologien eine neue Bedeutung. Wo es sich, wie in vielen Entwicklungsländern, um eine vom Staat planmäßig stimulierte Expansion handelt, wird die Ideologie in erster Linie von der staatlichen Wirtschaftspolitik benützt. Mit Hilfe von Ideologien versuchen die Wirtschaftspolitiker den Konsum zu drosseln. Er soll hinter dem Produktionswachstum zurückbleiben, damit Kapital für weitere Investitionen akkumuliert werden kann. Handelt es sich dagegen um eine planmäßige Verkleinerung eines Wirtschaftszweiges, dann besteht bei den Opfern dieser Schrumpfungspolitik das Bedürfnis, sich mit Hilfe von Ideologien zu verteidigen. Abweichend von der Situation in dem Expansionsmodell, wo die idealistische Sicht MAX WEBER's bezüglich der Funktion von Ideologien vielleicht stimmt, dürfte im Schrumpfungsmo-
dell die MARX'sche Sicht von der Legitimierungsfunktion der Ideologien zutreffender sein.

Im folgenden werden wir auf die Frage der Verteidigungslage der Landwirte und ihre Verteidigungsideologie näher eingehen. Aufgrund einer Ideologiekritik werden wir versuchen festzustellen, inwieweit die Landwirtschaft ihre ideologische Aufrüstung gestalten muß.

3 Schrumpfung der Landwirtschaft

Daß die Landwirtschaft in verschiedener Hinsicht ein schrumpfender Wirtschaftsbereich ist, zeigt sich unmittelbar in dem überall in Europa festzustellenden zahlenmäßigen Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe. Noch deutlicher ist die Abwanderung der Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft. Auch die landwirtschaftliche Nutzfläche wird immer kleiner. Die in der Landwirtschaft verdienten Einkommen sehen dagegen auf den ersten Blick günstiger aus.

In den Niederlanden hat sich das relative Agrareinkommen - das heißt das Verhältnis zwischen dem Anteil der Landwirtschaft an der gesamten Erwerbsbevölkerung und dem Anteil der Landwirtschaft am Nationaleinkommen - seit dem Zweiten Weltkrieg erheblich verbessert (VAN DEN NOORT, 10). Die Löhne der Landarbeiter sind etwa auf das Niveau der Industriearbeiterlöhne gestiegen. Auch den Bauern ist diese Einkommenshöhe mittels der Festsetzung einiger Agrarpreise zugebilligt worden. Der Erfolg dieser Politik ist, von jährlichen Schwankungen abgesehen, eine Einkommensparität. Der Anteil der Agrarbevölkerung stimmt im großen und ganzen überein mit ihrem Anteil am Nationaleinkommen.

Obwohl eine erhebliche Verbesserung des Relativeinkommens im Agrarbereich nachweisbar ist, dürfte jedoch nicht geschlossen werden, daß das Agrareinkommen keine Probleme mehr darstellt.

Die Einkommensparität ist nur dann zu verteidigen, wenn im Durchschnitt die Qualität der in der Landwirtschaft geleisteten Arbeit gleichgesetzt werden kann mit der Arbeitsleistung in den übrigen Wirtschaftssektoren. Wichtiger ist aber, daß man nicht um die Tatsache herumkommt, daß infolge der selektiven Abwanderung der Bauern mit niedrigen Einkommen das durchschnittliche Agrareinkommen zwar steigen kann, ohne daß es eine Steigerung des durchschnittlichen Einkommens derjenigen Bauern gibt, die in der Landwirtschaft bleiben (MC ELVEEN, 4). Schließlich muß auch dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft sehr erheblich sind. Nicht zu Unrecht können viele Bauern ihre Einkommenslage nur als "kritisch" beurteilen. Daß nur mit Hilfe von Subventionen einer noch ungünstigeren Einkommensentwicklung vorzubeugen ist, trägt zum Gefühl der Unsicherheit unter den Bauern bei.

Einem Teil der Bauern gelingt es, mit mehr oder weniger Erfolg durch eine immer weitergehende Rationalisierung ihrer Betriebe ihr Einkommen auf eine befriedigende Höhe zu bringen. Ihre Lage ist dennoch nicht unproblematisch. Sie fühlen sich durch eine Entwicklung getrieben, welcher sie teilweise wider Willen folgen müssen. Denn als "Strafe" droht ein existenzgefährdendes Zurückbleiben (JANSEN, 6). Schwieriger ist die Lage der Bauern, die keine Möglichkeit haben oder sehen, durch weitere Rationalisierung die steigenden Produktionskosten aufzufangen. Falls sie reale berufliche Alternativen außerhalb ihres eigenen Betriebes haben, was hauptsächlich von ihrem Alter und der Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt abhängt, werden sie ganz oder teilweise aus der Landwirtschaft ausscheiden. Wo aber diese Alternativen objektiv fehlen oder subjektiv nicht erkannt werden, erscheint die Situation ausweglos, was unter Umständen zu politischem Extremismus führen kann (NOOIJ, 9). Diejenigen, die unter solchen Umständen leben, setzen in erster Linie ihre Hoffnungen auf den Staat; sie verlangen eine Agrarpolitik, die es ihnen erlaubt, auf ihren Betrieben weiterzuwirtschaften. Müssen sie aber erkennen,

daß die Regierung eine selektive Politik treibt mit dem Ziel, nur einem Teil der Bauern die Möglichkeit zu lassen, sich zu behaupten, dann werden sie der Regierung die Schuld an ihrem drohenden Untergang geben. Wo die Regierung nur ein beschränktes Wohlwollen gegenüber der Landwirtschaft zeigt, wird ihr von jenen, denen nicht genügend geholfen wurde, Bauernfeindlichkeit vorgeworfen.

Kehren wir zurück zu jenen Bauern, die ihre Lage nicht als hoffnungslos betrachten und wenigstens vorläufig noch Möglichkeiten weiterer Rationalisierung sehen.

Es würde ebenfalls eine Simplifizierung sein, wenn wir annehmen würden, diese Bauern seien ausschließlich mit Rationalisierungsproblemen konfrontiert. Es kann nicht die Rede sein, daß diese Bauern nur Alternativen der Betriebsführung gegeneinander abzuwägen hätten. Auch diesen Bauern stellt sich unausweichlich die Frage nach dem Wohin der Entwicklung. Wo werden sie sich eines Tages finden, wenn den Tendenzen einer weiteren Mechanisierung, einer wachsenden Mindestbetriebsgröße und einer zunehmenden vertikalen und horizontalen Integration nicht irgendwann einmal Einhalt geboten wird? Wann schlägt die Entwicklung zu immer größeren Produktionseinheiten ins Qualitative um und führt zu einer Neubewertung des landwirtschaftlichen Familienbetriebes? Die Art der bäuerlichen Reaktionen auf den sog. Mansholt-Plan ist ein deutlicher Hinweis auf derartige Angstpsychosen.

4 Die ideologische Verteidigungslage der Landwirtschaft

In den Reaktionen auf das von 1968 datierende Memorandum der EWG-Kommission sind einige Elemente erkennbar, die an die Bauerntumsideologie erinnern. Damit soll selbstverständlich nicht gesagt werden, daß die Einwände gegen den Plan ausschließlich ideologischer Art seien. Neben ideologischen gibt es sicher auch Argumente sachlicher Art.

Die mögliche Entwicklung hin zu einem Zustand, wo der Bauer, wie wir ihn heute kennen, nicht mehr länger der selbstverständliche Hüter der Kulturlandschaft ist, ruft Widerstände hervor, die mit der Bauerntumsideologie in gewissen Zusammenhang stehen. Diese Ideologie vom ländlichen Fundamentalismus enthält u.a. den Glauben an die geistig-seelischen Kräfte des selbständigen Bauern, die positive Wertung des Lebens in einer leicht überschaubaren Dorfgemeinschaft, die Sehnsucht nach der "guten, alten Zeit", die viele von uns teilen mögen, wenn wir auf selektiver Weise die Vergangenheit betrachten. Zuweilen wird auch dem Bauern das "klare Bewußtsein" zugeschrieben (VON KUNOWSKI, 7), das MARX für eine typische Eigenschaft des Proletariats hielt. Daß das bäuerliche Bewußtsein ein ganz anderes ist als das "klare Bewußtsein" des proletarisierten Arbeiters, braucht kaum erwähnt zu werden. Daß es auch innerhalb des Bauernstandes verschiedene Bewußtseinslagen gibt, wird aus den Ausführungen von ULRICH PLANCK deutlich.

Welcher Art sind die faktischen Konsequenzen der Bauerntumsideologie für die Agrarpolitik?

- Diejenigen, die diese Ideologie propagieren, streben nach einer konservativen Agrarpolitik. Sie verhalten sich ablehnend gegenüber gewissen Änderungen, welche spontan, das heißt unter dem Druck unregulierter Entwicklungen in der Landwirtschaft, vielleicht zustande kommen würden. Es handelt sich namentlich um Entwicklungen, die

letzten Endes dazu führen, daß im Namen der Rationalisierung die traditionellen, als persönliche Unternehmungen geleiteten Betriebe durch Großbetriebe ersetzt werden. Dieser Entwicklung wünscht man vorzubeugen, und man sieht es als Aufgabe des Staates an, geeignete Maßnahmen zu treffen. Damit soll nicht behauptet werden, diejenigen die eine konservative Agrarpolitik vertreten, wollten die völlige Zementierung der überkommenden Agrarstruktur. Sie setzen sich entschieden für weitere Entwicklungen, hauptsächlich in technischer und organisatorischer Hinsicht ein, allerdings mit der sehr wichtigen Einschränkung, daß die bäuerliche Agrarverfassung erkennbar bleiben soll. HANS BACH formuliert es in folgender Weise:

"Die agrarische Umwälzung unserer Zeit ist weder durch zu niedrige Preise und das relativ zurückbleibende Einkommen der Landwirtschaft noch durch die landwirtschaftliche Abwanderung und die Vernachlässigung des ländlichen Raumes zu erklären; das alles sind Symptome und Folgen. Die eigentliche Wurzel des modernen Agrarproblems liegt in der Entwicklung und in den Prinzipien des Industrialismus!" (BACH, 1, S.8). Und weiter:

"Die Frage lautet nicht: fortschrittliche oder rückständige Landwirtschaft, sondern: industrialisierte, kommerzialisierte Landwirtschaft ohne Rücksicht auf die sozialen Folgen oder moderne bäuerliche Landwirtschaft unter Wahrung der Familienstruktur (selbstverständlich auf rationeller Basis und mit Einsatz der zeitgemäßen technischen, organisatorischen und marktökonomischen Möglichkeiten!)" (BACH, 1, S. 9).

Wenn BACH in seinem lesenswerten Buch die konservative Ideologie verteidigt, weißt er auf die Bedeutung von Leitbildern für die konkrete Agrarpolitik hin. Im allgemeinen kann die Politik einer normativen Grundlage von Werten nicht entbehren: "Dennoch bleibt die Notwendigkeit, in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eine Konzeption zu haben. Das Leitbild geht von der jeweils gegebenen Wirklichkeit aus und ist auf Ordnung gerichtet, die zu verwirklichen ist. Jede Ordnungspolitik setzt Wertvorstellungen voraus, die sich in der Zielsetzung konkretisieren". (BACH, 1, S.50). BACH ist realistisch genug, um zu erkennen, daß auch dann Kompromisse notwendig werden können, wenn es ein mehr oder weniger einheitliches Wertsystem als Ausgangspunkt für die Formulierung von konkreten politischen Zielen gibt. Diese Art von Kompromissen, so sagt er, muß man aber deutlich unterscheiden von jenen, welche aus dem Zusammenfügen von wesensverschiedenen Ordnungsprinzipien resultieren. Wer einerseits an dem Leitbild des Familienbetriebes als landwirtschaftliche Organisationsform festhält, andererseits aber die industriewirtschaftlichen Prinzipien auch für die Landwirtschaft als gültig erklärt, darf sich über die auftretenden Probleme nicht entrüsten. Sie sind dann unvermeidlich.

Fragen wir, wie sich eine konservative Agrarpolitik auswirkt, dann muß in erster Linie darauf hingewiesen werden, daß den Bauern ein Schutz geboten wird; allerdings nur insoweit, als die Ideologie, welche dieser Politik zugrunde liegt, auch außerhalb der Landwirtschaft Anhänger findet, welche die Agrarpolitik beeinflussen. Die konservative Ideologie geht von einer bestehenden oder drohenden Mangellage aus, weniger von einem Mangel an Nahrungs- und Rohstoffen als von einem Mangel an Bauern. Wird diese Mangellage eindringlich genug publik gemacht, dann kann auch das Interesse der nicht unmittelbar Betroffenen, also der Nichtlandwirte, an einer kollektiven Positionsverbesserung der Bauern geweckt werden. Vielleicht wird

eine Störung des gesellschaftlichen Gleichgewichts als schädlich empfunden. Dadurch kann die Macht der "knapp werdenden Gruppe" unter Umständen gestärkt werden, ohne daß sie sich selbst um eine schlagkräftige Standesorganisation zu bemühen braucht. Die konservative Ideologie kann deshalb - wenigstens in der Theorie - eine für den Bauern kurzfristig gesehen, sehr erfolgreiche Ideologie sein. Sobald man außerhalb der Landwirtschaft bereit ist, diese Ideologie zu akzeptieren, wird sogleich die Gefahr einer drohenden Störung des Gleichgewichts als Folge einer fortdauernden Abwanderung aus der Landwirtschaft erkannt. Die Machtsteigerung der Landwirtschaft braucht nicht erobert zu werden, sondern wird in einer derartigen Situation einfach angeboten.

Angesichts dieser Zusammenhänge sollten wir uns dessen bewußt bleiben, daß nicht jedem Vertreter der Bauerntumsideologie vorgeworfen werden kann, er mache sich einer ideologisch markierten Vertretung von Verbandsinteressen schuldig. In Wirklichkeit handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Sicht, von der die Art und Weise in der man die Agrarproblematik einschätzt, nur ein Teil ist. Wohl aber kann man sagen, daß diejenigen, die als Bauern bestimmte Interessen zu verteidigen haben, leichter zu einer positiven Einstellung gegenüber dieser Ideologie kommen werden. Nichtsdestoweniger bleibt die Frage relevant, inwieweit die konservative Ideologie einen realen Einfluß auf die praktische Agrarpolitik ausübt.

5 Ideologiekritik

Die wissenschaftliche Kritik von Ideologien kann auf die Frage gerichtet sein, inwieweit das Bild, das die Ideologie von der Realität vermittelt, in Einklang mit der Wirklichkeit steht oder auf einer Selektion von Einzelerscheinungen beruht. Außerdem können Ideologien unter der Fragestellung betrachtet werden, ob sie zur Änderung oder zur Konsolidierung von gesellschaftlichen Strukturen beigetragen haben. Die erste Form von Ideologiekritik richtet sich auf die externe Konsistenz, das heißt die Validität der Ideologie; die zweite Form beschäftigt sich mit den Wirkungen und Funktionen einer Ideologie.

Im Blick auf die erste Form von Ideologiekritik ist es wichtig festzustellen, daß es keinen absoluten Unterschied zwischen Wertsystemen und Ideologien gibt. Ideologien sind systematisierte und zum Ausdruck gebrachte Wertsysteme. Der Prozeß der Systematisierung und Ausdrücklichmachung hat zur Folge, daß die interne Konsistenz der Elemente, welche die Ideologie konstituieren, verstärkt wird. Diese Verstärkung der internen Konsistenz wird manchmal eine Schwächung der externen Konsistenz zur Folge haben. Das Bild der Wirklichkeit wird in dem Maße einseitig verzeichnet sein, als die Ideologie weiter systematisiert und damit in sich geschlossener wird. In einer kritischen Analyse der Bauerntumsideologie hat JOACHIM ZICHE auf diese externe Inkonsistenz hingewiesen. (ZICHE, 12).

Wie gesagt, kann eine Ideologie nicht nur auf ihre externe Konsistenz geprüft werden, sondern auch auf ihre Wirkungen. Diese Wirkungen können von zweierlei Art sein. Erstens gibt es eine nach innen gerichtete integrative Wirkung, und zweitens eine nach außen legitimirende Wirkung. Einerseits können wir also fragen, inwieweit eine Ideologie das Verhalten ihrer potentiellen Anhänger zu orientieren vermag, also eine organisatorische Sammlung der Kräfte bewirkt; andererseits können wir fragen, inwieweit eine Ideologie glaubwürdig

ist für Außenstehende, und damit die relative Machtstellung der Ideologieträger unterstützt.

Im Rahmen dieser Erörterung beschränken wir uns auf die letzte Frage. Wir gehen also vorbei an den Wertvorstellungen der Bauern selbst und an ihrer Einstellung gegenüber Industrialisierung der Landwirtschaft, Abwanderung, Betriebsvergrößerung, horizontale und vertikale Integration usw.

Ist die Bauerntumsideologie für diejenigen, die keine speziellen Beziehungen zur Landwirtschaft haben, in genügendem Maße glaubwürdig und überzeugend, um die heutigen Einkommensübertragungen (Subventionen) zu legitimieren? Angesichts dieser Frage ist auch BACH wenig optimistisch:

"Die bäuerliche Landwirtschaft ist in der Industriegesellschaft zum Ärgernis geworden... Die Landwirtschaft ist nicht nur Außenseiter im wirtschaftlichen Wachstum, sie steht auch sozusagen am Rande der öffentlichen Meinung. Nach den Ergebnissen von Meinungsbefragungen zu schließen, wird die Landwirtschaft häufig als rückständig und schwerfällig angesehen". (BACH, 1, S.23).

Mit Recht weist BACH in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die öffentliche Meinung oft nicht in Einklang mit der Wirklichkeit ist. Wahrscheinlich im Gegensatz zu der öffentlichen Meinung, sind die Agrarprobleme nicht aus einer Ablehnung des technischen Fortschrittes schlechthin zu erklären, sondern aus einer sehr raschen Anwendung der produktivitätssteigernden Methoden. Nicht die Ablehnung, sondern die rasche Anwendung des technischen Fortschritts in einer nur sehr langsam sich ändernden Agrarverfassung hat die Problematik hervorgerufen.

Wenn BACH aber mit Recht voraussetzt, daß die öffentliche Meinung auf längst überholten Klischees der Landwirtschaft beharre, dann müßte man daraus auf Wertvorstellungen in breiten Schichten der Bevölkerung schließen, nach denen Subventionen für die Landwirtschaft nur dann legitim wären, wenn sie den Rationalisierungsprozeß fördern würden. Es muß dann außerdem angezweifelt werden, daß die öffentliche Meinung die Realisierung der politischen Wünsche genügend unterstützt, welche aus der Bauerntumsideologie hervorgehen. Denn es ist doch ein kennzeichnender Aspekt dieser Ideologie, daß der fortschreitenden Rationalisierung der Landwirtschaft Grenzen gesetzt werden. Akzeptiert die öffentliche Meinung derartige Grenzen? Diese Frage kann nicht eindeutig beantwortet werden, da einschlägige Untersuchungen fehlen. Es handelt sich hier aber nicht nur um eine amorphe öffentliche Meinung. Wichtiger für die Zukunft der Landwirtschaft ist die Meinung derjenigen, die auf Grund ihrer gesellschaftlichen Position im Wirtschaftsleben, in den Gewerkschaften, in der Ministerialbürokratie oder in politischen Parteien einen gewissen Einfluß auf die Formulierung der Agrarpolitik ausüben können. Wir können nicht umhin, festzustellen, daß es in der nichtlandwirtschaftlichen Presse nur wenig Stimmen gibt, die eine Ausnahmesituation der Landwirtschaft anerkennen.

Obwohl der Widerstand gegen eine Agrarpolitik, welche die Landwirtschaft im Windschatten industrieller Prinzipien belassen möchte, meistens mit ökonomischen Argumenten (z.B. Kosten des Lebensunterhaltes) begründet wird, ist der tatsächliche Hintergrund wahrscheinlich nicht von ökonomischer Art. Dahinter steht eine Kombination von gesellschaftlichen Wertvorstellungen, deren Anwendung im Agrar-

reich jedoch eine gewisse Neugestaltung der Agrarpolitik zur Folge haben müßte. In bezug auf die Landwirtschaft können wir deshalb von neuen Wertvorstellungen sprechen.

6 Die neuen Wertvorstellungen

Mehrfach ist in der Literatur schon darauf hingewiesen worden, daß eine nicht maximal rationalisierte Organisation der landwirtschaftlichen Produktion vom rein ökonomischen Standpunkt aus zwar als eine volkswirtschaftliche Verschwendung angesehen werden müsse, die mit dieser Verschwendung verbundenen Kosten aber nicht unerträglich hoch seien. In Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland oder in den Niederlanden, wo nur noch ein geringer Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, kann eine weitere Rationalisierung der Agrarproduktion nur noch wenig zur Steigerung des Nationalproduktes beitragen. Dieser Beitrag wird außerdem erheblich reduziert durch die Kosten des Sanierungsprozesses: Subventionen für Betriebsaufgabe, berufliche Umschulung, Stimulierung der ländlichen Industrialisierung, Beratung, strukturverbessernde Maßnahmen und Betriebsinvestitionen. Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten könnte man tatsächlich auf eine weitere Rationalisierung der Landwirtschaft verzichten und auf andere Weise die Einkommensparität gewährleisten. Weder die deutsche noch die niederländische Wirtschaft würde dadurch zerrüttet.

Es muß jedoch festgestellt werden, daß die Bereitschaft, einer solchen ökonomischen Verschwendung zuzustimmen, wahrscheinlich nicht groß ist. VAN RIEMSDIJK hat diesen Sachverhalt überspitzt ausgedrückt, wenn er schreibt, daß es schwerlich auch nur das geringste Bedürfnis für ein Acker- und Wiesenmuseum von Sizilien bis Sylt geben könne. (VAN RIEMSDIJK, 11, S.590). Diese Formulierung ist zwar deutlich, aber nicht ganz korrekt. Denn wünscht nicht die öffentliche Meinung - wenigstens teilweise - das von VAN RIEMSDIJK apostrophierte Museum? Aber - und hier zeigt sich eine Inkonzsequenz - sie ist gleichzeitig gegen eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft. Diese letztgenannte Haltung ist auf eine Wertvorstellung gegründet, die allem Anschein nach in Zukunft einen größeren Einfluß auf die Landwirtschaft bekommen wird.

Eine Politik, welche von dieser Wertvorstellung ausgeht, versagt der Landwirtschaft eine Ausnahmestellung. Sie fordert von der Landwirtschaft wie von anderen Wirtschaftszweigen einen optimalen Beitrag zum Nationalprodukt. Um die Landwirtschaft dazu instandzusetzen, ist die Bereitschaft der Öffentlichkeit, die Landwirtschaft zu unterstützen, ziemlich groß. Diese auf eine weitere Sanierung der Landwirtschaft gerichtete Unterstützungswilligkeit kann so groß sein, daß einige Kritiker, die an sich völlig mit der Zielsetzung dieser Agrarpolitik einverstanden sind, fragen, ob die Kosten den Nutzen nicht übersteigen. Daß sich diese Frage aufdrängt, beweist die Kraft einer Wertvorstellung, die den optimalen Beitrag der Landwirtschaft zum Nationalprodukt postuliert. Wir sprechen von einer "makro-ökonomischen Wertvorstellung" (NOOIJ, 8).

Es ist eine interessante Aufgabe der empirischen Sozialforschung zu prüfen, in welchem Maße und mit welcher Intensität diese makro-ökonomische Wertvorstellung bei der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung verbreitet ist. Im allgemeinen soll man sich übrigens dessen bewußt sein, daß die weitergehende Integration der Agrarbevölke-

rung in der gesamten Gesellschaft zur Konsequenz haben muß, daß der Agrarsoziologe sich in seinen Untersuchungen nicht länger auf den internen landwirtschaftlichen Vorgängen beschränken kann und auch die nicht unmittelbar auf der Landwirtschaft bezogenen Gruppen in seinen Prüfungen einbeziehen soll. Den Ergebnissen solcher Forschungen vorgreifend scheint die Hypothese annehmbar, daß die makro-ökonomische Wertvorstellung von breiten Schichten getragen wird.

Eine zweite Annahme ist, daß es zwar die Bereitschaft zur Förderung im Sinne einer Realisierung der makro-ökonomischen Wertvorstellungen gibt, aber nicht zur Konservierung der heutigen Landwirtschaft. Eine dritte Hypothese lautet, daß die Bereitwilligkeit, die Landwirtschaft zu unterstützen, nicht nur auf makro-ökonomischen sondern auch auf mikro-sozialen Wertvorstellungen gründet. Diese mikro-sozialen Wertvorstellungen beinhalten, daß es nicht hingenommen werden dürfte, daß die Lebensumstände der in der Landwirtschaft tätigen Menschen unter ein gewisses Minimum sinken. Sind diese drei Annahmen richtig, dann gibt es eine Bereitwilligkeit, die Landwirtschaft zu unterstützen, die sich aber offensichtlich nicht aus den Wertvorstellungen der Bauerntumsideologie ableitet (makrosozial).

Wenn wir die Verhandlungen der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments einmal daraufhin überprüfen, ergibt sich, daß unter den Parlamentariern die Bauerntumsideologie nur noch einen sehr schwachen Anklang findet. Trotzdem gibt es eine kräftige Bereitwilligkeit zur Unterstützung der Landwirtschaft. Diese beruht allerdings nicht auf der Bauerntumsideologie, sondern auf zwei anderen Wertvorstellungen, der makro-ökonomischen und der mikro-sozialen. Einerseits besteht die nahezu allgemeine Überzeugung, daß Strukturmaßnahmen in der Landwirtschaft unumgänglich sind, was u. a. die Anerkennung beinhaltet, daß die Abwanderung von selbständigen Bauern aus der Landwirtschaft stimuliert werden soll; andererseits zeigt sich eine gewisse Sorge über die Lebensumstände mancher Bauern.

Diese Kombination der beiden genannten Wertvorstellungen (Produktionseffizienz und individuelle Wohlfahrt) ist nicht nur in der Agrarpolitik spürbar, sondern auch in der Politik gegenüber anderen Wirtschaftszweigen. Immer, wenn der niederländische Staat einem Wirtschaftszweig Unterstützung gewährt, wird diese Einwilligung auf zwei Überlegungen gegründet: Gewährleistung eines höheren Beschäftigungsstandes und Überbrückung einer Übergangsperiode, die zu Strukturen führen soll, die eine weitere Unterstützung überflüssig machen.

Dazu einige Beispiele:

Am 15. Februar 1967 empfing die Zweite Kammer einen Brief des Wirtschaftsministers, in dem er mitteilte, die Regierung sei bereit, der niederländischen Schiffbauindustrie einen zeitlich begrenzten Förderungsbeitrag zu geben. In seinem Brief erklärte der Minister, daß eine effektive Rationalisierung, eine Spezialisierung und eine weitere Integration dieses Gewerbezweiges fünf Jahre erfordern könnte; in dieser Periode sollten die betroffenen Werften ihre Ausrüstung auf einen ausreichenden Stand bringen, wozu sie aber aus eigenen Kräften nicht imstande seien. Die diesbezügliche Gesetzesvorlage wurde am 22. Juni von der Zweiten Kammer angenommen. Am 2. Oktober 1969 wurde dem Verolme-Konzern (Schiffbauindustrie) eine Kreditgarantie gegeben. In einem Communiqué des Wirtschaftsministeriums wurde dazu gesagt, der Kredit diene zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten, die den Beschäftigungsstand bedrohten.

Die Staatshilfe wurde im ersten Fall mit einem Hinweis auf die Um-

strukturierung, im zweiten Fall mit der Sicherung der Arbeitsplätze begründet. Dieselben Argumente finden wir auch wieder in der Textilindustrienote der niederländischen Regierung vom 25. Mai 1967. Darin wird u.a. festgestellt, daß die Unterstützung zu einer ökonomisch verantwortbaren Produktion führen solle, und daß bei Versagen der Unterstützung ernsthafter ökonomischer und sozialer Schaden für die Gemeinschaft nicht zu vermeiden sei.

Ein letztes Beispiel bezieht sich auf die Wolleindustrie in der Stadt Tilburg. Im Mai 1968 teilte der Wirtschaftsminister mit, die Regierung sei bereit, diesen Gewerbezug finanziell zu unterstützen, falls die in einem Gutachten vom Februar 1968 empfohlene Umstrukturierung durchgeführt werde. In dem Gutachten war u.a. erwähnt worden, mindestens 1400 Arbeitnehmer würden infolge des empfohlenen Strukturwandels ihren Arbeitsplatz verlieren. Auf Grund dieser ungünstigen Erwartungen, sagte die Regierung im März 1968 zu, neu in Tilburg errichtete Betriebe würden eine Investitionshilfe erhalten.

Diese Beispiele könnten beliebig vermehrt werden. In jedem Fall können wir feststellen, daß die Regierung dann einem Gewerbezug Subventionen zu geben bereit ist, wenn dadurch der Beschäftigungsstand gesichert wird oder Strukturmaßnahmen eingeleitet werden, die aus eigener Kraft nicht bewältigt werden können. Außerdem sind alle diese staatlichen Maßnahmen temporärer Art. Für eine befristete Periode wird ein Gewerbezug abgeschirmt gegen die Kräfte einer kompetitiven Ökonomie, um auf diese Weise einen Zustand herbeizuführen, der die Ausnahmelage wieder überflüssig macht.

Ziehen wir nun die Konsequenzen für die Landwirtschaft, dabei als Hypothese voraussetzend, daß die Landwirtschaft so weit wie möglich in die Gesamtwirtschaft integriert werden wird. Falls diese Hypothese richtig ist, kann die Landwirtschaft für sich keine von der allgemeinen Wirtschaftspolitik abweichenden Grundsätze der staatlichen Förderung beanspruchen. Vielmehr sollte die Unterstützung, welche die Regierung der Landwirtschaft gewährt, auf gleiche Weise motiviert werden wie bei anderen Gewerbezügen. Dieser Standpunkt beinhaltet, daß eine konservative Agrarpolitik, die zum Schutze des traditionellen Familienbetriebes die Rationalisierung der Agrarproduktion nur bis zu einer gewissen Grenze akzeptiert, nur noch geringe Möglichkeiten hat, realisiert zu werden. Unterstützung der Landwirtschaft bleibt möglich, wenn die zwei erwähnten Wertvorstellungen auch für die Landwirtschaft als verbindlich erklärt werden. Unterstützung nicht, um die Landwirtschaft in einem dauernden Ausnahmezustand zu erhalten, sondern um ihr den Übergang zu einer möglichst völligen Integration zu ermöglichen.

Dies bedeutet konkret: Die staatliche Unterstützung soll solche Strukturänderungen zustandekommen lassen, daß das Subventionsbedürfnis auf ein Minimum reduziert wird. Es ganz zum Verschwinden zu bringen, wird wahrscheinlich niemals möglich sein.

Überdies kann die Landwirtschaft auf Grund der neuen Motivierung Unterstützungen verlangen, die verhindern, daß das Einkommen mancher Bauern unter ein bestimmtes Minimum sinkt.

Nun kann man behaupten, daß diese zwei Wertvorstellungen auch der heutigen Agrarpolitik zugrunde liegen. Aber dann soll man nicht vergessen, daß in der heutigen Agrarpolitik die makro-ökonomischen und die mikro-sozialen Wertvorstellungen in einer Weise vermischt sind, daß es schwer zu sagen ist, welche Folgen der ökonomischen und welche Folgen der sozialen Politik zuzuschreiben sind. Schwerwiegender

ist aber, daß infolge der Mischung ökonomischer und sozialer Maßnahmen die Großbauern mehr Nutzen aus der Agrarpolitik ziehen als für eine ökonomische Lenkung erforderlich ist, und die Kleinbauern weniger bekommen, als aus sozialen Gründen wünschenswert wäre. Ein deutlicher Unterschied zwischen makro-ökonomischen und mikro-sozialen Werten beinhaltet auch eine deutliche Grenzziehung zwischen lenkenden und unterstützenden Maßnahmen.

Anhand dieser Wertvorstellungen kann auch der Mansholt-Plan beurteilt werden. Es ist nicht wahrscheinlich, daß dieser Plan so ausgeführt wird, wie er formuliert wurde. Damit soll aber nicht gesagt werden, dieser Plan sei ein Fehlschlag. Die Bedeutung dieses Planes liegt in den Wertvorstellungen, die implizite geäußert werden. Eine Konservierung der Landwirtschaft wird aufgrund makro-ökonomischer Wertvorstellungen für falsch gehalten. Eine rücksichtslose Sanierung auf kaltem Wege, das heißt eine Lösung des Agrarproblems im freien Spiel der ökonomischen Kräfte, wird ebenfalls abgelehnt, weil eine solche Politik mit der mikro-sozialen Wertvorstellung unvereinbar ist. Der Mansholt-Plan akzentuiert - und zwar in quantifizierender Weise - beide Wertvorstellungen in der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG. Damit ist zwar nicht juristisch aber wohl faktisch der Vertrag von Rom neu interpretiert worden, insofern als darin der Bauerntumsideologie kein Platz mehr eingeräumt wird.

Hier ist die Rede von einer Entideologisierung der Agrarpolitik. Dies bedeutet sicher nicht, daß künftig der Agrarpolitik keine Wertvorstellungen mehr zugrunde liegen. Auch in Zukunft wird die Agrarpolitik von Wertvorstellungen beeinflußt werden. Es ist aber meines Erachtens nicht zu erwarten, daß die Wertvorstellungen sich zu Ideologien verfestigen und formalisieren werden.

Wie die Agrarpolitik konkret aussehen wird, wenn die hier beschriebenen neuen Wertvorstellungen das Leitbild bestimmen, läßt sich schwer voraussagen. Auf der Grundlage dieser Wertvorstellungen, und vielleicht auch infolge des Beitritts Großbritanniens zur EWG ist es möglich, daß in absehbarer Zeit schärfer zwischen unterschiedlichen Stützungsmaßnahmen differenziert wird, und zwar zwischen Subventionen, die eng verbunden sind mit der Realisierung struktureller Änderungen, und einer sozialen Politik, die jenen Bauern hilft, die das Opfer der Strukturmaßnahmen sind oder werden.

Die Komplexität der Realität - Agrarpolitik ist oft auch Regionalpolitik; ein Mangel an Lebensmitteln muß unter allen Umständen verhütet werden; die Landschaft darf nicht zerstört werden - bewirkt, daß schematische Agrarprogramme nur von beschränkter Bedeutung sind. Das ändert jedoch nichts an der Wichtigkeit der hier erwähnten Wertvorstellungen. Denn, wenn wir die für die Agrarpolitik ziemlich neuen Wertvorstellungen richtig skizziert haben, dann kann man sagen, daß die Agrarpolitik in den kommenden Jahren in einer Umwelt durchgeführt werden muß, in der die Abweichung von diesen Wertvorstellungen und nicht ihre Betonung die meisten Schwierigkeiten mit sich bringen wird.

7. Schluß

Die vorgehende Erörterung soll nicht als ein Wunschbild des Verfassers angesehen werden, sondern als ein Versuch, die heutige Entwicklung der Wertvorstellungen bezüglich der Landwirtschaft objektiv zu beschreiben. Ich bin mir der Unvollkommenheit dieser Beschreibung

bewußt. Einerseits läßt sich der Einfluß eigener Wertvorstellungen schwer völlig ausschalten, und andererseits muß man sich vielfach mehr auf Eindrücke als auf unwiderlegbare Tatsachen verlassen. Deshalb ist manchmal die Rede von hypothetischen Voraussetzungen. Die wichtigste Hypothese ist, daß sich ein Festhalten an den Wertvorstellungen der Bauerntumsideologie für den Bauern nicht günstig auswirken kann, und zwar aufgrund dessen, was wir externe Inkonsistenz genannt haben. An die Stelle der Bauerntumsideologie treten makro-ökonomische und mikro-soziale Wertvorstellungen. Diese sind die zentralen Wertvorstellungen des sogenannten Wohlfahrtsstaates. (Besser wäre es, von Versorgungsstaat zu sprechen; denn nicht die Höhe des Nationalproduktes pro Kopf steht hier in Frage, sondern die Weise, in der der Staat seinen Einfluß auf den ökonomischen Prozeß geltend macht.)

Obwohl in den Niederlanden die Kombination dieser zwei Wertvorstellungen sicher vorzuherrschen scheint, kann man nicht sagen, daß andere Wertvorstellungen ganz fehlen. Auch in den Niederlanden gibt es Vertreter der Bauerntumsideologie. Sehr auffällig ist aber, daß im letzten Dezennium die Verteidigung dieser Ideologie erheblich schwächer geworden ist. Heute kann ein Landwirtschaftsminister ohne Reserviertheit sagen, daß innerhalb einiger Jahre die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe zur Hälfte reduziert werden soll; vor zehn Jahren würde ein solcher Ausspruch wahrscheinlich das Ende einer politischen Karriere veranlaßt haben. Vor zehn Jahren brachten auch die Bauernverbände kräftige Beschwerden gegen die vertikale Integration vor; heute sind auch diese Widerstände verschwunden.

Auf der anderen Seite kann man auch eine mehr oder weniger dogmatische Verteidigung des Ökonomismus feststellen; die mikro-soziale Wertvorstellung wird beseitigt und nur die makro-ökonomische betont. Aber auch hier muß man sagen, daß der Einfluß des Ökonomismus scheinbar gering ist im Vergleich mit den Wertvorstellungen des Wohlfahrtsstaates.

Gibt es dann eine völlige Einmütigkeit angesichts der Probleme der Landwirtschaft? Ist das Agrarproblem nicht länger eine politische Angelegenheit und nur eine mit technischen Mitteln zu lösende Schwierigkeit? Das kräftige Wiederaufleben ideologischen Denkens in den sechziger Jahren hat auch in der Agrarpolitik Fragen aufgeworfen, welche entweder neu sind oder welche vordem als bereits gelöst betrachtet wurden. Aufs neue stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit einer Entwicklung, welche den Kleinbauern aus der Landwirtschaft treibt. Diese Frage wird nicht nur erörtert von der politischen Rechten, sondern auch von denen, die eine radikale linke Politik vertreten. Rechtsstehende Politiker betonen in dieser Hinsicht die Wichtigkeit einer breiten Schicht von selbständigen Unternehmern, radikal linke Politiker vertreten die Auffassung, daß es nicht richtig sei, daß Kleinbauern aufgrund makro-ökonomischer Erwägungen den Großbauern weichen müssen. Radikal Linke wie Rechte sind deshalb für eine Abbremsung der weitergehenden Rationalisierung der Landwirtschaft, wenn auch aufgrund von sehr verschiedenen Wertvorstellungen. Daß die radikalen Linken in dieser Hinsicht jedoch keine zuverlässigen Bundesgenossen der radikalen Rechten sind, geht aus dem kräftigen Interesse der links gerichteten Politiker für die Probleme der Entwicklungsländer hervor. Wenn man eine Agrarpolitik vertritt, welche den Kleinbauern einen besseren Schutz leistet als die heutige Agrarpolitik, dann kommt man um weitere Protektion des Europäischen Agrarmarktes nicht umhin. Aber die Europäische Protek-

tion wirkt sich, wie diese Politiker betonen, ungünstig für die Entwicklungsländer aus.

Nicht nur die Einstellung gegenüber den Lebensumständen der Kleinbauern, sondern auch das Problem der Pflege der Kulturlandschaft kann veranlassen, daß man weniger Wert auf die weitere Rationalisierung der Landwirtschaft legt. Die chemische Landwirtschaft wird von den intellektuellen Vertretern sowohl von der politischen Rechten wie auch von der politischen Linken sehr kritisch betrachtet. Zu erwarten ist, daß es in dieser Hinsicht weitere Verordnungen geben wird; eine weitergehende Industrialisierung der Landwirtschaft wird damit jedoch nicht verhütet. Es wird aber auch die Auffassung vertreten, nach Agrargebieten zu differenzieren; das heißt, in einigen Gebieten eine möglichst moderne Landwirtschaft zu entwickeln, und in anderen Gebieten der Industrialisierung der Landwirtschaft deutliche Grenzen zu setzen.

Diese Gedanken sind nicht neu. Der Parkwächter ist seit Jahren ein guter Bekannter in der agrarsoziologischen Literatur. Erwähnenswert ist nur, daß wir ihn im Feld noch immer kaum finden können. Obwohl die Bedenken gegen die heutige Agrarpolitik ernst genommen werden müssen, kommt man zu dem Ergebnis, daß wenigstens für die Niederlande die Kombination makro-ökonomischer und mikro-sozialer Wertvorstellungen noch als Fundament einer fortschrittlichen aber nicht utopischen Agrarpolitik gilt. Was freilich heute als fortschrittlich gilt, kann morgen anders heißen.

Literatuur

- 1 BACH, H.: Bäuerliche Landwirtschaft im Industriezeitalter. Berlin 1967.
- 2 BELLAH, R.N.: Tokugawa Religion; the values of pre-industrial Japan. Glencoe 1957.
- 3 BREMAN, J.C.: Uitgestelde bevrediging, ondernemersgedrag en economische groei. Mens en Maatschappij, jrg. 41, 1966, pp 1-20.
- 4 ELVEEN, J. MC.: Farm number, farm size and farm income. Journal of Farm Economics, febr. 1963, p. 9/10.
- 5 HEADY, Earl O. and BURCHINAL, Lee G.: The concern with Goals and Values in Agriculture. In: Goals and Values in Agricultural Policy. Iowa 1961.
- 6 JANSEN, A.J.: De sociale gevolgen van de mechanisatie in de landbouw. Bulletin no. 30 Afd. Soc. Wetenschappen aan de Landbouwhogeschool. Wageningen 1968.
- 7 KUNOWSKI, von K.: Diskussionsbeiträge, Sociologia Ruralis, Vol. V, 1962, pp. 157-158.
- 8 NOOIJ, A.T.J.: Values in European Agricultural Policies. Sociologia Ruralis, Vol. V, 1965, pp 77-93.
- 9 DERS.: Political Radicalism among Dutch Farmers. Sociologia Ruralis, Vol. IX, 1969, pp. 43-61.
- 10 NOORT, v.d. P.C.: Omvang en verdeling van het agrarisch inkomen in Nederland. Wageningen 1965.
- 11 RIEMSDIJK, v. J.F.: De landbouw conserveren of vernieuwen. Economisch-Statistische Berichten, jrg. 53, 1968, p. 590.
- 12 ZICHE, J.: Kritik der deutschen Bauerntumsideologie. Sociologia Ruralis, Vol. VIII, 1968, pp. 105-141.

BEWUSSTSEINSLAGEN ALS GEGEBENHEIT AGRARPOLITISCHER WILLENSBILDUNG

von

U. P l a n c k

Abteilung für Ländliche Sozialforschung der
Universität Hohenheim

1	Einleitung	71
2	Art der Bewußtseinslagen und ihre agrarpoliti- schen Konsequenzen	74
3	Differenzierung des agrarpolitisch relevan- ten Bewußtseins	78
4	Bewußtseinslage der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten	79
5	Veränderung der agrarpolitischen Bewußtseins- lage	82
6	Schlußfolgerung	85

1 Einleitung

In den Grundlinien der Agrarpolitik herrscht offensichtlich gegenwärtig keine Übereinstimmung. Der mangelhafte Consensus der agrarpolitischen Willensbildner läßt sich aus den unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Interessen nicht hinreichend erklären. Verfolgt man die agrarpolitische Diskussion der vergangenen Jahre kritisch, so drängt sich vielmehr der Eindruck auf, die an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten konnten sich unter anderem deshalb so schwer verständigen, weil sie auf verschiedenen Ebenen argumentierten. Die Bauern verstanden die Sprache der Professoren nicht und fühlten sich von der Wissenschaft verraten. Die Politiker warfen den Praktikern Rückständigkeit vor, wenn diese auf progressive Programme ablehnend reagierten. Und die Bauern wiederum scheuten sich nicht, Politiker, die sich redlich um eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft bemühten, als "Bauernkiller" zu beschimpfen.

Ich möchte diese "Mißverständnisse" mit einem unterschiedlichen agrarpolitischen Bewußtsein der beteiligten Gruppen erklären. Meine erste These lautet daher:

Der Dissens der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen ist nicht nur die Folge unterschiedlicher Interessenlagen, sondern auch unterschiedlicher Bewußtseinslagen.

Wenn ich in diesem Zusammenhang von Bewußtseinslagen spreche, dann beziehe ich mich nicht auf die psychologischen Stufen oder Klarheitsgrade der individuellen Bewußtheit von inneren Vorgängen oder äußeren Wahrnehmungen. Ich frage also nicht nach der Art von Geschehnissen innerhalb menschlicher Organismen. Vielmehr gebrauche ich das Wort Bewußtsein im soziologischen Sinne eines Innewerdens und Begreifens gesellschaftlicher Vorgänge, Zustände und Zusammenhänge. Bewußtsein in diesem Sinne hat nichts zu tun mit dem Grad der Wachheit der Sinne oder mit dem Überschreiten von Sinnesschwellen, sondern ist das Ergebnis sozialer Wechselwirkungen, oder - wie GEORG SIMMEL meint - "Ausdruck der menschlichen Gesellschaftung" selbst 1).

Geläufiger als der Ausdruck "Bewußtseinslage" ist in der agrarpolitischen Diskussion der Ausdruck "Leitbild". Leitbilder sind gedankliche Entwürfe, an denen sich politisches Handeln orientiert. Soziale Leitbilder, wie sie J.C. PAPAŁEKAS 2) definiert, kommen dem ziemlich nahe, was ich mit Bewußtseinslagen bezeichnen möchte, ohne sich damit zu decken. Bewußtseinslagen bilden das Substrat, aus dem heraus Leitbilder entwickelt werden; wie sie auch den Nährboden für das Entstehen gruppenspezifischer Weltanschauungen und Ideologien abgeben. Bei den Bewußtseinslagen handelt es sich um geistig-seelische Grundgegebenheiten jenseits bloßer Gedankenspiele. Die Bewußtseinslage einer Gruppe schließt deren gesamte Erlebnis- und Vorstellungswelt, ihre kulturelle Herkunft wie ihr künftiges Wollen ein. Da diese Art von Bewußtsein - einige Autoren präzisieren es mit der Beifügung von "gesellschaftlich" oder "sozial" - ein wesentlicher Teil der Persönlichkeitsstruktur und des sozialen Bezugssystems ist, kann es nicht wie das Leitbild beliebig ausgewechselt oder modifiziert werden. Es ist das Ergebnis von Erziehung, Erfahrung, Information und der verfügbaren Ausdrucksmittel. Die Bewußtseinslage kann sich mit dem Image einer Gruppe decken. Meistens machen sich jedoch Außenstehende ein falsches Bild von dem Bewußtsein, aus dem heraus eine Gruppe fühlt, denkt und handelt.

1) "Innerhalb eines Kreises, der in irgendeiner Gemeinsamkeit des Berufes oder der Interessen zusammengehört, sieht jedes Mitglied jedes andere nicht rein empirisch, sondern auf Grund eines Apriori, das dieser Kreis jedem an ihm teilhabenden Bewußtsein auferlegt... Es gehen von der gemeinsamen Lebensbasis gewisse Suppositionen aus, durch die man sich gegenseitig wie durch einen Schleier erblickt"... "Die Bewußtseinsprozesse, mit denen sich Vergesellschaftung vollzieht: die Einheit aus Vielen, die gegenseitige Bestimmung des Einzelnen für die Totalität der anderen und diese Totalität für den Einzelnen - verlaufen unter diesen ganz prinzipiellen nicht abstrakt bewußten, aber in der Realität der Praxis sich ausdrückenden Voraussetzungen, daß die Individualität des Einzelnen in der Struktur der Allgemeinheit eine Stelle findet, ja daß diese Struktur gewissermaßen von vornherein, trotz der Unberechenbarkeit der Individualität, auf diese ihre Leistung angelegt ist". Georg SIMMEL, Wie ist Gesellschaft möglich? zit. nach G. EISERMANN (Hrsg.), Soziologisches Lesebuch, Stuttgart 1969, S. 107.

2) J.C. PAPAŁEKAS, Art. "Soziale Leitbilder", in: Wörterbuch der Soziologie. Hrsg. W. BERNSDORF, 2. Ausgabe, Stuttgart 1969, S. 970 - 972.

Nach KARL MARX und FRIEDRICH ENGELS bestimmt nicht das Bewußtsein der Menschen ihr Sein, sondern umgekehrt: ihr gesellschaftliches Sein bestimmt ihr Bewußtsein 1). Da für MARX und ENGELS die Produktionsverhältnisse die eigentlichen gesellschaftsgestaltenden Kräfte sind, sehen sie zwischen der ökonomischen Struktur einer Gesellschaft und ihren Bewußtseinsformen einen ursächlichen Zusammenhang. Dieser Denkansatz erweist sich für unser Thema als fruchtbar. Engen wir den vorgenannten Zusammenhang auf Landwirtschaft und Agrarpolitik ein, so folgt, daß agrarpolitisch relevantes Bewußtsein reale, überlieferte oder vorgedachte landwirtschaftliche Zustände zum Inhalt hat. Oder anders ausgedrückt, und dies ist meine zweite These:

Den Stadien der Landwirtschaft entsprechen spezifische agrarpolitisch relevante Bewußtseinslagen.

Diese Aussage steht in einem gewissen Widerspruch zu dem Befund, der unserer ersten These von der Unterschiedlichkeit der agrarpolitisch relevanten Bewußtseinslagen zugrunde liegt. Um diesen Widerspruch aufzuheben, müssen wir in Anlehnung an die von WILLIAM F. OGBURN entwickelte "cultural lag"-Hypothese annehmen, daß die fortschreitende Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktionsformen nicht in allen Gruppen gleichzeitig und gleichsinnig zur Bewußtseinsbildung beiträgt. Eine völlige Übereinstimmung der Bewußtseinslage aller an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten mit der bestehenden landwirtschaftlichen Entwicklungsstufe wäre nur dann zu erwarten, wenn die landwirtschaftliche Entwicklung über längere Zeit stillstünde. Je rascher dagegen die Landwirtschaft ihren technisch-ökonomischen Zustand verändert, umso mehr ist mit einem Zurückbleiben des Bewußtseins einzelner oder ganzer Gruppen gegenüber der Wirklichkeit zu rechnen. Zu jenen, die auf einer überholten Bewußtseinslage verharren, werden vor allem ältere Menschen gehören, die den individuellen Lernprozeß vor dem Übergang der Landwirtschaft in einen neuen Zustand abgeschlossen haben, oder diejenigen, die über zu wenig Informationen verfügen, um der Veränderungen einsichtig zu werden. Ich drücke diesen Sachverhalt in meiner dritten These aus:

Der gesellschaftliche Lernprozeß, dessen Ergebnis eine bestimmte, agrarpolitisch relevante Bewußtseinslage ist, und die technisch-ökonomische Entwicklung der Landwirtschaft verlaufen nicht immer und in allen Gruppen synchron.

Das Bewußtsein kann den agrarpolitischen Erfordernissen und dem tatsächlichen Entwicklungsstand der Landwirtschaft nachhinken, entsprechen oder vorausseilen. Während progressive Köpfe sich schon mit der Gestalt der Landwirtschaft von morgen beschäftigen, denken viele Landwirte und Nichtlandwirte noch in den Kategorien der Landwirtschaft von gestern. Wir können hier von "Verspätungserscheinungen" reden, aber auch "Verfrühungsfälle" beobachten, wenn Agrarplaner ihrer Zeit zu weit vorausseilen.

Gehen wir davon aus, daß an der agrarpolitischen Willensbildung Gruppen mit unterschiedlichem Bewußtsein beteiligt sind, dann stellen sich folgende fünf Fragen:

1. Welcher Art sind diese Bewußtseinslagen?
2. Wie wirken sich diese Bewußtseinslagen agrarpolitisch aus?

1) Karl MARX und Friedrich ENGELS, zit. nach G. EISERMANN (Hrsg.), Soziologisches Lesebuch, Stuttgart 1969, S. 38 - 40.

3. Wie kommt eine Differenzierung zustande?
4. Welche Bewußtseinslagen nehmen die an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen ein?
5. Wie kann agrarpolitisch relevantes Bewußtsein verändert werden?

2. Art der Bewußtseinslagen und ihre agrarpolitischen Konsequenzen

Trifft meine zweite These zu, dann lassen sich aus einer Typisierung landwirtschaftlicher Entwicklungsstufen Typen agrarpolitischen Bewußtseins ableiten. Aus den vorliegenden Typisierungen wähle ich diejenige von RUDOLPH, BICANIĆ 1), die zwei Vorzüge vereinigt. Erstens stellt BICANIĆ seine Agrartypen in einen größeren gesellschaftlichen Zusammenhang, indem er sie von demographischen Veränderungen ableitet. Zweitens stellt er eine ganze Reihe von agrarpolitischen Bezügen her, auf die im folgenden zurückgegriffen werden kann. BICANIĆ abstrahiert aus der Vielfalt landwirtschaftlicher Erscheinungsformen in verschiedenen Ländern, zu verschiedenen Zeiten und unter verschiedenen Sozial- und Wirtschaftsordnungen vier Grundtypen 2) (siehe Übersicht):

Subsistenzlandwirtschaft,
 Marktlandwirtschaft,
 Unternehmerlandwirtschaft,
 Vertrags- und Planlandwirtschaft 3).

Nach BICANIĆ herrscht die Subsistenzlandwirtschaft vor, solange die Agrarbevölkerung zahlenmäßig rasch wächst und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung gar nicht oder nur leicht abnimmt, wie dies in der vor- und frühindustriellen Phase einer Gesellschaft der Fall zu sein pflegt. Beginnt die Agrarbevölkerung zu stagnieren und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung rascher zu fallen, dann tritt die Marktlandwirtschaft in Erscheinung. Sinkt dagegen die Agrarbevölkerung absolut wie relativ, ist die Zeit der Unternehmerlandwirtschaft gekommen. Die Vertragslandwirtschaft gewinnt an Bedeutung, wenn die Agrarbevölkerung rasch vollends zusammenschumpft, aber anteilig nur noch langsam abnimmt.

Die westdeutsche Agrarbevölkerung hat die drei ersten demographischen Phasen bereits hinter sich und trat am Ende der fünfziger Jahre in die vierte Phase ein. Nach der Theorie von BICANIĆ müßte

-
- 1) Rudolph BICANIĆ, Agriculture and the Political Scientist, in: Int. Journal of Agrarian Affairs. Oxford University Press, London, Vol. V, No. 2, May 1967, S. 157 - 182.
 - 2) Es ist nicht Zweck dieses Beitrages, die Typisierung von BICANIĆ zu diskutieren. Siehe dazu die Korreferate von H. NIEHAUS und H. BREIMYER in: Proceedings of the 13th International Conference of Agricultural Economists, held at the University of Sidney, 21 - 30. August 1967; sowie Adolf WEBER, Ergebnisse der und Bemerkungen zur 13. Konferenz der Int. Vereinigung der Agrarökonomien. In: Agrarwirtschaft 4 (1968), S. 112 - 117.
 - 3) Die Planwirtschaft und die damit zusammenhängende Bewußtseinslage wird im folgenden nicht behandelt.

Übersicht: Types of agriculture (Synoptic table).

Agricultural policies	Life parity	Price parity	Income parity	Technical parity
Agricultural population changes	Fast absolute increase	Absolute stagnation	Absolute decline	Fast absolute decline
	Relative decline	Fast relative decline	Relative decline	Slow relative decline
Type of agriculture	Subsistence agriculture	Marketing agriculture	Entrepreneurial agriculture	Contract and planned agriculture
Maximization of production	Per ha.	Per sale	Per unit	Per man
Main role of agricultural operator	Livelihood provider	Commercial dealer	Capitalist entrepreneur	Technical manager
Main risk	Natural risk	Commercial risk	Financial risk	Innovation risk
Optimalization method	Cost-effectiveness	Cost-price	Cost-benefit	Cost-efficiency
Lower critical policy line	Hunger line	Just price line	Poverty line	Technical obsolescence line
Upper critical policy line	Waste line	Maximum price line	Opulence line	Technical prodigality line
Main instrument of taxation	Poll tax Land tax	Turnover tax, excise, customs duties	Income tax	Corporation tax

Quelle: RUDOLF BIČANIĆ, Agriculture and the Political Scientist. In: Int. Journal of Agrarian Affairs. Oxford University Press, London. Vol. V, No. 2, May 1967, pp. 157 - 182.

die deutsche Landwirtschaft gleichzeitig auch die entsprechenden Entwicklungsstufen durchlaufen und spezifische Agrarpolitiken entwickelt haben. Da jede Agrarpolitik Ausdruck einer bestimmten Bewußtseinslage ist, müßten wir in historischer Abfolge auch eine Bewußtseinslage der Subsistenz-, Markt-, Unternehmer- und Vertragslandwirtschaft feststellen können. Aus der jeweiligen Bewußtseinslage ergeben sich für die Agrarpolitik ganz bestimmte Zielsetzungen sowie "obere und untere kritische Linien" (BIČANIC), die ein Eingreifen des Staates in das freie Spiel der Kräfte erfordern.

Auf der Bewußtseinsstufe der Subsistenzlandwirtschaft geht es agrarpolitisch um die Sicherung des Existenzminimums der von Mißernten bedrohten überbevölkerten Agrargebiete. BIČANIC gibt dieser Politik den Namen einer "Lebens-Paritäts-Politik", weil die staatlichen Bemühungen in erster Linie darauf abzielen, Hungerkatastrophen zu vermeiden und zwischen satten und hungernden Regionen auszugleichen 1). Die Sorge, physisch zu überleben, prägt das Bewußtsein der Menschen auf dieser Stufe.

Auf der Stufe der Marktlandwirtschaft ist für den Agrarproduzenten nicht mehr die Erzeugung von Nahrungsmitteln an sich, sondern sind die Preise, die er dafür erzielt, interessant. In diese Bewußtseinshaltung paßt die Äußerung eines Bauernverbandspräsidenten, der Anfang der fünfziger Jahre gesagt haben soll: "Die Zwetschgenpreise sind das Rückgrat der Agrarpolitik". Die Agrarpolitik muß sich von einer Politik der "Lebensparität" zu einer Politik der "Preisparität" 2) wenden, wenn der Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Bevöl-

-
- 1) Die Maßnahmen, um die Landbevölkerung über der Hungerlinie zu halten, reichen von der kostenlosen Verteilung von Nahrungsmitteln an Bedürftige über das Verbot der Zwangsversteigerung von Mindestflächen bis hin zu genossenschaftlichen Einrichtungen und öffentlichen Versicherungen gegen Ernteschäden. Das Prinzip der Lebensparität wird selbstverständlich auch im umgekehrten Fall angewandt, wenn bei den Agrarproduzenten relativer Überfluß herrscht und die städtische Bevölkerung Mangel leidet. Die staatliche Umverteilungspolitik besteht dann hauptsächlich in der Beschlagnahme von Vorräten, in Anbauvorschriften, Zwangsablieferung und Naturalbesteuerung. Neben solchen Maßnahmen zur Bewältigung akuter Notlagen laufen langfristige Strukturmaßnahmen: Neulandgewinnung, Erhöhung der Bodenmobilität durch Schaffung von Hypothekenbanken, Enteignung der über eine Obergrenze hinausgehenden Flächen und Verteilung an landarme und landlose Bauern, Beseitigung feudaler Ausbeutung und Pächterschutz.
 - 2) In einer solchen Situation muß der Staat die Verkaufsproduktion stimulieren, Märkte schaffen und ordnen und die Infrastruktur ausbauen. Die untere kritische Linie der Paritätspreispolitik wird unterschritten, wenn die Erzeugerpreise nachhaltig unter den Gesteungskosten liegen, so daß Grenzproduzenten ausscheiden, die zur Belieferung des Marktes an sich noch notwendig sind. Die obere kritische Linie ist durch Preise markiert, die so hoch sind, daß sie zur Erzeugung von Überschüssen anreizen.

kerung rasch wächst, und damit auch die Nachfrage nach Nahrungsmitteln, nach agrarischen Rohstoffen für die verarbeitende Industrie und nach exportfähigen Agrarerzeugnissen ansteigt.

Wenn die Kräfte, welche Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft herausziehen, stärker werden als die Kräfte, welche Menschen in der Landwirtschaft festhalten, dann wird das Stadium der Unternehmerlandwirtschaft erreicht, indem die Agrarpolitik vornehmlich um die "Einkommensparität" kreist. Kapitalinvestitionen rücken in den Mittelpunkt betriebswirtschaftlicher Entscheidungen. Investitionshilfen werden zu agrarpolitischen Forderungen. Die Öffentlichkeit fordert eine Landwirtschaft auf der Grundlage unternehmerischen Bewußtseins 1).

Die Vertragslandwirtschaft fällt mit der Konsolidierung der relativ wenigen in der Marktproduktion verbleibenden Betriebe zusammen. Sie ist begleitet von einer Spezialisierung der Einzelbetriebe und einer Konzentration der Produktion in technisch optimalen Einheiten. Dies ist nur zu erreichen durch überbetriebliche Zusammenarbeit, horizontale und vertikale Integration. Eine neue Bewußtseinslage,

-
- 1) Die Regierungspolitik läuft darauf hinaus, durch eine entsprechende Einkommensparitätspolitik (1) zwar ein Einkommensgefälle von der Landwirtschaft zur Industrie aufrecht zu erhalten, um die Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe im volkswirtschaftlich erwünschten Umfang in Gang zu halten, (2) aber die schädlichen Auswirkungen der Abwanderung auf die Lebensfähigkeit der ländlichen Räume zu paralysieren, (3) eine adäquate Rate des allgemeinen Zinsfußes für das investierte Kapital sicherzustellen und (4) die Wirkung einer monopolistischen und monopsonistischen Macht über die landwirtschaftliche Produktion auszuschalten.

Die untere kritische Linie der Einkommensparitätspolitik ist erreicht, wenn die landwirtschaftlichen Einkommen auf die Höhe der Fürsorgerichtsätze absinken. Die Agrarpolitik läßt es jedoch in der Regel nicht so weit kommen, sondern greift schon sehr viel früher in den Prozeß des Zurückbleibens landwirtschaftlicher Einkommen ein, da aus volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Gründen eine Verelendung des Landvolkes unerwünscht ist. Die obere kritische Grenze ist eine landwirtschaftliche Einkommenshöhe, die von der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung als so ungerechtfertigt hoch angesehen wird, daß die Regierung sich im Namen der sozialen Gleichheit und Gerechtigkeit zu Maßnahmen der Einkommensumverteilung genötigt sieht.

In allen Industriestaaten steht ein umfangreiches Instrumentarium der Einkommensumverteilung in Form progressiver Einkommenssteuer, progressiver Erbschaftssteuer, Kapitalertragssteuer, Lastenausgleich usw. zur Verfügung. Ein besonders die Landwirtschaft berührendes Problem ist die Abschöpfung von Gewinnen aus Bodenspekulation und Baulandverkäufen. Die radikalste Maßnahme in dieser Richtung ist die Sozialisierung oder Nationalisierung des Bodens. Als kurzfristige und vielleicht auch kurzfristige Maßnahme auf dieser Entwicklungsstufe sind die sogenannten Erhaltungssubventionen zu erwähnen.

in der die Bereitschaft zur Kooperation und das Bestreben, technisch stets auf dem neuesten Stand zu sein, von zentraler Bedeutung sind, entspricht dieser Stufe. Ihren agrarpolitischen Ausdruck findet diese Bewußtseinslage in einer Politik der "technischen Parität" (BIĆANIĆ) und der Integration 1).

3. Differenzierung des agrarpolitisch relevanten Bewußtseins

Wir haben die Differenzierung des agrarpolitisch relevanten Bewußtseins mit einem Nachhinken bzw. einem Vorseilen des Bewußtseins gegenüber dem gegenwärtigen Zustand der Landwirtschaft erklärt. Dieses Phänomen kommt dadurch zustande, daß die bewußtseinsbildenden Faktoren (Distanz zum Gegenstand, Ausdrucksfähigkeit, Informationsaufnahme, Bildungsstand und soziales Bezugssystem) weder bei allen an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten gleichartig sind noch in gleicher Weise auf sie einwirken.

Zunächst ist auf den Unterschied zwischen gegenständlichem und zuständlichem Bewußtsein zu verweisen 2). Als gegenständliches Bewußtsein wird die Wahrnehmung eines Sachverhaltes an sich bezeichnet. Einen Sachverhalt in seinen Proportionen und Zusammenhängen richtig zu erkennen, gelingt besser aus einigem Abstand als aus nächster Nähe. Ein bekanntes Phänomen ist die sog. Betriebsblindheit, das heißt das Unvermögen, Probleme richtig erfassen und beurteilen zu können, wenn die Distanz zu gering ist. Ebenso schwierig ist es, Veränderungen des Ganzen zu erkennen, solange man selbst zu sehr im Detail steckt.

Anstelle des gegenständlichen Bewußtseins bildet sich unter dem unmittelbaren Eindruck mehr ein zuständliches Bewußtsein. Dieses wird von PETER HOFSTÄTTER als die Gefühlsreaktion auf Personen, Gegenstände und Vorgänge definiert. Das zuständliche Bewußtsein ist ebenso wahr und echt wie das gegenständliche Bewußtsein, aber ein schlechter Ratgeber bei der Formulierung einer rationalen Agrarpolitik. Die Vorgänge um das sog. Professoren-Gutachten 3) haben gezeigt,

- 1) Die Agrarpolitik sieht ihre wichtigste Aufgabe in der Erhöhung des Bildungsniveaus, technischem Training, Berufsfortbildung, Beratung, Forschung und in Strukturmaßnahmen, welche eine optimale Anwendung des technischen Fortschritts und die Bildung wettbewerbsfähiger, leistungsstarker Produktionseinheiten ermöglichen. Die obere kritische Linie, von BIĆANIĆ als technische "Verschwendungslinie" bezeichnet, liegt dort, wo die Anwendung des technisch Möglichen jenseits der ökonomischen Vernunft liegt oder aber Ausmaße annimmt, die aus sozialen Gründen oder hygienischen Erwägungen nicht akzeptiert werden können.
- 2) ZICHE unterscheidet in ähnlichem Sinne "vorhandene agrarpolitische Sachkenntnisse" und "mitschwingende Gefühlsassoziationen". Joachim ZICHE, Der Einfluß von Presse und Funk auf die agrarpolitische Meinungsbildung der Öffentlichkeit. Hamburg und Berlin 1964, S. 62.
- 3) Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG, Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1962.

wie schwer gegenständliches Bewußtsein hier und zuständliches Bewußtsein dort zusammenfinden.

Aber nicht nur zu große Nähe zum Gegenstand, sondern auch der Mangel an geistiger Schulung und an sprachlicher Ausdrucksfähigkeit erschwert gegenständliches Bewußtsein. Denn gegenständliches Bewußtsein setzt das Ordnungs- und Ausdrucksinstrument der Sprache voraus. Das Arsenal an Sprachmitteln hängt jedoch sehr stark von dem Bildungsniveau ab. Außerdem können wir beobachten, wie sich in jedem Bezugssystem - z.T. unter dem Einfluß einer interessenbedingten Sprachregelung - eine eigene Sprache, ein Fachjargon, entwickelt, und wie sich dadurch die Verständigungsmöglichkeiten zwischen Berufs- und Fachgruppen verringern.

Die Bewußtseinslage kommt durch die Aufnahme zahlreicher Einzelreize und Einzelinformationen zustande, die zum großen Teil unbewußt rezipiert werden. Dieser Vorgang ist jedoch kein mechanischer, sondern ein selektiver, der von psychischen und intellektuellen Mechanismen gesteuert wird. Informationen, die überhaupt nicht in die gewohnte Vorstellungswelt passen, werden unter Umständen gar nicht verstanden oder nur als Kuriosa registriert. Manche Informationen werden verdrängt, wenn sie zu unangenehmen Konsequenzen, z.B. zu einer Revision des Selbstverständnisses nötigen. Der bewußtseinsbildende Informationsfluß ist außerdem quantitativ wie qualitativ sehr verschieden. Man vergleiche nur einmal den Strom von Nachrichten und Daten aus aller Welt, der einem Agrarwissenschaftler zufließt, mit dem Rinnsal an Informationen, das über landwirtschaftliches Wochenblatt und Landfunk schließlich den Bauern erreicht.

Die Bewußtseinslage wird schließlich auch von dem sozialen Bezugssystem entscheidend beeinflusst; das heißt von dem Handlungsrahmen aus Rollenerwartungen, Wertvorstellungen und Normen, der sich aus einer bestimmten Situation und Konstellation zwischenmenschlicher Bezüge ergibt; oder mit den Worten von ERNST E. HIRSCH 1) "von dem geistig-seelischen Niveau der Durchschnittsangehörigen seiner Gruppe". Jeder Mensch ist in gewissem Sinne Gefangener seines sozialen Bezugssystems, und kann daher die Dinge nur in einer bestimmten Weise und unter einem bestimmten Blickwinkel sehen. "Die den gesellschaftlich-geistigen Raum ausfüllenden Erlebnis-, Denk- und Gefühlsgehalte sind nicht 'überhaupt' da, sondern sie sind für jede Klassenlage nur in einem bestimmten 'Aspekt' vorhanden" 2).

4. Bewußtseinslage der an der agrarpolitischen Willensbildung

Beteiligten

Damit kommen wir zu unserer vierten Frage nach der gegenwärtigen Bewußtseinslage der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten. Diese lassen sich in sechs Hauptgruppen zusammenfassen:

1. Die landwirtschaftlichen Berufszugehörigen,
2. die Verbraucher (zugleich die Wählermassen der Parlamentarier und die Abonnten der Massenkommunikationsmittel),

1) ERNST E. HIRSCH, Rechtssoziologie, in: G. EISERMANN (Hrsg.), Lehre von der Gesellschaft. Stuttgart 1969, S. 203.

2) KARL MANNHEIM, Das soziologische Problem der Generationen, zit. nach G. EISERMANN (Hrsg.), Soziologisches Lesebuch, Stuttgart 1969, S. 157.

3. die Wirtschaft, insbesondere Landhandel, Importeure, Exporteure, Nahrungsmittelhersteller und Produzenten landwirtschaftlicher Betriebsmittel,
4. die Agrarwissenschaften,
5. die Organe der Staatsgewalt,
6. sonstige Beteiligte z.B. die Kirchen, internationale Organisationen usw.

Schon diese Aufzählung zeigt, daß es sich keineswegs um einheitliche Gruppen handelt. Die agrarpolitisch relevante Bewußtseinslage dieser Gruppen exakt und differenziert zu bestimmen, würde umfangreiche empirische Untersuchungen erfordern. Ich kann im Rahmen meines Referates nur einige Gesichtspunkte aufgreifen, die mir bedeutsam erscheinen.

Die jeweilige Bewußtseinslage einer Gruppe muß aus ihren Äußerungen erschlossen werden, z.B. aus Verlautbarungen, Agrarprogrammen, Gesetzestexten, Rechtsurteilen, Protestaktionen, Spruchbändern und Verhaltensweisen. Was sich letzten Endes als agrarpolitische Gruppenmeinung artikuliert, ist oft widersprüchlich oder eine Kompromißformel. Der eigene Standpunkt der Sprecher geht daraus nicht immer eindeutig hervor. Einsichten können sich hinter Rücksichten auf Mitglieder, Wähler, Kunden, Parteifreunde, Geschäftspartner oder Berufskollegen verbergen. Loyalitätserwägungen oder taktische Überlegungen können ein Zurückgreifen auf frühere Vorstellungen oder ein Vorgreifen auf künftige Entwicklungsstufen veranlassen.

Die extremsten Bewußtseinslagen sind bei den Wissenschaftlern einerseits und bei dem Berufsstand andererseits zu erwarten. Bei den Wissenschaftlern treffen alle Voraussetzungen einer fortschrittlichen Bewußtseinsbildung zusammen, während sich im Bauernstand die hemmenden Faktoren häufen. Die übrigen Gruppenmeinungen dürften sich überwiegend zwischen diesen beiden Polen bewegen. Sie nähern sich aber offenbar gegenwärtig mehr dem progressiven Pol, wodurch der Berufsstand in eine gewisse Isolierung gerät. Was die Staatsgewalt betrifft, möchte ich allerdings nicht so weit gehen wie JOACHIM ZICHE, wenn er sagt, die offiziellen Meinungen der regierenden Stellen spiegeln im wesentlichen nur den zwischen den Forderungen der Interessengruppen und den realen Möglichkeiten ausgehandelten Kompromiß wider 1). Ich meine, daß in Parlamenten und Ministerien durchaus auch eigene Vorstellungen entwickelt werden.

Die Entwicklungsstufe der Subsistenzlandwirtschaft liegt bei uns so weit zurück in der Vergangenheit, daß alle Gruppen ausreichend Zeit hatten, ein neues Bewußtsein zu entwickeln. Relikte haben sich dennoch bei den Verbrauchern in manchen Lesebuchstereotypen erhalten. Im Bauernstand tauchen sie gelegentlich in der Einstellung auf, nur der Hof könne eine Familie ernähren oder, was zur Ernährung der Familie notwendig sei, müsse auf dem Hof erzeugt werden. Wir haben allerdings, verursacht durch die Ausnahmesituation im zweiten Weltkrieg und die Hungerjahre nach dem Kriege, einen Rückfall in die Vorstellungswelt der Subsistenzlandwirtschaft erlebt. In den vierziger Jahren mußte zum Teil eine ausgesprochene Agrarpolitik der Lebensparität betrieben werden, deren anachronistische Ausläufer im Flüchtlingsiedlungsgesetz und in einzelnen Bestimmungen des Grundstücksverkehrsgesetzes bis in die Gegenwart hereinreichen. Unter Hinweis auf die prekäre Welternährungssituation klingen gelegent-

1) JOACHIM ZICHE, a.a.O., S. 47.

lich auch in der derzeitigen agrarpolitischen Diskussion Stimmen auf, die auf eine Reaktivierung dieser frühen Bewußtseinslage schließen lassen.

Die weit überwiegende Mehrheit der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen besitzt aber ein von fortschrittlicheren landwirtschaftlichen Zustandsformen geprägtes Bewußtsein. Es scheint die Bewußtseinslage der "Marktlandwirtschaft" vorzuherrschen. Die Zeiten sind zwar vorbei, in denen Schlagworte wie der "Kostendeckende Preis" "zum alleinigen Inhalt ganzer Agrarprogramme geworden sind" (ZICHE). Aus den Verlautbarungen der Bauernverbände muß aber geschlossen werden, daß ein großer Teil des Berufsstandes die durch das Stichwort "Preisparität" charakterisierte agrarpolitische Bewußtseinslage noch nicht verlassen hat. Dafür zeugt auch die Schwierigkeit, den Agrarproduzenten klar zu machen, daß heute eine Agrarpolitik über die Preisgestaltung wenig Aussicht auf Erfolg hat.

Wenn hier bemängelt wird, daß die landwirtschaftliche Interessenvertretung immer noch auf der Bewußtseinslage der Marktlandwirtschaft agiere, so bedeutet dies keine Wertung dieser Bewußtseinslage an sich. In den Entwicklungsländern gehen gegenwärtig die ökonomischen Erziehungsbemühungen größtenteils dahin, den Bauern marktlandwirtschaftliches Bewußtsein nahezubringen. Sie sollen in Preisen und Kosten denken lernen, damit sie auf Preisanreize des Marktes mit der dringend benötigten Mehrproduktion reagieren. Auch bei uns haben sich Generationen von Landwirtschaftslehrern bemüht, die jungen Bauern marktwirtschaftliches Denken zu lehren. Dies ist durch die Entwicklung nicht gänzlich überholt, genügt aber nicht mehr allein.

Offiziell hat die westdeutsche Agrarpolitik, unterstützt von der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, mit Inkrafttreten des Landwirtschaftsgesetzes die Politik der Einkommensparität eingeschlagen, die BICANIĆ mit der Unternehmerlandwirtschaft assoziiert. Auch die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG ist als eine Politik der Einkommensparität konzipiert.

Obwohl sich die deutschen Verbandsvertreter die politische Forderung der Einkommensparität zu eigen gemacht haben, wird niemand behaupten können, daß die Mehrzahl der Bauern das einer unternehmerischen Landwirtschaft angemessene Bewußtsein schon entwickelt hätte. Seit Jahren weist die Wissenschaft die Bauern darauf hin, sie müßten - wie es RHEINWALD 1) 1961 formuliert hat - "unternehmerisch denken und handeln, nicht um Unternehmer zu werden, sondern um Bauern zu bleiben". Aber es dauert oft lange Zeit, bis diese Appelle Früchte tragen. - HARIS fand 1961/62, daß 70 v.H. der von ihm untersuchten Landwirte mit mehr als 7,5 ha LN die Prinzipien unternehmerischer Wirtschaftsweise überhaupt noch nicht erfaßt hatten 2). Der Vorwurf der Rückständigkeit trifft allerdings weniger die Bauern als unser landwirtschaftliches Ausbildungswesen, das sich zu lang-

-
- 1) HANS RHEINWALD, Haben wir Bauern eine Chance? Der Weg des Bauern in der Industriegesellschaft (Beiheft 1 der "aktuellen Gespräche - Nachrichten aus der Arbeit der evang. Akademie Bad Boll") Bad Boll 1961, S. 14.
 - 2) JOZSEF HARIS, Einstellung der landwirtschaftlichen Betriebsleiter zu Krediteinsatz und Kreditverwendung. Diss. Hohenheim 1965, S. 149 f.

sam darauf umstellte, landwirtschaftliche Unternehmer auszubilden. Die entsprechende Ausbildung der Fachlehrer in der Anwendung der dafür unerlässlichen Entscheidungs-, Investitions- und Finanzierungstheorien und die Auswertung der Unternehmensforschung für die Landwirtschaft läuft eben erst an den landwirtschaftlichen Hochschulen an.

Die Unternehmerlandwirtschaft stellt an den Bauern höchste Ansprüche, fordert größte Risikobereitschaft, setzt aber auch bestimmte Mindestbetriebsgrößen voraus, die in der westdeutschen Landwirtschaft oft nicht gegeben sind. So bietet sich gerade den kleineren, unzureichend ausgebildeten Landwirten die Vertragslandwirtschaft als Ausweg aus der immer schwieriger werdenden "Marktlandwirtschaft" an. Manches deutet darauf hin, daß infolge der Akzeleration der Agrarentwicklung und des technischen Fortschritts - vielleicht aber auch, weil die Masse der Landwirte von dem Postulat der unternehmerischen Landwirtschaft einfach überfordert ist - der Typ der Unternehmerlandwirtschaft übersprungen wird. Unter der Decke einer Agrarpolitik, die im wesentlichen noch unter der Bewußtseinshaltung der Markt- und Unternehmerlandwirtschaft mit den Zielen der Preis- und Einkommensparität geführt wird, nimmt die horizontale und vertikale Integration laufend zu.

5 Veränderung der agrarpolitischen Bewußtseinslage

Wir gingen davon aus, daß die agrarpolitische Verständigung erschwert wird, weil die an der Willensbildung Beteiligten auf der Grundlage verschiedener Bewußtseinslagen agieren und argumentieren. Eine dynamische Agrarpolitik trifft bei der Masse der Betroffenen häufig nicht auf die adäquate Bewußtseinslage. Um der besseren Verständigung willen sollten sich alle Beteiligten möglichst auf derselben Bewußtseinslage treffen. Dies wirft die Frage auf, wie Bewußtsein gezielt verändert werden kann. Welches sind die Methoden, welche Hindernisse sind zu überwinden?

Wenn meine Thesen stimmen, dann handelt es sich bei inadäquaten Bewußtseinslagen hauptsächlich um "Rückstandsphänomene", um eine Art Befangenheit in Vorstellungs- und Verhaltensweisen, die von überholten landwirtschaftlichen Produktionsformen geprägt wurden. Durch den Vorwurf der Rückständigkeit können die Fronten allenfalls verhärtet werden. Überwunden wird die Kluft nur durch einen geduldischen Lernprozeß, dem sich auch jene unterwerfen müssen, welche die Realitäten in kühnem Gedankenflug hinter sich gelassen haben.

Ein solcher Lernprozeß findet unter der Macht des Faktischen ohne äußeres Dazutun statt. Eine neue landwirtschaftliche Zustandsform wird mit der Zeit von allen erfahren (Erfahrungswissen). Elemente der früheren Zustandsformen entsprechenden Bewußtseinslage werden als antiquiert empfunden und aufgegeben. Hauptwerte der alten Bewußtseinslage müssen neuen Werten die ersten Ränge einräumen. Zum Beispiel wird beim Übergang zur Unternehmerlandwirtschaft das in der vorhergehenden Stufe dominierende Preis-Kosten-Denken nicht verschwinden, es muß aber seinen ersten Platz zugunsten der Maxime optimaler Faktorenkombination räumen.

Geht eine landwirtschaftliche Zustandsstufe allmählich, gleitend in eine andere über, dann ändert sich auch das Bewußtsein langsam. Neue Inhalte werden mehr oder weniger leidlich in das alte System eingebaut, bis dieses schließlich so stark ausgeweitet ist, daß es nicht mehr zu tragen vermag und auf eine neue Grundlage gestellt werden

muß. Werden dagegen die an eine bestimmte Bewußtseinslage gewöhnten Gruppen übergangslos mit den agrarpolitischen Folgerungen aus einer anderen Bewußtseinslage konfrontiert, so werden sie sich zunächst schockiert fühlen. Ihre Reaktion wird darin bestehen, die neuen Gedanken als "irreal", "verrückt" oder "utopisch" abzutun (vgl. die Reaktionen auf den Mansholt-Plan). Werden sie aber immer wieder mit dem neuen Gedankengut konfrontiert, so findet bei hinreichender Plastizität der Rezipienten schließlich eine Veränderung des Bewußtseins statt. Dieser Vorgang kann sehr gefördert werden, wenn die verbale Einwirkung durch die Erfahrung praktischer Beispiele ergänzt wird.

Der Wandel des Bewußtseins ergibt sich jedoch nicht automatisch aus der Rezeption von Informationen, sondern ist das Ergebnis von Erkenntnissen und Einsichten, die am Ende einer langen Rezeptionsphase stehen können. "Nach der Annahme der Gestaltpsychologie handelt es sich bei der Gewinnung von Einsichten um zentrale Vorgänge der Umstrukturierung von Figuren sowie um den Ausgleich von Feldspannungen" 1). Ändert sich auf diese Weise das Bewußtsein, so spricht man in der Psychologie von dem "Aha-Erlebnis" (K. BÜHLER).

Die pädagogischen Bemühungen können aber auch fehlschlagen und zu einer weiteren Differenzierung der Bewußtseinslagen führen. KARL MANNHEIM machte auf die Gefahr einer "unsoziologischen Pädagogik" aufmerksam, die wegen ihres "zu hohen, zu abstrakten Ansatzes" ihr Objekt unfähig mache, "den konkreten Konfliktstoff des Lebensraumes, in den (dieses Objekt) gerade gestellt ist, zu bewältigen, so daß es sich schließlich nur in der Sphäre der Möglichkeiten wohlfühlt und eine jede Wirklichkeit a priori als eine 'schlechte Wirklichkeit' abtut" 2). Dieser Gefahr sind in erster Linie die akademisch gebildeten Agrarpolitiker ausgesetzt. Manche erwecken in der Tat den Eindruck, sie versuchten, die Wirklichkeit ihren Theorien anzupassen, statt ihre Theorien an der Wirklichkeit zu prüfen.

Für die Mißerfolge der wissenschaftlichen Agrarpolitik, ihre Ideen im Bewußtsein der Bauern oder anderer Gruppen zu verankern und damit agrarpolitisch virulent zu machen, liefert die politische Soziologie die Erklärung. So schrieb GAETANO MOSCA (1950): "Damit ein Ideensystem eine aktive politische Macht werden kann, muß es das Bewußtsein wenigstens der Mehrheit der herrschenden Klasse formen und auf die Bestimmung ihrer Denkungsart und Empfindungsweise einen vorherrschenden Einfluß ausüben. Hierfür sind die wahrhaft wissenschaftlichen Ideen am wenigsten geeignet, denn sie sind am wenigsten 'anpassungsfähig'; und deshalb eignen sie sich weniger oder gar nicht dazu, die momentan herrschenden Leidenschaften zu lenken und die augenblicklichen Interessen unmittelbar zu befriedigen" 3).

Die Ungeduld der auf Bewußtseinsänderungen drängenden Agrarwissenschaftler und Agrarpolitiker übersieht häufig die psychologischen und sozialpsychologischen Hindernisse dieses Vorgangs.

Jede der vier von uns herausgestellten Bewußtseinslagen hat nicht nur agrarpolitische, sondern auch mikro-ökonomische und mikro-sozia-

1) PETER R. HOFSTÄTTER, Psychologie. Frankfurt/M 1957, S. 89.

2) KARL MANNHEIM, Über das Wesen und die Bedeutung des wirtschaftlichen Erfolgsstrebens, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen, Band 63 (1930), S. 449 - 473.

3) GAETANO MOSCA, Die herrschende Klasse, zit. nach G. EISERMANN (Hrsg.), Soziologisches Lesebuch, Stuttgart 1969, S. 308-309.

le Konsequenzen. Die Letzteren betreffen hauptsächlich die landwirtschaftlichen Berufszugehörigen. Deren Furcht vor den Konsequenzen einer neuen Bewußtseinslage kann den notwendigen Lernprozeß von vornherein verhindern. Eine neue Bewußtseinslage einzunehmen, bedeutet für die Landwirte zwangsläufig, neue Rollen einzuüben, neue Risiken zu übernehmen und neue sozialökonomische Erfolgsmaßstäbe anzulegen oder im Extremfall die Landwirtschaft überhaupt aufzugeben. Sie haben daher im allgemeinen weit höhere Hindernisse auf dem Weg zu neuen agrarpolitischen Bewußtseinslagen zu überwinden als andere Gruppen. Man muß sich einmal klar machen, was allein der Rollenwechsel für Umstellungsprobleme mit sich bringt.

Auf der Stufe der Subsistenzlandwirtschaft ist die Hauptrolle des Betriebsinhabers Ernährer seiner Familie im wahrsten Sinne des Wortes zu sein. Sein Denken und Trachten richtet sich ganz darauf, seinen und seiner Angehörigen Lebensunterhalt aus der eigenen Erzeugung zu gewinnen. Sein "Betriebsoptimum" liegt beim Gleichgewicht zwischen Selbstausbeutung der Familienarbeitskraft und Bedürfnisbefriedigung der Familienangehörigen 1).

Auf der Stufe der Marktlandwirtschaft gipfelt die Tätigkeit des Betriebsinhabers im kommerziellen Geschick, Betriebsmittel möglichst billig einzukaufen und seine Produkte möglichst teuer abzusetzen, also in der Rolle eines Landhändlers. Minimierung des Marktrisikos und Optimierung des Verhältnisses von Kosten und Preisen sind sein Hauptanliegen. Seine Gedanken kreisen hauptsächlich um Preisrelationen und Marktchancen.

In der Unternehmerlandwirtschaft ist die Hauptrolle des Betriebsinhabers als diejenige eines kapitalistischen Unternehmers definiert. Er versucht, mit Hilfe einer guten Faktorenkombination sein Einkommen zu maximieren. Zum Ernte- und Marktrisiko kommt noch das finanzielle Risiko des hohen Kapitaleinsatzes hinzu. Jeder Tag erfordert so viele neue Entscheidungen, daß nur jemand, der gewöhnt ist, Entscheidungen zu treffen, der von persönlichen Interessen geleitet ist, und der das kalkulierte Risiko nicht scheut, in der Lage ist, diese Rolle wirklich zu spielen. Die Wandlung zum Unternehmer bedeutet jedoch nicht nur einen Rollenwechsel, sondern zugleich "eine gefühlsmäßige Distanzierung gegenüber den Gegenständen seiner Unternehmung (Boden, Pflanze, Tier und Betrieb als Ganzes), die von einem Teil seiner selbst mehr und mehr zum ökonomischen Mittel für die Einkommensgewinnung wird" 2).

Noch einschneidender ist der Rollenwechsel, der sich mit dem Übergang in die Vertragslandwirtschaft vollzieht, denn er ist außerdem mit einer Statusveränderung verbunden. Aus dem unabhängigen, selbständig wirtschaftenden Bauern wird ein vertraglich in seinen Entscheidungen eingeeengter, von dem Integrator oder von der Vertragsfirma mehr oder weniger abhängiger "technischer Betriebsleiter". T. MILLER hat die Stellung des "contract farmers" mit der Stellung des im Stücklohn arbeitenden und danach bezahlten Industriearbeiters verglichen. Er sei nur noch formal selbständiger Produzent und Besitzer der landwirtschaftlichen Produktionsmittel. Die Fachberatung liefere ihm die

1) Vgl. A. TSCHAJANOW, Die Lehre vom bäuerlichen Familienbetrieb. Berlin 1923.

2) RUDOLF SACHS, Wandlungen des Ziel- und Wertsystems, in: Sociologia Ruralis, Vol. V, No. 2/1965, S. 141.

Produktionsrezepte, der Computer errechne ihm die optimale Betriebsorganisation. Seine eigentliche Leistung bestehe schließlich nur noch in der Geschicklichkeit, den technischen Produktionsapparat zu handhaben.

Erschwerend kommt für jeden Bauern hinzu, der gewillt ist, sein Handeln nach neuen Bewußtseinsinhalten auszurichten, daß er sich damit unter Umständen den Sanktionen der Dorfgemeinschaft und Berufskollegen aussetzt, die der Entwicklung nachhinken. Sich als erster gegenüber den anderen durchzusetzen, fällt um so schwerer, als ja jede landwirtschaftliche Entwicklungsstufe ein neues, zusätzliches Risiko beinhaltet: zum Ernterisiko tritt das Marktrisiko, zum Marktrisiko das Investitionsrisiko, zum Investitionsrisiko das technologische Risiko. Mißlingt die Abweichung vom Herkömmlichen, dann braucht der fortschrittliche Bauer, der den Schaden hat, gewiß nicht für den Spott seiner Nachbarn zu sorgen.

6. Schlußfolgerung

Rationale agrarpolitische Entscheidungen können nur auf Grund einer Bewußtseinslage getroffen werden, die dem realen Zustand der Landwirtschaft und ihren vom technischen Fortschritt und von gesellschaftlichen Erfordernissen gewiesenen Entwicklungstendenzen entspricht. Da agrarpolitische Entscheidungen letzten Endes das Ergebnis eines Interessenausgleiches aller an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen sind, erscheint es zwingend, die agrarpolitische Bewußtseinslage aller Beteiligten der Realität anzupassen. Soll unangemessenes Bewußtsein gezielt verändert werden, dann erfordert dies

1. geduldige Aufklärung und Erklärung,
2. sachliche Information,
3. eine verständliche Ausdrucksweise,
4. Erweiterung der Erlebnishorizonte und
5. soweit es die Landwirte im besonderen betrifft, Vorbereitung auf und Ausbildung für den zu erwartenden Rollenwechsel.

Ich meine, daß sich Wissenschaftler wie Agrarpolitiker bisher zu wenig Mühe gegeben haben, ihre dem Bewußtseinsstand der Bauern vorauseilenden Vorstellungen in der Öffentlichkeit verständlich zu machen. Sie haben es auch daran fehlen lassen, die Bewußtseinslage der Bauern und anderer an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen durch eingehendes Studium besser verstehen zu lernen. Dem Problem der Formung eines agrarpolitisch adäquaten Bewußtseins wurde bisher viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Jedenfalls deuten manche Reaktionen der Bauern auf eine ungenügende Vorbereitung und auf eine falsche Ansprache hin. Aus der Landjugenduntersuchung 1) wissen wir, daß der landwirtschaftliche Nachwuchs überwiegend informationsbereit, lernwillig und aufgeschlossen für die Übernahme von neuen Dingen ist. Hier kann und muß angesetzt werden!

1) ULRICH PLANCK, Landjugend im sozialen Wandel. München 1970.

DISKUSSION 1)

P. v. Blanckenburg, Berlin:

Vorweg gilt unser Dank Herrn Ziche für die Verlesung des Referates von Herrn Planck, der z.Zt. in der Türkei tätig ist.

Ich schlage vor, die Frage nach den Bewußtseinslagen, die Herr Planck vorwiegend für die bäuerliche Bevölkerung erörtert hat, auch auf die anderen an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten auszudehnen. Ideologieverdacht liegt nicht nur bei der landwirtschaftlichen Bevölkerung und den Verbänden, sondern z.B. auch bei der Wissenschaft nahe, worauf auch Herr Kötter hingewiesen hat. So ist es vielleicht von der wissenschaftlichen Agrarpolitik zu unbenommen als gesellschaftspolitische Aufgabe der Landwirtschaft bezeichnet worden, sich an die Industriegesellschaft anzupassen, also an eine Gesellschaft, bei der deutlich geworden ist, daß sie in der Form der spätkapitalistischen Industriegesellschaft auch nichts Dauerhaftes ist. Aus dem Referat von Herrn Nooij erscheint u.a. die These interessant, daß von den an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten und gerade auch von der Wissenschaft der Gesichtspunkt der Produktionseffizienz sehr stark betont worden ist, während die "mikrosoziale Komponente" vernachlässigt wurde. Weiterhin wäre es lohnend, zu prüfen, welche Wirkungen die Aussagen zur Agrarpolitik, unabhängig von ihrer objektiven Richtigkeit, in der Öffentlichkeit hervorrufen.

W. Timmermann, Kiel:

Es scheint mir notwendig zu sein, an der Kötterschen Kritik des marxistischen Ideologieverständnisses anzusetzen. Das Proletariat ist bei Marx nicht von vornherein ideologiefrei, sondern es ist der ihm aufgezwungenen Ideologie ausgeliefert und glaubt an diese. Hinter der Ideologie stecken aber immer die Interessen des überlegenen Teils der Gesellschaft, und das gibt einem so verstandenen Ideologiebegriff den konservierenden Charakter. Eine Verfälschung Mannheimscher Begriffe liegt vor, wenn sein Begriff der Ideologie sowohl für Konservierungsinteressen wie für Umsturzinteressen reserviert wird. Mannheim schreibt eindeutig das ideologische Denken herrschenden Gruppen zu, und für unterdrückte Gruppen benutzt er den Begriff Utopie.

An Herrn Nooij ist die Frage zu richten, wie das logische und faktische Verhältnis der vier von ihm gebrauchten Begriffe Wertsysteme, Ideologien - diese beiden werden fast als identisch aufgefaßt -, Interesse und strukturelle Machtstellung ist. Meine Interpretation wäre etwa, daß Ideologien Ausdruck einer Interessenlage sind. Die strukturelle Machtstellung entscheidet darüber, bis zu welchem Maß eine Ideologie sich politisch durchsetzen kann. Daraus folgt, daß Ideologie immer eine Legitimierungsfunktion hat. Herr Nooij schlägt in seinem Referat vor, daß die Bauern sich den allgemeinen Wertvorstellungen des Wohlfahrtsstaates anzupassen hätten. Wie sollen sie das machen, und geraten sie darüber nicht in eine neue ideologische Fixierung? Ideologiekritik von seiten der Wissenschaft hat doch wohl etwas mit einem emanzipatorischen Interesse zu tun. Liegt nun die

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. P. von Blanckenburg, Berlin.

Emanzipation der Bauern darin, daß sie die Werte des Wohlfahrtsstaates annehmen, oder liegen ihre Emanzipationsinteressen darin, daß sie quasi in Antizipation ihres zukünftigen Status ein mehr oder weniger proletarisches Bewußtsein entwickeln?

Auch bei Herrn Planck stellt sich die entsprechende Frage. Er deutete an, daß die Landwirte in der Vertragslandwirtschaft nur noch formal selbständig sind, dem Inhalt nach sich aber nicht vom Status der Lohnabhängigen unterscheiden. Will man den Landwirten ein Bewußtsein dieses von der Technik diktierten Stadiums verschaffen, ist es nicht gleichgültig, ob man Anpassung an die Entwicklung des Kapitalismus predigt oder ihnen ein anderes Bewußtsein vermittelt.

V. Gräfin v. Bethusy-Huc, Gießen:

Ich möchte versuchen, die Definitionsschwierigkeiten zu verringern. Die Wertvorstellungen sind die sehr abstrakten Vorstellungen, die in einer Gesellschaft vorhanden sind. Die Leitbilder - ich ziehe diesen Begriff dem Ausdruck Bewußtseinslagen vor - sind die konkretisierten Wertvorstellungen. Die Ideologien wären die interessenbedingten Ausführungen dieser Leitbilder, die von Gruppe zu Gruppe variieren.

Für unsere Arbeit stellen sich folgende Fragen: Inwieweit stimmen die Wertvorstellungen in der gesamten Gesellschaft in bezug auf die Agrarpolitik überein? Wie kann man von seiten der Wissenschaft und der Politik die verschiedenen Vorstellungen in Einklang bringen, und welche Maßnahmen politischer und pädagogischer Art müßten eingesetzt werden, um die Wertvorstellungen und die großen Leitbilder so in Einklang zu bringen, daß eine Agrarpolitik relativ effizient durchgeführt werden kann?

W. Wehland, Bonn:

Zunächst sei in Frage gestellt, ob die von Herrn Planck vorgenommene Differenzierung zwischen Interessen und Bewußtsein sinnvoll ist. Meines Erachtens ist das Bewußtsein sehr stark durch das Interesse determiniert. Gegenüber der These von Herrn Planck, daß den Stadien der Landwirtschaft spezifische agrarpolitisch relevante Bewußtseinslagen entsprechen, möchte ich die Auffassung vertreten, daß die hier festgestellte Koinzidenz zwischen Bewußtseinslage und jeweiligem wirtschaftlichen Entwicklungsstadium weitgehend zufällig ist. Ich würde diese Koinzidenz gelten lassen, wenn man nur zwischen Subsistenzlandwirtschaft und höher entwickelten Stadien innerhalb der Volkswirtschaft differenzierte. Aber es ist wenig sinnvoll, noch in dem Stadium der Marktlandwirtschaft oder Unternehmerlandwirtschaft oder Vertragslandwirtschaft nach Bewußtseinslagen zu differenzieren. Der Begriff der Bewußtseinslage wird um so weniger brauchbar, je weiter die Landwirtschaft in die gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Entwicklung integriert wird. Hier wird das Bezugssystem des einzelnen Landwirts viel stärker durch Einflußfaktoren geprägt, die außerhalb des eigentlichen Agrarbereiches liegen.

K. v. Kunowski, Flintbek (ü.Kiel):

Ich möchte die Aufmerksamkeit auf den Begriff des Inbildes gegenüber dem des Leitbildes lenken. Der von der Sozialpsychologie herkommende Begriff des Inbildes führt uns auf den irrationalen Urgrund hin, aus dem Leitbilder hervorgehen.

H. Wollenweber, Bonn:

Bewußtseinslagen wurden von Herrn Planck als ein sehr weit gefaßtes Innwerden der gesamten Umwelt-Gegebenheiten und Gesellschaftsverhältnisse verstanden. Es ist notwendig, die Weite des Blickfeldes gerade in der ländlichen Soziologie beizubehalten, sie zu vertiefen und theoretisch umfassend auszubauen.

H. Kötter, Bonn:

Die Kontroverse zwischen Herrn Timmermann und mir spiegelt den desolaten Zustand der Ideologiediskussion wider. Die Durchsicht der Literatur zeigt, daß unter den Begriff "Ideologie" Tatbestände gefaßt werden, die nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Wenn ich Marx richtig verstehe, bescheinigt er dem Proletariat die Möglichkeit ideologiefreien Denkens, weil es eben keine Interessen in dem Sinne zu verteidigen hat, in dem sie die herrschenden Klassen verteidigen. Herr Timmermann ist auch nicht darauf eingegangen, daß ich relativ breit den Ideologiebegriff der modernen Wissenssoziologie dargelegt habe. Diese geht insofern weiter, als sie keine Schicht, auch nicht das Proletariat, vom Ideologieverdacht ausnimmt, und die ökonomischen Interessen nur als einen Faktor ansieht. Sehr wichtig erscheint mir auch, daß sie nicht unbedingt aus der Seinsverbundenheit des Denkens auf dessen inhaltliche Falschheit schließt und eine Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem Über- und Unterbau anerkennt.

Herr Timmermann hat meine Feststellung attackiert, daß insbesondere Manipulationsideologien konservierenden oder mobilisierenden Charakter haben könnten. Er würde den Begriff der Manipulationsideologie nur für die herrschenden Klassen in diesem Sinne verwenden und als Gegenstück die Utopie bezeichnen. Ich frage mich, ob das nicht in unserem Zusammenhang ein reines Sprachspiel ist. Mir erschien es wichtig, diese Definitionen vorzuschicken, um später zu zeigen, wie sich gerade in der agrarpolitischen Argumentation Weltanschauungs- und Manipulationsideologien mischen.

Zur Frage der Emanzipation der Landwirte meine ich, daß diese nicht dahin gehen muß, daß ein proletarisches Bewußtsein entwickelt wird. Ich habe den Gesichtspunkt der Emanzipation im Auge gehabt, wenn ich die von mir häufig vertretene Theorie von der Notwendigkeit der Anpassung an die Industriegesellschaft in Frage gestellt habe. Gerade weil in der Agrarpolitik eine gewisse "Null-Linie" erreicht ist, besteht vielleicht mehr als in anderen Zweigen der Gesellschaft die Möglichkeit, einen emanzipatorischen Schritt nach vorn zu tun und zu versuchen, bestimmte Phänomene der industriellen Gesellschaft von da aus zu überwinden. Ich weiß nicht, ob wir in der Landwirtschaft zu Betriebsformen kommen müssen, wie wir sie aus der Großindustrie kennen, oder ob nicht gerade die Etablierung von Kooperationssystemen es ermöglicht, Demokratisierungsprozesse in solchen neuen Institutionen einzuleiten, die sich in der Industrie wegen der Verhärtung der Strukturen schwerer verwirklichen lassen.

A.T.J. Nooij, Wageningen:

Wesentlich für die Verwendung der hier diskutierten Begriffe ist, daß wir es dabei mit der Seinsverbundenheit des Denkens und damit mit der Einschränkung der Verhaltensalternativen zu tun haben. Wesentlich ist weiter, daß man sowohl den Inhalt wie die Wirkung dieses seinsverbundenen Denkens betonen kann. Der Inhalt der Ideologien

usw. bezieht sich auf Werte oder Wertvorstellungen. Gibt es innerhalb einer Gruppe komplexe Werte, so kann man von einem Wertsystem oder auch von einer Weltanschauungsideologie sprechen. Wenn eine Gruppe die Ideologie als Instrument zur Legalisierung bestimmter Zwecke benutzen will, wird die Wirkung der Ideologie bedeutsam. Die Weltanschauungsideologie ist dann zur Manipulationsideologie geworden. Leitbilder sind nicht identisch mit Wertvorstellungen, glaube ich. Sie sind auch ein Komplex von Werten, die in diesem Fall bewußt ausgewählt worden sind, und zwar oft von den Planern, die sich damit eine zuverlässige Grundlage für ihre Zukunftsarbeiten zu schaffen suchen.

P. v. Blanckenburg, Berlin:

Ich danke für die Stellungnahmen der Referenten zu den definitivischen Fragen und rege an, noch zu erörtern, auf welches Wertsystem einer künftigen Gesellschaft hin die Entwicklung im landwirtschaftlichen Bereich stattfinden soll.

H. Kötter, Bonn:

Eine projektive Soziologie versucht, in ihr Modell die Offenheit der Gesellschaft und die Möglichkeit ihrer Entscheidung für verschiedene Zukünfte einzubeziehen. Theoretisch ist es durchaus möglich, unter verschiedenen objektiven Bedingungen und Entscheidungsmöglichkeiten unterschiedliche Leitbilder für die Zukunft der Landwirtschaft zu entwickeln, wobei der Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung von Bedeutung ist. Bei der Aufstellung dieser Modelle genügt es nicht, eine simple Extrapolation bestimmter heute vorliegender Trends vorzunehmen. So bekommt die Landwirtschaft dadurch einen völlig anderen Stellenwert, daß die Frage der Nahrungsmittelproduktion bis zu einem gewissen Grad eine quantität negligeeable geworden ist und daß sich die Bedürfnisstruktur der Gesellschaft ändert, etwa in der Raumnutzung. Die Erarbeitung eines konkreten Modells hierfür ist schwierig, sie bedarf interdisziplinärer Zusammenarbeit nicht nur der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, sondern auch der Produktionswissenschaften und benachbarter Disziplinen.

P. v. Blanckenburg, Berlin:

Der Diskussionsleiter weist abschließend noch einmal auf die Wichtigkeit dieses Themenbereiches hin. Die Willensbildung hängt entscheidend davon ab, wie man sich die Zukunft der Landwirtschaft vorzustellen hat und woraufhin sie entwickelt werden soll. Es wäre lohnend, dieses Thema mehr, als es hier geschehen ist, mit konkretem Inhalt zu füllen. Auf der Jahrestagung dieser Gesellschaft im Oktober 1968 hat Herr Dams unter Bezug auf die Kritik, die an der EWG-Strukturpolitik geübt wird, u.a. ausgeführt, es fehle jegliche konkrete Vorstellung eines strukturellen Leitbildes, das in der Konfrontation mit der "Ist-Situation" zur Entwicklung einer Konzeption führen würde. Diese These gilt sicherlich nicht nur im dort angesprochenen Bereich, obgleich sie da für uns alle besonders platisch ist.

DIE KOMMUNIKATIONSSTRUKTUREN IM PROZESS DER AGRAR- POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN

von

W. W e h l a n d ,

Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und
Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn

1	Einführung	91
1.1	Grenzen "rationalen" Entscheidungsverhaltens .	91
1.2	Politische Entscheidungen als Informations- verarbeitungsprozesse	92
2	Analyse und Steuerung politischer Systeme . .	95
2.1	Grundüberlegungen zur politischen Kybernetik .	95
2.2	Struktur und Steuerung politischer Entschei- dungssysteme	96
3	Kommunikationsstrukturen im agrarpolitischen Entscheidungssystem	100
3.1	Primärer Bereich	100
3.2	Intermediärer Bereich	103
3.2.1	Bauernverbände	105
3.2.2	Parteien	113
3.3	Governmentaler Bereich	114
4	Zusammenfassende Betrachtung	116

1 Einführung

1.1 Grenzen "rationalen" Entscheidungsverhaltens

Die Agrarpolitik zählt nach Meinung zahlreicher Kritiker bis in die jüngste Zeit zu jenen Bereichen sektoraler Wirtschaftspolitik, in denen wissenschaftlich erarbeitete Erkenntnisse nur schwer in realisierbare politische Konzeptionen zu transformieren sind. Das gilt nicht nur für die Formulierung formal-logischer Ziele, sondern auch für einen dem Rationalprinzip genügenden Mitteleinsatz. Sowohl im Bereich der EWG als auch in den USA scheint das agrarpolitische Handeln häufig durch eine Situationsdialektik gekennzeichnet zu sein, "... in which ideology and sentiments have weighted the balances of decision making" (MEADOWS, 56, S. 62). Das Effizienzproblem bei der Ressourcenplanung im Bereich der Agrarpolitik und bei der Steuerung damit verbundener Ablaufprozesse durch den governmentalen Bereich

dürfte auch in Zukunft nur schwer im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsfunktion zu lösen sein. Die Ursachen dafür sind im wesentlichen darin zu sehen, daß die Formulierung einer optimalen Wirtschafts- und Agrarpolitik (TINBERGEN, 77, S. 1) eine einheitlich determinierbare gesellschaftliche Wertskala und eine umfassende informierte zentrale Koordinationsstelle (Synoptisches Ideal) mit uneingeschränkten Möglichkeiten zur Sanktionierung ihrer als optimal erkannten Willensentscheidungen voraussetzt. Da es in einer Gesellschaft mit demokratischem Verfassungsauftrag kein "kognitiv erfaßbares abstraktes Gemeinwohl" (ALBERT, 1, S. 74; DOWNS, 14, S. 1 ff.) geben kann, erweist sich die im neoklassischen Wohlfahrtsdenken implizit enthaltene Annahme eines über den Interessengruppen stehenden Staates, der seine Entscheidungen rational im Hinblick auf eine Maximierung der allgemeinen Wohlfahrt zu fällen habe, nur als bedingt brauchbar.

Jede Handlung verlangt von einem sich im formalen Sinne rational verhaltenden Akteur Reflexionen über sein gesamtes Zielsystem, in das Zielveränderungen im Zeitverlauf ebenso einzubeziehen wären wie die Tatsache, daß kurzfristige Ziele langfristig Mittelcharakter haben und Nebenwirkungen aufweisen können, die in der ursprünglichen Zielfunktion nicht erfaßt wurden (HARTFIEL, 36, S. 47 ff.). Daraus ergibt sich, daß selbst ein omnipotenter zentraler Koordinator langfristig einem nichtkonsistenten Verhalten in seinen Entscheidungen unterliegt, solange ihm für die Formulierung seiner Ziele von der Gesellschaft einhellig und endgültig anerkannte Kriterien fehlen. Er muß also innerhalb bestimmter Grenzen inkonsistent entscheiden, um von Zeit zu Zeit Korrekturen an seinem Zielsystem vornehmen zu können, die durch Änderungen der gesellschaftlichen Wertvorstellungen oder durch andere Datenverschiebungen notwendig werden.

Das dem Modell rationalen Entscheidens zugrundeliegende Zweck-Mittel-Theorem (siehe dazu für den Bereich der Agrarpolitik: HEIDHUES, 39, S. 87 ff.) ist jedoch nicht nur hinsichtlich der Zielbestimmung eng mit einer Theorie rationaler Wahrnehmung (Beobachtung) und rationalen Lernens (Forschung) gekoppelt (GÄFGEN, 28, S. 127), auch die weiteren Phasen des Entscheidungsprozesses, Diagnose der Ausgangssituation, Prognose, Ableitung des Optimumprogramms (JOACHIMSEN, 41, S. 56 ff.), lassen sich nur unter der Prämisse vollkommener Information eindeutig definieren.

Schließlich vollzieht sich auch die politische Realisierung von als rational unterstellten Zweck-Mittel-Systemen nicht im luftleeren Raum. Sie ist vielmehr eng verknüpft mit sozialen Gesetzmäßigkeiten (ALBERT, 1, S. 75) und institutionalisierten Macht- und Einflußstrukturen, die als Daten in die Entscheidungsmatrix eines zentralen Koordinators einbezogen werden müssen. Ein dem synoptischen Ideal genügender Akteur hätte sich demnach auch ausreichende Informationen über das "reaktive Handeln seiner Aktionspartner" (HARTFIEL, 36, S. 55) zu beschaffen, bevor er "rationale" Konzeptionen verwirklichen könnte.

1.2 Politische Entscheidungen als Informationsverarbeitungsprozesse

In der politischen Praxis kann ein zentraler Koordinator diesen Anforderungen nur unvollkommen gerecht werden. Er richtet sich in sei-

nen kurz- und mittelfristig ausgelegten Entscheidungen denn auch durchaus nicht immer nach langfristig genau definierten Zielvorstellungen, sondern begnügt sich in der Regel damit, bestehende oder voraussehbare gesellschaftliche Fehlentwicklungen nach Möglichkeit dadurch zu eliminieren, daß er die am Willensbildungsprozeß beteiligten Handlungsträger zu einer wechselseitigen Anpassung ihrer divergierenden Auffassungen und Interessenlagen veranlaßt (pragmatische Methode), und beschränkt sich im übrigen darauf, einige wenige, für den Fortbestand einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung konstitutive Ziele zu setzen (Minimummethode) und deren Einhaltung zu garantieren (JOCHIMSEN, 41, S. 62; LINDBLOM, 49, S. 147).

JOCHIMSEN hat gezeigt (41, S. 52 ff.), daß die Auswahl geeigneter Strategien für bestimmte wirtschaftspolitische Entscheidungen durch den Umfang des jeweiligen Problems und durch das Ausmaß an theoretischer Erklärung und Durchdringung bestimmt wird. Folgt man seiner Typologie wirtschaftlicher Problemstellungen, so wären agrarpolitische Entscheidungen in der Regel begrenzte Probleme mit relativ geringer theoretischer Durchdringung, für deren Lösung in der Vergangenheit überwiegend die pragmatische und Ansätze der synoptischen Methode herangezogen wurden. JOCHIMSEN konstatiert, beide Methoden seien in diesem Bereich bisher überwiegend gescheitert und betont, Entscheidungen ließen sich hier nur finden, wenn alle verfügbaren Informationsquellen genutzt und einheitliche Maßstäbe erarbeitet würden. Dabei sei das wechselseitige Eingehen auf die Interessen und Meinungen der anderen "unerläßliche Voraussetzung,

1. weil es sich um eine Vielzahl von Entscheidungsträgern handelt,
2. weil die Zielvorstellungen zunächst sehr verschwommen und auch widersprüchlich sind und
3. weil die theoretischen Beziehungen bisher nur ungenügend geklärt sind" (JOCHIMSEN, 41, S. 70).

Diese allgemeinen Feststellungen müßten im Einzelfall präzisiert und vielleicht auch modifiziert werden, beispielsweise bei einigen agrarpolitischen Zweckentscheidungen, die dem Einsatz von Mitteln für genau definierte kurzfristige Ziele gelten. Dennoch dürften die Feststellungen JOCHIMSENS für die im agrarpolitischen Bereich besonders bedeutsamen Krisen-, Innovations- und Machtzuwachsentscheidungen (NASCHOLD, 61, S. 59 ff.), aber auch für zahlreiche mittel- und langfristige Zweckentscheidungen Gültigkeit beanspruchen können.

WILCOX kommt in einer Analyse der amerikanischen Agrarpolitik zu ähnlichen Schlußfolgerungen. Konflikte ergeben sich in der Agrarpolitik seiner Meinung nach weniger aus unterschiedlichen Zielvorstellungen und Werthaltungen zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Gruppen, sondern gehen eher auf falsche Einschätzungen der Wirkungen bestehender politischer Maßnahmen und erwarteter Wirkungen alternativer Maßnahmen zurück (WILCOX, 86, S. 181 ff.).

Die Tatsache, daß die am agrarpolitischen Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure Konflikte trotz überwiegend gleicher Zielbewertung in der Regel auf dem Bargaining - und nur selten auf analytischem Wege (SCHNEIDER, 73, S. 43) - zu lösen suchen, findet damit eine plausible Erklärung. Solange zuverlässige quantitative Prognosen über die sozialökonomischen und politischen Auswirkungen alternativer Mitteleinsätze fehlen, lassen sich divergierende Präferenzordnungen unter den beteiligten Handlungsträgern nur schwer abbauen. Unter solchen Bedingungen können weder technokratische

noch pragmatistische Modelle wirtschaftspolitischer Beratung erfolgreich verwirklicht werden. Politische Entscheidungen werden dann vielmehr zwischen kompetitiven Überzeugungen und Wertvorstellungen gefällt, die oft "zwingender Argumente entraten und einer verbindlichen Diskussion unzugänglich bleiben" (HABERMAS, 33, S. 130).

Ob und in welchem Ausmaß die agrarpolitische Willensbildung sich heute noch in diesem Sinne irrational vollzieht, steht hier nicht zur Diskussion. Es sollte lediglich versucht werden zu zeigen, daß jegliche demokratische Willensbildung das Ergebnis eines komplexen Kommunikations- und Interaktionsprozesses ist, in dessen Verlauf "richtige" Lösungen für bestimmte Probleme gesucht werden. Diese "richtigen" politischen Lösungen setzen in der sektoralen Wirtschaftspolitik nicht nur einen ausreichenden Vorrat ökonomischer Daten voraus, sie sind immer auch gesellschaftlich definiert; sie ergeben sich aus menschlichen Überzeugungen, Werthaltungen und Fakten sowie aus dem Gewicht, das man diesen Faktoren zu einem gegebenen Zeitpunkt jeweils zukommen läßt (HATHAWAY, 38, S. V). SIMON (76, S. 42) sieht denn auch den Sinn demokratischer Einrichtungen in erster Linie darin, "daß sie Verfahren zur Legitimierung von Werturteilen sind".

Eine "rationale" praktische Agrarpolitik, die sich wissenschaftlich eindeutig formulierte Erkenntnisse zu eigen machen wollte, ist demnach immer eng konditioniert durch ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz zwischen Wissenschaft und politischer Öffentlichkeit. Die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in konkrete politische Entscheidungen setzt voraus, daß die interessierte Öffentlichkeit diesen Vorgang für sinnvoll und unterstützungswürdig hält. "Für die Verwissenschaftlichung der Politik ist mithin", wie HABERMAS (33, S. 135) es ausdrückt, "das Verhältnis der Wissenschaft zur öffentlichen Meinung konstitutiv".

Politische Willensbildung und Entscheidungen in demokratischen Gesellschaften sollen daher im folgenden in Anlehnung an die neuere System- und Entscheidungstheorie (siehe dazu u.a.: EASTON, 18; NASCHOLD, 61; PARSONS and SHILS, 66; IRLE, 40; RITTEL, 71, S. 110 - 129) als Informationsverarbeitungsprozesse innerhalb lernfähiger und lernender Handlungssysteme (JOCHIMSEN, 42, S. 956) betrachtet werden. Dabei wird anschließend zu untersuchen sein, welche Kommunikationsbeziehungen innerhalb und zwischen den drei Strukturbereichen 1) des Systems "Agrarpolitik" bestehen, und welche Einflüsse sie auf die Lernfähigkeit (Effizienz) des Systems ausüben.

1) Diese Strukturbereiche sollen als governmentaler, intermediärer und primärer Bereich bezeichnet werden. Unter dem governmentalen Bereich wären Legislative, Exekutive und Jurisdiktion zu subsumieren. Der primäre Bereich soll als Gesamtheit der Aktivbürger verstanden werden. In den intermediären Bereich wären hier vor allem Verbände und Parteien, aber auch die Massenmedien, einzuordnen (siehe dazu: KORNHAUSER, 48, S. 41).

2 Analyse und Steuerung politischer Systeme

2.1 Grundüberlegungen zur politischen Kybernetik

Ein System läßt sich allgemein als Einheit von einzelnen Elementen definieren, die wechselseitig aufeinander einwirken. Unter einem sozialen System werden gewöhnlich Interaktionsprozesse zwischen zwei oder mehreren Handelnden bzw. Handlungseinheiten verstanden (REIMANN, 70, S. 50). Handlungssysteme schließlich ergeben sich aus konkreten menschlichen Aktionen, die sich durch gemeinsame Sinnbeziehungen von einer Umwelt abgrenzen lassen (LUHMANN, 53, S. 1).

Der Systembegriff als analytisches Werkzeug zur Erfassung von sinnbezogenen Interaktionen zwischen Menschen oder sozialen Gruppen geht implizit von einigen Voraussetzungen aus, die im folgenden kurz erläutert werden sollen (EASTON, 19, S. 25; DERS., 17, S. 143 ff.):

Jedes System ist

1. abgrenzbar gegenüber der Umwelt, in der es existiert, und mehr oder weniger offen für Einflüsse aus diesem externen Bereich. Unterschiedliche Strukturen und Prozesse innerhalb des Systems sind
2. als konstruktive Bemühungen der Mitglieder des Systems zur Bewältigung von Schwierigkeiten darzustellen, die innerhalb oder außerhalb des Systems entstehen können. Die Fähigkeiten eines Systems, Probleme zu lösen, sind
3. u.a. abhängig von Ausmaß und Genauigkeit solcher Informationen, die Aufschluß über Wirkungen vorausgegangener Entscheidungsinputs geben und auf dem Wege der Rückkoppelung an die Handlungsträger zurückfließen.

Politische Willensbildung läßt sich demnach als Lernprozeß eines dynamischen Input-Output-Systems, das mit seiner Umwelt interagiert, darstellen. Ergebnis solcher Lernprozesse können sowohl Veränderungen des Systems als auch Umstrukturierungen der Umwelt sein. Richtung und Ausmaß solcher adaptiven Vorgänge innerhalb eines gegebenen Zeitintervalls hängen ab von der Struktur des Informationsflusses, der Zuverlässigkeit und Schnelligkeit, mit der neue Informationen mit Bezug zum bisherigen Datenvorrat in das System eingegeben und von diesem verarbeitet werden können (FAGEN, 23, S. 11) sowie von der Effizienz der dabei wirksamen Steuerungs- und Kontrollmechanismen (SENGHAAS, 75, S. 256).

Allen bisherigen Ansätzen, politisches Geschehen im Rahmen eines solchen sozialkybernetischen Modells zu interpretieren, liegen zwei Auffassungen zugrunde (NASCHOLD, 61, S. 26):

1. Die Verhaltenssteuerung komplexer sozialer Systeme läßt sich kommunikationstheoretisch sinnvoller erklären als durch die bisher entwickelten Machttheorien (siehe dazu u.a.: MARCH, 55; EASTON, 17; TRUMAN, 78; LINDBLUM, 49; MILLS, 59).
2. Der Vorgang der Verhaltenssteuerung wird nicht monokausal durch einzelne Systeminputs ausgelöst, sondern durch die Struktur der Austauschbeziehungen zwischen System und Umwelt.

Im sozialkybernetischen Ansatz, wie er von DEUTSCH (11) formuliert wurde, stellt der politische Bereich eines von verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen dar, die untereinander mindestens zeitweise kommunikativ verbunden sind. Jedes Subsystem verfügt über spezifische Kommunikationskanäle, die ihm über Rückkoppelungsmechanismen

eine teilweise autonome Regelung ermöglichen. Der governmentale Bereich nimmt dabei insofern eine Sonderstellung ein, als er gewöhnlich bemüht ist, die übrigen Subsysteme so zu steuern, daß die Lernkapazität des Gesamtsystems zunimmt und pathologisches Lernen unterbleibt. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt davon ab (SENGHAAS, 75, S. 258), welche Informationen dem Entscheidungssystem aus der Umwelt, über sich selbst und den jeweiligen Status der Teile des Systems sowie über die Vergangenheit zugänglich gemacht und wie diese Informationen im System verarbeitet werden.

Politisches Handeln wäre demnach Ergebnis eines komplexen Kommunikationsprozesses zwischen teilweise autonom gesteuerten Gruppen (Systemen), die im Hinblick auf gemeinsam interessierende Ziele miteinander kooperieren oder konfliktieren (NASCHOLD, 61, S. 28). Das von DEUTSCH entwickelte Modell hat den Vorzug, einen analytischen Erklärungsbeitrag zum Ablauf von Entscheidungsprozessen zu liefern, der weder an eine bestimmte Entscheidungsebene noch an einen genau definierten Entscheidungsvorgang gebunden ist.

2.2 Struktur und Steuerungspolitischer Entscheidungssysteme

Auf den Bereich der Agrarpolitik bezogen würde der Ansatz von DEUTSCH es ermöglichen, Systeme nach verschiedenen Abgrenzungskriterien zu konstruieren. So könnte man beispielsweise nach territorialen Kriterien, europäische, nationale oder Landesagrarpolitik jeweils als ein differenziertes Entscheidungssystem betrachten; desgleichen wäre es denkbar, die am Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure (z.B. Parlament, Parteien, Verbände, Massenmedien) als selbständige Entscheidungssysteme darzustellen und zu analysieren.

Die Beziehungen zwischen den Parametern solcher Entscheidungssysteme lassen sich dabei auf drei grundlegende Kategorien reduzieren:

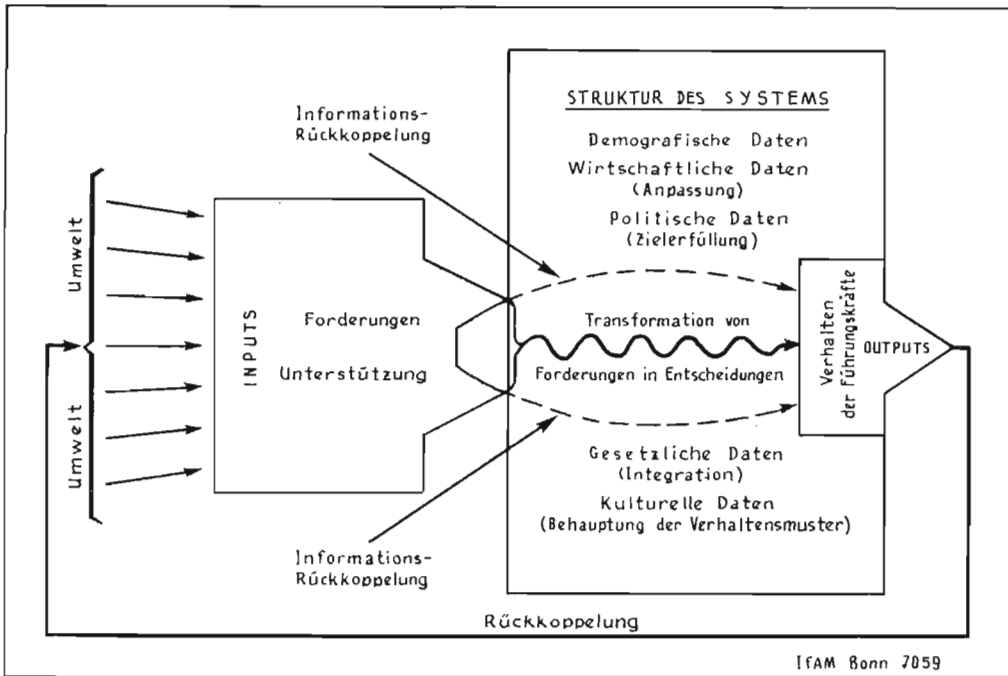
1. Allgemeine strukturelle Ausgangsdaten,
2. Verhalten der Führungskräfte,
3. System-Output in Form konkreter Entscheidungen.

Kurzfristig betrachtet wären die unter 1. genannten Kriterien als unabhängige, die unter 3. gekennzeichneten als abhängige und die unter 2. aufgeführten Kriterien als intervenierende Variablen aufzufassen. Im Schaubild 1 ist versucht worden, die dynamischen System-Umweltbeziehungen eines solchen Input-Output-Systems zu skizzieren (siehe Schaubild 1).

Die strukturellen Ausgangsdaten des Systems entsprechen dabei den funktionalen Grundbedingungen der Parson'schen Struktur- und Prozeßanalyse sozialer Systeme (PARSONS, 65; PARSONS und SHILS, 66) 1). Der PARSON'SCHE Ansatz geht davon aus, daß komplexe Sozialsysteme vier Hauptfunktionen erfüllen müssen, die für ihre langfristige Handlungsfähigkeit essentielle Bedeutung haben. Diese Funktionen sind in der Behauptung und Weitergabe der systemtypischen Verhaltensmuster (pattern maintenance), der Anpassung an die Umwelt und

1) Der strukturell-funktionale Ansatz PARSONS und die darauf aufbauende Theorie der Austauschbeziehungen können hier nur abstrahiert und unvollkommen skizziert werden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf einige Aspekte des Ansatzes, die die Bedeutung der Kommunikationsstrukturen für die Leistung eines Gesellschaftssystems erkennen lassen mögen.

Schaubild 1: Dynamisches Modell eines politischen Entscheidungssystems 1)



1) In Anlehnung an EASTON (18, S. 30).

ihre Veränderungen (adaptation), der extern oder intern vorgegebenen Zielerfüllung (goal attainment) sowie in der normativen Integration aller Teilsysteme durch bestimmte Sanktionsmechanismen (integration) zu sehen.

Die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen verbinden sich im PARSONS'schen Modell zur Erfüllung dieser Funktionen zu vier strukturell ausdifferenzierten Subsystemen, zwischen denen sich ständig Transaktionen vollziehen (siehe dazu Schaubild 2).

In differenzierten Gesellschaften fällt die Aufrechterhaltung der Verhaltensmuster vornehmlich Kirchen, Familien, Schulen, Universitäten etc. zu. Die Integrationsfunktion obliegt jenen gesellschaftlichen Institutionen, die gewöhnlich die soziale Kontrolle ausüben (z.B. Gerichte, Massenmedien, Schulen etc.). Die dem System auferlegte oder von ihm angestrebte Zielerfüllung wird durch den gesamten politischen Bereich gewährleistet, während die Anpassungsfunktion im wesentlichen vom wirtschaftlichen Bereich wahrgenommen wird. Jedes dieser funktional definierten Subsysteme kann wiederum in weitere Untersysteme gegliedert werden. Das PARSONS'sche Modell hat zwar vornehmlich heuristischen Wert, da in Wirklichkeit die einzelnen Subsysteme sehr enge dynamische Beziehungen miteinander unterhalten und jedes Teilsystem in gewissem Umfang Anteil an der Erfüllung aller Hauptfunktionen hat. Die funktionale Systemanalyse hat jedoch u.a. den Vorzug, die Tauschbeziehungen des politischen Teilsystems

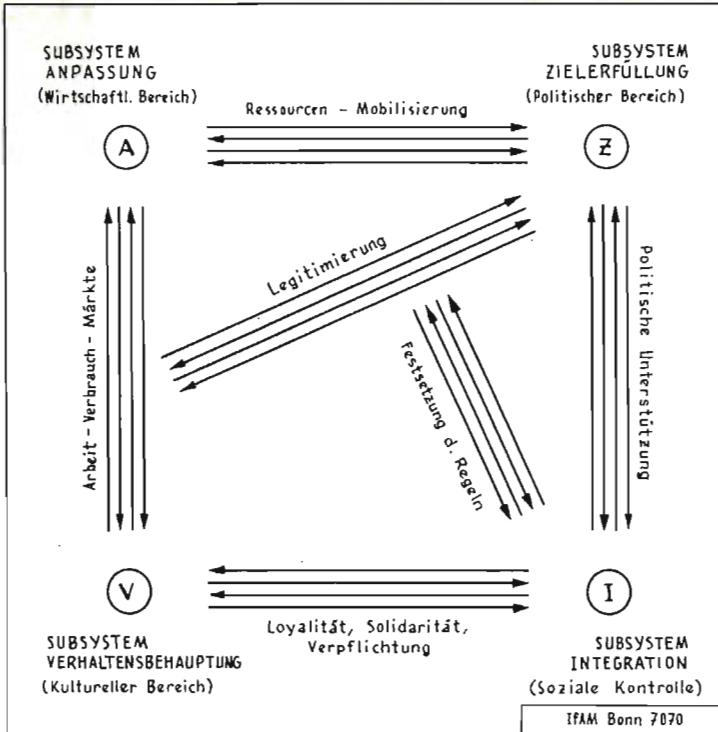


Schaubild 2:

Funktionale Tauschbeziehungen innerhalb eines gesellschaftlichen Systems 1)

1) In Anlehnung an PARSONS (66, S. 108).

mit den übrigen Teilsystemen der Gesellschaft darstellen und für die Bedeutung politischer Entscheidungsprozesse nutzbar machen zu können. Gegenstand solcher Tauschbeziehungen, denen eine gleiche Bewertung bestimmter Phänomene zugrundeliegt, können u.a. materielle Güter, Dienstleistungen, Loyalität oder Statusbewußtsein sein 1).

1) Die sechs im Schaubild 2 dargestellten Transaktionsströme zwischen den Systemvariablen zerfallen in jeweils zwei Kategorien, die PARSONS als Faktor- und Produktströme definiert. Im Falle der Austauschbeziehungen zwischen den Funktionen A und Z wären die Faktortransaktionen (auch Symbolströme genannt) durch gewisse Grunderwartungen zu kennzeichnen, die an folgendem Beispiel illustriert werden sollen:

A verspricht Z, Arbeitskräfte zu beschäftigen oder die Produktivität zu steigern; Z stellt A indirekt seinen Machtapparat zur Verfügung, indem er A bestimmte Garantien für die Erfüllung seines Angebots anbietet. Die Produkttransaktionen könnten demgegenüber beispielsweise darin bestehen, daß A Steuern abführt, während Z konkrete Dienstleistungen wie Sicherheit oder Bildung und Forschung übernimmt. Geht man nun davon aus, daß die Gesamtheit der zwischen den vier Hauptfunktionen bestehenden Transaktionsströme langfristig einem inneren Gleichgewicht zustrebt, so müßten sich Veränderungen im Leistungsstand des Gesamtsystems durch eine Analyse der Veränderungen in den Transaktionsströmen beschreiben lassen. Dieser Versuch wird hier unternommen.

So führen beispielsweise einzelne Gruppen bestimmten Parteien Wählerstimmen in der Erwartung zu, daß diese gewisse für sie positive Entscheidungen durchsetzen oder negative Entscheidungen verhindern. Voraussetzung für solche Austauschprozesse im politischen System sind gleichgerichtete Erwartungen zwischen den Transaktionen vollziehenden Subsystemen, im vorliegenden Falle also zwischen Parteien und Wählern. Ob und in welchem Ausmaß die Gleichrichtung gelingt, ist abhängig

1. von dem in Aussicht gestellten Ergebnis der Austauschbeziehungen und dessen Bedeutung für die Partner,
2. der Möglichkeit, objektiv vorhandene gemeinsame Interessen und die tatsächlich erwartbaren Ergebnisse der Transaktionen zu erkennen sowie
3. von der Reaktionswilligkeit der interagierenden Einheiten (NASCHOLD, 61, S. 123).

Richtung und Gewicht dieser Einflußfaktoren sind jedoch langfristig im wesentlichen an die Leistungsfähigkeit und Intensität der Kommunikationsbeziehungen innerhalb und zwischen den Subsystemen gebunden.

Je effizienter die am Willensbildungsprozeß partizipierenden Teilsysteme miteinander kommunizieren, desto eher wird - ceteris paribus - ein Lernzuwachs durch Integration unterschiedlicher Präferenzordnungen auf rationalanalytischem Wege eintreten. Umgekehrt, mit abnehmendem Informationsfluß und zunehmenden Verzerrungen im Kommunikationsablauf werden sich die Konflikte zwischen rivalisierenden gesellschaftlichen Gruppen verschärfen. Politische Macht wäre, so verstanden, als die Fähigkeit einzelner Personen oder Gruppen anzusehen, bei anderen Personen oder Gruppen gleichgerichtete Erwartungen über den Wert gemeinsamer Transaktionen zu induzieren oder zu behaupten. Während politischer Wille sich darin dokumentieren würde, daß ein System von einem bestimmten Zeitpunkt ab keine neuen Informationen mehr zu berücksichtigen beabsichtigte, wäre Macht die Fähigkeit eines Systems, nicht mehr lernen zu müssen (DEUTSCH, 11, S. 329).

Als wesentliche Voraussetzung für die Machtausübung politischer Führungskräfte kann daher ihr erfolgreiches Bemühen angesehen werden, die in der Regel langfristig internalisierten Rollenerwartungen ihrer Anhänger zu stabilisieren oder auf ihre jeweiligen Ziele zu projizieren. Macht ist also immer sehr eng mit der Fähigkeit der Machtträger verbunden, ihre Anhänger gegenüber solchen Stimuli abzuschirmen, die auf eine Veränderung bisher gemeinsam vertretener Rollenerwartungen abzielen, oder diese Stimuli so zu kanalisieren, daß sie von der Masse der Angesprochenen nicht als Bedrohung bisherigen Rollenverständnisses empfunden werden.

Politische Entscheidungen können nun als verbindliche Reaktionen der legitimierten Führer eines Systems (Parlament, Exekutive, Partei, Verband etc.) auf solche Stimuli angesehen werden, die auf Veränderungen des Systems selbst oder der mit ihm interagierenden Umwelt abzielen. Voraussetzung dafür, daß solche auf eine Gleichgewichtsverschiebung hinwirkenden Informationsstimuli vom System überhaupt rezipiert werden, ist nicht nur das Vorhandensein eines Informationskanals, der Signale an das System weiterleiten kann. Eine Information wird gewöhnlich erst dann die dem System vorgeschaltete Informationsschleuse passieren, wenn sie geeignet ist, Wahrnehmungsdissonanzen (FESTINGER, 24) innerhalb des Systems auszulösen. Vor-

aussetzung dafür ist jedoch, daß diese Möglichkeit von den system-spezifischen Rezeptoren erkannt wird.

Wahrnehmungsdissonanzen können sich u.a. auf folgende Weise manifestieren:

- a) Das System oder einige seiner Teile erkennen, daß bestimmte Auffassungen oder Werthaltungen, die es bisher als verbindlich akzeptierte, zu anderen verbindlich akzeptierten Auffassungen in Widerspruch stehen;
- b) es erkennt, daß sein Verhalten nicht seinen Zielen entspricht;
- c) ihm wird klar, daß zwischen seinen Zielen und dem dazu erforderlichen Mitteleinsatz ein Mißverhältnis besteht.

Die Konflikte, die sich aus Wahrnehmungsdissonanzen ergeben, versucht das System dadurch abzubauen, daß es die konfliktauslösenden Stimuli mit bisherigen Daten und Erfahrungen konfrontiert, auf ihre Relevanz überprüft und gegebenenfalls alternative Lösungsvorschläge entwirft, über deren Brauchbarkeit in der letzten Phase des Prozesses verbindlich entschieden wird. Dabei dient das Bewußtsein als Reglerelement für die Steuerung der Informationsströme im Prozeß der Entscheidungsbildung. Eine schematische Darstellung dieses Informationsverarbeitungsprozesses ist im Schaubild 3 (weitere Erläuterungen sind dem Anhang zu entnehmen) wiedergegeben.

In Anlehnung an diese Darstellung wird nun im folgenden Kapitel zu untersuchen sein, welche Selektions- und Steuerungsmechanismen für den Informationsfluß im primären, intermediären und governmentalen Bereich des Systems Agrarpolitik bestehen und in welcher Form sie die agrarpolitische Entscheidungsbildung beeinflussen. Unter Kommunikationsstruktur soll dabei das relativ beständige Ordnungsmuster der Informations- und Bedeutungsvermittlung innerhalb des betrachteten Systems verstanden werden.

3. Kommunikationsstrukturen im agrarpolitischen Entscheidungssystem

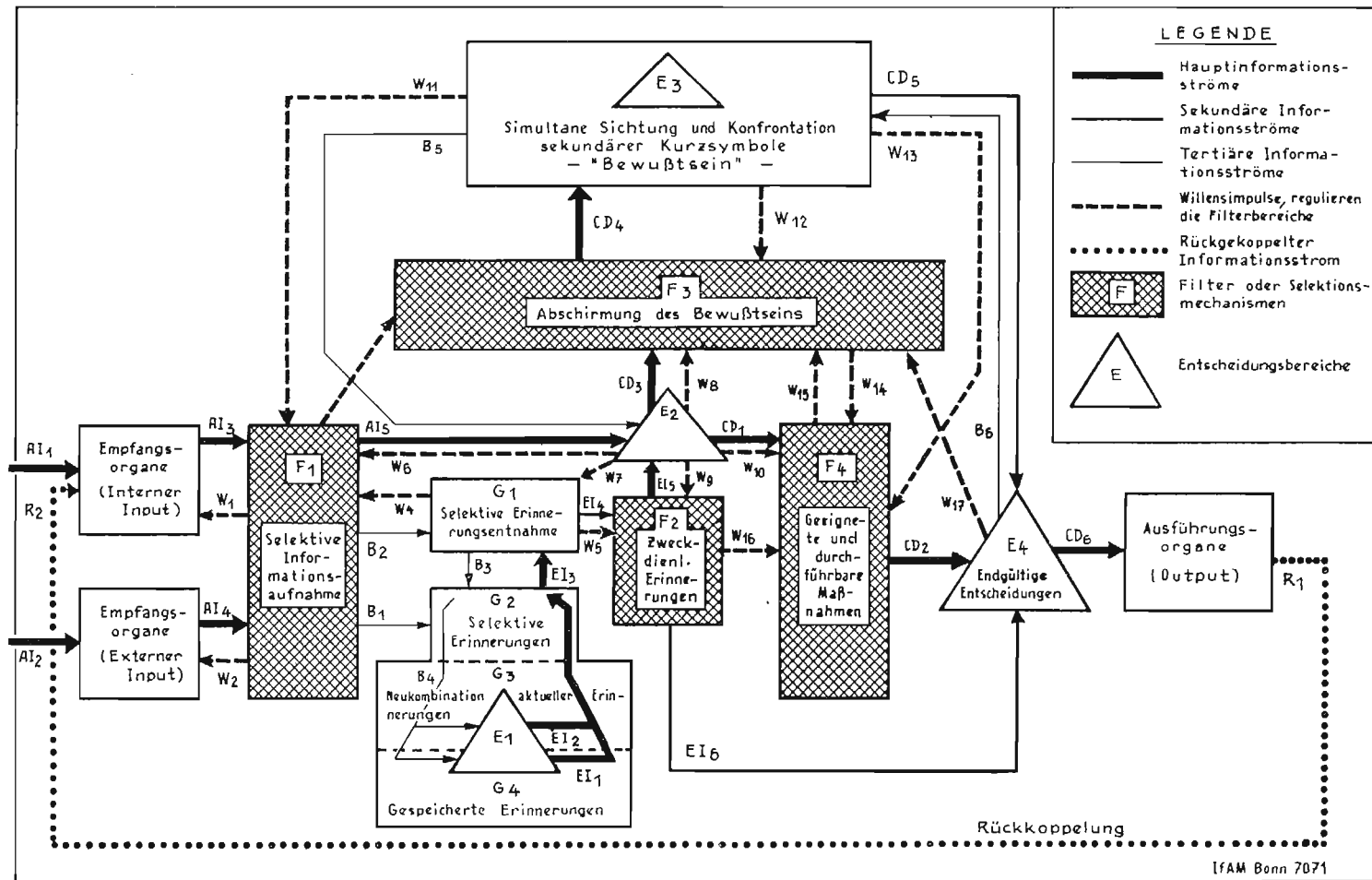
3.1 Primärer Bereich

Wenn man mit SIMON (76, S. 41) Politik in freiheitlich-demokratischen Gesellschaftssystemen als ein Verfahren zur Legitimierung von Werthaltungen auffaßt, dann sollte das Ergebnis demokratischer Willensbildungsprozesse im Idealfall jene Meinungen widerspiegeln, die von der Gesamtheit der Aktivbürger zu einem bestimmten Zeitpunkt vertreten werden.

Die Umsetzung wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse in konkrete politische Handlungsanweisungen ist in der Tat langfristig davon abhängig, in welchem Umfang diese Erkenntnisse von der öffentlichen Meinung gebilligt und als Forderungen an Parteien, Legislative und Exekutive herangetragen werden. In hochentwickelten Gesellschaften fällt heute besonders den Massenmedien 1) eine wesentliche Aufgabe für die Herstellung und Formung der öffentlichen Meinung zu. WILDENMANN und KALTE-FLEITER (87) schreiben ihnen Informations-,

1) Sie selbst wären dem intermediären Bereich zuzuordnen.

Schaubild 3: Informationsströme und Steuerungsfunktionen im Prozeß der agrarpolitischen Entscheidungsbildung 1)



1) In Anlehnung an DEUTSCH (11, S. 340).

Artikulier- und Kontrollfunktionen zu. Danach hätten sie die Öffentlichkeit möglichst umfassend, objektiv und verständlich zu informieren, die Meinungen der "Regierten" gegenüber den "Regierenden" zu artikulieren (GERBER, 31, S. 33) und die Inhaber von Herrschaftspositionen zu kontrollieren.

In Wirklichkeit sind den Massenmedien bei der Erfüllung dieser Funktionen jedoch erhebliche Grenzen gesetzt, die sich vor allem auf sozialpsychologische Barrieren im Bereich der Rezipienten zurückführen lassen (KLAPPER, 47; DRÖGE, 16).

Das Kriterium "umfassende Berichterstattung" dürften die Massenmedien für den Bereich der Agrarpolitik heute durchaus erfüllen, obwohl darüber keine genaueren Untersuchungen vorliegen. GERL (32, S. 57 ff.) ermittelte im Jahre 1959, daß durchschnittlich etwa 6 v.H. des Wirtschaftsteiles in den Tageszeitungen landwirtschaftlichen Fragen vorbehalten war. MEYER (58, S. 16) wies nach, daß die überregionalen Tages- und Wochenzeitungen über das Agrarprogramm der Bundesregierung (9) aus dem Jahre 1968 recht ausführlich berichteten. Auch der Rundfunk widmet etwa 20 v.H. seines Gesamtprogramms (ZICHE, 89, S. 26 f) solchen Programmsparten, die u.a. agrarpolitische Informationen vermitteln. Wegen der wichtigen Rolle der Agrarpolitik im Rahmen der europäischen Einigungsbestrebungen dürfte die agrarpolitische Berichterstattung in den Massenmedien im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte zugenommen haben. Auch der Anteil objektiver Informationen über agrarpolitische Probleme und Ereignisse ist in den letzten Jahren sicherlich gewachsen. ZICHE (89, S. 55) kommt zwar noch zu dem Schluß, daß ein erheblicher Teil der "Meinungsartikel" über landwirtschaftliche Themen einer sachlichen Aufklärung der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit wenig dienlich sei. Inzwischen dürfte jedoch die agrarpolitische Berichterstattung in der Tagespresse (MEYER, 58, S. 22), aber auch im Fernsehen, objektiver geworden sein. Wieweit die Massenmedien ihre Artikulier- und Kontrollfunktionen im Bereich der Agrarpolitik wahrgenommen haben, ist unseres Wissens noch nicht untersucht worden. Zumindest zur landwirtschaftlichen Preis- und Subventionspolitik haben die Massenmedien in der Vergangenheit jedoch recht oft kritisch Stellung bezogen. Auch die Auffassungen der Wissenschaft fanden, wenn auch nicht immer in der erwünschten Objektivität, Eingang in die Massenmedien.

Zusammenfassend ergibt sich der Eindruck, daß die Übermittlung agrarpolitischer Informationen an die Öffentlichkeit durchaus etwa dem Standard entspricht, der heute in der wirtschaftspolitischen Berichterstattung der Massenmedien üblich ist. Das bei oberflächlicher Betrachtung offen erscheinende Kommunikationssystem "Primärbereich" enthält in Wirklichkeit jedoch wirksame psychologische Sperren, die eine realitätsbezogene Wahrnehmung des agrarpolitischen Geschehens erheblich beeinträchtigen; eine Erscheinung, die für die kommunikativen Beziehungen innerhalb differenzierter Sozialsysteme insgesamt als typisch angesehen werden kann. Der immer komplizierter werdende Aufbau der Sozialstrukturen hat die Mehrzahl der Menschen heute in "so verwickelte und überspezialisierte Funktionen hineingenötigt" (GEHLEN, 30, S. 39), daß damit ein gewisser Realitätsverlust unvermeidbar wurde.

Wie wenig dieser Realitätsverlust gegenüber dem Agrarbereich auf Seiten der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit durch die Massenmedien und durch informellen Meinungsaustausch kompensiert werden

konnte, ergibt sich aus zahlreichen Meinungsumfragen, die zu diesem Fragenkomplex vorliegen. So kommt bereits HANSMEYER (34, S. 705) bei der Analyse einer Repräsentativbefragung aus dem Jahre 1958 zu dem Schluß, daß die Einstellung der Öffentlichkeit zur Subventionierung der Landwirtschaft indifferent sei. Bestätigt wurde diese Feststellung in einer Motivleitstudie aus dem Jahre 1961 (25, S. 8), in der es hieß, daß "der Städter vom Bauern und seinen Problemen vage, ungenaue und unklare Vorstellungen" habe.

Eigene Erhebungen (WEHLAND, 79, S. 91) ergaben, daß nur ein Fünftel eines repräsentativen Querschnitts aller Lehrer einer Großstadt ein einigermaßen objektives Urteil über den Wirtschaftszweig Landwirtschaft und über die Agrarpolitik besaß. Wie sich in dieser Untersuchung weiter zeigte, ließen sich die häufig antagonistisch strukturierten Komponenten im Meinungsbild der Probanden im wesentlichen auf ein idealtypisches Grundschema zurückführen, das den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten der Landwirtschaft etwa aus der Zeit um die letzte Jahrhundertwende hätte entnommen sein können. Obwohl sich zum Zeitpunkt dieser Befragung 52 v.H. der interviewten Personen fast ausschließlich aus den Massenmedien über die Landwirtschaft informierten, waren für 84 v.H. aller Befragten persönliche Eindrücke aus der Vergangenheit maßgebend für das tatsächliche Meinungsbild. Insgesamt gesehen überwogen in den Einstellungen der Lehrerguppe konservative oder indifferente Einstellungen gegenüber der Landwirtschaft.

Diese Ergebnisse werden von LUTZ (54, S. 196) auf der Basis einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahre 1965 für die Bundesrepublik insgesamt voll bestätigt. Aufgefordert, aus einer Anzahl vorgegebener Antworten die wichtigsten Gründe für staatliche Unterstützungen an die Landwirtschaft zu nennen, entschieden sich 37 v.H. der Befragten für das Argument "Ein gesunder Bauernstand ist die wichtigste Grundlage von Volk und Staat"; für das Argument "Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland" sprachen sich 29 v.H. aus; demgegenüber sahen nur 7 v.H. der Bevölkerung in folgendem Satz den wichtigsten Grund für staatliche Unterstützungen an die Landwirtschaft: "Wenn man die Bauern nicht unterstützte, würde der Bauernverband der Regierung Schwierigkeiten machen".

Alle empirischen Daten, die Aufschluß über die Einstellung der Allgemeinheit zur Landwirtschaft vermitteln, stützen die Auffassung von LUTZ (54, S. 204), daß der relativ große Einfluß der Bauernverbände auf den Ausgang agrarpolitischer Entscheidungsprozesse in der Vergangenheit zu einem wesentlichen Anteil auch auf eine überwiegend indifferente und traditional orientierte Öffentlichkeit und eine "zwar kritische, aber in dieser Beziehung wenig einflußreiche Presse" zurückzuführen sei.

3.2 Intermediärer Bereich

Verbände und Parteien nehmen gemeinsam mit den Massenmedien im wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß marktwirtschaftlicher Ordnungen eine Mittlerfunktion wahr (v. BEYME, 7). Sie versuchen einerseits, die Interessen der von ihnen vertretenen Gruppen zu artikulieren, in die Zielvorstellungen der staatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik soweit wie möglich einzubringen und sie gegenüber rivalisierenden Interessen anderer Gruppen zu behaupten. Andererseits ist auch der Staat in verschiedener Hinsicht auf die Koordination der Verbände und Parteien bei der Erfüllung seiner Koordi-

nationsaufgaben angewiesen. Das gilt nicht nur für den kritischen Sachverstand dieser Organisationen bei wirtschaftspolitischen Fachfragen. Verbände und Parteien treten in gewissem Umfang auch als Vermittler des Staatswillens auf und nehmen so wirtschaftliche Ordnungsfunktionen wahr (WERNER, 83, S. 133). Diese Vermittlungsaufgabe, gegenüber den eigenen Verbandsangehörigen "das Verständnis für eine langfristige Sicht und Gestaltung der Agrarpolitik" (SCHNIEDERS, 74, S. 431) zu wecken, wird in neuerer Zeit auch vom DBV hervorgehoben.

Aus system- und kommunikationstheoretischer Sicht sind Verbände und Parteien als Schaltstellen für Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationsströmen anzusehen, die zwischen governmentalem und primärem Bereich eines politischen Systems in mehr oder weniger starkem Umfang wechselseitig fließen. Die divergierenden Willensimpulse, die von den verschiedenen Bereichen ausgehen, werden letztlich im governmentalen Raum einem Interessenclearing unterworfen, und zwar mit (bei explizit getroffenen Entscheidungen) oder ohne verbindliche Konsequenzen (bei Entscheidungsaufschub) für die Beteiligten.

Die von den Anhängern der Pluralismustheorie (GALBRAITH, 29; TRUMAN, 78; LINDBLOM, 49) vertretene Schlußfolgerung, daß sich aus dem Interessenbargaining aller am Willensbildungsprozeß beteiligten Gruppen eine größtmögliche kollektive Rationalität ergeben müsse, ist indessen nicht haltbar. Eine solche Annahme dürfte nur für solche eng umgrenzten Probleme stichhaltig sein, bei denen tatsächlich eine Interessenharmonie (v. BEYME, 7, S. 200) der Beteiligten über die Ziele ihres Handelns und deren Bewertung besteht. In Wirklichkeit sind solche Fälle nur selten gegeben (MEINHOLD, 57, S. 35 ff.).

Obwohl die vor allem durch Sozialisierungsprozesse verfestigten Wertvorstellungen der Mitglieder formaler Organisationen oder Quasigruppen ein recht stabiles Filter für die Aufnahme und Integration neuer Informationen darstellen, ist der Beitrag der Parteien und Verbände zu einer optimalen kollektiven Entscheidungsfindung (GÄFGEN, 27, S. 1 ff.) innerhalb einer Gesellschaft davon abhängig, wie gewissenhaft und in welcher Form diese langfristig ihre Mediatorortätigkeit zwischen den verschiedenen Strukturbereichen des Gesamtsystems wahrnehmen. Entscheidend dabei ist, daß die jeweiligen Führungsorgane ihre Gatekeeper-Funktion (WHITE, 85) nicht mißbrauchen, indem sie ihren Mitgliedern solche Informationen vorenthalten oder sinnentstellend an sie weitergeben, die diese für eine realistische Verhaltensorientierung benötigen.

Genauso wesentlich ist umgekehrt auch die wirklichkeitsnahe Bündelung und Weitergabe solcher Informationen, die ihnen auf dem Wege der Rückkoppelung von ihren Mitgliedern zufließen. Verbände und Parteien tragen nur dann zur Erhöhung der Lernkapazität eines politischen Systems bei, wenn sie ein jederzeit und nach allen Seiten hin offenes Kommunikationssystem darstellen, das einen zuverlässigen Informationstransfer ermöglicht, ohne daß dabei jedoch die Aufnahmekapazität der jeweiligen Rezipienten überfordert wird.

Diese Aufgabe einer wirklichkeitsgetreuen und dem Aufnahmevermögen entsprechenden Informationsübermittlung wird um so wichtiger, je mehr es den Führungsgremien gelingt, sich gegenüber ihren Mitgliedern ein Informations- und Meinungsmonopol aufzubauen oder zu erhalten. Der Notwendigkeit einer optimalen Transparenz von entscheidungsrelevanten Daten und Kausalitäten für die Mitglieder intermediärer Gruppen

steht jedoch das Bemühen der Gruppeneliten entgegen, möglichst weitgehende Unterstützung für ihre expliziten Ziele zu erhalten. Das ist jedoch nur durch Abwehr divergierender Meinungen und durch Interessenbündelung möglich. Aus diesem Grunde sehen sich die Verbandsführer in der Regel genötigt, externe Informationen so gefiltert an ihre Mitglieder weiterzugeben, daß diese in ihren Verhaltensorientierungen nicht übermäßig irritiert werden und die Kohärenz der Gruppe erhalten bleibt.

Im folgenden soll versucht werden zu skizzieren, welche Kommunikationsstrukturen im intermediären Bereich des agrarpolitischen Systems der Bundesrepublik in den letzten beiden Jahrzehnten bestanden.

3.2.1 Bauernverbände

Wie in nahezu allen Organisationen lassen sich auch in den Bauernverbänden zwei analytisch zu differenzierende Informationsnetzwerke beschreiben: Das eine bezieht sich auf die horizontal und vertikal verlaufenden Informationsströme (engeres Netz) zwischen den Führungskräften des Verbandes innerhalb der Organisationshierarchie, das andere umfaßt den Informationsaustausch zwischen der Verbandselite und der Masse der Mitglieder (weiteres Netz). Jedes dieser Netzwerke ist in formale und informelle Kanäle zu gliedern, wobei in jedem Netz den informellen Kommunikationsbeziehungen für Meinungsbildung und Attitüdenfestlegung der Beteiligten die größte Bedeutung zukommt (KATZ und LAZARFELD, 44; BETTINGHAUS, 6). Obwohl diese Differenzierung auf den unteren Ebenen der Verbandshierarchie wegen weitgehender Überlappung der Informationsströme wenig aussagekräftig sein kann, dürfte sie in anderen Bereichen durchaus gewisse Aufschlüsse über die Steuerung innerverbandlicher Willensbildungsprozesse ermöglichen.

Ausschlaggebend für die Ausrichtung der Verbandsziele und -strategien sind die Auffassungen der Führungsgremien in den Landesverbänden und in der Zentrale, wobei den jeweiligen Präsidenten der Landesverbände in der Vergangenheit oft ein größerer Einfluß zugefallen sein dürfte, als es nach den Satzungen vorgesehen war.

Generell kann man wohl davon ausgehen, daß zwischen Landesverbänden und Zentrale in der Nachkriegszeit kaum größere Kommunikationsbarrieren für die Artikulierung einheitlicher verbandlicher Ziele bestanden haben. Der Informationsaustausch erfolgte im wesentlichen über informelle Kanäle. Die Mitglieder dieses inneren Führungskreises haben praktisch unbegrenzten Zugang zu allen wichtigen agrarpolitisch relevanten Informationen. Besonders bedeutsam für ihre Verhaltensorientierung dürften jedoch der ihnen nahestehende agrarpolitische Pressedienst AGRA-EUROPE sowie eine Fülle informeller Mitteilungen sein, die ihnen als rückgekoppelte Informationen aus den eigenen Verbänden oder von außerhalb des eigentlichen Verbandsbereiches zufließen.

Wissenschaftliche Veröffentlichungen und Empfehlungen finden bis heute sehr unterschiedlichen Eingang in dieses engere Kommunikationsnetz. In den meisten Landesbauernverbänden werden die Veröffentlichungen der wissenschaftlichen Agrarpolitik nicht regelmäßig beachtet und ausgewertet. In der Zentrale und in einigen Landesverbänden werden jedoch, zumindest in jüngster Zeit, die Verlautbarungen der wissenschaftlichen Agrarpolitik aufmerksam registriert. Den-

noch bestehen bis heute allgemein erhebliche Kommunikationsbarrieren zwischen wissenschaftlicher Agrarpolitik und der Verbandselite.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Aussagen der Wissenschaft müssen sich, um objektiv sein zu können, immer aus der Anwendung genau definierter Methoden unter genau definierten Umständen ergeben. Sie sind also in der Regel durch Ceteris-paribus-Annahmen geformte "Momentaufnahmen" eines dynamischen Prozesses mit allen Einschränkungen, die sich für eine praktische Nutzenanwendung daraus ergeben. Hinzu kommt, daß die Intentionen eines Wissenschaftlers bei der Veröffentlichung seiner Arbeiten nur in den wenigsten Fällen auf eine möglichst weitgehende praktische Nutzenanwendung seiner Erkenntnisse hinauslaufen. Das dokumentiert sich nach außen hin nicht zuletzt auch in der Art der Abfassung von wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Die meisten Wissenschaftler schreiben - aus durchaus berechtigten Gründen (WEHLAND, 81, S. 10 ff) - in einer Fachsprache, die nur selten allgemeinverständlich sein dürfte.

So liegt denn auch die Vermutung nahe, daß die in früheren Jahren manchmal heftigen Attacken des DBV auf Aussagen der Wissenschaft, wie etwa auf das sogenannte Professorengutachten im Jahre 1962, vor allem auf eine zunächst fehlerhafte oder unvollkommene Perzeption und Interpretation dieser Aussagen durch einflußreiche Verbandsführer zurückzuführen waren. Obwohl die Bedingungen und Konsequenzen des landwirtschaftlichen Anpassungsprozesses von den Führungsgremien der Bauernverbände inzwischen ähnlich gesehen werden wie von der Wissenschaft, bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede in der Bewertung agrarpolitischer Teilziele und sachgerechter agrarpolitischer Mitteleinsätze, die nicht allein taktischem Kalkül der Verbandselite entspringen dürften.

Diese unterschiedlichen Auffassungen sind in vielen Fällen immer noch auf inadäquate Kommunikation zwischen Wissenschaft und Führungsgremien der Bauernverbände zurückzuführen. Haupthindernis für eine bessere Rezeption und weitergehende Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse war in der Vergangenheit die häufig zu beobachtende Verengung wissenschaftlicher Fragestellungen auf rein ökonomische Kategorien. Die daraus abzuleitenden Erkenntnisse ließen sich - sofern sie innerhalb der Wissenschaft eindeutig bewertet wurden - nur selten in praktische Entscheidungshilfen umsetzen (SCHNIEDERS, 74, S. 433), da sie zu wenig die sozialen und psychologischen Auswirkungen mitberücksichtigten, die sich aus solchen Empfehlungen für das politische System und die Kohärenz des Verbandes ergeben konnten.

Ob die daraus resultierenden Kommunikationsschwierigkeiten, die letztlich auch Datenprobleme beinhalten, durch die geplante Einberufung eines wissenschaftlichen Beirates beim DBV zu beseitigen sein werden, bleibt zu bezweifeln. Dennoch könnte ein solcher Beirat die Diskussion innerhalb der Führungsgremien der Bauernverbände unter bestimmten Voraussetzungen versachlichen helfen.

Besondere Beachtung verdient nun jedoch die Art und Weise, in der externe agrarpolitische Informationen Eingang in das "weitere" innerverbandliche Kommunikationsnetz finden und in welchem Umfang sie unter Umgehung dieses Netzes direkt an die Landwirte herangebracht werden.

Die Reichweite jener Medien, die allgemeine politische Informationen vermitteln, dürfte sich innerhalb der Landwirtschaft heute kaum vom Durchschnitt der übrigen Bevölkerung unterscheiden.

Übersicht 1: Reichweite verschiedener Medien unter den Landwirten der BRD im Jahre 1965

Medium	Wahrnehmungsintensität bzw. Verbreitung (v.H. aller Betriebsleiter)
Tageszeitung (gestern gelesen)	78
Landfunk (gestern gehört)	32
Fernsehen (Gerätebesitzer)	39
Landw. Fachzeitschriften (Empfänger)	62
(regelmäßige Leser)	39

Quelle: EMNID (21, S. 34, 36 u. 42)

Die Übersicht 1 läßt nur vage Rückschlüsse darüber zu, welchen Medien die Landwirte vornehmlich agrarpolitische Informationen entnehmen und welchen Stellenwert die einzelnen Quellen für die Meinungsbildung der Bauern haben. Über Tageszeitungen, Rundfunk und auch über das Fernsehen fließen ihnen externe agrarpolitische Nachrichten und Meinungen zu, die einer direkten verbandspolitischen Beeinflussung im Regelfall entzogen sind.

Die Medien müßten, ausschließlich an ihrer Reichweite gemessen, durchaus in der Lage sein, zu einer differenzierten Beurteilung agrarpolitischer Streitfragen innerhalb der bäuerlichen Bevölkerung beizutragen. Davon kann jedoch höchstens dann ausgegangen werden, wenn man die Wirkung solcher Stimuli in langen Zeiträumen und im Gesamtzusammenhang mit dem tatsächlichen sozialökonomischen Wandel im Agrarbereich betrachtet. Meinungsbeeinflussende Effekte wären davon nur dann zu erwarten, wenn die externen Informationen bei bestimmten bäuerlichen Rezipienten kognitive Dissonanzen auslösen oder bereits vorhandene verstärken könnten.

Angesichts des relativ geringen Bildungsniveaus der Landwirte 1) und der Komplexität agrarpolitischer Fragestellungen dürften externe agrarpolitische Stimuli langfristig nur dann zu kognitiven Dissonanzen im psychischen Feld der Rezipienten führen, wenn sie bereits latent vorhandenen und real überprüfbaren Eindrücken der Angesprochenen nahekommen.

Die "normative Struktur" (DREITZEL, 15, S. 196) eines konservativen bäuerlichen Selbstbildes, die sich verbandsoffiziell im Leitbild vom bäuerlichen Familienbetrieb artikulierte, war allem Anschein nach bis in die Mitte der 60er Jahre jedoch noch so stabil, daß von diesem Selbstimage abweichende äußere Stimuli, die nicht durch die Verbandsführung sanktioniert waren, von der Mehrheit der Landwirte kaum perzipiert oder aber verdrängt wurden.

1) Im Jahre 1965 hatten nur 5 v.H. aller Landwirte eine weiterführende Schule und 20 v.H. eine Landwirtschaftsschule besucht (EMNID, 21, S. 60).

Wie ZICHE (90, S. 234) zeigen konnte, hatten im Jahre 1967 nur 5 v.H. der bäuerlichen Bevölkerung in Bayern ein der Realität "gut angepaßtes" Selbstbild. Unter solchen Voraussetzungen dürften von der Verbandsmeinung abweichende agrarpolitische Informationen in Tagespresse, Rundfunk und Fernsehen auch in Zukunft nur wenig zu Veränderungen in der Einstellung der Landwirte führen, obwohl diese generelle Aussage einer Differenzierung bedürfte.

Man kann daher davon ausgehen, daß sich auch in Zukunft einschneidende Attitüdenveränderungen unter der Masse der Landwirte höchstens in einem Rahmen bewegen werden, der dem Interpretationsraum grundlegender Situationsdefinitionen (LUTZ, 54, S. 94) durch die Bauernverbände entspricht.

Unter diesem Aspekt muß die Rolle der Verbandselite für den Steuerungsprozeß im "weiteren" innerverbandlichen Kommunikationsnetz noch etwas näher untersucht werden. Für die Bedeutungsvermittlung zwischen Verbandsspitze und Mitgliedern wird den verbandseigenen Publikationen eine besondere Rolle zugewiesen (ZICHE, 89, S. 59 ff.; DIEKERSHOFF, 13, S. 287). Im Jahre 1964 entfielen tatsächlich über 50 v.H. der jährlichen Gesamtauflage aller landwirtschaftlichen Fachzeitschriften auf solche Publikationen, deren agrarpolitische Berichterstattung von den Bauernverbänden kontrolliert wurde (WEHLAND, 80, S. 30).

Die von den praktischen Landwirten bevorzugt gehaltenen organisationsgebundenen Wochenblätter, die bis zu 30 v.H. ihres Textteils der agrarpolitischen Berichterstattung widmen (ZICHE, 89, S. 59), werden regelmäßig von 40 - 55 v.H. aller Landwirte im Norden und Westen des Bundesgebietes gelesen, im Süden von etwa 25 - 35 v.H. aller Betriebsleiter (EMNID, 21, S. 22 ff.). Dabei fällt jedoch auf, daß durchschnittlich nur etwa 15 v.H. aller Landwirte in der Betriebsgrößenklasse unter 5 ha LN, in der Klasse über 20 ha LN jedoch mehr als 70 v.H. aller Betriebsleiter regelmäßige Leser dieser Publikationen sind.

Daraus ergibt sich bereits, daß der direkte publizistische Einfluß der Bauernverbände auf die Verhaltensorientierung der Landwirte mit kleineren Betrieben relativ gering bewertet werden kann. Diese Feststellung wird unterstrichen durch einige Angaben über den Grad des Interesses, das Landwirte unterschiedlicher Betriebsgrößengruppen an agrarpolitischen Ereignissen zeigen. Auf die Frage nach besonderen Interessengebieten im Textteil landwirtschaftlicher Zeitschriften 1) wurde die Sparte "Agrarpolitik" durchschnittlich erst an 7. Stelle genannt. Die Übersicht 2 läßt erkennen, daß selbst bei den Leitern größerer landwirtschaftlicher Betriebe das Interesse an der agrarpolitischen Berichterstattung nicht besonders groß ist.

Sieht man diese Feststellung im Zusammenhang mit einigen anderen Einzelergebnissen der Verbands- und Kommunikationsforschung, so dürften sich folgende Thesen darauf aufbauen lassen:

1. In der Bundesrepublik zeigen durchschnittlich mehr als zwei Drittel aller hauptberuflich in der Landwirtschaft tätigen Betriebsleiter kein oder nur marginales Interesse am Prozeß der agrarpolitischen Willensbildung.

1) Die Frage ließ Mehrfachnennungen zu.

Übersicht 2: Interesse der Landwirte an agrarpolitischer Berichterstattung in den landwirtschaftlichen Fachzeitschriften, BRD 1965

Betriebsgrößenklassen	"Besonderes Interesse an agrarpolitischer Berichterstattung", v.H. aller Landwirte
unter 2 ha LN	7
2 bis unter 5 ha LN	13
5 bis unter 10 ha LN	23
10 bis unter 20 ha LN	35
über 20 ha LN	43
Landwirte insgesamt	21

Quelle: EMNID (21, S. 32)

2. Dieses Desinteresse steht (a) in einem wechselseitigen Ursache-Wirkungsverhältnis zu dem begrenzten Grundlagenwissen der Landwirte im Bereich der Agrarpolitik. Es dürfte (b) durch eine zur Desorientierung führenden "Überfütterung" mit agrarpolitischen Informationen in den verbandsnahen Publikationen ebenso gefördert worden sein wie (c) durch in der Vergangenheit häufig enttäuschte Erwartungen der Betroffenen, die zu der fatalistischen Auffassung führten, man könne an seinem "Schicksal doch nicht viel ändern".
3. Die begrenzte Bereitschaft und Fähigkeit ihrer Mitglieder, Einblick in die Sachzwänge agrarpolitischer Problemstellungen zu nehmen, engt (a) den Spielraum der Verbandsführung zu analytischem Problemlösungsverhalten erheblich ein und bestimmt (b) weitgehend die Strategie für die verbandspolitische Kommunikation mit den Mitgliedern.
4. Die kommunikativen Beziehungen zwischen Verbandselite und Mitgliedern vollziehen sich in einem mehrstufigen Prozeß, in dem überwiegend den Besitzern größerer Betriebe, vor allem wegen ihres unabhängigeren Status, eine Legitimierungs- und Meinungsführerfunktion zufällt.

Zu These 1:

Hier muß einschränkend zunächst hervorgehoben werden, daß ein beträchtliches Nord-Südgefälle hinsichtlich des informativ zu befriedigenden Interesses an agrarpolitischen Ereignissen besteht. So nehmen beispielsweise in Schleswig-Holstein gewöhnlich mehr Landwirte Anteil an innerverbandlichen Diskussionen als etwa im Saarland oder in Rheinland-Pfalz.

Dennoch gilt, daß innerhalb der Bauernverbände eine "schweigende Mehrheit" existiert, die als ein quasigeschlossenes Kommunikationssystem angesehen werden kann, dessen agrarpolitischer Informationsaustausch mit der Umwelt stark eingeschränkt ist 1). Solche Systeme

1) WURZBACHER (88, S. 63) ermittelte, daß in den von ihm untersuchten Gemeinden von allen Kontakten, die Landwirte mit anderen Personen unterhielten, 68 v.H. auf andere Landwirte entfielen.

widersetzen sich sozialem Wandel, ihre Aktualorientierung ist reduziert. Ihre Mitglieder entwickeln ausgeprägtes In-Group-Verhalten und besitzen ein relativ stabiles Rollenverständnis; denn "wer ständig mit der Vergangenheit kommuniziert, erlebt eine andere Gegenwart als der stärker 'Synchronisierte'" (REIMANN, 70, S. 210).

Zu These 2:

Bei gegebenem Informationsangebot ist das Wissen, das jede ihnen ausgesetzte Einzelperson daraus entnimmt, im wesentlichen eine Funktion der Motivationsintensität zur Informationsaufnahme und der subjektiv wahrgenommenen Rezeptionsschwierigkeiten des Empfängers. Die meisten Landwirte dürften zwar grundsätzlich Interesse an agrarpolitischen Ereignissen bekunden. Die Komplexität agrarpolitischer Probleme und ihre nicht gerade leicht verständliche Darstellung in der Fachpresse 1), aber auch in den übrigen Medien, haben die Aufnahmebereitschaft vieler Bauern für agrarpolitische Informationen jedoch auf wenige Topoi reduziert.

Das begrenzte Bildungsniveau der meisten Landwirte hat dieses Verhalten zusätzlich gefördert. So überrascht es denn auch kaum, wenn der Begriff "Disparität", eines der von den Bauernverbänden in den agrarpolitischen Diskussionen der letzten fünfzehn Jahre am meisten verwendeten Schlagworte, im Jahre 1969 nur von 31 v.H. überdurchschnittlich vorgebildeter Landwirte in Bayern und Westfalen sachgerecht gedeutet wurde (WEHLAND, 82, S. 101 ff.). Ähnliche Ergebnisse erbrachte eine Umfrage der katholischen Landjugendbewegung im Raum Weser-Ems. Danach bekundeten im Winter 1969/70, nachdem der Mansholt-Plan monatelang ausführlich in den Fachzeitschriften diskutiert worden war, zwei Drittel der befragten jungen Landwirte, die Thesen des Mansholt-Planes nicht zu kennen; trotzdem wurden diese Thesen von der Mehrheit abgelehnt (12, S. 8). Dieses fehlende Sachwissen dürfte weniger in einem Mangel als in einem Überangebot an Informationen begründet liegen, die der Einzelmensch nur selten in seinen Lebensbereich einordnen kann. Diese Überinformation hat einen Rückgriff auf "minimale Kriterien, auf Schlagworte" (LOHMAR, 51, S. 29) zur Folge und führt gleichzeitig zu einer gewissen Abkapselung gegenüber allen differenzierteren Auffassungen. Hier gilt, was POPITZ (67, S. 249) auch für das Verhalten des Arbeiters konstatierte: "Er läßt sich vereinnahmen, aber nicht engagieren".

Zu These 3:

Die Grenze für die Umformung bisheriger verbandspolitischer Vorstellungen und Forderungen ist dort erreicht, wo die Mehrheit der Mitglieder der Führungselite nicht zu folgen bereit ist und die "Organisation als solche auseinanderzufallen droht" (WERNER, 83, S. 108). Untersuchungen darüber, wie weit in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten diese Grenze von den profiliertesten Verbandsführern der Bauernverbände durch die Weckung nicht realisierbarer Erwartungen so weit nach oben verschoben wurde, daß ihren Nachfolgern noch weniger Spielraum zur Formulierung neuer Leitbilder verbleibt als ihnen

1) Eigene, noch nicht veröffentlichte Auswertungen ergaben für agrarpolitische Nachrichten in den verbandsnahen Wochenblättern hinsichtlich der Lesbarkeit durchschnittlich höhere Schwierigkeitsindizes als für den politischen Teil der "FAZ". Zur Methode siehe u.a.: POWERS und KEARL (68, S. 427 ff.).

selbst, gibt es unseres Wissens zur Zeit noch nicht. Dennoch wäre die Beantwortung dieser Frage aufschlußreich.

SIMON (76, S. 88) hat hervorgehoben, in Wirklichkeit sei ein Vorgesetzter oder Führer nur eine "Art Busfahrer, den die Fahrgäste verlassen werden, wenn er nicht in die gewünschte Richtung fährt". Fest steht jedoch auch, daß ein charismatischer Führer einen erheblichen Einfluß darauf hat, was die "Fahrgäste" als gewünschte Richtung ansehen. Gerade bei der Neukonstituierung von Verbänden, wie etwa nach dem Zweiten Weltkrieg, sind die Verbandsziele nicht a priori eindeutig definiert, sie müssen zunächst einmal von der Führung ausgehandelt und artikuliert werden. So verstanden stellt ein Verband vor allem in den ersten Jahren seiner Existenz "eine mit einer gewissen Autorität ausgestattete Instanz zur Bildung und Weitervermittlung von Orientierungen" (LUTZ, 54, S. 17) dar.

Solche Orientierungen lassen sich um so wirkungsvoller an die Mitglieder weitervermitteln, je mehr sie sich auf allgemein akzeptierte, symbolträchtige, aber wenig konkrete politische Schlagworte konzentrieren. Die mit einem hohen emotional-affektiven "Stimulationswert" (HASELOFF, 37, S. 171) ausgestatteten Symbolwörter spielen in der Bedeutungsvermittlung zwischen den Spitzen der Bauernverbände und ihren Mitgliedern bis heute eine besonders wichtige Rolle. Begriffe wie "Bäuerlicher Familienbetrieb", "Kostendeckende Preise", "Paritätisches Einkommen" oder "Aktive Preispolitik" wären u.a. hier einzureihen. Die konnotative Bandbreite solcher Schlüsselwörter läßt eine fast geschlossene Übereinstimmung auch innerhalb solcher Gruppen zu, die bei genauerer Betrachtung recht unterschiedliche Interessen vertreten müßten.

Zu solcher Uniformität der Meinungen trägt außerdem der intensive interpersonelle Gedankenaustausch bei, der für kohäsive Gruppen charakteristisch ist (Osgood, 63, S. 341 ff.). Die mit Hilfe bestimmter Symbole vermittelten stereotypen Leitbilder wecken Loyalitätsgefühle, die für die Betroffenen eine Entlastungsfunktion haben und ihnen das Gefühl geben, recht zu haben, ohne nachdenken zu müssen (MILLS, 59, S. 352).

Schlagworte mit Symbolcharakter ermöglichen ihren Initiatoren darüber hinaus, ihre eigentlichen Ziele entsprechend den situationsbedingten Notwendigkeiten flexibel zu gestalten.

Die Technik des politischen Schlagwortes wurde in der intraverbandlichen Willensbildung allerdings nicht nur zur Koordinierung eigener Ziele, sondern mehr noch zur Abwehr alternativer agrarpolitischer Programme und Einzelmaßnahmen eingesetzt. Die Aktivitäten der Bauernverbände hatten seit jeher überwiegend defensiven Charakter. Eine wesentliche Aufgabe haben sie denn auch immer wieder darin gesehen, "Gefahren von außen" abzuwenden und ihren Mitgliedern das Gefühl der Ohnmacht und Isolation zu nehmen, das sich aus dem für sie nur schwer verständlichen sozialökonomischen Wandel ergeben mußte.

Die kommunikativen Aktivitäten, die die Bauernverbände aus dieser Aufgabenstellung heraus entwickelten, wurden nicht nur in Form politischer Schlagworte mit negativen Wertkorrelaten geführt, sondern auch mit einem umfangreichen Arsenal von Propagandatechniken. Wie SCHÄPER (72) am Beispiel der Berichterstattung über den Mansholt-Plan belegen konnte, schlossen diese Techniken - neben einer durchweg aggressiven Sprache und einhämmernden Wiederholungen - Unterschiebung bössartiger Absichten, Scheinbeweise, Appelle an negative

Affekte sowie fachliche Disqualifizierungen der Autoren ein. Schlagworte wie "Systematisches Bauernlegen", "Abschaffung des Bauernstandes", "Kollektivierung der Landwirtschaft", "LPG nach DDR-Muster", "Revolutionsplan", "umstürzlerisch", "teuflischer Plan" sollten verbandskonformistische Attitüden bei den Landwirten festigen und konkurrierende Deutungsinstitutionen (LUTZ, 54, S. 107) von vornherein diskreditieren 1).

Ähnliche, wenn auch nicht so ausgeprägte Propagandatechniken wurden von der organisationsgebundenen Landpresse verwendet, nachdem Minister Höcherl im Februar 1968 seine Einbringungsrede zum "Grünen Bericht" gehalten hatte (MEYER, 58). Das in dieser Rede vorgetragene politische Konzept deckte sich im wesentlichen mit dem wenige Monate später veröffentlichten "Agrarprogramm" der Regierung (9). Das von den Bauernverbänden - und von der Agrarpresse - nach einem internen Arrangement mit der Spitze des Bundesernährungsministeriums überwiegend zustimmend bewertet wurde. Die Tatsache, daß dieser Meinungsumschwung von der Masse der Landwirte ohne erkennbaren Widerspruch hingenommen wurde, stützt die in These 2 entwickelten Auffassungen.

Das Bemühen der Bauernverbände, ihren Mitgliedern mit Hilfe von eingängigen politischen Schlagworten und propagandistischen Beeinflussungstechniken eine hohe Symbolidentifikation mit den Verbandszielen zu ermöglichen, war in der Vergangenheit recht erfolgreich. Auf diese Weise gelang es, konkurrierende Meinungen über agrarpolitische Einzelfragen weitgehend zu neutralisieren.

Ein Verzicht auf solche Techniken dürfte den Bauernverbänden auch in Zukunft schwerfallen, selbst wenn der Verbandselite daran gelegen wäre. Die begrenzte Aufnahmefähigkeit vieler Landwirte für differenzierte agrarpolitische Stellungnahmen sowie ihr wenig wirklichkeitsgerechtes Selbstbild könnten relativ schnell zu einer Entfremdung zwischen Verbandsspitze und Basis führen und den Zusammenhalt des Verbandes gefährden. Das ergibt sich u.a. auch aus einer Marplan-Untersuchung, die im Winter 1969/70 durchgeführt wurde. Danach hielten zwar 80 v.H. der Landwirte in der BRD den Bauernverband für ihre wirkungsvollste Interessenvertretung; über 70 v.H. waren jedoch der Meinung, der Bauernverband solle sich für ihre Interessen noch stärker einsetzen als bisher; 85 v.H. der Landwirte glaubten, der Bauernverband bevorzuge bei seiner Arbeit die Großbetriebe (26, S.6).

Andererseits kann die Abstraktheit politischer Schlagworte bei raschem sozialen Wandel ihre stimulierende Wirkung verlieren, da sich die Diskrepanzen zwischen "immaterieller Kultur und Sozialstruktur" (LUTZ, 54, S. 94) allzu deutlich zeigen. Die Verbände können in solchen Situationen daher nicht umhin, einzelne Subgruppen in differenzierterer Form anzusprechen.

Die Hauptschwierigkeiten der Verbandsführung dürften augenblicklich denn auch weniger in der Durchsetzung bedeutsamer politischer Ziele gegenüber anderen Gruppen bestehen; sie müssen vielmehr darin gesehen werden, bei den eigenen Mitgliedern Verständnis für eine "Politik der kleinen Schritte" (NIEHAUS, 62, S. 24) zu wecken, ohne ihren

1) Die Anwendung solcher Techniken beschränkt sich allerdings nicht auf die Bauernverbände; sie werden von zahlreichen anderen Gruppen, vor allem aber von den Parteien während der Wahlkämpfe, eingesetzt.

Ruf als derzeitig wirksamste Interessenvertretung für alle Mitglieder einzubüßen. Ähnlichen Schwierigkeiten sind die Gewerkschaften konfrontiert.

Zu These 4:

Das Bezugsgruppensystem, dem sich Einzelpersonen zuordnen, nimmt für ihre Verhaltensorientierung eine Mittlerstellung ein. Die Einflußstrukturen innerhalb einer Bezugsgruppe sind jedoch nicht gleichmäßig auf die Mitglieder verteilt. Es gibt vielmehr solche Personen, die auch ohne formale Legitimierung die Rolle von Meinungsführern oder Initiatoren übernehmen. Sie stellen, vereinfacht ausgedrückt, Mediatoren für den kommunikativen Austausch zwischen Gruppe und Außenwelt dar. Informationen, die von außen direkt oder über Massenmedien in die Gruppe hineingetragen werden, erhalten erst in dem Augenblick für die Masse der Gruppenmitglieder ihren eigentlichen Informationscharakter, in dem sie durch die Meinungsführer "auf den lokalen Bezugsrahmen" (KIEFER, 46, S. 74) übertragen und dadurch für die Gruppe legitimiert werden.

Der Einfluß der Medien auf bestimmte Zielgruppen ist deshalb eine direkte Funktion "of the effectiveness of political organization to which the mass media are an adjunct" (Pye, 69, S. 253). Solche komplementären Einflüsse aus Verbandspresse und informeller Kommunikation sind im Bereich der Bauernverbände durch einen straffen organisatorischen Aufbau gewährleistet, der bis in die einzelnen Ortsgruppen hineinwirkt. Die Verbandsaktivitäten auf den unteren Ebenen der Organisationshierarchie finden in der Lokalpresse dabei durchweg größere Beachtung. Für die lokale Legitimierung der Verbandsziele kommt auch den demonstrativen Verbandstechniken (Versammlungen, Kundgebungen, Briefaktionen etc.) ein besonderer Wert zu.

Ohne auf die sozialstrukturellen Determinanten für den Ablauf von Kommunikationsprozessen unter Landwirten (ALBRECHT, 2, S. 159 ff.) näher einzugehen, läßt sich verallgemeinernd sagen, daß die agrarpolitisch einflußreichen Personen in bäuerlichen Bezugsgruppen in der Regel größere Betriebe bewirtschaften, einen höheren sozialen Status genießen und umfangreichere Innen- und Außenkontakte pflegen als der Durchschnitt der Gruppenangehörigen. Hier dürfte eine der wesentlichen Ursachen für den Umstand zu suchen sein, daß unter den Forderungen der Bauernverbände an Legislative und Exekutive in der Vergangenheit solche Maßnahmen im Vordergrund standen, die eindeutig die größeren und rentableren Betriebe bevorzugten (KELBLING, 45, S. 154 ff), ohne daß von Seiten der hierbei benachteiligten Betriebe ernsthafte Einwände erhoben worden wären.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Art des Informationsflusses innerhalb der Bauernverbände in der Vergangenheit erheblich zu der äußeren Geschlossenheit des seiner Struktur nach heterogenen Verbandes in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung beigetragen hat. Gleichzeitig jedoch hat die verbandstypische Kommunikationsstruktur den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft an die wirtschaftliche Gesamtentwicklung zeitweise erschwert. Für die nationalen agrarpolitischen Entscheidungsprozesse sind von ihr nicht selten retardierende Impulse ausgegangen, die teilweise zu pathologischen Lernprozessen führten.

3.2.2 Parteien

Verbände und Parteien zeichnet gemeinsam das Bemühen aus, Interessen

zu aggregieren und zu artikulieren. Während Parteien sich jedoch in erster Linie als politische Institutionen verstehen und sich an die Gesamtheit der Aktivbürger wenden, nehmen Verbände lediglich die Interessen einzelner Gruppen im vorpolitischen Raum wahr. LOHMAR (51, S. 9) vertritt die Auffassung, daß die Parteien in der Bundesrepublik in hohem Maße einer Außensteuerung unterliegen. Die Gründe dafür sind seiner Meinung nach in der Überfremdung durch Interessengruppen und Verbände sowie in der zunehmenden Ausrichtung der Parteipolitik an den Ergebnissen der Meinungsforschung zu suchen. Die Programme und Forderungen politischer Parteien orientieren sich denn auch weniger an allgemeinen wohlfahrtsökonomischen Überlegungen, sondern zielen eindeutig auf Stimmenmaximierung und Herrschaftsausübung ab. Eine Partei wird daher selbst dann nur wenig zur Formulierung rationaler wirtschaftspolitischer Konzeptionen beitragen, wenn sie in ausreichendem Umfang über sachgerechte Informationen verfügt. Entscheidend für die Formulierung ihrer parteipolitischen Leitsätze dürfte die möglichst wirkungsvolle Ansprache der von ihr umworbenen Wählergruppen sein.

Der Einfluß, den die Verbände auf die parteipolitische Willensbildung ausüben, hängt u.a. ab (BETHUSY-HUC, 5, S. 127) von der Organisationsstruktur der Parteien, dem Gewicht konkurrierender Interessen innerhalb der Parteien sowie von der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Verbände. Zweiparteiensysteme können die Rolle der Interessenaggregation offenbar noch weniger wirkungsvoll übernehmen als Vielparteiensysteme (v. BEYME, 7, S. 136), da die Volksparteien versuchen müssen, "breite Unterstützung" bei den großen organisierten Interessengruppen zu finden. Das gilt besonders dann, wenn Verbandsvertreter in Personalunion auch Parteiämter bekleiden. Die agrarpolitischen Leitsätze der großen Parteien waren denn auch bisher durchweg so unverbindlich und flexibel formuliert, daß sie jederzeit eine Integration von verbandlichen und parteipolitischen Bezügen ermöglichen. Ansatzstellen für die Durchsetzung seiner Interessen waren für den Deutschen Bauernverband bis zum Regierungswechsel im Jahre 1969 deshalb auch weniger die Parteien als die Fraktionen. Das gilt vor allem für die CDU, in der das "Führungsgefälle" vom Regierungschef über das Kabinett, die Fraktion, die Verbände bis hin zur Parteiorganisation verlief (LOHMAR, 51).

Demgegenüber vollzog sich innerhalb der SPD die Willensbildung bisher vornehmlich im Parteipräsidium unter enger Zusammenarbeit mit den Führungsgremien der Bundestagsfraktion. Obwohl die CDU auf allen Ebenen der Parteihierarchie enge personelle Verflechtungen zu den Bauernverbänden eingegangen ist, kann auch ihr Parteiapparat seine Mittlerrolle zwischen Wählern und Führungsspitze nur unvollkommen wahrnehmen. Der Informationsfluß von der Basis zur Spitze vollzieht sich in der CDU (aber auch in der FDP) sehr oft unter Umgehung der einzelnen Parteiebenen direkt über die Abgeordneten in den Wahlkreisen.

Die obligarchische Führungsstruktur, der offenbar alle Parteien in der Bundesrepublik unterliegen, kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß bisher "den parteipolitischen Auseinandersetzungen im Bereich der Wirtschaftspolitik ... nur eine sehr geringe Bedeutung zuzumessen" (BETHUSY-HUC, 5, S. 163) war.

3.3 Governmentaler Bereich

In den westlichen Demokratien gelten die Parlamente im allgemeinen

als die einflußreichste Institution innerhalb des politischen Systems; die Legislative, so sagt man, setze die Ziele, die Exekutive habe die Aufgabe, geeignete Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele zu entwickeln und sie anzuwenden (LUHMANN, 52, S. 274). In Wirklichkeit sind politische Entscheidungen heute sehr oft das Ergebnis arbeitsteiliger Informationsverarbeitung (LUHMANN, 52, S. 280) zwischen Parlament und Exekutive. Die politische Macht der Exekutive äußert sich u.a. darin, daß sie erheblichen Einfluß auf die Etatgestaltung nehmen kann, politische Programme erarbeitet, die Durchführungsvorordnungen und Ausführungsbestimmungen festlegt und in starkem Umfang an der Vorbereitung und Durchführung des Gesetzgebungsprozesses beteiligt ist. Die Stellung der Exekutive kann im politischen System der Bundesrepublik zusätzlich an Gewicht gewinnen, wenn der jeweilige Ressortminister innerhalb des Kabinetts besonderen Einfluß genießt.

Die informellen und offiziellen Kommunikationsbeziehungen zwischen Parlamentariern, Verwaltungsfachleuten und Interessenvertretern im Bereich der Agrarpolitik sind für den Außenstehenden so wenig transparent, daß er nur versuchen kann, einige allgemeine Einflußstrukturen zu skizzieren. Durch die starke Affinität bäuerlicher Interessenvertreter zur Regierungspartei in den ersten fünf Legislaturperioden des Bundestages bestanden enge informelle Kontakte zwischen der regierenden Mehrheitsfraktion und den Bauernverbänden. Da sich die eigentliche parlamentarische Willensbildung in den Agrarausschuß verlagerte, in dem die der Landwirtschaft nahestehenden Abgeordneten eine Mehrheit bildeten, wurden die engen kommunikativen Beziehungen zwischen der Mehrheitsfraktion und dem Verband weitgehend institutionalisiert. Abgesehen von politischen Fragen mit grundsätzlicher Bedeutung bestimmten die jeweiligen Ausschußexperten den Fraktionswillen. Ihre enge Zusammenarbeit mit den Ministerialbeamten innerhalb der jeweiligen Regierungspartei verlängerte den Einfluß der den Verbänden nahestehenden Fachleute "bis in die staatliche Exekutive" (LOHMAR, 51, S. 75). Die Möglichkeiten der großen Volksparteien, innerhalb ihrer Fraktionen eine "Integration der Sonderinteressen" zu erzielen (LOEWENBERG, 50, S. 416), sind dadurch bis heute stark limitiert. Die meisten Abgeordneten sehen sich allein aus Zeitmangel nicht in der Lage, die Auswirkungen einzelner Gesetzesvorlagen zu übersehen. Sie müssen daher oft über Gesetzentwürfe entscheiden, "deren politischer Zweck und deren wirtschaftspolitische Bedeutung ihrer Einsicht entzogen ist" (ARNDT, 4, S. 378). Das hat zur Folge, und zwar nicht nur im agrarpolitischen Bereich, daß die Gesetzgebung für eine Minorität durch eben diese Minorität weitgehend beeinflußt werden kann (CHRISTENSON, 10, S. 176).

Das Informationsproblem, mit dem der nichtsachkundige Abgeordnete ständig konfrontiert ist, hat jedoch nicht nur die Einflußmöglichkeiten der verbandsnahen Abgeordneten in der Vergangenheit gefördert, sondern gleichzeitig auch einen Machtzuwachs der Ministerialbürokratie zur Folge gehabt. Der Sachverstand der Exekutive kann daher heute als ein wesentliches Gegengewicht zu einseitigen Einflußnahmen der Verbände auf den Gesetzgebungsprozeß gelten. Da die Verwaltung heute für operationalisierbare wissenschaftliche Erkenntnisse weitgehend offen ist, gehen von ihr wesentliche Impulse für die Entwicklung "rationaler" agrarpolitischer Zielvorstellungen aus. Die Erweiterung des Machtbereichs der Exekutive wirkt allerdings gleichzeitig neue Probleme auf. JOCHIMSEN hat den Grundsatz postuliert, daß es ein Prinzip "maximaler Ressortproduktion" und "mini-

maler interressortmäßiger Koordination" gebe (42, S. 950). Er leitet daraus die Notwendigkeit ab, ein zentrales Aufgabenplanungs- und Koordinierungssystem zu entwickeln, das eine "Koordination im Bereich der Bundesregierung überhaupt erst möglich" mache. Die Einführung von Assistentenstäben innerhalb des Bundestages dürfte den Abgeordneten gleichzeitig eine größere politische Kontrolle auf den Gesetzgebungsprozeß ermöglichen als bisher.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die agrarpolitische Entscheidungsbildung im governmentalen Bereich der Bundesrepublik sich in den letzten Jahren überwiegend in einer Form vollzogen hat, die der Forderung nach einem "lernfähigen Handlungssystem" (JOCHIMSEN, 42, S. 956) weitgehend gerecht werden dürfte.

4 Zusammenfassende Betrachtung

Politische Willensbildung und Entscheidungen wurden im Rahmen dieses Beitrages als Informationsverarbeitungsprozesse innerhalb lernfähiger und lernender Handlungssysteme betrachtet. Dabei war zu untersuchen, welche Selektions- und Steuerungsmechanismen für den Informationsfluß in den verschiedenen Strukturbereichen des Systems "Agrarpolitik" bestehen und in welcher Form sie möglicherweise die agrarpolitische Entscheidungsbildung beeinflussen. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der primäre Bereich, unter dem hier die Gesamtheit der Aktivbürger verstanden wird, erscheint als ein für agrarpolitische Information weitgehendes offenes Kommunikationssystem, das in Wirklichkeit jedoch beträchtliche psychologische Sperrn enthält. Der stark reduzierte Einblick der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit in agrarpolitische Problemstellungen führt zu einem überwiegend indifferenten Verhalten gegenüber der Agrarpolitik, das den potentiellen Einfluß der Bauernverbände auf das Ergebnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen fördert.
2. Die Kommunikationsstrukturen innerhalb des DBV haben in der Vergangenheit erheblich zu der äußeren Geschlossenheit des Bauernverbandes bei wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen beigetragen. Auf eine "rationale" agrarpolitische Entscheidungsfindung sind von ihr jedoch häufig retardierende Impulse ausgegangen.
3. Die kommunikativen Beziehungen im governmentalen Bereich der deutschen Agrarpolitik haben sich in den letzten Jahren in einer Form vollzogen, die der Forderung nach einem "lernfähigen Handlungssystem" weitgehend gerecht werden dürfte.

Anhang

Erläuterungen zu Schaubild 3:

1. Entscheidungsbereiche

- E₁ Der Prozeß der Reorganisation von Erinnerungsstrukturen muß seiner Wirkung nach als Entscheidungsfeld verstanden werden
- E₂ Vorläufige Entscheidungen ergeben sich aus der Kombination von im Bewußtsein präsenten früheren Informationen mit aktuellen Informationen
- E₃ Der Vorgang der simultanen Sichtung und Konfrontation von aktuellen Informationen und im Bewußtsein gespeicherten Daten ist seiner Wirkung nach eine Teilentscheidung
- E₄ Die endgültige Entscheidung im Bereich E₄ ist in der Regel durch Teilentscheidungen in den Bereichen E₁ - E₃ weitgehend prädeterminiert

2. Hauptinformationsströme

2.1 Aktuelle Informationen

- AI₁ Aktuelle Informationen über Vorgänge im Agrarbereich
- AI₂ Aktuelle Informationen über Vorgänge in anderen Bereichen
- AI₃)
u. 3) Durch Empfangsorgane selektierte Informationen
- AI₄)
- AI₅ Gesamtheit aktueller Informationen nach Selektion durch Empfangsorgane

2.2 Frühere Informationen

- EI₁ Informationen aus weit zurückliegenden Erinnerungen
- EI₂ Informationen aus neueren oder aktuellen Erinnerungen
- EI₃ Vereinigte Informationen aus Erinnerungen
- EI₄ Selektiv entnommene Informationen aus Erinnerungen
- EI₅ Der Erinnerung entnommene und für zweckdienlich befundene Informationen
- EI₆ Zweckdienliche Erinnerungen, gehen in den Bereich endgültiger Entscheidung über

2.3 Kombinierte Informationen

- CD₁ Die Gesamtheit der selektierten aktuellen Informationen und der zweckdienlichen Erinnerungen werden (meistens konkretisiert in Form alternativer Vorschläge für politische Verfahrensweisen) in den Bereich der endgültigen Entscheidungen überführt
- CD₂ Kombinierte Daten nach erneuter Überprüfung auf Durchführbarkeit und Zweckdienlichkeit als politische Verfahrensweisen

- CD₃ Kombinierte Daten, werden in abgekürzter Form an den Bereich E₃ weitergeleitet
- CD₄ Kombinierte Daten nach Überprüfung auf Zweckdienlichkeit für das Bewußtsein
- CD₅ Im Bereich der bewußtseinsmäßigen Konfrontation selektierte und neugeordnete Erinnerungen
- CD₆ Informationsausgabe an Ausführungsorgane
3. W₁ - W₁₇ Informationsströme zur Steuerung der Selektionsmechanismen
4. B₁ - B₆ sekundäre Informationsströme
5. R₁ u. R₂ Rückkoppelungsströme
6. G₁ - G₄ Gedächtnisbereiche

Literatur

- 1 ALBERT, H.: Politische Ökonomie und rationale Politik. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Questiones Oeconomicae, Bd. 1, Berlin 1967
- 2 ALBRECHT, H.: Innovationsprozesse in der Landwirtschaft, Saarbrücken 1969
- 3 ARNDT, A.: Das zeitgerechte Parlamentsgebäude. In: Geist der Politik, Berlin 1965
- 4 ARNDT, H.: Das Koordinationsproblem bei staatlichen Planungen. In: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre, Berlin 1967, S. 375 - 382
- 5 BETHUSY-HUC, V., Gräfin von: Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962
- 6 BETTINGHAUS, E.P.: Persuasive Communication, New York 1968
- 7 BEYME, K. von: Interessengruppen in der Demokratie, München 1969
- 8 BLAU, P.M.: Bureaucracy in Modern Society, Studies in Sociology, New York 1956
- 9 BUNDESMINISTERIUM f. ERN., LANDW. u. FORSTEN (Hrsg.): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung, Agrarprogramm, Hilstrup 1968
- 10 CHRISTENSON, R.M.: The Brannan Plan, Farm Politics and Policy, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1959
- 11 DEUTSCH, K. W.: Politische Kybernetik, Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969
- 12 DEUTSCHE BAUERNZEITUNG: Alarmierend und Bedenklich, Nr. 8, vom 21.2.1970
- 13 DIEKERSHOFF, K.H.: Das Wahlverhalten von Mitgliedern organisierter Interessengruppen, Dissertation, Köln 1964
- 14 DOWNS, A.: The Public Interest: It's Meaning in a Democracy, Social Research, Vol. 29 (1961), S. 1 - 36
- 15 DREITZEL, H.P.: Selbstbild und Gesellschaftsbild, Wissenssoziologische Überlegungen zum Image-Begriff, Europäisches Archiv f. Soziologie, Paris 1962, S. 181 - 228
- 16 DRÖGE, F. u.a.: Wirkungen der Massenkommunikation, Dialog der Gesellschaft, Bd. 5, Münster 1969
- 17 EASTON, D.: Categories for the Systems Analysis of Politics. In: Ders. (Hrsg.), Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs 1966
- 18 DERS.: A Systems Analysis of Political Life, New York 1965
- 19 DERS.: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs 1965
- 20 EISENSTADT, S.N.: Bureaucracy and Bureaucratization, Current Sociology, Vol. VII (1959), No. 2
- 21 EMNID (Hrsg.): Werbe- und Absatzvoraussetzungen bei landwirtschaftlichen Betrieben, Bielefeld (1965)
- 22 ESCHENBURG, Th.: Herrschaft der Verbände, Stuttgart 1955

- 23 FAGEN, R.R.: Politics and Communication, Boston 1966
- 24 FESTINGER, L.: Conflict, Decision and Dissonance, Stanford 1964
- 25 FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR MARKT UND VERBRAUCH (Hrsg.):
Städter und Bauer, Motivleitstudie, Frankfurt 1961
- 26 FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG: Wenig Neigung der Bauern für
die NPD, Nr. 64 v. 17.3.1970
- 27 GÄFGEN, G.: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen, Jahrbücher
für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), S. 1 ff.
- 28 DERS.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchun-
gen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns,
Tübingen 1963
- 29 GALBRAITH, J.K.: American Capitalism, The Concept of Counter-
vailing Power, Boston 1952
- 30 GEHLEN, A.: Die Seele im technischen Zeitalter, rowohlts deut-
sche enzyklopädie, Hamburg 1957
- 31 GERBER, C.P.: Funktionen der Massenkommunikation in einem demo-
kratischen System. In: DERS. u. M. STOSSBERG: Die Massenmedien
und die Organisation politischer Interessen, Schriftenreihe
"Gesellschaft und Kommunikation", Bd. 2, Bielefeld 1969
- 32 GERL, F.: Die Landwirtschaft in der öffentlichen Meinungsbil-
dung, Vorträge der 13. Hochschultagung der Landwirtschaftlichen
Fakultät an der Universität Bonn, Hiltrup 1959
- 33 HABERMAS, J.: Verwissenschaftliche Politik in demokratischer
Gesellschaft. In: Forschungsplanung, herausgegeben von H. KRAUCH
u.a., München und Wien 1966
- 34 HANSMEYER, K.H.: Staatliche Agrarförderung und Öffentliche
Meinung, Kölner Zeitschrift für Soziologie, Bd. 14 (1962),
S. 691 - 705
- 35 DERS.: Finanzpolitische Aspekte der Agrarförderung, Hamburger
Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jg.
(1964), S. 91 - 111
- 36 HARTFIEL, G.: Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stutt-
gart 1968
- 37 HASELOFF, O.W. (Hrsg.): Kommunikation, Forschung und Information,
Bd. 3, Berlin 1969
- 38 HATHAWAY, D.E.: Government and Agriculture, Public Policy in a
Democratic Society, New-York-London 1963
- 39 HEIDHUES, Th.: Ziel-Mittel-Systeme in der Agrarpolitik, Zeit-
schrift für die Gesamte Staatswissenschaft, 122. Bd., Tübingen
1966, S. 87 - 129
- 40 IRLE, M.: Soziale Systeme, Eine kritische Analyse der Theorie
von formalen und informalen Organisationen, Göttingen 1963
- 41 JOCHIMSEN, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entschei-
dung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99 (1967 II),
S. 52 - 78
- 42 DERS.: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgaben-
planungs- und Koordinierungssystems, Bulletin des Presse- und
Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97 v. 16.7.1970,
S. 949 - 957

- 43 KARSTENS, W.: Wirkung und Wirkungsmöglichkeiten der Verbraucherverbände in der BRD. Vertriebswirtschaftliche Abhandlungen, H. 8, Berlin 1964
- 44 KATZ, E. and LAZARSELD, P.F.: Personal Influence, The Part Played by People in the Flow of Mass Communication, Glencoe/Ill. 1955
- 45 KELBLING, G.: Die Zielsetzung der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 142, Hilstrup 1969
- 46 KIEFER, K.: Die Diffusion von Neuerungen, Tübingen 1967
- 47 KLAPPER, J.T.: The Effects of Mass Communications, Glencoe 1964
- 48 KORNHAUSER, W.: The Politics of Mass Society, Glencoe/Ill. 1959
- 49 LINDBLOM, Ch.E.: The Intelligence of Democracy, Decision Making through Mutual Adjustment, New York, London 1965
- 50 LOEWENBERG, G.: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik, Tübingen 1969
- 51 LOHMAR, U.: Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1968
- 52 LUHMANN, N.: Politische Planung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), H. 3, S. 271 - 296
- 53 DERS.: Zweckbegriff und Systemrationalität, Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968
- 54 LUTZ, P.Ch.: Der Deutsche Bauernverband, Ein Beitrag zum Konzept der intermediären Gruppen, Dissertation, Mannheim 1967
- 55 MARCH, J.G.: The Power of Power. In: David EASTON (ed.), Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs 1966
- 56 MEADOWS, P.: Discussion (zu) H.V. JAFFA, Agrarian Virtue and Republican Freedom. In: Goals and Values in Agricultural Policy, Ames/Ia. 1961, S. 62 - 65
- 57 MEINHOLD, W.: Wirtschaftspolitischer Pluralismus und die Koordination von Zielen und Mitteln. In: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 19 (1959), S. 147 - 161
- 58 MEYER, H.: Das Echo der Tagespresse und der landwirtschaftlichen Fachzeitschriften auf agrarpolitische Willensentscheidungen der Bundesregierung, Ein kritischer Vergleich an Hand zweier Ereignisse aus dem Jahre 1968, Landw. Diplomarbeit, Bonn 1968
- 59 MILLS, C.W.: Die amerikanische Elite, Gesellschaft und Macht in den Vereinigten Staaten, Hamburg 1962
- 60 NASCHOLD, F.: Organisation und Demokratie, Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart 1969
- 61 DERS.: Systemsteuerung, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. II, Stuttgart u.a. 1969
- 62 NIEHAUS, H.: Aus 50 Jahren Deutscher Agrarpolitik. In: Vorträge der 23. Hochschultagung der Landwirtschaftlichen Fakultät an der Universität Bonn, Hilstrup 1969

- 63 OSGOOD, Ch.E.: Cognitive Dynamics in the Conduct of Human Affairs, Public Opinion Quarterly (24) 1960, S. 341 ff.
- 64 PARSONS, T.: The Social System, New York 1951
- 65 DERS.: The Political Aspect of Social Structure and Process. In: D. EASTON, Varieties ..., a.a.O., S. 108 ff.
- 66 DERS. und SHILS, E. (ed.): Toward A General Theory of Action, New York 1962
- 67 POPITZ, H.: Das Gesellschaftsbild des Arbeiters, Tübingen 1957
- 68 POWERS, R.D. and KEARL, B.: Further Directions for Readability Research, Journalism Quarterly, Vol. 35 (1958), S. 427 - 432
- 69 PYE, L.W. (ed.): Communications and Political Development, Princeton University Press, Princeton 1963
- 70 REIMANN, H.: Kommunikationssysteme, Umriss einer Soziologie der Bedeutungsvermittlung, Tübingen 1968
- 71 RITTEL, H.: Zur wissenschaftlichen und politischen Bedeutung der Entscheidungstheorie. In: Forschungsplanung, herausgegeben von H. KRAUCH, München und Wien 1966
- 72 SCHÄPER, W.: Der Mansholt-Plan im Spiegel der Agrarpresse, Landw. Diplomarbeit, Bonn 1970
- 73 SCHNEIDER, H.K.: Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Questiones Oeconomicae, Bd. 1, Berlin 1967
- 74 SCHNIEDERS, R.: Der mögliche Beitrag der wirtschaftspolitischen Organisationen zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik. In: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 6, München 1969, S. 427 - 434
- 75 SENGHAAS, D.: Kybernetik und Politikwissenschaft, Politische Vierteljahreszeitschrift, 7. Jg. (1966), S. 252 - 276
- 76 SIMON, A.: Das Verwaltungshandeln, Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, Stuttgart 1955
- 77 TINBERGEN, J.: On The Theory of Economic Policy, Amsterdam 1951
- 78 TRUMAN, D.: The Governmental Process, New York 1962
- 79 WEHLAND, W.: Die Einstellung von Großstadtlehrern zur Landwirtschaft und die Problematik landwirtschaftlicher Public Relations an den allgemeinbildenden Schulen, Landw. Dissertation, Bonn 1966
- 80 DERS.: Die Struktur der landwirtschaftlichen Zeitschriften in der Bundesrepublik Deutschland, Der Diplomaltdwirt, 16. Jg. (1966), H. 2, S. 29 - 32
- 81 DERS.: Science and Agricultural Communications, Paper No. S 9/68 der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, Berlin 1968
- 82 DERS.: Zur Resonanz und Wirksamkeit von AID-Broschüren in der Praxis, Ausbildung und Beratung, 23. Jg. (1970), H. 5, S. 101 f.
- 83 WERNER, J.: Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 12, Zürich 1957

- 84 DERS.: Die Wirtschaftsverbände als Träger von Ordnungsfunktionen. In: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 19 (1959), S. 147 - 161
- 85 WHITE, D.M.: The Gatekeeper, A Case Study in the Selection of News. In: L.A. DEXTER and D.M. WHITE (ed.) People, Society and Mass Communications, London 1964
- 86 WILCOX, W.W.: Discussion (zu) D.E. HATHAWAY, Policy Conflicts Relating to the Economic Organization of Agriculture. In: Goals and Values in Agricultural Policy, Ames/Ia. 1961
- 87 WILDENMANN, R. und KALTEFLEITER, W.: Funktionen der Massenmedien In: F.A. HERMENS (Hrsg.), Demokratische Existenz heute, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaften der Universität Köln, H. 12, Frankfurt/Bonn 1965
- 88 WURZBACHER, G. (Hrsg.): Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, 2. Aufl., Stuttgart 1961
- 89 ZICHE, J.: Der Einfluß von Presse und Funk auf die agrarpolitische Meinungsbildung der Öffentlichkeit, Hamburg 1964
- 90 DERS.: Das gesellschaftliche Selbstbild der bäuerlichen Bevölkerung in Bayern, Habilitationsschrift, München o.J.

TECHNIKEN DER EINFLUSSNAHME AUF AGRARPOLITISCHE
ENTSCHEIDUNGEN

von

J. Z i c h e ,

Abteilung für Ländliche Sozialforschung der
Universität Hohenheim

1	Problemstellung	126
1.1	Ungünstige Umstände	126
1.2	Quellenschwierigkeiten	126
1.3	Aufgaben der Politischen Soziologie	127
1.4	Explikation der eigenen Zielvorstellungen	128
2	Politische Theorie	129
2.1	Entscheidungstheorien	129
2.1.1	Geschlossenes Modell der Entscheidungs- theorien	130
2.1.2	Offenes Modell der Entscheidungstheorien	130
2.1.2.1	Allgemeine Grundannahmen	131
2.1.2.2	Spezielle Grundannahmen	131
2.1.2.3	Einige Mängel der Theorien des offenen Modells	131
3	Techniken der Einflußnahme	132
3.1	Binnenaktive Techniken	132
3.1.1	Theorien des Entscheidungshandelns von Orga- nisationen	132
3.1.1.1	Routineentscheidungen	132
3.1.1.2	Heuristische Entscheidungen	133
3.1.2	Häufig verwendete kohäsionsfördernde Tech- niken	134
3.1.2.1	Ideologisierung	134
3.1.2.2	Binnen-Information	134
3.1.2.3	Kaderbildung	136
3.1.2.4	Kontrolltechniken und negative Sanktionen	137
3.1.2.5	Internes Interessen-Clearing	138
3.2	Außenaktive Techniken	139
3.2.1	Angriffs- und Verteidigungstechniken	140
3.2.1.1	Häufig verwendete Angriffs- und Verteidi- gungstechniken	140
3.2.1.1.1	Das Vorbild der Landvolk-Bewegung 1928	140
3.2.1.1.2	Urabstimmung	142
3.2.1.1.3	Droh-Technik	143
3.2.1.1.4	Protestkundgebung, Versammlungssprengung	144
3.2.1.1.5	Demonstration auf der Straße	145
3.2.1.1.6	Streik	146
3.2.1.1.7	Demonstratives Verschenken und Vernichten unabsetzbarer Überschüsse	147
3.2.1.1.8	Verkehrsbehinderung	147
3.2.1.1.9	Das große Tabu	147

3.2.1.1.10	Defensive Einflußnahme auf Wahlen, Parteien und Parlamente	148
3.2.1.1.11	Abwehr feindlicher Meinungen	150
3.2.2	Verhandlungstechniken	150
3.2.2.1	LINDBLOHM's theoretischer Ansatz des disjoined incrementalism	151
3.2.2.2	Auswahl optimaler Verhandlungstechniken	152
3.2.2.3	Häufig verwendete Verhandlungstechniken	153
3.2.2.3.1	Absprachen in Führungsgruppen	153
3.2.2.3.2	Lobby	153
3.2.2.3.3	Experteneinsatz	155
3.2.2.3.4	Publizistische Hilfstechiken	155
3.2.2.3.5	Parlamentarische Techniken	156
3.3	Neutrale Techniken	157
3.3.1	Public Relations	157
4	Schlußfolgerungen	158

1 Problemstellung

1.1 Ungünstige Umstände

Dieses Thema ist unbequem für den, der es bearbeiten muß, enttäuschend für diejenigen, die daraus praktischen Gewinn zu schöpfen hoffen, und undankbar für den, der damit wissenschaftlichen Ruhm erringen möchte. Vier ungünstige Umstände treffen hier zusammen:

1. Ein breites Publikum besitzt ein großes vorwissenschaftliches Verständnis der Materie und erwartet rezeptartige Anweisungen zum Handeln.
2. Die wissenschaftliche Theoriebildung steckt in den Anfängen, und die spärlichen Anfänge entstanden noch dazu zum größeren Teil in dem uns zwar verwandten, aber im sozialen und politischen Bereich doch nicht voll vergleichbaren nordamerikanischen Kulturraum.
3. Ergebnisse empirischer Forschung liegen nur vereinzelt vor und entstammen vielfach punktuellen Untersuchungen.
4. Die Aussichten, in absehbarer Zeit zu brauchbareren Daten aus der politischen Wirklichkeit zu kommen, sind schlecht, da der Zugang zu den Ursprungsdaten übermäßig erschwert ist.

1.2 Quellschwierigkeiten

Dieser vierte Punkt bezeichnet die Krux der Politischen Soziologie. Darüber wird ständig geklagt. SCHMIDTCHEN (30, S. 108) z.B. schreibt: "Auf Quellschwierigkeiten wird man vermutlich generell stoßen, wenn es darum geht, politische Entscheidungen nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten zu analysieren, Gesichtspunkten, denen die Dokumentierung nicht notwendigerweise Rechnung trägt. Und wenn sich die Bemühungen, gewisse Bestandteile politischer Entscheidungen zu isolieren, noch dazu auf Vorgänge der jüngsten Geschichte richten, manchmal sogar auf aktuelles Geschehen, bestehen geringe Aussichten,

sich die wesentlichen Dokumente verschaffen zu können, wenn es nicht ohnehin so ist, daß Entschlüsse in Überlegungen oder Gesprächen zustande kamen, die nicht protokolliert wurden". STAMMER (31) und v. BEYME (5) bestätigen diesen Pessimismus.

Meines Wissens gibt es keine Literatur, die direkt zum Thema dieses Beitrages etwas auszusagen hätte. Allenfalls lassen sich in Untersuchungen über historische Willensbildungsprozesse (z.B. Landwirtschaftsgesetz von 1955 bei PUVOGEL, 27) zufällige Funde über Techniken der Einflußnahme machen. Aus diesen Gründen kann das, was hier vorgetragen wird, kein Erfolgsbericht sein, sondern eher ein Programm für Forschung, die erst noch zu leisten ist. Für die empirische Arbeit wird im Folgenden an manchen Stellen ein theoretischer Rahmen vorzugeben versucht.

1.3 Aufgaben der Politischen Soziologie

Die wissenschaftliche Disziplin, der diese Forschung obläge, ist die Politische Soziologie. Das ist ein Fach, das im Rahmen der Sozialwissenschaften des Landbaues bisher nur selten berührt wurde. Der gesamte theoretische und methodische Unterbau muß aus den Allgemeinen Politischen Wissenschaften und der Allgemeinen Soziologie entlehnt werden. Ein Agrarwissenschaftler wird anfangs nur dilettantische Arbeit leisten können.

In der Politischen Soziologie wird nach EISERMANN (11) Politik als Kampf um die staatliche Entscheidungsgewalt verstanden. Die Disziplin behandelt die Politik als Taktik der einzelnen, den Staat bildenden Komponenten. Als Taktik wird dasjenige Vorgehen der einzelnen sozialen Gruppen im politischen Kampf bezeichnet, das ihnen durch die Bedingungen ihrer Soziallagen und ihrer sozialen Positionen innerhalb des Systems selbst zwingend vorgeschrieben ist. Die spezifische Aufgabe der Soziologie der Politik ist es, unter der Hülle der geschriebenen Verfassungen und Satzungen die vielfältigen Formen des politischen Machterwerbs, der politischen Machtorganisation und der politischen Machtverteilung aufzuspüren. Sie beschreibt also einen existenten, wenn auch meist nur versteckt bestehenden Zustand und bleibt damit immer in der Gefahr, nur historisch nachzuzeichnen, wie die Gesellschaft einmal politisch gestaltet wurde.

Die amerikanische Variante der Politischen Soziologie möchte mehr. Sie will aktiv an der Politik mitwirken. Die Analyse der gesellschaftlichen Determinanten des politischen Verhaltens richtet sich in der amerikanischen Political Sociology auf die Chancen und die damit zu vergleichenden Realitäten des "political decision making", die sie als "endproduct of the conflicts and strategies which characterize political life" zu begreifen versucht (3). Diese Soziologie von der Politik will also auch voraussagen, welche Aussichten beispielsweise Techniken der Einflußnahme auf politische Entscheidungen haben.

Bisher ist es offenbar noch nicht soweit, daß die Politische Soziologie solche Voraussagen machen könnte. Die Chancen und Realitäten des "political decision making" lassen sich nämlich umso schwerer abschätzen, je weniger von der "Architektur der Komplexität" (SIMON, 29) moderner Gesellschaften und deren Steuerungsmöglichkeiten bekannt ist. NASCHOLD (23, S.8) sieht in dem amerikanischen Anspruch eine doppelte Gefahr: "Zum einen muß sie (die wissenschaftliche Analyse, J.Z.) der technologischen Verengung der Perspektive

entgehen, die auf der Annahme eines 'einzig richtigen Weges' (TAYLOR) basiert. Zum anderen sollte sie nicht in reine Ideologiekritik ohne Praxisbezug und ohne Explikation der eigenen Zielvorstellungen verfallen. Sozialwissenschaftlichen Analysen muß es somit darum gehen, die Effektivität politischer Strukturen und deren Steuerung im Hinblick auf demokratische Zielfunktionen zu untersuchen".

1.4 Explikation der eigenen Zielvorstellungen

Daraus ergeben sich für den Forscher zwiespältige Konsequenzen. Trachtet er danach, einer technologischen Verengung der Perspektive zu entgehen, dann enttäuscht er die politischen Praktiker, die ja in der Regel gerade darauf erpicht sind, einen "einzig richtigen Weg" gezeigt zu bekommen. Erklärt der Wissenschaftler seine eigenen Zielvorstellungen, dann wird er von den bestehenden politischen Gruppen stracks zum Freund oder Feind erklärt und mit Sanktionen belegt.

Welche eigenen Zielvorstellungen liegen diesem Beitrag zugrunde? NIEHAUS (25) hat vor vielen Jahren (1948) einmal den packenden Gedanken entwickelt, die wissenschaftliche Agrarpolitik habe als Vermittlerin zwischen den beiden Mächten zu stehen, die die Agrarpolitik prägen: zwischen Staatsmacht und Verbandsmacht. Sie habe die Aufgabe, zwischen beiden ein erträgliches Gleichgewicht zu bewahren. Daher müsse sie immer dem Teil zur Seite stehen, zu dessen Ungunsten sich das Gleichgewicht gerade zu verschieben drohe.

Damit hat NIEHAUS damals schon den Kern dessen skizziert, was heute als Theorie des Interessenpluralismus bezeichnet wird. Auch diese Theorie geht von der Grundbedingung aus, daß sich das Gesellschaftssystem in den westlichen, hochentwickelten Industrieländern im allgemeinen mit seinen wichtigsten Gruppierungen im Gleichgewicht befindet, und daß sich auch die Verteilungs- und Organisationsprozesse im wesentlichen gleichgewichtig vollziehen.

Lange Jahre hindurch war es die (nationale) Staatsmacht, zu deren Ungunsten sich das Gleichgewicht verschob - wenn hier nur einmal die westdeutschen Verhältnisse betrachtet werden. Heute aber befindet sich die Verbandsmacht gegenüber der vereinten Macht des nationalen Staatsapparates und der supranationalen staatsähnlichen Behörden im Nachteil. Deshalb besteht meine eigene Zielvorstellung in diesem Beitrag darin, eventuelle Nutzenwendungen der wissenschaftlichen Bemühungen um die Techniken der Einflußnahme eher den bäuerlichen Interessengruppen als den ihnen widerstrebenden Mächten zugute kommen zu lassen. Meine Zielvorstellung ist ein Gleichgewicht, das eine agrarpolitische Willensbildung auf demokratischem Wege - möglichst ohne daß radikale Techniken angewendet werden müssen - ermöglicht. Als Notwehrmaßnahmen sollen bei stark gestörtem Gleichgewicht, wenn unmittelbar drohender Schaden abzuwenden ist, auch radikale Techniken zulässig sein.

Aus den vorwissenschaftlichen Erfahrungen ließen sich unsystematisch hunderte von Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen sammeln. Tausende von Kombinationen zwischen ihnen sind denkbar. Sie können allen möglichen strategischen Absichten dienstbar gemacht werden. Aufgabe dieses Beitrages ist es nicht, einen - womöglich noch vollständigen - Katalog der Techniken und ihrer zweckmäßigen Kombinationen zusammenzustellen. Das Ziel besteht vielmehr

darin, nur wenige Techniken zu beschreiben, diese aber mit einigen der heute gebräuchlichen politischen Theorien - besonders Entscheidungstheorien - zu verbinden.

2-----Politische Theorie

In den Politischen Wissenschaften herrscht bislang wenig theoretische Einheitlichkeit. Immer noch werden neue Theorien geboren, bestehende verändert, verschmolzen, verworfen. V. BEYME (5, S.196) hält sich z.B. an folgende Einteilung: "Die theoretischen Ansätze in der Politik sind entweder vorwiegend statische Ordnungsmodelle (in ihrer modernen Form als Systemtheorie) oder dynamische Theorien des sozialen Wandels, die man unter dem Begriff Konflikttheorien zusammenfassen könnte".

Komplizierter stellt sich die politische Theorie bei NARR/NASCHOLD (22, 23) dar. Auch sie teilen ein in statische, systemtheoretische Ansätze und dynamische Theorien der Steuerung politischer Systeme. NASCHOLD (23) beschreibt und kritisiert Versuche im Bereich der Entscheidungs-, Kommunikations- und Machttheorien und der Sozialkybernetik. Theoretische Grundlage dieses Beitrages sind insbesondere die Entscheidungstheorien.

2.1 -----Entscheidungstheorien

Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen empirisch zu beschreiben, bekommt einen Sinn, wenn sich solche Beschreibungen an Theorien der Entscheidung orientieren können.

Entscheidungen sind ein zentraler Prozeß der Verhaltenssteuerung von Systemen in einer komplexen und sich wandelnden Umwelt. Sie bedeuten Leistungen des Systems, die zur Reduktion der Umweltskomplexität beitragen. "Spezifischer gefaßt sind Entscheidungen der Prozeß der Wahl einer Handlung aus einer Reihe von Handlungsalternativen im Hinblick auf einen bestimmten Zielwert". (NASCHOLD, 23, S.31).

Techniken der Einflußnahme zielen darauf ab, die entscheidenden abhängigen Variablen im Entscheidungsprozeß zu manipulieren, nämlich das Ausmaß der Information, das der Rationalität und die Werte. Gelingt es einem System, mit Hilfe einer Technik den Informationsgehalt und den Rationalitätsgrad seiner Entscheidungen zu vergrößern, dann wächst auch seine Umweltkontrolle. Denn das Entscheidungsproblem für ein System besteht immer darin, "mit einem variablen Ausmaß an Information und Rationalität ein variables Ausmaß an Umweltskomplexität zu reduzieren und zu verarbeiten" (NASCHOLD, 23, S.32).

Um Techniken der Einflußnahme mit voraussehbarem Erfolg einsetzen zu können, muß ihr Benutzer wissen, wie er an die entscheidenden Variablen herankommt. Zwei Theorieansätze haben sich hierfür gebildet:

1. Die normativ ausgerichteten Theorien, die von einem relativ geschlossenen Modell der Entscheidungssituation ausgehen und
2. die mehr deskriptiv orientierten Entscheidungstheorien, die auf einem offenen Modell aufbauen.

2.1.1 Geschlossenes Modell der Entscheidungstheorien

Den Entscheidungstheorien des geschlossenen Modells sind zwei Annahmen gemeinsam:

1. Geringe Komplexität der Umwelt,
2. sehr hohes Rationalitäts- und Informationsniveau bei den Systementscheidungen.

Die einzelnen Theorien unterscheiden sich darin, daß zwischen Handeln bei Gewißheit, Risiko und Ungewißheit unterschieden wird. Die klassische und neoklassische Theorie der Unternehmerentscheidung nimmt Handeln unter Gewißheit an. Für den Einsatz von Techniken der Einflußnahme kann sie keine Anleitungen geben. Die Statistische Entscheidungstheorie läßt die Annahme des Handelns unter Gewißheit fallen. Das System handelt unter Unsicherheit. Seine Aufgabe ist es, durch Sammeln und Verarbeiten von Information Aussagen über die Häufigkeitsverteilung zu gewinnen. Dazu sind eine Reihe statistischer Methoden entwickelt worden. Mit Hilfe dieser Theorie könnte man zwar zu Angaben über Häufigkeiten des Erfolges und Mißerfolges mit Techniken der Einflußnahme kommen, aber nicht zu gesicherten Voraussagen.

Brauchbarer verspricht die Spieltheorie zu werden, obwohl ihr deskriptiver Wert bisher minimal und ihr normativer Nutzen problematisch zu sein scheinen. Techniken der Einflußnahme lassen sich damit beim gegenwärtigen Forschungsstand noch nicht empirisch, wohl aber theoretisch testen. So sind z.B. die grundsätzlichen Situationen, die von der Spieltheorie verwendet werden, brauchbare begriffliche Kategorien. Bekanntlich lassen sich generell Nullsummen-Situationen und Nicht-Nullsummen-Situationen unterscheiden. In den Nullsummen-Situationen stehen die Gegner in einem vollkommenen Interessengegensatz. Erringt einer einen Vorteil, dann ist das zwangsläufig der Nachteil des anderen. Zusammenarbeit beider Spieler ist ausgeschlossen.

Häufiger kommt es vor, daß die Akteure auf weite Strecken gemeinsame Interessen haben und deshalb zusammenarbeiten könnten. In den nicht-kooperativen Spielen arbeiten sie trotzdem nicht zusammen, sondern versuchen jeder für sich, ihren Nutzen zu vergrößern. In den kooperativen Spielen gehen die Spieler zusammen, müssen sich aber, wenn sie ihr Ziel erreicht haben, über den jeweiligen Anteil am Nutzengewinn verständigen. Diese Spiele entsprechen sehr oft wirklichem Aushandeln.

2.1.2 Offenes Modell der Entscheidungstheorien

Das offene Modell sieht Entscheidungshandeln primär als faktisches Verhalten von Entscheidungssystemen an. Entscheidungsanalysen des offenen Modells haben zwei Ziele:

1. Sie versuchen, "deskriptiv-analytische Theorien des Entscheidungshandelns zu gewinnen, welche den Entscheidungsprozeß beschreiben, erklären und präzise Vorhersagen über Entscheidungshandeln in bestimmten Situationen ermöglichen sollen" (NASCHOLD, 23, S.49).
2. Die Analysen sollen die Rationalität des jeweiligen Entscheidungshandelns aufzeigen. Sie erfassen gegebene und mögliche Rationalisierung faktischen Entscheidungshandelns. Es handelt sich also um eine Theorie der brauchbaren Entscheidung.

2.1.2.1 Allgemeine Grundannahmen

Das offene Modell macht folgende allgemeine Grundannahmen:

- Ein System ist nicht autonom in der Rationalisierung seiner Entscheidungen, sondern unterliegt einer ganzen Reihe von Zwängen (constraints):
 - a) das System ist eingeschränkt in seiner Informationsverarbeitungskapazität (=psychologische Umgebung des Systems),
 - b) das System ist maßgeblich beeinflusst durch seine Rollen- und Positionsstruktur, seine innerorganisatorische Arbeitsteilung, Zahl und Struktur von Außengruppen (= soziale Umwelt des Systems).
- Das Konzept der 'bounded rationality' gilt im Gegensatz zum weiten Begriff der Rationalität der normativen Theorien.
- Entscheidung wird konzipiert im Sinne des Stimulus-Reaktions-Schemas, ohne jedoch die variable Zielgerichtetheit des Entscheidungsprozesses aufzugeben.

2.1.2.2 Spezielle Grundannahmen

Die speziellen Grundannahmen sind:

- Die Umwelt der Entscheidungseinheit ist weitgehend unstrukturiert, äußerst komplex und nur in geringem Maße vom System her kontrolliert.
- Die Umwelt ist nicht indifferent, sondern potenter, nur zum Teil berechen- und beeinflussbarer Gegen- und Mitspieler, der ständig in Konflikt sowie Kooperation zum System steht.
- Handlungsalternativen und deren Resultate sind nicht mehr gegeben und bekannt. Das System besitzt nur Information über einen geringen und von Situation zu Situation variablen Ausschnitt von Wahlmöglichkeiten.
- Eine große Zahl von Handlungsalternativen ist nicht von vornherein bekannt, sondern muß erst mühsam erforscht werden. Suchen von Alternativen ist mit Kosten verbunden und kann daher nicht beliebig ausgedehnt werden.
- Die Zahl der Alternativen ist durch soziale und psychologische Faktoren stark begrenzt.
- Was dem System 'von Natur aus' an Fähigkeiten fehlt, muß mühsam über Lernvorgänge wenigstens teilweise nachgeholt werden. Eine Theorie des Lernens ergänzt die Theorie des Suchens.
- Die Werte des Systems sind nur zum Teil vorbestimmt und fest und präzise gegeben. Es besteht ein Erwartungsniveau mit breiten Toleranzgrenzen.
- Widerstreitende Werte bestehen nebeneinander, keine Einheitlichkeit und Konstanz des Wertesystems. Werte unterliegen ständigem Wandel, daher gibt es kein konstantes Erwartungsniveau.
- Es gibt keine festen Verhaltensvorschriften wie Maximierungs- und Optimierungsregeln, sondern nur wenige Faustregeln.

2.1.2.3 Einige Mängel der Theorien des offenen Modells

Die Theorien des offenen Modells liefern eine recht gute Beschreibung des Entscheidungsprozesses, auch liegen schon bewährte Hypothesen vor. "Einem häufig anzutreffenden Fortschrittsoptimismus, der eine verhältnismäßig problemlose Weiterentwicklung einer deskriptiven Theorie des Entscheidungshandelns voraussieht, stehen jedoch

verschiedene forschungstechnische Mängel und darüber hinaus eine ganze Reihe ungelöster Fragen und schwieriger theoretischer Probleme entgegen" (NASCHOLD, 23, S.74). Einer dieser Mängel ist, daß die meisten Variablen, die das Modell braucht, kaum operabel sind. Ja viele sind nicht einmal direkt beobachtbar. Die Techniken der Einflußnahme können daher bis jetzt nicht nach algorithmischen Entscheidungsregeln, sondern nur nach Faustregeln eingesetzt werden.

3. Techniken der Einflußnahme

Die Techniken der Einflußnahme zielen darauf ab, die Variablen, die in den Entscheidungstheorien modellhaft aufgeführt werden, variabel zu halten.

Die Techniken äußern sich als Binnenaktivität, soweit sie auf den Zusammenhalt der Entscheidungsträger - also besonders Staats- und Verbandsmacht - abzielen, und als Außenaktivität, soweit die koordinierten Interessen der einzelnen Entscheidungsträger gegenüber anderen konkurrierenden Entscheidungsträgern durchgesetzt werden sollen.

3.1. Binnenaktive Techniken

Um außenaktive Techniken der Einflußnahme mit Aussicht auf Erfolg anwenden zu können, müssen sich ihre Anwender erst selbst koordinieren. Die Binnenaktivität umfaßt die interne Willensbildung einer Organisation, die in der Artikulation und Aggregation der Mitgliederpräferenzen in einem internen Koordinierungsprozeß besteht. Verbände müssen beispielsweise die Interessen ihrer Mitglieder erforschen und formulieren, Regierungen haben die Interessen der ministeriellen Ressorts, die Ressortchefs ihre eigenen Häuser zu koordinieren.

3.1.1. Theorien des Entscheidungshandelns von Organisationen

Solche internen Prozesse werden von den Theorien des Entscheidungshandelns von Organisationen einzufangen versucht (vgl. dazu NASCHOLD, 23, S.55-62). Organisationen sehen sich zwei Arten von Entscheidungen gegenübergestellt: Routineentscheidungen, die von Konditional- bzw. Zweckprogrammen gesteuert werden, und Wahlhandlungen, die eine Umorientierung der Entscheidungseinheiten verlangen und als heuristische Entscheidungen bezeichnet werden können.

3.1.1.1. Routineentscheidungen

Nach dem Konzept von FELDMANN und KANTER (12, zit. bei NASCHOLD, 23, S.56 f) ist der tatsächliche Entscheidungsprozeß bei organisatorischen Routineentscheidungen im wesentlichen von der Art der constraints bestimmt, denen das vollständige Entscheidungsmodell in Form des decision-tree unterliegt. Als wichtigste constraints werden die umweltbedingten Einschränkungen und die Kontrolle durch das Management angesehen.

Organisationen sind als "soziale Organismen" durch ein dichtes Netz institutioneller Beziehungen mit anderen Gruppen verbunden. Sie tauschen wechselseitig Ressourcen, Macht und technische Hilfe aus, aber

sie bestimmen auch den Grad der allgemeinen Unterstützung oder Bekämpfung der Organisation. Bei den Bauernverbänden ließe sich zum Beispiel ein Großteil der Organisationsentscheidungen auf eine Überlebensstrategie gegenüber einer teilweise feindlich eingestellten Umwelt zurückführen. Die Umwelt schränkt nämlich den Entscheidungsspielraum beträchtlich ein.

"Neben der Umwelt bestimmt vor allem das Management der Organisation das Entscheidungsverhalten ihrer Mitglieder. Eine spezialisierte Kontrollstruktur innerhalb der Organisation engt den Handlungsspielraum der Mitglieder ein, indem ihnen ein Entscheidungsprogramm auferlegt wird. Der Grad der Spezifität der Zielsetzungen und Verhaltensregeln im Entscheidungsprogramm ist jedoch variabel. So können die Zielsetzungen in einer mehr oder weniger detaillierten Umschreibung allgemeiner Organisationsziele oder in Form eines in allen Einzelheiten spezifizierten Programms analog einem Computerprogramm bestehen. Ebenso können die auferlegten Entscheidungsregeln den Mitgliedern einen mehr oder weniger großen Entscheidungsspielraum belassen...Je höher der Ausbildungsstand der Organisationsmitglieder, je höher also ihre Problemlösungskapazität und je größer die gesammelten Erfahrungen sind, um so weniger spezifiziert muß das entscheidungseinschränkende Programm des Managements sein...Werden den Mitgliedern zu starke Einschränkungen auferlegt, so besteht immer die Gefahr dysfunktionaler Nebenfolgen" (NASCHOLD, 23, S.57).

In den meisten Organisationen ist unklar, wieweit die Mitglieder der Organisation die ihnen auferlegten Einschränkungen überhaupt akzeptieren. Gewöhnlich können sich Organisationen nicht darauf verlassen, daß alle Entscheidungseinschränkungen freiwillig übernommen und internalisiert werden. Deshalb müssen Kontrollmechanismen eingebaut werden, um zu gewährleisten, daß die Routineprogramme eingehalten werden.

3.1.1.2 Heuristische Entscheidungen

"Oft bringen Routineentscheidungen nicht den von der Organisation erwünschten Erfolg ein, entweder weil negative Konsequenzen eintreten, oder weil die sich ändernde Umwelt vom System nicht mehr konstant gehalten werden kann und die habitualisierten Verhaltensmuster ins Leere laufen. Solche Krisen sind konstitutiv für den Wandel von Routineentscheidungen und bedürfen einer veränderten Verhaltensstrategie. Bisher von der Organisation sanktionierte Ziele und Mittel müssen dann uminterpretiert und eventuell durch andere ersetzt werden. Ein solcher Prozeß erfordert Improvisation, Spontaneität und die Auflösung von Verpflichtungen, die bestehende Strukturen aufrechterhielten" (NASCHOLD, 23, S.58).

In dieser Situation befindet sich der DBV, seit er Ende 1969 einen neuen Präsidenten einsetzte und damit doch wohl zeigen wollte, daß er sich bewußt sei, vor heuristischen Entscheidungen zu stehen.

Nach GORE (14, zit. bei NASCHOLD, 23, S.58) entstehen heuristische Entscheidungen ähnlich den Routineentscheidungen nicht durch einen plötzlichen Willensakt, sondern stellen einen komplizierten mehrstufigen Prozeß der Entscheidungsfindung dar. Zuerst müssen Organisationen erkennen, daß sie vor neuartigen Problemsituationen stehen. Danach wird die Relevanz dieser neuen Situation für die Organisation festgestellt. Daraufhin muß die Problemsituation inhaltlich fixiert, und es muß festgestellt werden, in welchem Maße diese Situation für

die bestehende Wertstruktur der Organisation akzeptabel ist. Nachdem konstatiert ist, was organisationsintern annehmbar ist, wird überlegt, welche Aktion im Hinblick auf die Umwelt praktikabel ist. Gemäß den speziellen Grundannahmen des offenen Modells der Entscheidungstheorie können Organisationen auch lernen. Lernen ist bei ihnen ein Anpassungsprozeß an neue Problemlagen. Es beginnt als eine Reaktion auf offenkundige Schwierigkeiten. Lernprozesse erfolgen nur an den am meisten gefährdeten Punkten. Sie werden abgebrochen, wenn die Organisation eine Situation in befriedigender Weise bewältigt hat.

3.1.2 Häufig verwendete kohäsionsfördernde Techniken

Bei den agrarpolitischen Entscheidungseinheiten handelt es sich gewöhnlich um Organisationen, deren Zusammenhalt nicht ausreicht, um nach außen "wie ein Mann" aufzutreten. Deshalb müssen sie Techniken anwenden, die ihre Kohäsion fördern. "Kohäsions-Techniken" schaffen die strategischen Voraussetzungen für Außenaktivität.

3.1.2.1 Ideologisierung

Der Ideologisierung kommt eine doppelte Mittlerfunktion zu:

1. Normalerweise sind die Interessen der Mitglieder zu verschieden, als daß sie sich in einem einzigen Vereins-, Verbands- oder Regierungsprogramm vereinen ließen. Die Ideologie muß die Mitglieder trotz verschiedenartiger Interessen integrieren. Andernfalls gäbe es keine Gruppierungen, die sich mit Aussicht auf Erfolg um das Wohl und Wehe ihrer Mitglieder bemühen könnten.
2. Die Gruppeninteressen müssen mittels Ideologie mit den Interessen des wirtschaftlichen Ganzen identifiziert werden. Nur so ist es den Gruppenvertretern möglich, gleichzeitig die eigenen Interessen in der Öffentlichkeit wirksam wahrzunehmen und die Interessen anderer Organisationen scharf zu bekämpfen. Das Interesse der anderen Gruppe muß immer als unvereinbar mit dem Gemeinwohl, das eigene Sonderinteresse als identisch mit dem Gemeinwohl erscheinen.

Endziel der Ideologisierung ist es, die Individuen zu kollektiver Aktion bereit zu machen.

3.1.2.2 Binnen-Information

Zur Verhaltenssteuerung mittels Information führt NASCHOLD (23) u.a. folgende Grundthesen an:

1. Information ist eine strategische Variable bei der Analyse komplexer Systeme. Informationelle Prozesse sind bei der Verhaltenssteuerung wichtiger als die Grenzkonzepte von Befehl und Macht.
2. Als Hauptdeterminante der Verhaltenssteuerung kann nicht eine besondere kausale Beziehung angesehen werden, die durch einen spezifischen Input hervorgerufen wird, sondern vielmehr die Struktur des Interaktionsmusters von Systemen und Umwelt.

These 1. räumt die außerhalb organisierter Interessengruppen verbreitete Ansicht aus, die Führung einer Interessengruppe brauche nur zu befehlen, um bei ihren Mitgliedern ein erwünschtes Verhalten

zu erzielen. Insbesondere Bauernpräsident REHWINKEL hat viel dazu beigetragen, eine falsche Vorstellung lebendig zu erhalten.

Informationen wirken auf ein System ein, indem sie entweder Ungewißheit reduzieren oder über systeminterne Lernvorgänge das Verhalten des Systems beeinflussen. Um Einfluß auf das System ausüben zu können, muß die jeweilige Information zunächst in einem komplizierten Prozeß von der Umwelt auf das System übertragen werden.

Binnenaktive informationelle Techniken bezwecken Eingriffe in die Abläufe der Informationsübertragung. Als Übermittlungskanäle dienen organisationseigene Kommunikationsmittel und zwar

- a) publizistische Mittel wie Verbandsorgane, aber auch Rundfunk und Fernsehen und
- b) demonstrative Mittel wie Versammlungen oder Demonstrationen auf der Straße.

Eingriffe werden nun nicht in der egoistischen Absicht vorgenommen, andere Gruppen zu behindern, sondern im Selbstverständnis der Interessengruppe immer, um der "Wahrheit" zum Durchbruch zu verhelfen. Die "Wahrheit" soll über systeminterne Lernvorgänge das Verhalten der Mitglieder beeinflussen, sie soll deren Unsicherheit reduzieren und sie für die Ziele der Interessengruppe gewinnen.

Im Bereich der Agrarpolitik gelten Veröffentlichungen in der Verbands- oder Parteipresse als die wirkungsvollste publizistische Technik. Mit ihr werden den Mitgliedern die Absichten und Taten der Führung dargestellt. Die Führung informiert ihr Fußvolk nicht nur, um sich selbst darzustellen, sondern auch, um die Mitglieder sachverständig mitdenken und mitarbeiten zu lassen. Intensivere Forschungen stehen über Motive und Wirkungen publizistischer Techniken der Binnen-Information noch aus.

Auch die demonstrativen Techniken haben neben ihrer gegen die Außenwelt gekehrten eine nach innen gerichtete Funktion. Jahresversammlungen z.B. sollen zwar eine öffentliche Demonstration sein, dienen aber ebenso dazu, den Kontakt zwischen Leitung und Mitgliedern enger zu gestalten. Die Mitglieder fühlen sich zu einem aktiven Einsatz für ihre Interessengruppe aufgerufen, auch wenn sie nur durch Akklamation vorher von der Führung fertiggestellten Beschlüssen zustimmen. Der Integrationseffekt solcher Veranstaltungen ist stark, denn von den Mitgliedern wird handgreiflich jene geschlossene Einheit erlebt, die sie theoretisch aus der Ideologie kennen. Die Ideologie wird zu einer sich selbst erfüllenden Prophetie. Auch hier fehlt für das agrarische Gebiet eine eingehendere Forschung.

Noch wenig entwickelt scheinen innerhalb der Bauernverbände Informationstechniken zu sein, mit denen pathologischen Lernprozessen vorgebeugt werden kann oder mit denen solche Prozesse wieder rückgängig gemacht werden können. Kennzeichen eines pathologischen Lernprozesses sind z.B.:

1. Informationen aus dem Gedächtnis werden anderen Informationen vorgezogen.
2. Dadurch werden Verhaltensweisen ohne Rücksicht auf Umweltsänderungen starr fixiert.
3. Gegenwärtige Ziele werden im Vergleich zu Zukunftsprojekten überbewertet.

Wenn der Schein nicht trügt, haben größere Gruppen der Bauernschaft pathologische Lernprozesse durchgemacht. Ein pathologischer Lern-

prozeß läßt sich nicht übergangslos in einen progressiven Lernprozeß verwandeln. Interessengruppen müssen gezielte Informationstechniken anwenden, die die Umkehrung beschleunigen. Wie sehen solche Spezial-Techniken aus? Aus wissenschaftlicher Forschung entstandene Techniken sind mir nicht bekannt.

Der DBV geht seit dem Präsidentenwechsel Ende 1969 z.B. so vor: Der neue Präsident reist in allen Landesbauernverbänden herum und erläutert den Mitgliedern seine agrarpolitischen Vorstellungen. Er hebt die Versäumnisse der Vergangenheit dabei vorsichtig ins Bewußtsein der Bauern. Neue Denkinhalte will der Verband selber entwickeln (Wissenschaftlicher Beirat) und allmählich unter seinen Mitgliedern verbreiten. Erst wenn dieser Informations- und Lernprozeß ein Stück weit gediehen ist, kann der Verband der Rückendeckung durch seine Mitglieder sicher sein und auf neuen Denkinhalten beruhende agrarpolitische Programme nach außen vertreten.

Während ihrer Lernphasen ist eine Interessengruppe leichter verwundbar als sonst. Das rührt daher, daß sich während dieser Zeit zwei Informationswege treffen: derjenige, der Gedächtnisdaten führt und derjenige, der die aktuellen Informationen bringt. Die Treffpunkte sind strategische Entscheidungspunkte. An diesen Kontrollpunkten ist eine Organisation am leichtesten zu verwunden. Es erscheint ratsam, Schutztechniken zu entwickeln, die der Organisation zu einer ungestörten Lernphase verhelfen. Dazu könnte z.B. gehören, daß alte Funktionäre und Verbandspublizisten ausgewechselt werden, um den Gedächtnisdaten führenden Informationsweg trocken zu legen. Wissenschaftliche Erkenntnisse über zweckmäßiges Verhalten von Organisationen während ihrer Lernphasen liegen im Agrarbereich nicht vor.

3.1.2.3 Kaderbildung

Die Kohäsion einer Interessengruppe ist nur durch Kaderbildung zu erreichen. Von einer Kaderpartei oder einem Kaderverband wird gesprochen, wenn eine Organisation über eine zahlenmäßig sehr große Anhängerschaft verfügt, aber in Wirklichkeit nur von einer oder einigen wenigen Funktionärsgruppen gelenkt wird. Wie steht es in dieser Hinsicht mit den Bauernverbänden?

ACKERMANN (1) behauptet in seiner Fallstudie eine hohe Statuspolarisation der Mitglieder der Bauernverbände. Mit Statuspolarisation bezeichnet er in Anlehnung an CAMPBELL (8) den Grad, zu dem eine soziale Gruppe in der Gesellschaft eine gegenüber anderen Gruppen besonders antagonistische Haltung einnimmt. Er erweitert diesen Ansatz für die Verbandsforschung mit NASCHOLD (23a) und versteht dann unter Statuspolarisation "den jeweiligen Grad der politischen Aktivierung der Mitglieder". ACKERMANN (1) zeigt sich beeindruckt von der massenhaften Teilnahme der Bauern an Versammlungen und sogar an Demonstrationen auf der Straße und schließt von daher auf eine hohe Statuspolarisation. Dieser Schluß trifft ganz bestimmt nicht für alle Gebiete der Bundesrepublik zu. In manchen Gegenden zeigt sich die Bauernschaft deutlich geringer am Verbandsleben interessiert als in anderen. Anscheinend besteht ein Nord-Süd-Gegensatz. Eine wissenschaftliche Untersuchung der Statuspolarisation der Bauern in unterschiedlichen Gebieten ist meines Wissens noch nicht erfolgt.

Eine straffe Kaderbildung würde sich dort erübrigen, wo tatsächlich eine hohe Statuspolarisation herrscht. Nun lassen sich neue Kader

schlechter heranzüchten, wenn sich in einem Verband infolge von Ämterkumulation und überlanger Amtsdauer eine Oligarchie gebildet hat. Bei den landwirtschaftlichen Interessengruppen scheint das der Fall zu sein. ACKERMANN (1) weist das an einigen Beispielen nach, andere sind aus der täglichen Erfahrung geläufig. Genauere Untersuchungen gibt es nicht.

Auf der anderen Seite ist bekannt, daß die Kader mancher Landesbauernverbände selbst in Mitgliederkreisen als "verknöchert" und "unbrauchbar" verschrien sind. Das bezieht sich in der Regel auf die unterste Organisationsebene. Von Ortsobmännern, die bloß Beitragskassierer und Kalenderverkäufer sind, wird aus vielen Gegenden berichtet.

Die Technik der Kader-Neubildung könnte sich nach dem Muster anderer Organisationen in folgenden Schritten vollziehen:

1. Befähigung der derzeitigen Kader erforschen,
2. Aussieben der unfähigen Kader,
3. stärkere Anreize schaffen, damit genügend neue Leute bereit sind, in die Kader einzutreten,
4. intensivere Schulung der neuen Kader.

Anreize wären z.B. reizvollere und verantwortungsvollere Aufgaben, die Prestigegewinn versprechen. Um Basis-Kader und Experten-Kader aus den eigenen Reihen schaffen zu können, müssen Lehrgänge nach neuesten didaktischen Erkenntnissen der Erwachsenenbildung gehalten werden. Falls die Misere der Universitäten eines Tages behoben sein sollte, könnten sie auf dem Wege des Kontaktstudiums auch Verbandskader schulen. Solche Schulung der eigenen Kader könnte den Verband davon entbinden, Experten auf dem freien Stellenmarkt suchen zu müssen. Die unspezifischen Experten, die er dabei findet, identifizieren sich selten so mit den Verbandszielen wie eigene Leute.

Kaderbildung dieser Art ist eine erst in der Zukunft wirkende Kohäsions-Technik. Sie mindert das derzeitige Handikap der Bauernverbände, daß die Landwirte einen relativ geringen Ausbildungsgrad haben und an Sachentscheidungen im Verband dadurch nur eingeschränkt mitwirken können.

3.1.2.4 Kontrolltechniken und negative Sanktionen

Eng verbunden mit der Kaderbildung sind Kaderüberwachung, mannigfache Kontrolltechniken und negative Sanktionen, die von der Führung einer Interessengruppe über Mitglieder und Funktionäre ausgeübt werden. Dazu zählen Fraktionszwang, Abwahl mißliebiger Führungskräfte, das "Kaltstellen" von Funktionären, Referenten und Publizisten, die Aufsicht über die den Interessengruppen verpflichteten Mitglieder im Parlament und schließlich der Ausschluß aus der Organisation. Mit allen diesen Techniken kann "schädigendes" Verhalten vom Vorstand wirksam geahndet werden. Sicherlich wird mit diesen Kontrolltechniken auch Mißbrauch getrieben. Als Beispiel sei auf den "Bund der Landwirte" verwiesen, von dem PUHLE (26) einige "klassische" Manipulationen berichtet. Ohne Kontrolltechniken und negative Sanktionen bei Verstößen gegen die Interessen der Organisation kommt kein Entscheidungsträger aus.

Das gilt vor allem in den Fällen, in denen sich in den eigenen Reihen eine Opposition bemerkbar macht, die nicht mehr zu den gemeinsamen Zielen steht. Im DBV z. B. begehren seit einiger Zeit Teile der organisierten Landjugend auf. Zeitweilig hatten sich sogar Not-

gemeinschaften gebildet, die sich gegen ihren eigenen Verband wandten, zuletzt 1963 in Schleswig-Holstein und Teilen Niedersachsens. Die "Agrarpolitische Opposition" unter Herrn v. ROHR gilt dagegen als konstruktiv. Einzelne Bauernpräsidenten treten gelegentlich als Opposition gegen den Gesamtverband auf, z.B. Freiherr v. LÜNNINCK 1954 bei den Beratungen über das Landwirtschaftsgesetz.

Gegen radikale Oppositionsgruppen pflegen Interessengruppen - das Gespenst der Spaltung vor Augen - unnachsichtlich vorzugehen. Beim DBV verlangen die radikalen Gruppen meist ein unnachgiebiges Vorgehen der Verbandsführung gegenüber Regierung und Parteien, das oft mehr schaden als nutzen würde. Mehrmals wurden solche Gruppen mit einer Technik abgefangen, die aus folgenden Schritten besteht: Eine außerordentliche Mitgliederversammlung über das Thema Radikalisierung des Verbands gibt den Radikalen das Gefühl, ernst genommen zu werden. Von der Versammlung wird der Präsident beauftragt, angesichts der drohenden Radikalisierung des Verbandes zu einem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt eine Urabstimmung über radikalere Maßnahmen der Interessenvertretung durchzuführen. Damit fällt die Kompetenz für die Anwendung extremer Techniken an die legale Verbands Spitze zurück. Der Präsident kann den Zeitpunkt der Abstimmung hinauszögern, um die Gemüter abkühlen zu lassen. Die Führung braucht, wenn die Abstimmung schließlich erfolgt ist, gar keinen Gebrauch von den ihr erteilten Vollmachten zu machen. Sie hat dann den gewünschten Reintegrationseffekt bei der Opposition erreicht, ohne sich von ihr das Gesetz des Handelns diktieren zu lassen.

Als 1967 von einem ehemaligen hohen Beamten des BML ein "Agrarpolitischer Studienkreis" gegründet wurde, der sich von vornherein gegen den DBV erklärte, wurden folgende Techniken angewendet (vgl. AGRARBRIEFE, 2, 1.Jg., Nr.10, S.15-20):

1. Phase: Totschweigetaktik. Der Verband wartete ab und vermied es, die neue Opposition durch Angriffe aufzuwerten. Seine Untergliederungen wurden entsprechend angewiesen: "Bisher haben wir dem Agrarpolitischen Studienkreis keine Wichtigkeit beigemessen, weil wir glauben, daß er, ohne Bedeutung erlangt zu haben, wieder verschwinden wird".
2. Phase: Interne Abwehr. Der Verband versuchte, die eigenen Mitglieder vom Beitritt zu der Oppositionsgruppe abzuhalten. Dazu ergingen Sonderrundschreiben an alle Kreisvorsitzenden und Kreisgeschäftsführer.
3. Phase: Pressekampagne. Die Verbandspresse wird alarmiert. Einzelne Blätter gingen daraufhin nicht eben zimperlich mit der Opposition um.
4. Phase: Einschüchterung. Der Verband geht daran, die in den eigenen Reihen sitzenden Mitglieder der Opposition ausfindig zu machen und unter Druck zu setzen. Der "Agrarpolitische Studienkreis" löste sich tatsächlich ein gutes Jahr später auf, "ohne Bedeutung erlangt zu haben". Allerdings ist ungeklärt, welcher Anteil daran dem Druck des Verbandes zuzuschreiben ist. Die Oppositionsgruppe ging nämlich ihrer eigenen Begründung zufolge auseinander, weil sie ihre Ziele erreicht zu haben glaubte.

3.1.2.5 Internes Interessen-Clearing

Nach außen soll nur ein einziger Wille und eine einzige politische

Richtung in Erscheinung treten, das ist das Ziel, das mit der Technik des internen Interesses-Clearing erreicht werden muß. Auf demokratische Art und Weise ist ein internes Interesses-Clearing nur zu erreichen, wenn eine differenzierte Politik betrieben wird. Jede in einem Verband vertretene Gruppe muß angemessen berücksichtigt werden. Interessengegensätze, die trotz Ideologisierung noch aufbrechen, müssen entweder durch gezielte Information verdeckt oder durch pluralistische Politik mithilfe allgemeiner Maximalforderungen überdeckt werden. Unter Umständen müssen Informationen vom "Fußvolk" abgehalten werden, weil sonst die Gefahr besteht, daß die differierenden Mitgliederinteressen nicht im eigenen Hause auf einen Nenner gebracht werden können. Die Folge wäre eine geschwächte Wirkung der Verbandsargumentation nach außen. Im schlimmsten Fall droht eine Spaltung der Interessengruppe. Für den Deutschen Bauernverband wäre eine solche Spaltung tödlich. Daß diese Gefahr von den Führungskräften schon immer klar gesehen worden ist, läßt sich an den Reden der Verbandsfunktionäre seit dem Bestehen des Verbandes nachweisen.

Heute wird es mancherorts für zweckmäßig gehalten, wenn die Nebenerwerbslandwirte sich vom Deutschen Bauernverband abspalten würden. Falls die Nebenerwerbler diesen Plan ernstlich zu verwirklichen trachteten, wäre nicht nur ihre eigene wirtschaftspolitische Vertretung geschwächt. Erst recht würden dadurch die zahlenmäßig verhältnismäßig wenigen Vollerwerbsbauern politisch gefährdet. Der Rest-DBV würde nicht mehr mit einem geschlossenen Stimpaket drohen und locken können, und auch ein Bauernverband der Nebenerwerbler wäre für sich allein zu schwach. Eine Teilung würde die bäuerlichen Kräfte halbieren anstatt sie zu verdoppeln.

KÖTTER (16, S. 440) glaubt, spaltungsfördernde Kräfte würden den Bauernverbänden in Zukunft zu schaffen machen: "Die moderne Entwicklung führt zu einer Umgruppierung 'berufsständischer' Solidarität. Bei einer Spezialisierung müssen 'special purpose groups' auch bei der wirtschaftspolitischen Vertretung an Bedeutung gewinnen. Auch hier tritt eine Differenzierung des 'Berufsstandes' ein. Dieser Prozeß dürfte für die Organisation und Strategie einer zukünftigen Interessenvertretung von größter Bedeutung sein".

Die Techniken des internen Interesses-Clearing müssen mit den "special purpose groups" und ihren Sonderinteressen fertig werden. Eine "Differenzierung des Berufsstandes" sollte keinesfalls so weit gehen, daß die seit Kriegsende gewährte Einheit der wirtschaftspolitischen Vertretung der Landwirtschaft beeinträchtigt wird. Hier könnte der DBV Untersuchungen anregen, welche Binnenaktivitäten verhindern können, daß eine möglicherweise unvermeidliche Differenzierung in einen Zerfall der wirtschaftspolitischen Macht der Landwirtschaft ausmündet.

3.2 Außenaktive Techniken

Die außenaktiven Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen lassen sich in zwei Gruppen gliedern, die zwei unterschiedlichen theoretischen Konzepten zugeordnet werden können. Die Gruppe der Angriffs- und Verteidigungs-Techniken kann am ehesten auf der Spieltheorie, die Gruppe der Verhandlungs-Techniken auf der Theorie des "disjointed incrementalism" basiert werden.

3.2.1 Angriffs- und Verteidigungs-Techniken

Eine Organisation, der es gelungen ist, sich mit Hilfe von kohäsionsfördernden Techniken innerlich stark zu machen, kann versuchen, von sich aus die Verteilung der Macht in einem politischen System zu ändern. Innerlich schwächere Organisationen bleiben auf Verteidigung beschränkt.

Angriffs-Techniken dienen dazu, die Zugänge einer Organisation zu den Entscheidungsgremien auf Kosten einer anderen auszuweiten. Eine Organisation gewinnt dabei soviel, wie eine andere verliert. Das ist die Situation des Nullsummenspiels. Verteidigungs-Techniken dienen dazu, die bestehenden Zugänge einer Organisation zu den Entscheidungsgremien zu behaupten. Keiner anderen Organisation soll etwas weggenommen werden, aber die bestehenden Zugangsrelationen sollen sich auch nicht verschieben. Keine Organisation gewinnt, keine verliert von ihrer absoluten Machtmenge wie bei der Verwendung von Angriffs-Techniken. Wohl aber ergeben sich relative Gewinne und relative Verluste. Wenn z.B. die Bauern die Zahl der ihnen nahestehenden Abgeordneten in den Parlamenten seit Gründung der BRD hätten konstant halten können, dann hätten sie heute einen relativen Gewinn an Zugang zu den Entscheidungsgremien zu verbuchen, ohne daß sie einer anderen Berufsgruppe einen einzigen Abgeordneten abgenommen hätten.

Versuche, Situationen herzustellen, die dem theoretischen Konzept der Spieltheorie nahekommen, werden immer wieder unternommen. Dazu muß die Theorie des Interessenpluralismus in eine dichotome Freund-Feind-Vorstellung überführt werden. Den Mitgliedern der eigenen Interessengruppe muß klar werden, daß "ein Kampf um Zukunft und Überleben nun einmal nicht mit Glacéhandschuhen ausgefochten werden" kann (KROHN, 17). Kooperation, Koalition und Minderheitenschutz müssen als Alternativen aus dem Bewußtsein getilgt werden.

Angriffs-Techniken erregen in besonderem Maße die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und sind z.T. auch ausdrücklich darauf ausgerichtet. Weil relativ viele Leute sich daran erinnern, wie solche Angriffs-Techniken gehandhabt werden und was sie bezwecken sollen, büßen sie ihre Wirksamkeit schneller ein als indirektere Techniken. Fast nie lassen sich Angriffs-Techniken längere Zeit hintereinander unverändert verwenden. Das gilt besonders für radikalere Techniken, die sich nur noch am Rande oder außerhalb der gesetzlichen Schranken anwenden lassen.

3.2.1.1 Häufig verwendete Angriffs- und Verteidigungs-Techniken

3.2.1.1.1 Das Vorbild der Landvolk-Bewegung von 1928

Die extremen Angriffs-Techniken reichen vom passiven Widerstand gegen Behörden über Drohungen mit Gewalt bis zum offenen Terror. In Deutschland ist in diesem Jahrhundert offener Terror bisher nur in den Jahren 1928 bis 1932 im agrarpolitischen Kampf der Landvolkbewegung in Schleswig-Holstein und Niedersachsen angewendet worden. Ausgelöst wurde die Radikalisierung damals durch

1. die wirtschaftliche Depression mit ihrem Preisverfall bei Agrarprodukten und
2. die aus heutiger Sicht unkluge Reaktion der staatlichen Behörden

auf die Illiquidität vieler Bauern. Stimuliert wurde das radikale Vorgehen einzelner Selbsthilfegruppen sicher dadurch, daß

3. sich die wirtschaftspolitischen Verbände der Landwirtschaft nicht zu gemeinsamen Handeln zusammenfinden konnten. Hans BEYER (4) berichtet über den letzten Punkt erstmalig ausführlicher.

Besonders die Finanzämter trieben ihre Steuerforderungen damals mit heute unvorstellbarer Sturheit ein. Mit Pfändung und Zwangsversteigerung wurde nicht gezögert. Dagegen setzten die Bauern ihre Forderung "Keine Steuern aus der Substanz!".

Um sie durchzusetzen, leisteten die Bauern erst passiven Widerstand und entwickelten später verschiedene radikalere Techniken. Die Bauern kamen und halfen ihren bedrohten Standeskollegen, zunächst mit Mitteln am Rande der Legalität: Wenn auf einem Hof ein Stück Vieh zwangsversteigert werden sollte, fanden sich die Bauern in Scharen ein und sorgten dafür, daß kein Gebot abgegeben wurde. Fand sich tatsächlich ein Mann, der mit Geboten auftrat, dann wurde sein Name festgestellt und öffentlich angeprangert. Niemand leistete den Behörden Hilfe beim Transport von Pfandsachen. Die Gemeindevorsteher wurden von den Vertrauensmännern der Landvolksvereinigung unter Druck gesetzt.

Der passive Widerstand schien den Bauern bald nicht mehr auszureichen, denn die Behörden zeigten sich halsstarrig. Das Landvolk nahm jetzt ein Notwehrrecht für sich in Anspruch und wendete gegen die Steuerbeitreibung auch an sich nicht erlaubte Maßnahmen an.

Gepfändete Ochsen wurden auf dem Wege zum Verkauf oder zur Versteigerung aufgehalten und wieder zu ihren Besitzern zurückgebracht. Vollziehungsbeamte wurden von aufgebrachten Bauern in die Flucht geschlagen.

Der Kampf gegen die Steuerbehörden wurde rasch zum Kampf gegen "das System". Die Landvolkbewegung glaubte, sie könne ihre Ziele letztlich nur erreichen, wenn sie die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ablöste. Das Landvolk begriff sich als "Widerstand gegen den alles Urtümliche vernichtenden Fremdgeist" (19, S.143).

"Zur Abhilfe des wirtschaftlichen Notstandes wurde die Gründung einer 'Nothilfe' angeregt. Die 'Nothilfe' war als eine von allen Parteien und Organisationen losgelöste überparteiliche Einrichtung gedacht, die alle Belange des werktätigen Landvolks den Behörden und Geldinstituten gegenüber energisch vertreten sollte" (19, S.66). Wie die Nothilfe ihre Tätigkeit auffaßte, zeigen die Briefe, die sie dem Verwaltungsapparat der Kreise in der Provinz Schleswig-Holstein zuschickte: "Am 4. März d.J. hat in Itzehoe das notleidende Landvolk des Kreises Steinburg die unterzeichneten sieben Männer als Nothilfe eingesetzt. Das notleidende Volk hat damit zum Ausdruck gebracht, daß die Nothilfe von jetzt an allein seine Interessen zu vertreten hat. Wir geben Ihnen als Verwaltungsapparat des Kreises davon Kenntnis! Gestützt auf den Artikel 1 der Reichsverfassung, wonach alle Gewalt vom Volke ausgeht, ordnen wir hiermit an, daß die Verwaltungsorgane sich an uns zu wenden haben, wenn sie irgendwelche Anordnungen treffen wollen". (19, S.68).

Die Behörden erblickten in der Tätigkeit der Nothilfen ein Vergehen der Amtsanmaßung. Neue Prozesse wurden angestrengt. Die Unruhe steigerte sich. Da griff der Landvolkfürher Claus HEIM zum offenen Terror. Mit Sprengstoff beschloß seine Gruppe gegen "ruppige Gemeindevorsteher und Finanzämter vorzugehen und gegen sie Schreckschüsse loszulassen" (19, S.147). So entstanden eine Serie von Sprengstoff-

anschlagen. Die Anklage im "Großen Bombenlegerprozeß" zählte später 13 Verbrechen gegen das Sprengstoffgesetz auf.

Damals wurde auch der Käuferstreik erstmals mit Erfolg angewendet. Die Holsteiner bedienten sich seiner mit überwältigendem Erfolg beim großen Boykott der Stadt Neumünster.

Weitere Techniken dieser Zeit waren Protestkundgebungen aller Art, Demonstrationen auf der Straße, wobei die berühmte "Schwarze Fahne" mitgeführt wurde, Flugblattaktionen, Pressekampagnen. Trotz allen Einsatzes "gelang es der auf den Bauernstand beschränkten Bewegung nicht, sich in der deutschen Innenpolitik durchzusetzen. Während sich zunächst die beiden radikalen Gruppen von rechts und links, Nationalsozialismus und Kommunismus, darum bemühten, den bäuerlichen Radikalismus in ihren Reihen aufzufangen, wurde letztlich der Nationalsozialismus der Nutznießer dieser Bewegung" (HAUSHOFER, 15, S.254).

Die Landvolkbewegung hat fast alle radikalen Techniken schon gekannt, die heute noch verwendet werden. Sie hat aber nicht nur Angriffsmethoden überliefert, sondern auch versucht, ihren Einsatz zu rechtfertigen. Das Notwehrrecht gegen den Staat und die Gesellschaft, das sie für sich in Anspruch nahm, wird auch heute in einzelnen Fällen herangezogen: hin und wieder wird Agrarpolitik als gesellschaftspolitische Machtfrage gesehen, die sich "außerhalb schöner Reden abspielen wird" (KROHN, 17, S.96). Ohne ultraradikalen Stimmen beipflichten zu wollen, muß anerkannt werden, daß unter bestimmten Umständen für die Landwirtschaft ein Notwehrrecht vorstellbar wäre.

3.2.1.1.2 Urabstimmung

Die Anwendung radikaler Angriffs-Techniken überschreitet in den Augen der meisten Mitglieder der deutschen Bauernverbände die Kompetenzen, die sie ihren Interessenvertretungen zubilligen. Sie lehnen diese Techniken zwar nicht ab, erwarten aber, unmittelbar an Entscheidungen über radikale Techniken beteiligt zu werden. Auch ist die Verbandsführung von sich aus bestrebt, sich der Zustimmung ihrer Mitglieder eigens zu versichern, bevor sie radikale Techniken anwendet.

Als eine geeignete Methode zur Garantie einer demokratischen Willensbildung erscheint den Bauernverbänden die Urabstimmung. Mit dieser Technik wurden bisher fast ausschließlich radikale Maßnahmen vorbereitet. Sie zählt daher eher zu den Angriffs- als den kohäsionsfördernden Techniken. Im eigenen Interesse waren die Verbandsführungen darauf bedacht, den Verdacht, sie manipulierten die vorbereitenden Abstimmungen, von sich abzulenken. Dabei ist es kein Geheimnis, daß "selbst die Referenden unter den Mitgliedern nicht gegen Manipulation der Gruppenführung gefeit (sind). Die Führung bestimmt, ob eine Urabstimmung stattfindet...und welche Frage den Mitgliedern zur Abstimmung vorgelegt wird. Auch der Unterschied an Informationen, welche die Führung und die Mitglieder haben, macht selbst bei einwandfreier Anwendung der Referenden eine rationale Entscheidung der Mitglieder nicht leicht" (v.BEYME, 5, S.188 f).

Solche Urabstimmungen laufen alle nach ähnlichen Mustern ab. Zunächst häufen sich Drohungen in den Reden der Verbandsführer. In ihnen wird auf die große politische Macht hingewiesen, die die Bauern immer noch hätten, vorausgesetzt sie hielten zusammen. Den Politikern wird empfohlen, sich so zu verhalten, "daß es für sie

am Wahltag kein böses Erwachen gibt". Die Interessengruppe muß, wenn die Drohungen über längere Zeit hinweg nichts fruchten, der Öffentlichkeit und den Politikern glaubhaft machen, daß ihre Mitglieder wirklich zusammenhalten können.

Deswegen wird als zweiter Schritt ein Aktionsausschuß eingesetzt, der Vorbereitungen für den Fall trifft, daß die "berechtigten Forderungen" der Interessengruppe weiter unberücksichtigt bleiben. Auf Vorschlag des Ausschusses beschließt die Verbandsführung, eine Abstimmung durchzuführen und sich dadurch freie Hand für den Einsatz radikaler Angriffs-Techniken geben zu lassen. In den Verbandsorganen werden die Mitglieder aufgerufen, die Urabstimmung zu unterstützen. Unmittelbar vor dem Wahltermin werden auch die Fragen veröffentlicht, die den Mitgliedern zur Abstimmung vorgelegt werden. Meistens handelt es sich um Suggestivfragen 1). Der Abstimmungsmodus kann von den sonst üblichen Gepflogenheiten abweichen. So mußten die Mitglieder des Bayerischen Bauernverbandes ihre Stimmzettel mit vollem Namen und mit ihrer Adresse versehen.

Die Wahlergebnisse werden auf jeden Fall als eine bedeutende Stärkung der Position der Interessengruppe ausgelegt, auch wenn sie nicht so überwältigend ausfallen wie z.B. beim Bayerischen Bauernverband, der weit über 90 % Ja-Stimmen zählen konnte und sich deshalb spöttische Vergleiche mit den in der DDR üblichen Wahlergebnissen gefallen lassen mußte. Die angedrohten radikalen Maßnahmen, für die sich die Führung freie Hand geben läßt, brauchen oft gar nicht mehr durchgeführt zu werden, wenn sich der Wille der Mitglieder nur eindrucksvoll genug vor der Öffentlichkeit demonstrieren läßt.

3.2.1.1.3 Droh-Technik

Erfolgreiche Demonstration verbandlicher Macht läßt die bloße Drohung mit der Radikalisierung wieder für längere Zeit zu einer wirksamen Angriffs-Technik werden. Die Droh-Technik kann viel leichter gehandhabt werden als die aufwendige Urabstimmung, die noch dazu die Mitglieder in erhöhte Unruhe versetzt. Die Führungsspitze pflegt bei der Droh-Technik selten selbst als radikale Kraft aufzutreten. Sie schiebt z.B. ihre Kreisverbände vor. Die Lage wird so dargestellt, als brennten die Untergruppen nur darauf, endlich von der Führung freie Hand für radikale Techniken zu bekommen. Die Führung argumentiert infolgedessen, sie könne für das Wohlverhalten ihrer Mitglieder nur noch bürgen, wenn die nächsten agrarpolitischen Entscheidungen nach ihren Vorstellungen ausfielen. Es handelt sich also um die typisch politische Kombination aus Gewaltdrohung und Erfüllungslleistung.

1) Den Mitgliedern des Bayerischen Bauernverbandes wurde im März 1968 u.a. folgende Frage gestellt:
"Sind Sie bereit, den Bayerischen Bauernverband zu unterstützen, wenn er im Einsatz der geballten Kraft dieser Organisation daran geht, zur Sicherung der Lebensexistenz der landwirtschaftlichen Betriebe einen härteren Kurs einzuschlagen und schärfere Mittel einzusetzen?"

Ihr Ja zu dieser Frage bedeutet auch, daß Sie sich zum aktiven eigenen Einsatz und im Hinblick auf die Notwendigkeit des Zusammenhaltens der Bauernschaft zu einem geschlossenen Vorgehen bekennen.

Quelle: Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, Nr.12 vom 23.3.1968.

Diese Technik wird immer wieder verwendet, obwohl sie aus folgendem Grund längst wirkungslos sein müßte: Die Drohung mit den radikalisierten Untergruppen geht von der amtierenden Spitze aus. Sie aber müßte als erste den Radikalen zum Opfer fallen, sofern sie ihnen freien Lauf ließe. Um sich selbst zu halten, wird die Führung niemals die angedrohte Radikalisierung zulassen können. Sie würde damit unglaublich, denn zuerst hat sie ja abgegeben, sie habe alles getan, um die revoltierenden Kräfte zu bändigen. Sollte das wirklich der Fall gewesen sein, dann hätten die Radikalen umso mehr Grund, die alte Führung abzusetzen.

Droh-Technik mündet daher nicht selten in "Übersteigerungs-Technik". Die Interessengruppe wird Gefangener ihrer eigenen Propaganda und muß versuchen, ihre Position durch immer neue Übersteigerungen zu halten. Die Technik kann bis zu der Empfehlung an die Mitglieder gehen, politische Parteien zu wählen, die es darauf abgesehen haben, die bestehende Ordnung zu zerstören. Damit beginnt aber schon die Selbstzerstörung der Interessengruppe. Ihre Angriffs-Technik richtet sich unversehens nicht mehr gegen eine feindliche Gruppe, sondern gegen die eigene. Solche pathologischen Lernprozesse pflegen in Selbstzerstörung zu enden.

Andere Organisationen einzuschüchtern ist häufigster Zweck der Droh-Technik. Denn wirkliche physische Gewalt, wie sie in der Droh-Technik mitunter angekündigt wird und wie sie der Ausdruck 'Angriff' vermuten läßt, wird fast nie gebraucht. Die Droh-Technik bedient sich meist publizistischer Mittel: Artikel und Kommentare der organisationseigenen Presse bilden eine erste Aktionsstufe. In ihnen wird - sich in der Schärfe steigernd - immer heftiger mit massiven Angriffen gedroht. In der ersten Steigerungsstufe gelangt der Inhalt der internen Beiträge über die Informationsquellen der Journalisten (Pressekorrespondenz usw.) auch in die Massenkommunikationsmittel. Auf dem Wege dorthin verliert sich der angriffslustige Ton. In der Regel wird die Öffentlichkeit deshalb durch Drohworte der organisationseigenen Presse weder geschreckt, noch auf die Anliegen der Interessengruppe aufmerksam.

3.2.1.1.4 Protestkundgebungen, Versammlungssprengung

Kräftiger wirkt die nächste Steigerungsstufe. Das sind Versammlungen, besonders in der Form der außerordentlichen Protest-Kundgebung. Eine solche Kundgebung will stets eine Massenveranstaltung sein mit auf die Öffentlichkeit berechneter Wirkung. Um sie als etwas Außergewöhnliches erscheinen zu lassen, werden manchmal auch die routinemäßigen Jahresversammlungen einer Interessengruppe zu einer Protest-Kundgebung gemacht.

Auf Kundgebungen spricht der Partei- oder Verbandsführer, dort werden Präsidialentschlüsse bekannt gegeben und Entschlüsse gefaßt. Ist eine Kundgebung Teil einer Angriffs-Technik, dann dürfen die Reden und Entschlüsse weniger an die eigenen Mitglieder gerichtet sein, sondern eher an die Organisationen, die es einzuschüchtern gilt.

Angegriffene Gruppen können, falls sie sich stark genug fühlen, Gegenkundgebungen ansetzen oder hin und wieder auch die extreme Technik des Sprengens von Kundgebungen probieren. Im landwirtschaftlichen Bereich ist diese Technik bisher nur sehr selten verwendet worden. Bekannt geworden ist eine Veranstaltung in der Kieler Ostsee-

halle: Ein privater Unternehmer hatte im Dezember 1969 den EG-Kommisar MANSHOLT zu einer Diskussion mit Bauern eingeladen. Der zuständige Bauernverband und andere landwirtschaftliche Verbände hatten aufgerufen, die "Mansholt-Kundgebung" zu boykottieren. 4 000 Bauern versammelten sich daraufhin, bezahlten den Eintritt und erzwangen den Abbruch der Veranstaltung. Sie hinderten den EG-Kommisar durch "ohrenbetäubende Proteststürme" daran, das Wort zu ergreifen. Dann verließen sie, genauso diszipliniert wie sie gekommen waren, den Versammlungsraum (vgl. KROHN, 17).

3.2.1.1.5 Demonstration auf der Straße

Die Technik der Demonstration auf der Straße hat im landwirtschaftlichen Bereich Tradition. Die Landvolkbewegung begann 1928 damit. Die letzte Demonstrationswelle in der BRD liegt ein Jahr zurück. Über die Veranstaltungen des Winters 1968 legte das BML sogar eine Statistik vor: aufgrund von Presseberichten wurden 64 Bauerndemonstrationen gezählt, an denen rund 135 000 Menschen teilnahmen 1).

Die Technik eignet sich dazu, die Probleme der Landwirtschaft stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit und der agrarpolitischen Entscheidungsträger zu heben. Ihre Wirkung nutzt sich aber schnell ab, besonders dann, wenn auch andere Interessengruppen wiederholt mit derselben Technik an die Öffentlichkeit treten.

Die Demonstration auf der Straße bedarf einer umsichtigen, zentralen Planung und Führung, damit

1. den Veranstaltern nicht die Kontrolle über die Demonstranten entgleitet,
2. die Wirkung auf das Publikum möglichst lange anhält und
3. die Einheit des Verbandes gewahrt bleibt.

Eine Demonstrationswelle ist zwar zentral zu planen und zu führen, muß aber nach außen wie eine spontane Protestaktion hart bedrängter regionaler Untergliederungen des Verbandes aussehen.

Zu jeder Demonstration gehört ein Protestmarsch von einem Punkt, an dem die Teilnehmer sich sammeln, durch die Hauptstraßen einer Stadt zu einem Kundgebungslokal. Auf dem Marsch sind Transparente mitzuführen. Auch Flugblätter sollten verteilt werden. Der Eindruck auf die Bevölkerung läßt sich - vor allen Dingen in Landstädten - wesentlich vertiefen, wenn während des Protestmarsches eine straffe Disziplin eingehalten oder er als Schweigemarsch durchgeführt wird. Am Kundgebungsort werden meist mehrere scharfe Reden von verschiedenen örtlichen Verbandsführern gehalten. Mehrere Reden sind deshalb vorteilhaft, weil sich damit leichter glaubhaft machen läßt, die vorgebrachten Argumente stießen bei allen Mitgliedern auf volle Zustimmung. Das "Fußvolk" darf beipflichtende Meinungen auch in Form von Diskussionsbeiträgen äußern. Diskussionsredner fremder Gruppen werden bei solchen Anlässen "lautstark niedergeschrien". Am Ende einer gelungenen Demonstration steht die "einstimmig gebilligte Resolution". Sie wird sorgfältig vorbereitet. Durch bloße Akklamation gilt sie als angenommen. Die bauernfreundliche Presse und die eigene Verbandspresse druckt die Entschließungen nach. Der innerorganisatorische Solidarisierungseffekt wird dadurch verstärkt.

1) Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt Nr. 16, v.20.4.1968.

Die Technik der Demonstration kann sich zu einem Akt mit besonders starker Wirkung nach innen und außen steigern, wenn ihr symbolische Attribute beigegeben werden. Nach dem Vorbild der Landvolkbewegung kann eine schwarze Fahne mitgeführt werden. Hier und da wurden die Plätze von Abgeordneten, die der Einladung zur Kundgebung nicht gefolgt waren, mit Strohpuppen besetzt. Bei Bauerndemonstrationen kommen nur vereinzelt Auswüchse vor, wie z.B. symbolische Galgen.

Für die Führer von Interessengruppen sind Protest-Kundgebungen und Demonstrationen Gelegenheiten, bei denen sie die politischen Entscheidungsträger unmittelbar mit ihrem Fußvolk konfrontieren können. Dabei führen sie ihnen die potentielle Macht der Interessengruppe sinnfällig vor Augen.

3.2.1.1.6 Streik

Die Technik des Streiks ist von den Bauernverbänden nach dem zweiten Weltkrieg wiederholt angewendet worden. Im Unterschied zu den Streiks der Arbeitnehmer handelt es sich bei den Bauern nicht darum, kollektiv die Arbeitsleistung zu verweigern. Auch sind Streikadressat und Streikgegner nicht identisch. Streikadressat bei den Streiks der Landwirtschaft sind in der Regel die Regierungen, bei Kaufstreik die Zulieferer, bei Lieferstreik die Abnehmer der Landwirtschaft. Beim sogenannten Warnstreik, einem Mitarbeit-Streik des DBV im Herbst 1969, während dessen er seine Mitarbeit in allen EWG-Gremien einstellte, waren sogar die in COPA zusammengeschlossenen Bauernverbände der Partnerländer unter den Streikgegnern. Allerdings war die Aktion vorher mit ihnen abgesprochen worden, denn Streikadressat sollte die EWG-Kommission sein.

Käufer- und Lieferstreiks sind in neuerer Zeit fast immer wirkungslos geblieben. Teils wurden sie ungeschickt vorbereitet, teils von den Bauern selber nicht eingehalten. Teils waren sie von vornherein nur als Propagandatricks geplant: So z. B. in Niedersachsen, wo die Kreisvorsitzenden des Landvolks Ende April 1968 beschlossen, ab sofort eine Kaufenthaltung zunächst für Kali- und Phosphorsäure-Dünger auszurufen. Ende April hatten die Bauern sich schon längst mit diesen Düngemitteln eingedeckt, den größten Teil hatten sie sogar schon ausgestreut. Der Streikaufruf hätte sich als Bluff entpuppen müssen. Die städtische Presse zeigte sich jedoch von den Geldsummen, die man angeblich durch die Kaufenthaltung dem Wirtschaftskreislauf entzogen hatte, so beeindruckt, daß die beabsichtigte Propagandawirkung voll erreicht wurde. Solche Techniken sind zwar verblüffend, lassen sich aber in bestimmten Zeitabständen nur einmal anwenden. Denn wenn ihr Charakter erkannt ist, wirken sie natürlich nicht mehr.

Lieferstreiks haben mehr Nachteile als Käuferstreiks: Die bestreikten Lebensmittel lassen sich zum größten Teil sofort von ausländischen Lieferanten beschaffen. Wo das nicht geht, wie z.B. bei der Trinkmilch, müssen die Streikenden Ausnahmen machen, entweder freiwillig, um Kleinkinder, Alte und Kranke zu versorgen, oder von der Staatsgewalt durch Beschlagnahmungen gezwungen. Dadurch wird dem Lieferstreik die Spitze abgebrochen. Er wird von einer Technik, die rasch wirken soll, zu einer sehr langsam wirkenden Aushungerungstechnik. Sie kann mit schweren finanziellen Verlusten für die Streikenden verbunden sein. Der Unwille, der bei den Streikgegnern, die ja nicht die Streikadressaten sind, geweckt wird, bereitet der Landwirtschaft noch lange nach dem Streik Unannehmlichkeiten. Der Lieferstreik dürfte deswegen kaum Zukunft haben.

3.2.1.1.7 Demonstratives Verschenken und Vernichten unabsetzbarer Überschüsse

Auch einige andere Techniken sind nur sparsam und punktuell einsetzbar. Dazu gehört z.B. das kostenlose Verteilen unabsetzbarer Überschüsse an Autofahrer und Passanten. In manchen Gegenden Frankreichs wurde diese Technik häufiger verwendet, um die Öffentlichkeit auf lebenswürdige Art auf die schlechten Absatzmöglichkeiten aufmerksam zu machen. Als zielstrebig geplante PR-Technik wird diese Methode sicher auch in Zukunft noch Bedeutung haben.

Zwar kurzfristig sehr publikumswirksam, aber zweischneidig in der langfristigeren Auswirkung ist das Vernichten der eigenen Produktion. Dazu wird gegriffen, wenn sie überhaupt nicht mehr oder nur zu ruinösen Preisen abzusetzen ist. Solche Aktionen haben häufig parlamentarische Nachspiele: erboste Abgeordnete heischen im Interesse der Verbraucher von der Regierung Auskunft, warum sie hier nicht rechtzeitig eingegriffen, die Lebensmittel aufgekauft und an bedürftige Staatsbürger verteilt habe. Eine Landwirtschaft wie die deutsche, die auf den guten Willen der Öffentlichkeit angewiesen ist, schneidet sich mit so etwas leicht ins eigene Fleisch.

3.2.1.1.8 Verkehrsbehinderung

Die radikalste Technik, die heute im landwirtschaftlichen Bereich verwendet wird, ist die Verkehrsbehinderung. Sie hat allerdings beim Publikum einen sehr ungünstigen Ruf, ja sie gilt schon beinahe als Terror. Vor einigen Jahren wurde sie in Frankreich häufiger verwendet. Die Bauern errichteten Straßensperren oder machten die Verkehrswege durch aufgeschüttete landwirtschaftliche Erzeugnisse unpassierbar. Mit ihren Traktoren begaben sie sich zu Protestmärschen und Sternfahrten auf die Straßen und verursachten verheerende Verkehrsstockungen.

In der dichter besiedelten und verkehrsreicheren Bundesrepublik würden derartige Techniken noch weit schlimmere Folgen haben. Die Bauern wären hier unter einer straffen Organisation wahrscheinlich in der Lage, auf das öffentliche Leben durch rigorose Verkehrsbehinderung eine ähnliche Wirkung auszuüben, wie sie von einem Generalstreik ausgehen würde. Die Verkehrsbehinderung ist deshalb ein äußerst gefährliches Mittel. Es sollte nur im äußersten Notfall eingesetzt werden, wenn auch die zu erwartenden Sanktionen der Staatsgewalt die Lage der Anwender mehr verschlechtern können.

Der Forschung stellt sich die Aufgabe, empirisches Material über Angriffstechniken und ihre Wirkungen zu sammeln. Daraus könnten Kosten-Nutzen-Analysen und Erkenntnisse über ungewollte Nebenwirkungen abgeleitet werden. Aktuelle Untersuchungen für die BRD fehlen.

3.2.1.1.9 Das große Tabu

Eine häufig benutzte Verteidigungstechnik, mit der schwache Punkte einer Organisation überdeckt werden sollen, ist das Tabu. Im landwirtschaftlichen Bereich ist die Art und Weise, wie die Entscheidungen über den Getreidepreis in der EWG vom DBV beeinflusst wurde, dafür ein Paradebeispiel: ACKERMANN (1, S.55) beschreibt ausführlich, wie dieses Tabu errichtet wurde. Er weist auf den sehr frühen Zeit-

punkt hin, zu dem das geschah: seiner Analyse zufolge waren die vom DBV in der Getreidepreisdiskussion vorgebrachten Argumente schon im Jahre 1960 ziemlich vereinheitlicht. Das Tabu konnte ja gerade deshalb so lange durchgehalten werden, weil ein kompletter Satz stereotyper Phrasen zum Getreidepreisproblem ausgebildet worden war.

Mit der gleichen Technik wurde die deutsche Bauernrechtsideologie bis in die neueste Zeit hinein verhältnismäßig heil durch die stark gewandelten Zeitläufe gebracht. Seit einigen Jahren ist jedoch Ideologiekritik nicht nur möglich geworden, sondern wird sogar ausdrücklich gewünscht.

Das "Große Tabu" wird seine jetzige Bedeutung nicht behalten. An seine Stelle tritt mehr und mehr die Technik des Totschweigens. Mit ihr können allerdings nur begrenzte Wirkungen erzielt werden. Sie erleichtert das Taktieren, eignet sich aber nicht dazu, tieferreichende Entwicklungen längere Zeit hindurch zu blockieren.

Die deutschen Bauernverbände haben sich immer noch stark genug gefühlt, um keine Zuflucht zur Technik der Verschleierung der Mitgliederzahlen zu nehmen. Schwache Verbände und solche mit schwindender Bedeutung täuschen manchmal einen höheren Grad an Repräsentativität vor als sie tatsächlich haben.

3.2.1.1.10 Defensiv Einflußnahme auf Wahlen, Parteien und Parlamente

Seit auf deutschem Boden parlamentarische Systeme bestehen, war die Landwirtschaft wie jede andere Interessengruppe darauf bedacht, in den parlamentarischen Gremien angemessen vertreten zu sein. Schon immer stand die Landwirtschaft im parlamentarischen Raum in der Verteidigung, denn ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung begann ungefähr zur gleichen Zeit zu schrumpfen, in der Parlamente in Deutschland eingeführt wurden. Bis heute bangt sie deswegen um ihren Einfluß im Parlament, bis heute muß sie ihren Besitzstand ständig gegen die Angriffe erstarkter Gruppen verteidigen. Dazu dienen Techniken, die stärkere Gruppen statt zur Verteidigung auch zum Angriff einsetzen.

SCHMIDTCHEN (30) unterscheidet vier Techniken, mit denen auf Wahlen Einfluß genommen werden kann:

1. Die schon vorhandenen Anhänger der Partei in ihrer Treue bestärken,
2. lau sympathisierende Personen, denen die Ausübung des Wahlrechts nicht sonderlich wichtig ist, aktivieren,
3. Aufmerksamkeit und Neigung der Unentschiedenen gewinnen,
4. Anhänger konkurrierender Parteien ins eigene Lager herüberziehen.

Die Reihenfolge entspricht zugleich dem zunehmenden Grad der Schwierigkeit, diese Ziele zu realisieren. Die Parteien verwendeten diese Techniken, um ihren Anteil an bäuerlichen Wählern zu verteidigen, die Bauernverbände verwenden sie, um in den landwirtschaftsfreundlichen Parteien ihre Positionen zu halten.

Die Technik der Wahllöschung haben die Bauernverbände bisher nicht angewendet, obwohl sie den Wahlausgang zumindest so beeinflusst wie die Wechselwähler. Bauern sind keine Wechselwähler. Den Bauernverbänden würde es deshalb schwerfallen, sie von einer Partei wegzubringen, die sich nicht mehr genügend für die Landwirtschaft

einsetzt. In solchem Falle wäre Stimmenthaltung die wirksamere Technik.

Wahlagitation wird von den heutigen landwirtschaftlichen Organisationen nicht offen betrieben. Die Bauernverbände geben allgemein gehaltene Empfehlungen heraus, in denen aber nur dazu aufgerufen wird, sich an der Wahl zu beteiligen und nur Parteien zu unterstützen, die sich für ein breit gestreutes Eigentum, insbesondere für das Privateigentum an Grund und Boden einsetzen. Der "Bund der Landwirte" dagegen führte Wahlagitation als eigenen Programmpunkt in seiner Satzung auf.

Der DBV und seine Landesverbände gewähren den Parteien Hilfe bei der Kandidatenaufstellung. Sie bewegen die Parteien dazu, eine genügende Anzahl von Kandidaten aus dem landwirtschaftlichen Lebensraum aufzustellen. Genauere Untersuchungen über Wahlhilfen auf örtlicher Ebene durch die Bauernverbände sind m.W. noch nicht angefertigt worden. Daher ist auch über die heute üblichen Techniken nichts Näheres bekannt.

Ebenso steht es mit der Technik der Parteifinanzierung. Die Parteifinanzierung sucht von außen Einfluß auf die innerparteilichen Führungsgruppen zu nehmen. Probleme der Parteifinanzierung gehören zu denen, die am schwierigsten zu erhellen sind. EISERMANN (11, S.319 ff) führt dazu einige Beispiele an, keines davon stammt aus dem agrarischen Bereich. In vielen Fällen treten die Finanziers nicht selber mit den Parteien in Kontakt, sondern bedienen sich sogenannter Fördererverbände zur Parteifinanzierung. Über das Verhalten landwirtschaftlicher Organisationen auf diesem Gebiet ist viel zu wenig bekannt.

Die politische Soziologie setzt bisher ihre Forschungen erst im Parlament selber an. Dabei stieß sie schon sehr früh auf die Technik der Perforation der Fraktionen durch Vertreter der Interessenverbände (EISERMANN, 11). Statt von außen auf die Entscheidungen der Fraktionen einzuwirken, entsenden die Interessengruppen ihre eigenen Funktionäre in möglichst großer Zahl in die öffentlichen Körperschaften. PUHLE (26) hält die Verflechtung von Parteien mit Interessenverbänden und deren graduelle Transformation für eines der wichtigsten Phänomene der neueren parlamentarischen Geschichte.

Die Landwirtschaft tat sich auf diesem Gebiet besonders hervor. Wenn bis vor kurzem mehr als ein Drittel der ordentlichen Mitglieder in für die Landwirtschaft wichtigen Ausschüssen Vertreter des DBV und seiner Mitgliedsverbände waren, erübrigt sich eine Lobby, die von außen auf die Ausschußmitglieder einzuwirken versucht. Die Parteien planen die allseitige Repräsentanz der Vertreter der Interessenverbände bereits ein. Parteien verfügen zwar über das Monopol, Bewerber zuzulassen oder auszuschließen, müssen aber für eine erfolgreiche Parlamentsarbeit auch Experten haben. Diese können häufig die Verbände stellen.

Der Verteidigung der Zugänge zu den Entscheidungszentren dient auch die Technik der Interessenkoalitionen im Parlament. Bekannt geworden sind die "Zweite Wirtschaftliche Vereinigung" im Reichstag, die "Grüne Front" in der Weimarer Republik und die "Agrarpolitische Arbeitsgemeinschaft" im Bundestag. Solche Interessenkoalitionen können sogar interfraktionell sein.

Das Stimpaket, das eine Interessengruppe einer Partei zubringen oder entziehen kann, ist eine ihrer wirksamsten Waffen. Mit ihr wird

auch der Besitzstand in den Parteien zu verteidigen versucht. Die Drohung mit dem Entzug der Wahlhilfe galt beim DBV und seinen Landesverbänden lange Zeit als wichtigste Verteidigungstechnik ACKERMANN (1, S.67, 89, 99) und v. BEYME (5, S. 142-144) haben einige Beispiele aus dem agrarischen Sektor angeführt. In den Wahlen der jüngsten Zeit wurden weit weniger Abgeordnete mit einem landwirtschaftlichen Beruf gewählt als je zuvor. Die Bauernverbände stellten einen Schwund fest, der sich auf die kommende Agrarpolitik sicherlich ungünstig auswirken werde (vgl. dbz, Nr. 25, v.20.6.1970). Die Drohung mit dem Entzug der Wahlhilfe wird also unwirksamer. PUHLE (26) konnte an mehreren Fällen zeigen, daß die politische Karriere der Kandidaten praktisch zu Ende war, denen der Bund der Landwirte die Wahlhilfe entzog. Über den DBV ist in dieser Hinsicht kein wissenschaftlich fundiertes Material gesammelt worden. Wahrscheinlich wird nicht zuletzt deshalb sein Einfluß immer wieder falsch eingeschätzt.

Typische Verteidigungstechniken sind Volksbegehren, Unterschriftensammlungen und Petitionen. Für die Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen wurden sie m.W. noch nicht eingesetzt.

Von der National Farmers Union berichtet CRAMPTON (9, S.181) die Methode des "bus trip project". Sie dient dazu, die Verbandsmitglieder stärker in die Tätigkeit der Lobby mit hineinzuziehen. In jedem Winter werden Mitglieder aus mehreren Staaten mit Bussen in die Hauptstadt gebracht, um ihren jeweiligen Kongreßabgeordneten Petitionen zu übergeben, in denen die Beschwerden der Mitglieder verzeichnet stehen. Wie solche und ähnliche Massenpetitionen eingeschätzt werden, bezeugt ein Ausspruch eines Berufslobbyisten, den v. BEYME (5, S.93) anführt: "About twice a year we do have mass mailings but it's mostly to keep the membership happy". Eine ähnliche Technik wendeten einige Bauernverbände Anfang 1970 an: Die Bundesregierung sollte durch gezielte Briefschreibe-Aktionen mit den Protesten der Bauern gegen Agrarpreissenkungen bekannt gemacht werden (dbz, 16/1970 v. 18.4.70). Diese Art von "inspirierter" Post wird in den Abgeordneten- und Regierungsbüros sofort von der eigenständigen Post gesondert (v. BEYME, 5, S.93).

3.2.1.1.11 Abwehr feindlicher Meinungen

Diese Technik muß jede Interessengruppe unbedingt beherrschen, sonst wird sie binnen kurzem von ihren Gegnern "aufgeweicht". Jede Interessengruppe verfügt zu diesem Zweck über eine zentrale Abwehrstation. Sie ist meistens um das offizielle Publikationsorgan der Interessengruppe konzentriert. Diese Organe registrieren Meinungen, die vom Kanon der Interessengruppe abweichen, und versuchen, sie zu entkräften. Bei den Bauern glückt das häufig, denn sie nutzen die Möglichkeiten, sich über Agrarpolitik auch aus verbandsfreien Quellen zu unterrichten, weniger als andere Berufsgruppen. Die Bauernverbände hatten daher lange Zeit ein Meinungsmonopol, das jetzt zu zerfallen beginnt.

3.2.2 Verhandlungstechniken

Verhandlungstechniken dienen dazu, die gegenseitigen Verhandlungsangebote zweier oder mehrerer Organisationen zu bewerten und im ausgehandelten Wertverhältnis auszutauschen. Jede Organisation gibt, jede empfängt. Diese Art von Techniken ist heute bei der Einfluß-

nahme auf agrarpolitische Entscheidungen die weitaus wichtigste. Ihr gegenüber erfüllen viele andere Techniken nur Hilfsfunktionen.

Die theoretischen Grundlagen, auf denen die Verhandlungstechniken ruhen, wurden u.a. in den Arbeiten von DAHL und LINDBLOHM (10), LINDBLOHM (18) und BLAU (6) gelegt. NARR/NASCHOLD (22, 23) fügen diese Vorstellungen ihrer "Einführung in die moderne politische Theorie" ein. Die folgenden Abschnitte halten sich eng an die dort gemachten Ausführungen.

3.2.2.1 LINDBLOHM's theoretischer Ansatz des disjointed incrementalism

Verhandlungstechniken werden erklärt durch Theorien zur Koordinierung von Entscheidungen im politischen System. Soziale und politische Systeme bestehen aus einer Vielzahl konkurrierender individueller oder organisatorischer Entscheidungsträger. Es ist also notwendig, die Vielzahl einzelner Entscheidungen aufeinander abzustimmen.

DAHL und LINDBLOHM unterscheiden vier Typen sozio-politischer Koordinierungsmechanismen: Koordinierung durch den Markt, durch Wahlen, durch Hierarchie und durch Aushandeln. Als wichtigste Koordinierungsmechanismen von Einzelentscheidungen der Untereinheiten gelten heute Hierarchie und Aushandeln.

LINDBLOHM hat, teilweise zusammen mit D. BRAYBROOKE (7), eine Theorie der Entscheidungen durch Aushandeln entwickelt. Sein Theorieansatz gehört im Rahmen des offenen Modells der Entscheidungstheorien zu den am weitesten ausgearbeiteten. LINDBLOHM's Problemlösungsstrategie des disjointed incrementalism besitzt ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit an die faktische Problemsituation des Entscheidungsträgers. Sie ist auf Gesellschaften zugeschnitten, in denen graduel-ler Wandel die dominierende Form der Veränderung darstellt. Für die Analyse der europäischen Agrarpolitik ist sie brauchbar.

"Gemäß dieser Strategie setzt ein Entscheidungsträger im Problemlösungsprozeß nicht bei einem abstrakt gesetzten Nullpunkt, sondern bei den historisch vorgegebenen Bedingungen an. Davon ausgehend wird die Entscheidungseinheit nur solche Alternativen in Betracht ziehen, die sowohl unter sich wie im Vergleich zum status quo nur eine marginale Abweichung zur Folge haben. Als Konsequenz dieses Vorgehens wird die Zahl der zu analysierenden Variablen beträchtlich eingeschränkt. Ebenso wird auch die Zahl möglicher Handlungsergebnisse gewaltig reduziert. Bei einem solchen schrittweisen ("inkrementalen") Vorgehen können relativ leicht nicht nur die Mittel den Zielen, sondern ebenso...die Ziele den Mitteln angepaßt werden. Andere wichtige Eigenschaften der Strategie sind darin zu sehen, daß die Problemlösung nicht von einem Ausgangspunkt her vorweg vollständig konzipiert, sondern sequenzhaft vollzogen wird. Diesem Umstand entspricht ein Vorgehen, das seine Impulse nicht aus in die Zukunft projizierten Zielen, sondern aus in der gegebenen Lage vorgefundenen Mißständen bezieht. All diese Eigenschaften der Strategie kennzeichnen ihren inkrementalen Charakter. Disjointed ist die Strategie, weil die Problemlösung des Gesamtsystems nicht von einem einzigen Zentrum, sondern von einer Vielzahl von Entscheidungsträgern relativ unkoordiniert vorgenommen wird" (NASCHOLD, 23, S.64/65).

Wie diese unverbundene Vielfalt von Entscheidungsträgern koordiniert

werden kann, hat LINDBLOHM in einer Studie untersucht (7), in der er verschiedene koordinierende Entscheidungsprozesse untersucht. Er geht von einer Vielzahl konkurrierender Entscheidungszentren aus: Verwaltungsbehörden, Abgeordnete, Minister, Interessengruppen, Parteien, Bürger - also genau die Umweltsituation der agrarpolitischen Entscheidungen. LINDBLOHM konzentriert seine Analyse auf die Untersuchung der beiden gegensätzlichen Typen: Entscheidung durch zentrale Koordination oder Entscheidung durch gegenseitige Anpassung der Beteiligten. Die zentralen Probleme jeder Entscheidung - Informations- und Wertaggregation - bewältigt die Strategie der gegenseitigen Anpassung befriedigender. Im gegenseitigen Anpassungsprozeß sind die Beteiligten stärker motiviert, Übereinstimmung zu erreichen. Vor allem der Zwang zu Bündnissen bildet einen starken Antrieb zur Anpassung der eigenen Werte an die der anderen Beteiligten.

"Übereinstimmung in den jeweiligen Präferenzen wird auch dadurch erleichtert, daß Entscheidungen bei gegenseitiger Anpassung meistens nur versuchsweise sind und relativ leicht geändert werden können. Zudem kann durch Mittel der Kompensation und des Aushandelns jede Entscheidung leicht daraufhin überprüft werden, ob die gegenseitige Anpassung wirklich zu einem Optimum geführt hat, oder ob die Konstellation durch weitere Anpassungsprozesse noch verbessert werden kann. Die Strategie der gegenseitigen Anpassung 'löst' also das Aggregierungsproblem, indem es seine Bedeutung mindert durch die Einführung von Anpassungsprozessen, die die Übereinstimmung zwischen den Beteiligten fördert" (NASCHOLD, 23, S.66).

In den Analysen von LINDBLOHM werden verschiedene Methoden von Anpassungsverhalten untersucht. Er unterscheidet zwischen einer adaptiven und einer manipulierten Methode der Anpassung.

"Bei der adaptiven Methode paßt sich X an Y an, ohne eine Reaktion von Y zu erwarten, während bei der manipulierten Methode X als Bedingung der eigenen Entscheidung eine Reaktion von Y induziert. Beide Typen des Anpassungsverhaltens werden weiter unterteilt in eine Anzahl von spezifischen Mechanismen...Das Klassifikationskriterium bei der manipulierten Methode besteht in der Art und Weise, wie sowohl X als auch Y eine Reaktion des anderen hervorzurufen versuchen. Verhandlungen bilden dabei die Grundform des Entscheidungsverhaltens" (NASCHOLD, 23, S.67).

3.2.2.2 Auswahl optimaler Verhandlungstechniken

Wenn auch im Bereich der Agrarpolitik viele Verfahren, nach denen Verhandlungstechniken einzusetzen sind, in formelle Regeln gefaßt sind, so ist damit wohl über den äußeren Gang einer Verhandlung entschieden, aber nicht darüber, ob überhaupt in Verhandlungen eingetreten werden soll und wenn ja, welche Verfahren oder Verfahrenskombinationen gewählt werden sollen. Deswegen werden wichtigeren Verhandlungen stets Informations- und Auswahlvorgänge vorgeschaltet. Das kann z.B. geschehen durch Lesen wichtiger Informationsblätter. In Zweifelsfällen, denen der Interessent eine hohe Bedeutung beimißt, wird auch die kommerzielle Meinungsforschung zu Rate gezogen. Nach SCHMIDTCHEN (30, S.235) sähen die Politiker sehr wohl die grundsätzliche Bedeutung von Umfragebefunden und bezögen sie in ihre Überlegungen mit ein. Seiner Meinung nach könnte daraus eine Klärung der Normen resultieren, die heute das politische Leben bestimmen sollen - und vielleicht ihre Veränderung. Die Auswahl von Verhandlungstechniken folgt nicht sklavisch den Ergebnissen der Meinungs-

forschung. Das ist ja auch gar nicht möglich, da eine Organisation sowohl nach innen als nach außen schauen muß. Es sind denn auch Beispiele bekannt, daß Normvorstellungen der Politiker kräftigere politische Faktoren sein können als Majoritätsansichten der Bevölkerung. Die Meinungsbefragung ist also eine Hilfstechneik. Sie ist kein Mittel, um eine optimale Verhandlungstechnik aus einem Bündel möglicher Verfahren herauszufinden. Für diesen Zweck stehen noch keine wissenschaftlich fundierten, praktisch handhabbaren Kriterien zur Verfügung. Ebensowenig lassen sich Verhandlungswege in bezug auf bestimmte Merkmale mittels wissenschaftlich begründeter Kriterien minimieren, maximieren oder optimieren.

3.2.2.3 Häufig verwendete Verhandlungstechniken

Verhandlungstechniken sind in so ungeheurer Vielfalt gebräuchlich, daß es schier aussichtslos und noch dazu ermüdend wäre, wollte man sie alle katalogmäßig aufführen. Über die Verhandlungstechniken in den Entscheidungsgremien der EWG liegen mehrere ausführliche Beschreibungen vor. Ihren Inhalt hier zu wiederholen, ist nicht sinnvoll (vgl. vor allem REMUS, 28). Da die Agrarpolitik bislang der häufigste Verhandlungsgegenstand in Brüssel war, wird der Willensbildungsprozeß in Rat und Kommission oft an Beispielen aus dem landwirtschaftlichen Bereich dargestellt. Die gleichen Techniken werden aber auch auf anderen Gebieten eingesetzt, spezifisch "agrarpolitische" Verhandlungstechniken gibt es nicht.

3.2.2.3.1 Absprachen in Führungsgruppen

Hierbei könnte es sich dem Augenschein nach um eine bevorzugte Technik der Bauernverbände handeln, bei denen die Willensbildung in den breiten Mitgliederkreisen zu langsam vor sich geht, um mit rasch wechselnden Verhandlungslagen Schritt halten zu können. Der Einsatz dieser Technik folgt dem "ehernen Gesetz der Oligarchie", von dem MICHELS 21 (zit. bei v. BEYME, 5, S.191) spricht: "Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie". Der Umfang der Führungsgruppen in Parteien, Gewerkschaften und auch in wirtschaftlichen Körperschaften wird auf jeweils 5 - 10 Prozent der Mitgliedschaft geschätzt. Das soziologische Charakteristikum solcher Führungsgruppen besteht darin, daß sie dem Typ geschlossener Gruppen zuzurechnen sind. Die Führungsgruppen setzen sich in der Regel nicht repräsentativ aus der Mitgliedschaft zusammen. Vom DBV wird immer wieder behauptet, in seinen Führungsgruppen hätten die großen Ackerbauern das Heft in der Hand. Genaue Untersuchungen fehlen.

3.2.2.3.2 Lobby

Diese Technik umfaßt eine ganze Reihe unterschiedlicher Vorgehensweisen. Lobby wird definiert als die Summe derjenigen Organisationen, die es sich zur Aufgabe machen, Parlament und Verwaltung zu beeinflussen, ohne selbst die Regierung übernehmen zu wollen. Im agrarpolitischen Bereich sind Referenten, Abgeordnete und Regierungsmitglieder häufigste Partner der Lobby.

Die Technik der Einflußnahme auf Referenten setzt voraus, daß außenstehende Gruppen Zugang zu deren Arbeiten haben. In freiheitlichen Demokratien ist das häufig der Fall. Nicht selten werden sogar von den Zentralinstanzen (Ministerien u.ä.) selbst Ratschläge und

Stellungnahmen zu frühen Stadien von Gesetzentwürfen von betroffenen Interessengruppen eingeholt. Auch die EG-Kommission arbeitet schon im Referentenstadium mit den Interessengruppen zusammen. Die Interessenten haben Sachverstand und detaillierte Informationen anzubieten, die Zentralinstanzen bieten dagegen Einwirkungsmöglichkeiten auf Gesetzentwürfe, Verordnungen usw.. In Verhandlungen zwischen Referenten werden diese Angebote gewichtet und zu beiderseitigem Nutzen ausgetauscht.

Nicht immer gelingt es interessierten Gruppen, ihre Wünsche schon im Referentenstadium eines Gesetzentwurfes anzumelden und durchzusetzen. Dann wenden sie Techniken der Einflußnahme auf Abgeordnete an. In der Bundesrepublik war bisher ein hoher Teil der Abgeordneten von Berufs wegen den agrarpolitischen Interessengruppen verpflichtet. Das waren die gleichen Abgeordneten, die auch den Stamm der Mitglieder der Parlamentsausschüsse für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten stellten. Im Bundestag galt dieser Fachausschuß bis in die jüngste Zeit hinein als "Verbandsinsel". Die deutschen Bauernverbände machen daher weniger vom Berufslobbyisten Gebrauch als vielmehr von "programmatischem Material", das gegenüber den Abgeordneten als Gedächtnishilfe und als Druckmittel zugleich dient. Der DBV veranstaltet außerdem seit Jahren "Parlamentarische Abende". Dort besteht Gelegenheit zu Kontakten zwischen Verbandsfunktionären und Abgeordneten. Die Mitglieder der für die Agrarpolitik zuständigen Ausschüsse werden von Fall zu Fall zu eigenen Abenden geladen, um mit ihnen über anstehende Gesetzesvorlagen zu sprechen. Darüberhinaus findet laufend eine wechselseitige Verständigung und Abstimmung zwischen den Abgeordneten und dem DBV statt. Sie betrifft vor allem die Parlamentsspezialisten, also Abgeordnete, auf deren Sachverstand sich die anderen Parlamentsmitglieder in fachlichen Fragen verlassen. Unter diesen Spezialisten befinden sich besonders viele Verbandsvertreter.

Über Auswüchse des Lobbyismus wie Korruption, Bestechung, Nötigung oder Gewalt ist im Nachkriegsdeutschland auf agrarpolischem Gebiet nichts bekannt geworden. Auch in Deutschland gelten heute die Pflege persönlicher Beziehungen und die rationale Überzeugung als die einflußreichsten Methoden im Verkehr zwischen Interessenten und Politikern (v. BEYME, 5).

Bauern- und Industrieverbände stehen in dem Ruf, über die Technik der Immediatvorträge die demokratischen Willensbildungsorgane umgehen und den Willensbildungsprozeß in den Parlamenten seiner Substanz berauben zu wollen. Die direkten Vorträge der DBV-Präsidenten bei den Bundeskanzlern wurden im Laufe der Zeit berühmt-berüchtigt. Der DBV selber betrachtete sie lediglich als Mittel, um "wesentlich zur Klärung oft ganz verfahrenere Situationen beizutragen". Unter den Nachfolgern Adenauers kam diese Technik allmählich aus der Übung.

Sie wurde aber damals schon und auch heute noch häufiger auf den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten angewendet. Sein Ministerium gilt als "Verbandsherzogtum" (v. BEYME, 5, S.110). FREISBERG (13, S.45/46) berichtet polemisch vom früheren Bundesernährungsminister Schwarz: "Unmittelbar nach seiner Amtseinführung beging er grobe taktische Fehler. Schon ein paar Tage nach Amtsantritt nahm Schwarz in seiner Eigenschaft als Minister an einer Präsidialsitzung des Deutschen Bauernverbandes teil, als wollte er von vornherein bekunden: Seht her, ich bin der neue Ernährungsminister der Bauern! Infolge dieses Verhaltens verlor Schwarz sehr schnell seine Unabhängigkeit und begab sich in die Abhängigkeit des Deut-

schen Bauernverbandes". Der Bauernverband hat damals immer wieder betont, sein geschäftsführendes Präsidium stehe laufend in Fühlung mit dem Bundesernährungsminister. Unter den nachfolgenden Ministern konnte diese Technik ihre frühere Bedeutung nicht wieder erlangen. Exakte Untersuchungen über die Wirkungen der Immediatvorträge auf den Verlauf der deutschen Agrarpolitik liegen nicht vor.

3.2.2.3.3 Experteneinsatz

Agrarpolitische Probleme zeichnen sich dadurch aus, daß sie mit einfacheren Informationsformen nicht ausreichend beschrieben und erläutert werden können. Deswegen wird die Technik der Arbeitstagung, Informationstagung, Diskussionsveranstaltung mit Experten u.ä. besonders häufig als Informationsmittel benutzt. Sie dient aber auch dazu, Problemlösungen durch Verhandlungen zwischen Experten vorzubereiten. Ein Beispiel dafür war die Klausur-Arbeitstagung vom Mai 1968, auf der das Agrarprogramm der Bundesregierung entworfen wurde.

Den Arbeitstagungen gleichen auch die Sitzungen der Wissenschaftlichen Beiräte, von denen sich Regierungen und Ministerien, aber auch Verbände bei der Vorbereitung wesentlicher Initiativen beraten lassen. Im agrarischen Bereich verfügt das BML über einen ständigen Wissenschaftlichen Beirat. Der DBV hat angekündigt, er wolle sich demnächst ebenfalls einen Beirat schaffen.

Sachverständigen-Kommissionen üben als "Filter für eine Fülle einzelner und schwer überschaubarer Interessen und als Formulierungs- und Begründungsgehilfen" (NARR/NASCHOLD, 24) eine unentbehrliche Funktion aus. In späteren Verhandlungen läßt sich zudem mit den Zitaten von Wissenschaftlern eine treffliche Wirkung erzielen. Wissenschaftliche Gutachten und Gegengutachten liefern den Verhandlungen Diskussionsstoff und können in günstigen Fällen sogar das Verhandlungsergebnis direkt beeinflussen. Klassische Beispiele sind die Gutachten zu den Entwürfen des deutschen Landwirtschaftsgesetzes. In ihrer Wirkung auf den Gang von Verhandlungen sind Stellungnahmen von Regierungen, Parteien, Verbänden wissenschaftlichen Gutachten gleichzusetzen.

3.2.2.3.4 Publizistische Hilfstechiken

Verhandlungspartner, die sich in einer ungünstigen Verhandlungsposition befinden, rufen gerne die Öffentlichkeit zu Hilfe, um ihre Stellung zu verbessern. So gewähren beispielsweise die Leiter von Verhandlungsdelegationen den Massenmedien Interviews, in denen sie so über den Stand der Verhandlungen berichten, daß ihnen das Wohlwollen der Öffentlichkeit sicher ist. Vor entscheidenden Sitzungen werden Telegramme oder kurzgefaßte Noten an die Verhandlungspartner versandt, um den eigenen Männern den Rücken zu stärken und den Gegnern die "unbeugsame Solidarität" der eigenen Mitglieder drastisch vor Augen zu führen. Solche Unterstützung muß spontan aussehen, auch wenn sie lange vor Beginn der Verhandlungen "bestellt" worden ist. Die laufende Berichterstattung über ein zu verhandelndes Problem wirkt selbstverständlich ebenfalls auf den Gang der Verhandlungen ein. Um sie zu beeinflussen, wird manchmal zu grotesken Techniken gegriffen wie z.B. demonstratives Unterbrechen wichtiger Sitzungen kurz vor dem Redaktionsschluß der Morgenzeitungen.

3.2.2.3.5 Parlamentarische Techniken

Interessengruppen wählen als unterstützende Technik für Verhandlungen mit noch unsicherem Ausgang manchmal das Vorbringen unverbindlicher Initiativen im Parlament wie z.B. Große und Kleine Anfrage oder Fragen an die Regierung während der routinemäßigen Fragestunden des Parlaments. Sie bedienen sich dabei als Mittelsmänner der ihnen verpflichteten Abgeordneten. Die FDP z.B. erzwang durch eine Große Anfrage eine Sondersitzung des Bundestages über die Frage des EWG-Getreidepreises (19.3.1964). Kleine Anfragen und Fragen an die Regierung dienen manchen Interessenvertretern auch dazu, unangenehme Verhandlungspartner in eine ungünstigere Verhandlungsposition zu drängen. So wurde die Bundesregierung z.B. schon mehrmals von agrarischen Abgeordneten nach den Finanzierungsverhältnissen der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände gefragt. Die "einseitige" Informationstätigkeit dieser Organisation ist den Bauernverbänden seit jeher ein Dorn im Auge. Sie versuchen daher immer wieder, die lästige Arbeitsgemeinschaft damit unter Druck zu setzen, daß sie deren finanzielle Abhängigkeit vom "Verbandsherzogtum" Ernährungsministerium hervorkehren.

Wichtigste Verhandlungsinstitution für alle bedeutenden agrarpolitischen Entscheidungen sind die Ausschüsse. Sie gibt es bei den Verbänden, den Parteien, der EG-Kommission (vgl. dazu REMUS, 28, S.97-103) und vor allen Dingen im Parlament. Die tatsächliche praktische Arbeit des Parlaments wird aus dem Plenum in die Ausschüsse verlagert. Für die agrarpolitische Arbeit sind die Ausschüsse für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, für Finanzen und für Recht von größter Bedeutung. Vor diesen Ausschüssen dürfen die Interessenverbände in offiziellen Anhörungsterminen ihre Vorstellungen selber vertreten und mit den Ausschußmitgliedern besprechen. Bei Anhörungen durch die EG-Kommission ist die Zahl der Teilnehmer beschränkt. Die Kommission verhandelt nur mit Spitzenorganisationen. Deshalb müssen innerhalb der Dachverbände die Auffassungen der Mitgliederorganisationen vorher aufeinander abgestimmt werden, um den Spitzenvertretern klare Weisungen geben zu können.

Ausschüsse können auch Unterausschüsse einsetzen, wenn sie mit Sonderfragen sich zu lange aufhalten und dadurch ihre laufende Arbeit blockieren würden. Berühmt geworden ist der Unterausschuß "Paritätsgesetze", der während der Vorbereitung des Landwirtschaftsgesetzes tagte (vgl. PUVOGEL, 27, S.77). Da die Befugnisse der Ausschüsse recht weit gehen, versuchen manche Antragsteller, ja selbst die Regierung hin und wieder, "gefährliche" Ausschüsse zu umgehen. Weil in "arbeitenden" Parlamenten - im Gegensatz zu "diskutierenden" Parlamenten - die zentralen Probleme jeder Entscheidung in den Ausschüssen gelöst werden, besteht die Gefahr, daß im Parlamentsplenum nur noch Scheinverhandlungen geführt werden, bei denen die Parlamentarier ihre berühmten "Reden zum Fenster hinaus" halten. Für Verbände und ihre Vollversammlungen gilt sinngemäß das Gleiche.

Ausschußsitzungen sind meist nicht öffentlich, auch die Protokolle der Sitzungen sind nicht allen zugänglich. Die Forschung sieht sich also gerade bei diesen zentralen Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen vor besonders große Schwierigkeiten gestellt, an die Quellen heranzukommen. Nicht zuletzt deshalb konnte es bisher nicht gelingen, die bestehenden Theorien auszubauen und für die praktische Politik nutzbar zu machen. Durch Amtshilfe bei

der Beschaffung von Unterlagen, Gesetzeserläuterungen und Formulierungshilfe greift die Exekutive gerade auf dem technisch sehr komplizierten Gebiet der Agrarpolitik oft in den Gang von Verhandlungen ein; sie bestimmt geradezu den Ausgang vieler auf technische Einzelheiten gerichteter Verhandlungen. "Durch ihre detaillierte Sachkenntnis und routinierte Erfahrung im Umgang mit den komplizierten Aufgaben des Wohlfahrts-Staates erweist sich hier auch die ministerielle Bürokratie als dem Parlament überlegen und gewinnt mehr und mehr 'federführenden' Einfluß auf die Gestaltung des Gesetzgebungswerkes" (EISERMANN, 11, S. 334).

3.3 Neutrale Techniken

3.3.1 Public Relations

Dieser Begriff bezeichnet

- a) die Beziehungen zwischen meist wirtschaftsorientierten Interessenten und einer je nach dem zu beeinflussenden Meinungsfeld mehr oder weniger breiten Öffentlichkeit und
- b) die Maßnahmen zur Beeinflussung dieser Öffentlichkeit und die zu vermittelnden Vorstellungsinhalte.

"Die Public Relations können durch ihren Beitrag zur Vereinheitlichung von Interessenlagen einen spürbaren Integrationseffekt haben, dann etwa, wenn Auffassungen bestimmter Wirtschaftsinteressen auch in der öffentlichen Meinung Ausdruck und positiven Widerhall finden" (vgl. 3, S.857). Dieser Integrationseffekt ist es, der Public Relations als Technik der Einflußnahme auf Entscheidungen interessant macht. Aus der ungerichteten, unsystematischen, unbewußten Technik früherer Jahre entstand eine systematische, geplante, selbständige Methode der Einflußnahme. Im Bereich der Agrarpolitik befassen sich damit die Pressestellen aller landwirtschaftlichen Organisationen und aller mit Landwirtschaft befaßten öffentlichen Körperschaften. Die Landwirtschaft besitzt in der IMA seit fast 10 Jahren eine eigene PR-Stelle. Vorher hatten sich schon die Vereine "Stadt und Land" und die "Verbindungsstellen Landwirtschaft-Industrie" der Pflege des landwirtschaftlichen Image gewidmet. Sie haben sich bis heute aus dem eigentlichen agrarpolitischen Bereich herausgehalten, während die IMA nur in den ersten Jahren dieser Tradition gefolgt ist, seit 1963 aber auch aktuelle agrarpolitische Fragen aufgreift.

Das Ziel aller PR-Techniken, die Landwirtschaft im Bewußtsein der Öffentlichkeit vertrauenswürdig zu machen, kann nur erreicht werden, wenn die Öffentlichkeit die Landwirtschaft gut genug kennt. Der landwirtschaftlichen PR-Arbeit geht es deshalb vor allem darum, Kenntnisse über die Landwirtschaft in der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit zu verbreiten. Um solche Kenntnisse auszustreuen, bedient sie sich der verschiedensten, oft ungewöhnlich anmutenden Mittel: Am häufigsten wird die persönliche Kontaktaufnahme zwischen PR-Mann und zu Informierendem angestrebt, verwendet werden aber auch aufklärende Broschüren, Versammlungen, Vorträge, PR-Anzeigen, Preis-ausschreiben, Malwettbewerbe, Dichterlesungen, Ausflüge, Plakataktionen, Aufkleber-Aktionen wie "Landwirtschaft dient allen". In einzelnen Branchen gehört auch der Gesellschaftsskandal, die Ehescheidung, die anrühige Affäre zu den Methoden einer allerdings unseriösen, dubiosen PR-Technik.

Die Technik seriöser PR zeichnet sich stets dadurch aus, daß sie im Gegensatz zu allen anderen Techniken der Einflußnahme auf agrarpoli-

tische Entscheidungen neutral sein will. Sie will wohl dem Interesse ihres Auftraggebers dienen, aber nicht einem bestimmten Interesse, nicht einer genau bezeichneten agrarpolitischen Entscheidung. PR sollen nur ein günstiges Meinungsklima zwischen den an agrarpolitischen Entscheidungen beteiligten Gruppen und Personen schaffen. In der Form, wie sie im Agrarbereich angewendet werden, wirken PR langsam und nachhaltig.

Viele Techniken, mit denen in anderen Bereichen nebenher oder sogar ausschließlich um Vertrauen in der Öffentlichkeit geworben wird, werden im agrarischen Bereich gar nicht unter PR geführt. Beispielsweise gelten die Antrittsbesuche eines neuen Bauernverbandspräsidenten als direkte politische Agitation, obwohl sie bei einem geschickten Präsidenten viel eher den Charakter von Werbung um Vertrauen in der Öffentlichkeit annehmen. PR haben eben die Nachteile, nicht immer klar von anderen Techniken unterschieden werden zu können und in ihrer unmittelbaren Wirkung nicht eindeutig erkennbar zu werden. Deswegen fällt es manchen Entscheidungsgremien, die den indirekten Gewinn aus PR-Arbeit nicht abschätzen können, sehr schwer, für diese neutrale Technik Geld zu bewilligen. PR-Aktionen pflegen sehr teuer zu sein, da sie sehr viel spezialisiertes Personal erfordern. Im landwirtschaftlichen Bereich sind PR vielleicht auch aus diesem Grunde eine Technik von untergeordneter Bedeutung geblieben. Ihre Bedeutung müßte aber in Zukunft stark steigen, wenn diese Zukunft tatsächlich - wie manche glauben - von weniger autoritären, unaufgeklärten, ideologisierten und aggressiven Menschen gestaltet würde als denen, die heute leben und regieren. Diese Hoffnung ist vage!

4. Schlußfolgerungen

Die Schlußfolgerungen müssen an die Einleitung anknüpfen, denn aus dem Beitrag selber ergeben sich keine zwingenden Schlußfolgerungen. Vier ungünstige Umstände waren einleitend genannt worden. Einige würden sich durch wissenschaftliche Arbeit beseitigen lassen. Meine ersten Schlußfolgerungen lauten daher:

1. Die empirische Forschung auf dem Gebiet der Politischen Soziologie sollte ausgeweitet werden. Benötigt werden zunächst Fallstudien, in denen gezeigt wird, wie agrarpolitische Entscheidungen der jüngsten Vergangenheit zustande gekommen sind.
2. Wo immer es zulässig erscheint, sollten die empirisch gefundenen Daten zu Hypothesen verdichtet werden, die sich als Bausteine für eine umfassendere Theorie der Systemsteuerung verwenden lassen.

Der vorliegende Beitrag ist der beste Beweis für diese Folgerungen. Er besteht aus schlecht miteinander verbundener Empirie und Theorie, wobei der überwiegende Teil der empirischen Daten noch dazu nur aus dem vorwissenschaftlichen Erfahrungsschatz stammt. Wie der Mangel an wissenschaftlich gesicherten Daten konkret aussieht, wird an vielen Stellen nachgewiesen.

Der Grund dafür, daß so viele Forschungslücken bestehen, ist nicht zuletzt bei den Schwierigkeiten zu suchen, die dem Forscher bereitet werden, wenn er sich Quellenmaterial erschließen will. Viele Interessengruppen halten so gut wie alle brauchbaren Unterlagen unter Verschuß. Auf der anderen Seite fordern sie aber von der Wissenschaft praktische Entscheidungshilfen. Meine dritte Schlußfolgerung heißt daher:

3. Entscheidungshilfen für politisches Handeln kann die Wissenschaft nur geben, wenn ihr die Unterlagen überlassen werden, die sie benötigt, um zu gesicherten Aussagen zu kommen.

Diese drei Schlußfolgerungen sind zugleich Forderungen. Ehe sie nicht hinlänglich erfüllt worden sind, hat es wenig Zweck, sich auf wissenschaftlichem Niveau mit agrarpolitischer Planung oder Prognose zu beschäftigen. Solange muß Politik im Irrationalen stecken bleiben, solange hat es auch wenig Sinn, noch einmal einen wissenschaftlichen Beitrag über Techniken der Einflußnahme auf agrarpolitische Entscheidungen zu versuchen.

Der vorliegende Beitrag hat seinen Sinn darum darin, daß er unser dürftiges Wissen über solche Techniken aufweist.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis. Tübinger Studien
zur Geschichte und Politik, Nr. 27, Tübingen 1970.
- 2 AGRARBRIEFE des Agrarpolitischen Studienkreises e.V., Prien am
Chiemsee, I. Jahrgang 1967, II. Jahrgang 1968. Erschien nur für
Mitglieder.
- 3 BERNSDORF, W. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart 1969.
- 4 BEYER, H.: Die Landvolkbewegung Schleswig-Holsteins und Nieder-
sachsens 1928-1932. In: Jahrbuch der Heimatgemeinschaft des
Kreises Eckernförde e.V., 15. Jg. 1957. Eckernförde 1957.
- 5 BEYME v., K.: Interessengruppen in der Demokratie. piper paper-
back, München 1969.
- 6 BLAU, P.M.: Exchange and Power in Social Life. New York, London,
Sidney 1964.
- 7 BRAYBROOKE, D. and LINDBLOHM, Ch.: A Strategy of Decision.
New York 1963.
- 8 CAMPBELL, A. u.a.: The American Voter. New York 1960.
- 9 CRAMPTON, J.A.: The National Farmers Union. Lincoln 1965.
- 10 DAHL, R. und LINDBLOHM, Ch.: Politics, Economics and Welfare.
New York 1953.
- 11 EISERMANN, G.: Soziologie der Politik. In: Eisermann, G. (Hrsg.).
Die Lehre von der Gesellschaft. Ein Lehrbuch der Soziologie.
Stuttgart 1969, S. 296 - 381.
- 12 FELDMAN, J. und KANTER, H.: Organizational Decision Making.
In: March, J., Handbook of Organizations, Chicago 1965.
- 13 FREISBERG, E.: Die Grüne Hürde Europas. Köln und Opladen 1965.
- 14 GORE, W.: Administrative Decision Making. A Heuristic Model.
New York 1964.
- 15 HAUSHOFER, H.: Die deutsche Landwirtschaft im technischen Zeit-
alter. Stuttgart 1963.
- 16 KÖTTER, H.: Agrarsoziologie. In: Eisermann, G. (Hrsg.): Die
Lehre von der Gesellschaft. Stuttgart 1969.
- 17 KROHN, H.: Demonstration gegen Mansholt. In: Übersicht (Hannover),
21. Jg. (1970), Nr. 2, S. 95 - 98.
- 18 LINDBLOHM, Ch.: The Intelligence of Democracy. New York 1965.
- 19 LUETGEBRUNE, W.: Neu-Preußens Bauernkrieg. Entstehung und Kampf
der Landvolkbewegung. Hamburg/Berlin/Leipzig 1931.
- 20 MARCH, J.G. und SIMON, H.: Organizations. New York 1965.
- 21 MICHELS, R.: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen
Demokratie. Stuttgart 1925.
- 22 NARR, W.D.: Theoriebegriffe und Systemtheorie. Bd. I der Einfüh-
rung in die moderne politische Theorie. Stuttgart, Berlin,
Mainz, Köln 1969.

- 23 NASCHOLD, F.: Systemsteuerung, = Narr/Naschold, Einführung in die moderne politische Theorie, Band II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969.
- 23a DERS.: Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Zur Theorie der Statuspolitik. Freiburg 1967.
- 24 NARR, W.D. und NASCHOLD, F.: Die Repräsentation nicht organisierter Interessen. In: Technisch-wissenschaftliche Blätter der Süddeutschen Zeitung München, 11. Jg., 156. Ausgabe 18.9.1969.
- 25 NIEHAUS, H.: Staats- und Verbandsmacht prägen die Agrarpolitik. In: Gerhardt, E. und Kuhlmann, P. (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik. Neue Wissenschaftliche Bibliothek 30, Wirtschaftswissenschaften. Köln, Berlin 1969.
- 26 PUHLE, H.J.: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus. Hannover 1966.
- 27 PUVOGEL, C.: Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz. Bonn-München-Wien 1957.
- 28 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG. Meisenheim am Glan 1969. Heidelberger Politische Schriften Bd. 3.
- 29 SIMON, H.: Administrative Behavior. New York 1961.
- 30 SCHMIDTCHEN, G.: Die befragte Nation. Freiburg 1957.
- 31 STAMMER, O.: Gesellschaft und Politik. In: Ziegenfuss, W. (Hrsg.) Handbuch der Soziologie. Stuttgart 1956.

DISKUSSION 1)

C. v. Dietze, Freiburg:

Ich habe nur eine kurze Bemerkung vor, und zwar zu dem Referat von Herrn Ziche. Ich bin außerordentlich dankbar für dieses Referat in seinem großen Verantwortungsbewußtsein und für den entsprechenden Hinweis darauf, was nicht oder noch nicht möglich ist. Herr Ziche hat auf die weitverbreitete Schwierigkeit mit den Quellen hingewiesen und hat daran die Forderung geknüpft, daß die Quellen erst erschlossen werden möchten. Unsere Historiker leiden ja seit geraumer Zeit daran, daß nicht mehr wie zu Rankes Zeiten aus den Akten heraus gearbeitet werden kann, weil die wichtigsten Dinge nicht mehr schriftlich in den Akten festgehalten werden. Und so ist es auch auf dem Gebiet, das uns hier beschäftigt. Wird es überhaupt jemals möglich sein, für einen größeren Kreis zuverlässige Quellen zu erschließen? Sind es nicht Vorgänge, die mündlich verabredet worden sind, die vielleicht jemand, der dabei gewesen ist, nun nach bestem Wissen und Gewissen wiedergeben kann, aber doch immer unter seinem subjektiven Urteil? Meine Frage ist die: Können wir überhaupt erwarten, daß wir eine wirklich wissenschaftliche, wissenschaftlich fundierte und hieb- und stichfeste Lösung dieser Fragen erwarten können, solange die Quellen nicht zureichend zur Verfügung stehen?

B. Obermayr, Bad Hersfeld:

Ich spreche hier als wissenschaftlicher Laie. Ich fühle mich ermutigt, hier zu sprechen, weil ich über Jahrzehnte angesiedelt war an den Vorgängen, die vorhin von Herrn Ziche und anderen so drastisch und so schwarz wie möglich geschildert wurden. Ich bin nicht in der Lage, dieses Bild zu bestätigen.

Folgendes zunächst voraus: Es sind in der Bundesrepublik Millionen von bäuerlichen Menschen, die aus dem Osten stammen, in anderen Lebensbereichen untergebracht worden, und dies ohne äußere Schwierigkeiten. Sie mußten andere Berufe ergreifen und ihre Lebensräume verlassen. Das alles ist, und das ist mir oftmals von Männern des Auslandes bestätigt worden, eine der bewundernswürdigsten Leistungen der Bundesrepublik. Wäre so etwas vorhanden in der Zielsetzung von so böser Natur, wie es hier dargestellt und beschrieben worden ist, dann würde die Bundesrepublik heute nicht mehr existieren. Leider läßt die Art und Weise, wie die Wissenschaft, und hier muß ich sagen: auch die Agrarwissenschaft, ihre Erkenntnisse dem bäuerlichen Element zur Kenntnis gibt, viel zu wünschen übrig. Ich erinnere an das Professoren-Gutachten. Als es seinerzeit herauskam, lasen die Bauern am nächsten Tag in der Presse, daß Millionen Bauern ihre Scholle verlassen müssen. Ohne Vermittlung tieferer Einsicht und ohne weitergehende Erklärung mußte das doch psychologisch zu außergewöhnlichen Rückwirkungen führen.

H. Pacyna, Bonn:

Ich bin hierher gekommen, um von dieser Tagung etwas mit nach Hause zu nehmen, was ich später in unserer Zeitschrift publizieren kann. Sie haben, vielleicht nicht zu Unrecht, kritisiert, daß über die

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. H. Albrecht, Stuttgart-Hohenheim.

Fachblätter nur wenig von dem bei den Landwirten ankommt, was von der Wissenschaft erarbeitet wird. Sie haben, vielleicht auch nicht zu Unrecht, herausgestellt, daß eine teilweise sehr schwer verständliche Darstellung in den Fachorganen vorgenommen wird. Aber ich muß leider sagen, daß hier Kritik geübt wird, ohne daraus für sich selbst die nötigen Schlußfolgerungen zu ziehen. Wenn ich nur einen Satz herausgreifen darf: "Die Binnenaktivität umfaßt die interne Willensbildung einer Organisation, die in der Artikulation und Aggregation der Mitgliederpräferenzen in einem internen Koordinierungsprozeß besteht." Dies ist ein Satz. Wenn wir Agrarjournalisten auf Ihrer Tagung erscheinen, so sind wir der Meinung, daß Sie uns gewissermaßen als Übersetzer, nicht als Interpreten wünschen. Ich meine also, daß man auf die Kritik, die hier geübt worden ist an den landwirtschaftlichen Fachblättern, zumindest sagen muß, daß man auch bei sich selbst anfangen muß.

Zum zweiten wurde, vielleicht etwas abfällig, gesagt, daß landwirtschaftliche Fachzeitschriften regelmäßig nur 39 % der Landwirte lesen und daß 21 % ein besonderes Interesse an Agrarpolitik haben. Als Schriftleiter einer derartigen Zeitung muß ich Ihnen sagen: Wir können mit diesem Ergebnis durchaus zufrieden sein.

Abschließend erscheint mir noch eine Randbemerkung notwendig. Wenn man den Hinweis bekommt, der Mansholt-Plan sei von vielen Leuten, die ihn überhaupt nicht gelesen haben, abgelehnt worden, so mag das stimmen. Aber ich möchte darauf hinweisen, daß hier die Landwirtschaft nicht isoliert dasteht. Wieviel Leute lehnen gegenwärtig den Moskauer Vertrag ab, ohne ihn je gelesen zu haben?

L.H. Kernberger, Bonn:

Das Zustandekommen politischer Entscheidungsprozesse ist ein ungeheuer schwieriger, komplexer Vorgang, der sich m.E. jeder theoretischen Erfassung entzieht. Jede Entscheidung, gerade in der Wirtschaftspolitik, kommt durch andere Faktoren, durch Zufälligkeiten, durch persönliche Einflüsse, zustande, die man nicht ohne weiteres in ein Schema einordnen kann. Wenn man hier sagt, "der Bauernverband", "die Parteien", "die Verwaltung", so stimmt das alles nicht. Innerhalb jeder dieser Gruppen wird diskutiert, werden Ideen geboren, verworfen, vorgetragen; das muß man am konkreten Beispiel studieren. Was mir auffällt ist, daß die Wissenschaft post festum nachvollziehen will. Dann kommt es natürlich zu der Schwierigkeit, die vorhin von Herrn Ziche geäußert worden ist: Man komme nicht an Quellen, an Material heran. Das ist außerordentlich schwierig. Es ist nicht alles immer schriftlich fixiert. Deshalb wäre meine Anregung als schlichter Praktiker, ob man nicht versuchen sollte, von der historischen Methode wegzukommen und statt dessen an einem konkreten Beispiel den laufenden Prozeß der Willensbildung verfolgt. Eine Redaktion wäre ein guter Platz dafür. Hier kommen viele Informationen zusammen, aus denen man ein zutreffendes Bild der Wirklichkeit zusammensetzen kann.

R. Plate, Stuttgart-Hohenheim:

Herr Wehland hat uns in seinem Versuch, die politischen Entscheidungen als Informationsverarbeitungsprozeß darzustellen, sehr klar die Bedeutung der Information und der Informationsstrukturen für die Willensbildung dargestellt. Aber ich frage mich, ob er da nicht die Information etwas überbewertet hat. Nach meiner Erfahrung ist es so, daß sachlich falsche politische Entscheidungen nicht immer auf

mangelnden Informationen beruhen müssen, sondern auch darauf beruhen können, daß der Politiker andere Ziele als eine sachlich richtige Politik auf einem bestimmten Sektor, hier dem der Agrarpolitik, für wichtiger hält. In der Diskussion über agrarpolitische Entscheidungsfragen sagte mir ein Bundestagsabgeordneter vor einer Reihe von Jahren in bezug auf seine Fraktionskollegen, die man der "Grünen Front" zurechnet, etwa folgendes: "Diese Leute haben abenteuerliche Vorstellungen von volkswirtschaftlichen Zusammenhängen. Aber was sollen wir machen? Wir brauchen die Stimmen. Davon hängt es ab, ob wir bei der nächsten Wahl die absolute Mehrheit haben oder nicht." Ich sage das, ohne zu werten; aber es wird daraus erkennbar, daß das Ziel, bei der nächsten Wahl absolute Stimmenmehrheit zu bekommen, wichtiger war als eine richtige agrarpolitische Entscheidung auf diesem Gebiet.

W. Wehland, Bonn:

Ich fürchte, ich bin von Herrn Plate mißverstanden worden. Ich bin ganz d'accord mit den Auffassungen, die Sie hier vorgetragen haben. Mein Ansatz, wie ich ihn in dem Papier dargestellt habe, lief darauf hinaus, daß ich den gesamtpolitischen Prozeß als Informationsverarbeitungsprozeß darstellen wollte, und das impliziert allerdings auch, daß das Wollen der Politiker wiederum durch eine Art Rückkopplungsmechanismus mit den Wünschen der Wähler verbunden ist. Solange es nicht gelingt, gleichgerichtete Erwartungen zwischen Politikern und Wählern herbeizuführen, wird es auch nicht gelingen, agrarpolitisch vernünftige Entscheidungen in den Parlamenten herbeizuführen.

Zu Herrn Obermayr nur soviel: Wenn Sie sagen, daß einen Tag nach der Veröffentlichung des Mansholt-Plans in der Presse stand, soundso viele Betriebe müssen verschwinden, dann glaube ich gerne, daß das einen Schock auf die Landwirte ausgeübt hat. Dennoch meine ich, daß die Reaktion der Landwirte im wesentlichen beeinflußt wird durch die Auffassungen der Vertreter ihres Bezugssystems, das wären in diesem Falle die Führer innerhalb der Bauernverbände. Das, was diese Legitimierungspersonen sagen, ist entscheidend für das Verhalten und für die Einstellung der Landwirte. Insofern kommt den Stellungnahmen der Bauernverbände, die in den Wochenblättern erscheinen, eine sehr große Bedeutung zu. Das gilt auch für das, was Herr Pacyna einwandte. Ich glaube gern, daß Sie zufrieden sind, wenn Sie 21 % der Landwirte mit Ihren agrarpolitischen Meldungen erreichen. Wenn Sie es aber von der anderen Seite her sehen, von den Wirkungsmöglichkeiten und von den Einflußstrukturen im Willensbildungsprozeß, dann ist doch ein Informationsmangel gegeben, der Konsequenzen dergestalt hat, daß die Mehrheit der bäuerlichen Wähler nicht bereit ist, bestimmte Leitbilder zu akzeptieren. Im übrigen habe ich in meinem Referat selbst darauf hingewiesen, daß die beschriebenen Phänomene durchaus nicht auf die Landwirtschaft beschränkt sind. Insofern stimme ich Herrn Pacyna voll zu. Ich habe nur versucht darzustellen, weshalb auch im agrarpolitischen Bereich solche Informationsprobleme auftauchen.

H. Albrecht, Stuttgart-Hohenheim:

Inwieweit ist es zweckmäßig, von einem "lernenden System" zu sprechen, wenn wir einen Interaktionszusammenhang annehmen, in dem es auch autonome Gruppen mit eigener Wertsetzung gibt. Steckt darin nicht, das ist meine Frage, unausgesprochen die Wiedereinführung der These, die Sie ganz zu Beginn Ihres Beitrags - m.E. zu Recht - als realitätsfern ausgeschieden haben, nämlich, daß es eine gemeinsame Zielfunktion gäbe?

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Herr Ziche erklärte das Gleichgewicht der an der Agrarpolitik interessierten Kräfte für seine Zielvorstellung. Ich habe jedoch keine Definition des Gleichgewichts in dem Beitrag von Herrn Ziche gehört. Wenn es zutrifft, daß keine Definition gegeben worden ist, dann erstaunen mich die sehr weitreichenden Konsequenzen für das Vorgehen im Willensbildungsprozeß. Ich zitiere: "Als Notwehrmaßnahmen sollen bei stark gestörtem Gleichgewicht, wenn unmittelbar drohender Schaden abzuwenden ist, auch radikale Techniken zulässig sein." Offenbar dieselbe Aussage wird an einer anderen Stelle des Referates wie folgt formuliert: "Ohne ultra-radikalen Stimmen beipflichten zu wollen, muß anerkannt werden, daß unter bestimmten Umständen für die Landwirtschaft ein Notwehrrecht vorstellbar wäre." Ohne Definition des Gleichgewichts sind solche Konzessionen an radikale Techniken fast eine Aufforderung zum Anarchismus im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß. Denn wenn man nicht definieren kann, was "bestimmte Umstände" sind bzw. was ein Gleichgewicht der politischen Kräfte ist, dann sind die zitierten Aussagen ein jederzeit verwendbarer Freibrief für Radikalisierung. Mein Konzept wäre ein anderes, wäre dieses: eindeutige Spielregeln zu schaffen für die wirtschaftspolitischen und agrarpolitischen Willensbildungsprozesse. Diese Ordnung kann nur eine Teilordnung im Rahmen einer Gesamtordnung sein. Eine Ordnungspolitik muß daher die Teilordnungen zu einer konsistenten Gesamtordnung integrieren. Das ist bei solchen nichtoperationalen Begriffen nicht möglich. Und deswegen meine Bitte an diejenigen, die sich mit solchen Dingen beschäftigen, erst dann solche weitreichenden Konsequenzen zu ziehen, wenn man mit operationalen Begriffen arbeiten kann.

Th. Dams, Freiburg:

Ich habe an Herrn Wehland eine Frage zu richten im Zusammenhang mit seiner Feststellung, die Kommunikationsforschung leiste eigentlich mehr als die Konflikttheorie. Herr Kötter hat heute morgen gesagt, wir sollten mehr interdisziplinäre Forschung einüben, und ich finde, daß man durchaus die Kommunikationstheorie in die Theorie des sozialen Konflikts einbauen kann, wenn nämlich Kommunikation dazu führt, daß ein bestimmter Organisationsgrad einer Gruppe erreicht wird und damit gegengewichtige Marktmacht oder politische Macht erzeugt wird und von dort her sich auch ein Durchsetzungsvermögen von bestimmten Vorstellungen ergibt.

W. Wehland, Bonn:

Um auf die Frage von Herrn Dams zu antworten, möchte ich versuchen, aus der umfangreichen Diskussion über Machttheorien und Kommunikationstheorien das herauszukristallisieren, was mir hier wesentlich erscheint. Der entscheidende Unterschied zur sozialkybernetischen Betrachtung besteht in den bisherigen Ansätzen zur Erklärung von Macht m.E. darin, daß z.B. Dahl, Lasswell, Lindbloom oder Truman Macht immer als eine Differenz zwischen den Veränderungen, die ein Machtträger bewirken kann, und jenen, die er in Kauf nehmen muß, darstellen, also im Grunde als eine Aufwands-Ertragsrelation. Der sozialkybernetische Ansatz nach Deutsch in den USA oder Senghaas in der Bundesrepublik geht davon aus, daß Macht ein Zahlungsmittel in den Tauschbeziehungen zwischen dem politischen System und anderen Teilsystemen der Gesellschaft ist. Um es noch deutlicher zu sagen: Macht ist nach dem sozialkybernetischen Ansatz eine gleichgerichtete Erwartung deutlich voraussehbarer Sanktionen, wobei Sanktion als wesentliche Verschiebung in der Zuteilung von wichtigen Werten ver-

standen ist. Da ich Ihnen, Herr Dams, grundsätzlich zustimme hinsichtlich der Zielsetzung interdisziplinärer Forschung, möchte ich einräumen, daß man sich versehen sollte, von "Gut" oder "Besser" zu sprechen bei den verschiedenen Ansätzen, die der Machttheorie zugrundeliegen. Den großen Vorteil des sozialkybernetischen Ansatzes zur Erklärung von Macht sehe ich darin, daß hier versucht wird, Macht nicht als einen Stimulus anzusehen, der ein ganz bestimmtes Ergebnis zur Folge hat, sondern daß der informationstheoretische, sozialkybernetische Ansatz versucht, den Verlauf bestimmter Informationseingaben innerhalb der verschiedenen Schaltstellen eines politischen Systems zu verfolgen.

H. Kötter, Bonn:

Ich möchte die Anregung von Herrn Dams in bezug auf die Konflikttheorie auch im Zusammenhang mit dem Referat von Herrn Ziche kurz aufgreifen. Wenn man die Techniken der Einflußnahme einer bestimmten Gruppe - hier ging es im wesentlichen um den Bauernverband - darlegt, dann bleibt das Bild unvollständig, wenn man nicht versucht, auch gleichzeitig darzulegen, in welcher Weise Techniken Gegentechniken hervorrufen, die u.U. eine Maßnahme unwirksam werden lassen. Dieses Problem müßte in die Erörterung der Techniken der Einflußnahme eingebracht werden.

F. Gerl, Bonn:

Ich wollte schon vorhin eine kleine Bemerkung machen zu dem, was Herr Obermayr gesagt hat. Die Reaktion auf das Professoren-Gutachten und dann auch auf den Mansholt-Plan war natürlich die Reaktion der Landwirte. Diese selbst aber war auch wieder eine Folge vorheriger Informationen. Man kann nie die Wirkung einer Information isoliert von dem betrachten, was vorher war. Es ist selbstverständlich, daß eine sehr harte Reaktion der Landwirte kommen muß auf das Professoren-Gutachten oder auf den Mansholt-Plan, wenn die vorausgegangenen Informationen die Meinung bestätigen, daß jeder, der Bauer bleiben will, Bauer bleiben kann.

W. Zohlhörer, Freiburg:

Herr Wehland hat die internen Informationsstrukturen und den Informationsfluß etwa innerhalb des Bauernverbandes großartig dargestellt. Ich glaube aber, das hätte man auch ohne den sozialkybernetischen Ansatz gekonnt. Das entscheidende, was er leisten sollte, ist gerade, den Informationsfluß zwischen den verschiedenen Bereichen, dem primären, dem intermediären und dem governmentalen Bereich, erkennbar zu machen. Mir scheint, diese Zusammenhänge sind dabei zu kurz gekommen. Insbesondere interessiert: unter welchen Bedingungen welche Informationen zu Entscheidungen führen. Denn mit der Darstellung des Verlaufs von Informationsflüssen allein ist nicht viel gewonnen. Wir müssen vielmehr die Bedingungen, unter denen bestimmte Informationen bestimmte Wirkungen erzielen oder eine bestimmte Aufnahmefähigkeit vorhanden ist, herausarbeiten.

W. Wehland, Bonn:

Herr Zohlhörer, ich stimme Ihnen voll zu. Ich gestehe, daß in der ersten Gliederung meines Referates ein Abschnitt zur Darstellung von Kausalbeziehungen vorgesehen war. Ich habe ihn dann aber verworfen, weil ich mich nicht zu einer solchen Darstellung in der Lage sah. Das Datenmaterial und vielleicht auch die theoretischen Einsichten reichen nicht aus, um heute schon solche Regeln aufzustellen. Ich glaube allerdings, daß dies durchaus möglich ist, auch wenn in

diesem Zusammenhang künftig noch große Schwierigkeiten auftauchen werden. Deutsch, der versucht hat, für die Außenpolitik etwas Ähnliches zu machen, betont in gleicher Weise, wie schwierig es ist, aufgrund des modelltheoretischen Ansatzes zu empirischen Aussagen zu kommen. Ich möchte auf das verweisen, was Herr Ziche gesagt hat: Die Fakten, die uns über bestimmte Ursachen, Wirkungen, Beziehungen im politischen Bereich zur Verfügung stehen, langen nicht, um dieses theoretische Modell entsprechend mit Leben zu füllen. Aber ich gebe zu, daß an dieser Frage gearbeitet werden muß und daß in Zukunft sicherlich auch einige brauchbare Ergebnisse erarbeitet werden können.

Ich habe vorhin die von Herrn Albrecht gestellte Frage übersehen: Inwieweit können wir bei der Betrachtung des Gesamtsystems von einem Lernprozeß sprechen, solange es autonome Gruppen mit eigenen Wertvorstellungen gibt? Ich habe betont, daß jede Gruppe mikrosoziale Wertungen aufstellt und sich an diese Wertungen hält. Wenn man von dem formalen Begriff des Kommunikationsprozesses ausgeht, dann sollte durchaus ein Lernprozeß innerhalb eines Gesamtsystems möglich sein, selbst wenn die einzelnen Subsysteme innerhalb eines Gesamtsystems autonome Wertungen haben, an denen sie sich orientieren, und zwar impliziert wiederum das Modell des Kommunikationsflusses, daß hier eine Bedeutungsvermittlung über diese Wertvorstellungen hinaus möglich ist. Sonst gibt es keine Kommunikation, und wenn keine Kommunikation vorliegt bzw. wenn diese Kommunikation nicht ausreicht, kann ein Lernprozeß oder ein entsprechender Zuwachs im Lernprozeß nicht eintreten, bzw. es vollziehen sich pathologische Lernprozesse. So würde ich es sehen, und ich meine, die Feststellung, daß die einzelnen Gruppen bestimmte Wertungen haben, widerspricht nicht meiner Feststellung, daß es innerhalb des Gesamtsystems möglich ist, zu einer Integration von verschiedenen Auffassungen in Form eines Lernzuwachses zu kommen.

Abschließend möchte ich noch einmal betonen, daß der Versuch, den ich mit meinem Beitrag unternommen habe, nur ein ganz kleiner Schritt sein konnte, der notwendigerweise unvollkommen sein mußte. Es war ein Versuch, politisches Geschehen, politisches Entscheidungsverhalten aus einer bestimmten Sicht zu interpretieren. Er mag - so hoffe ich - eine Anregung zur Prüfung der Frage bieten, inwieweit dieser Ansatz für andere Forschungsarbeiten brauchbar ist.

J. Ziche, Weißenstephan:

Ich möchte nur auf die Frage von Herrn Schlotter etwas sagen. Tatsächlich ist der Begriff Gleichgewicht in meinem Beitrag nicht exakt definiert. Ich bin auf diesen Begriff durch einen Vortrag gekommen, den Herr Niehaus vor vielen Jahren über Staatsmacht und Verbandsmacht gehalten hat. Darin stellte er dar, daß die wissenschaftliche Agrarpolitik zwischen beiden als Vermittlerin aufzutreten habe und quasi darüber wachen müsse, daß keiner über den anderen dominiert. Es gibt eine Theorie des Interessenpluralismus, in der dieser Begriff des Gleichgewichts ebenfalls vorkommt. Ich sehe mich aber außerstande, diese Definition jetzt wörtlich vorzutragen, und das müßte man, damit sie exakt werden soll. Was ich mit Ungleichgewicht meine, möchte ich an einem hypothetischen Fall darlegen: Wenn im nationalen und internationalen Bereich ein derartiges Ungleichgewicht herrscht, daß die Bauernverbände staatlicherseits nicht mehr zu Verhandlungen herangezogen würden, vielmehr völlig über ihren Kopf hinweg bestimmt würde, dann wäre für mich der Fall gegeben, daß man den Zwang zur Verhandlung durch radikale Techniken wiederherzustellen versucht.

DIE TRÄGER INTERNATIONALER AGRARPOLITIK IN DER
AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

von

H. Freiherr von V e r s c h u e r ,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

1	Vorbemerkungen	169
2	Notwendigkeit einer internationalen Agrar- politik	170
3	Realitäten der internationalen Agrarpolitik	171
3.1	Träger internationaler Agrarpolitik	171
3.2	Der Prozeß internationaler agrarpolitischer Willensbildung und die Einflußnahme der inter- nationalen Agrarpolitik auf die nationale agrarpolitische Willensbildung	172
3.3	Bilanz der Ergebnisse internationaler agrar- politischer Bemühungen	174
4	Perspektiven einer internationalen Agrar- politik	175

1_ Vorbemerkungen

Spätestens seit Ablauf der Übergangszeiten der gemeinsamen Marktordnungen und des EWG-Vertrages ist die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG zumindest aus internationaler Sicht den nationalen Agrarpolitiken dritter Länder gleichgestellt. Im Bereich der landwirtschaftlichen Markt-, Preis- und Außenhandelspolitik tritt die EWG international nur noch als Gemeinschaft auf. Für Teilgebiete der Agrarpolitik, die nicht oder noch nicht, in die Zuständigkeit der EWG gehören, die aber für den Gemeinsamen Markt von besonderem Interesse sind, schreibt der EWG-Vertrag (Artikel 116) nach außen ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten der EWG vor.

Sieht man von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EWG ab, die allenfalls vor Ablauf der eingangs erwähnten Übergangszeiten als internationale Agrarpolitik bezeichnet werden konnte, so gibt es internationale Agrarpolitik im umfassenden Sinne des Wortes noch nicht. Es gibt lediglich die Idee einer solchen Agrarpolitik und eine bruchstückhafte Verwirklichung, deren Träger Organe internationaler Organisationen oder Abkommen sind, die Staaten und Regierungen zu Mitgliedern oder Vertragsparteien haben. Agrarpolitik im umfassenden

Sinne des Wortes gibt es bislang nur im nationalen Rahmen oder in der EWG. Unter diesen Verhältnissen sind die Einflußnahmen der Träger internationaler Agrarpolitik und der Träger nationaler Agrarpolitik auf die agrarpolitische Willensbildung eng miteinander verknüpft und stehen in einer Wechselwirkung zueinander.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich im wesentlichen auf die Verhältnisse in den Industrieländern der westlichen Hemisphäre. Die Wechselwirkung zwischen internationaler und nationaler Agrarpolitik würde sich auf die Entwicklungsländer und auf die Staatshandelsländer bezogen in manchem anders darstellen. Darauf im einzelnen einzugehen muß anderer Gelegenheit vorbehalten bleiben.

Das hier Dargelegte sind einige aus praktischer Erfahrung gezogene vorläufige Schlußfolgerungen, die zu ihrer Befestigung oder Korrektur weiterer Diskussion und der Ergänzung durch wissenschaftliche Erforschung und Analyse bedürfen. Wenn der vorliegende Erfahrungsbericht dazu Anstoß geben würde, wäre seine Aufgabe erfüllt.

2 Notwendigkeit einer internationalen Agrarpolitik

Alle Länder der Welt schützen und stützen aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen ihre Landwirtschaft. Sie wenden hierzu Maßnahmen in den Bereichen der Erzeugung, der Märkte und des Außenhandels an, die in der Regel ein geschlossenes Ganzes im Rahmen der nationalen Agrar- und Wirtschaftspolitik bilden, die aber in den zwischenstaatlichen Beziehungen Quellen der Spannung sind oder sein können.

Besonders bei Erzeugnissen, für die das Weltangebot die kommerzielle Weltnachfrage übersteigt, sind Spannungen unvermeidlich. Die nationalen Erzeugungs- und Marktpolitiken geraten zueinander in Widerspruch. Maßnahmen zur Ausfuhrförderung konkurrieren miteinander und Maßnahmen zum Schutz gegen Einfuhren werden verstärkt. Das Ungleichgewicht der Agrarmärkte wird nur um so größer. Hinzu kommt, daß die Art und Anwendungsweise der Maßnahmen von Land zu Land unterschiedlich und untereinander schwer vergleichbar sind, was die Verständigung weiter erschwert. Je mehr sich die zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Beziehungen allgemein entwickeln, desto dringlicher wird daher das Bedürfnis nach internationaler agrarpolitischer Aktion.

Besondere Färbung erhält diese Problematik, wenn man sich dem Verhältnis zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern zuwendet. Die Finanzkraft, die hinter den Maßnahmen zur Produktions- und Absatzförderung der entwickelten Länder steht und der Einfuhrschutz, der durch diese Länder angewendet wird, schaffen Bedingungen, die den Wettbewerb für die Entwicklungsländer erschweren und die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder hemmen können. Ohne internationale Zusammenarbeit ist hier Abhilfe nicht zu schaffen.

Schließlich drängt auch das allgemeine Bedürfnis nach internationaler Sicherheit und Ordnung des Zusammenlebens in die Richtung einer internationalen Agrarpolitik. Politischer Friede und wirtschaftliche Zusammenarbeit gehören zusammen. Jeder Ansatz zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit stößt aber unweigerlich auf die Probleme der Landwirtschaft und der Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet oder - anspruchsvoller ausgedrückt - internationale Agrarpolitik wird somit zu einem wesentlichen Bestandteil einer dringend notwendigen Ordnung des Zusammenlebens der Völker auf dieser Welt.

3 Realitäten der internationalen Agrarpolitik

3.1 Träger internationaler Agrarpolitik

Internationale Zusammenarbeit und eine Ordnung internationalen Zusammenlebens auf dem Gebiet der Landwirtschaft sowie die Entwicklung und Durchführung einer internationalen Agrarpolitik erfordern verbindliche Regeln sowie Institutionen, die diese Regeln entwickeln und anwenden oder ihre Anwendung überwachen. Die so angesprochenen Institutionen kann man als Träger internationaler Agrarpolitik bezeichnen.

Läßt man aus der Fülle der bestehenden internationalen Organisationen oder Abkommen, die die Landwirtschaft betreffen, diejenigen beiseite, die sich mehr oder weniger ausschließlich mit technischen Fragen und Studien befassen, was deren Bedeutung als Bindeglied zwischen Staaten und Völkern nicht mindern soll, und sieht man auch von regionalen internationalen Einrichtungen ab, die die entwickelten Länder nicht unmittelbar betreffen, beschränkt man sich also auf diejenigen Organisationen oder Abkommen, die für die Agrarpolitik der entwickelten Länder unmittelbar relevant sind, dann dürften vor allem die folgenden von Interesse sein:

- Die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO) und das Welternährungsprogramm (WFP = World Food Programm - UN/FAO), beide in Rom;
- die Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen in Genf (UNCTAD);
- die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Paris (OECD, früher OEEC);
- das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), dessen Organe ihren Sitz in Genf haben;
- die internationalen Warenabkommen auf dem Gebiet der Landwirtschaft und insbesondere:
 - = das internationale Weizenabkommen von 1971, dessen Organe ihren Sitz in London haben;
 - = das internationale Zuckerabkommen, dessen Organe ihren Sitz in London haben und dem die EWG bislang nicht beigetreten ist, sowie das Commonwealth Sugar Agreement und der American Sugar Act;
 - = die im Rahmen des GATT abgeschlossene Vereinbarung über bestimmte Milcherzeugnisse;
 - = die im Zusammenhang mit der OECD abgeschlossene Vereinbarung über den Handel mit Vollmilchpulver;
 - = das internationale Olivenölabkommen, dessen Organe ihren Sitz in Madrid haben.

Diesen Organisationen und Abkommen ist gemeinsam, daß ihre Mitglieder oder Vertragsparteien Staaten bzw. Regierungen sind und daß sich ihre Organe aus Vertretern von Regierungen bzw. in einigen Fällen der EWG zusammensetzen. Auf das Thema dieses Berichts bezogen würde man sagen können, daß die Träger internationaler Agrarpolitik Versammlungen von Trägern nationaler Agrarpolitik sind. Die Beschlüsse der Organe entspringen in der Regel einem Konsensus der Mitglieder oder werden einstimmig gefaßt, außer in Verfahrensfragen. Nur in einigen vertraglich vorher abgegrenzten Fällen (z.B. Anpassung der Ausfuhrkontingente im internationalen Zuckerabkommen) werden wirtschaftlich oder agrarpolitisch bedeutsame Fragen mit qualifizierter Mehrheit entschieden. Die Beschlüsse erlangen erst durch ihre Umsetzung in nationales Recht Gesetzeskraft in den Mitgliedstaaten.

Für das Verständnis des Prozesses der internationalen agrarpolitischen Willensbildung und der Einflußnahme der internationalen Agrarpolitik auf die nationale agrarpolitische Willensbildung ist es wichtig, diese Gegebenheiten im Auge zu behalten.

3.2 Der Prozeß internationaler agrarpolitischer Willensbildung und die Einflußnahme der internationalen Agrarpolitik auf die nationale agrarpolitische Willensbildung

Der Prozeß internationaler agrarpolitischer Willensbildung entsteht aus dem Ausgleich sich ergänzender oder widerstreitender nationaler agrarpolitischer Interessen unter Zuhilfenahme internationaler Kriterien oder Regeln, die agrarpolitischer oder auch allgemeiner Art sein können. Solche Kriterien oder Regeln können entweder in einem früheren Stadium internationaler Zusammenarbeit vereinbart worden sein (z.B. in den Artikeln des GATT) oder gemeinsames Gedankengut der beteiligten Regierungen sein (z.B. Resolutionen der UNCTAD zur Frage der Weltwarenabkommen oder auch ganz allgemein eine Art "Welträson").

In diesen Kriterien oder Regeln liegt der wesentliche Unterschied zu den zweiseitigen internationalen Abkommen, die zwar - wenn sie die Landwirtschaft betreffen - auch einen agrarpolitischen Interessenausgleich bewirken können, bei denen aber dieser Ausgleich in der Regel ausschließlich von der Staatsräson der beiden beteiligten Staaten diktiert ist und sogar zuweilen auf Kosten dritter Länder erfolgt, soweit die bestehenden internationalen Bindungen dies nicht verhindern. Bilaterale Vereinbarungen über Einfuhrkontingente können z.B. zum Ausschluß dritter Länder, mit denen gleichartige Vereinbarungen nicht bestehen, vom Markt des Einfuhrlandes führen.

Erst der multilaterale Interessenausgleich vermag einen Prozeß internationaler agrarpolitischer Willensbildung einzuleiten. Sich dabei auf diejenigen Interessen zu beschränken, die sich gegenseitig harmonisch ergänzen, führt nicht weit. Die Aufgabe liegt vielmehr darin, die einander entgegengesetzten Interessen in Einklang zu bringen. Hierüber wird international diskutiert und verhandelt, wobei das Maß der Zugeständnisse zunächst von seiner Vereinbarkeit mit den nationalen Agrarpolitiken der jeweiligen Partner bestimmt wird. Zuweilen wird dieses Maß überschritten, wenn anders ein Abschluß nicht möglich ist und die oben genannten Kriterien oder Regeln oder aber allgemeine Interessen, die sich den Interessen der nationalen Agrarpolitik gegenüber als überlegen erweisen, den Abschluß wünschenswert erscheinen lassen. Auf diese Weise entstehen Fakten, auf die sich die nationalen Agrarpolitiken umstellen und einrichten müssen, die also auf die nationale Agrarpolitik einwirken. Die Wiederholung dieses Spiels führt dann allmählich zu einer Einengung des Verfügungsereichs der nationalen Agrarpolitiken und zu einer Ausweitung des Aktionsbereichs für eine internationale Agrarpolitik.

Dieser schematisch dargestellte Ablauf vollzieht sich sowohl im Bereich der Konzeptionen als auch im Bereich spezifischer Regeln und Verpflichtungen. Im Bereich der Konzeptionen führt er zu gemeinsamen Resolutionen, die bestimmte Orientierungen der Agrarpolitik empfehlen und andere verwerfen. Im Bereich der spezifischen Regeln und Verpflichtungen führt er zu internationalen Abkommen über Verhaltensweisen auf bestimmten Teilgebieten der Agrarpolitik (z.B. Zölle,

mengenmäßige Beschränkungen, Subventionen) oder auf bestimmten Warenmärkten. Da in beiden Bereichen in der Regel das Verfahren eines fortschreitenden Interessenausgleichs angewandt werden muß, denn für den systematischen Aufbau einer gemeinsamen Weltagrarpolitik fehlen die Voraussetzungen, entsteht somit empirisch und bruchstückhaft eine internationale Agrarpolitik.

Sie entsteht dabei noch nicht einmal kontinuierlich. Fortschritte und Rückschläge lösen einander ab. Es werden Resolutionen gefaßt, die sich als unwirksam erweisen, weil sie Gegensätze der Auffassungen nur verschleiern, nicht aber überwinden, oder weil sie rechtlich nicht verbindlich genug sind, um gegenüber nationalen agrarpolitischen Interessen durchgesetzt werden zu können. Hier zeigt sich übrigens eine ernst zu nehmende Gefahr der Methode des Vorgehens mit Hilfe von Resolutionen. Sie ist besonders von den Organisationen der Vereinten Nationen häufig mit Erfolg gebraucht worden, dürfte aber bei zunehmender Intensität der internationalen Beziehungen immer weniger brauchbar werden. Dagegen werden vertragliche Verpflichtungen, selbst wenn sie bescheidener erscheinen als manche Resolutionen, immer notwendiger. Allerdings werden zuweilen auch Verträge unter dem Druck der Verhältnisse nicht eingehalten (z.B. die vorige Konvention über den Handel mit Weizen) oder infolge des Wiederauflebens der eingeschränkten nationalen Interessen nicht erneuert (z.B. die wirtschaftlichen Bestimmungen des Internationalen Zuckerabkommens in der Zeit von 1962 bis 1968).

Im Prozeß der Entstehung einer internationalen Agrarpolitik ist schließlich die unterschiedliche Stellung der großen und der kleinen Länder zu beachten. Berechnet nach den Statistiken der FAO 1) dürften auf die EWG, Großbritannien, die USA und Japan etwa 65 % der Weltagrareinfuhren entfallen (EWG allein 29 %, Großbritannien 12 %). Bei einem hohen Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten und Nahrungsmitteln besonders im Falle der EWG und der USA und einem reichlichen internationalen Angebot an diesen Erzeugnissen sowie angesichts der sozialen Probleme in der eigenen Landwirtschaft ist die Neigung der nationalen Agrarpolitik dieser Länder, auf internationale agrarpolitische Belange Rücksicht zu nehmen, gering. Allenfalls gesamtwirtschaftliche und politische Interessen führen zu solcher Rücksichtnahme. Auf der Ausfuhrseite stehen die USA und die EWG mit

1) FAO Trade Year Book 1969 CST

0 = Nahrungsmittel (Tiere, Fleisch, Fisch, Molkereiprodukte, Obst, Zucker etc.)

1 = Getränke und Tabak

21 = Häute, Felle und Pelzfelle, roh

22 = Ölseen und Ölfrüchte

231,1 = Naturkautschuk, roh

24 = Holz und Kork

261 à 265 = Naturseide, roh, Hanf, und andere Spinnstoffe

29 = Tierische und pflanzliche Rohstoffe

(Haare, Knochen und Abfälle)

4 = Tierische und pflanzliche Fette und Öle

Die Berechnung des Welthandels erfolgte durch Addition der Einfuhr- bzw. Ausfuhrziffern der verschiedenen Länder; soweit Ziffern von 1968 nicht verfügbar waren, wurden die jeweils letzten verfügbaren Zahlen in die Berechnung eingesetzt.

Anteilen von je 15 - 17 % an den Weltagrarausfuhren an der Spitze. Im Vergleich zur Inlandsproduktion sind jedoch außer bei einigen spezifischen Produkten (z.B. Soja in den USA) die ausgeführten Mengen gering, so daß auch hier der Vorrang der inneren Agrarpolitik vor den Belangen der internationalen Agrarpolitik im wesentlichen nur durch allgemeinere Interessen eingeschränkt wird. Von den übrigen etwa 120 Ländern der Erde, die jeweils nur geringe Anteile am Gesamtwelthandel mit Agrarprodukten haben, sind dagegen viele, besonders auch viele Entwicklungsländer, in ihrer wirtschaftlichen Existenz von diesem Handel weitgehend abhängig. Ihr geringes agrarhandelspolitisches Gewicht erlaubt es ihnen jedoch nicht, das Gesetz des Handels auf internationaler Ebene zu bestimmen. Aus dieser Sachlage ergeben sich komplexe Spannungsfelder in den internationalen agrarpolitischen Diskussionen und Verhandlungen, zumal wenn auch noch Länder mit relativ geringem Anteil am Weltagrarhandel, aber erheblichem politischen und gesamtwirtschaftlichen Gewicht, wie die Sowjetunion oder Indien, als Mitakteure auftreten. Bei Verhandlungen über einzelne Produkte kann natürlich die geographische Verteilung der Interessen anders sein als hier gekennzeichnet. Im ganzen gesehen bestimmen aber die großen Handelsnationen das Gesetz internationalen Handels auf dem agrarpolitischen Gebiet. Das bedeutet, daß internationale Agrarpolitik in dem Maße verwirklicht werden kann, in dem sich diese Nationen dazu bereit finden.

3.3 Bilanz der Ergebnisse internationaler agrarpolitischer

Bemühungen

25 Jahre internationaler agrarpolitischer Diskussionen und Verhandlungen in den Gremien der FAO, der UNCTAD, der OEEC und OECD, des GATT und der internationalen Warenkonferenzen sowie einige ernsthafte Versuche, zu einem systematischen Ansatz für eine internationale Agrarpolitik zu gelangen, sind an den beteiligten Trägern nationaler Agrarpolitik keineswegs spurlos vorübergegangen. Das Ausmaß an Kenntnis der agrarwirtschaftlichen Verhältnisse und Probleme und der agrarpolitischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern der Welt sowie der Verhältnisse auf den Weltwarenmärkten hat einen hohen Stand erreicht. Das ständige Gespräch auf der Grundlage dieser Kenntnis und die laufende Beurteilung aller agrarwirtschaftlichen und -politischen Vorgänge in einer Fülle von Berichten seitens der internationalen Organisationen hat zu einer Bewußtseinsbildung, vielleicht sogar zu einer Gewissensbildung auf dem Gebiet internationaler Agrarpolitik geführt. Eine Reihe von Verfahren zur regelmäßigen Notifizierung bestimmter Maßnahmen (z.B. des Absatzes von Überschüssen zu nichtkommerziellen Bedingungen) und zur regelmäßigen Konsultation darüber, eine Reihe von rechtsverbindlichen Verpflichtungen über die Handhabung oder das Verbot bestimmter Maßnahmen oder die Einhaltung bestimmter Regeln, die besonders auf dem Gebiet der Handelspolitik eingegangen wurden, schufen erste Bindungen der nationalen Agrarpolitiken im Interesse einer internationalen Agrarpolitik. Als besonders bedeutsame Bindungen verdienen die Liberalisierung im Rahmen der OEEC und die Zollbindungen im Rahmen des GATT Erwähnung. Auch einige der Vorhaben auf dem Gebiet der Nahrungs- und Entwicklungshilfe, die von internationalen Organisationen durchgeführt werden, können als Teilstücke einer internationalen Agrarpolitik betrachtet werden.

Dies ist die positive Seite einer Bilanz der Ergebnisse, Die negative Seite ist, daß bisher kein entscheidender allgemeiner Durchbruch in Richtung einer internationalen Agrarpolitik erreicht worden ist. Die beiden wichtigsten Anläufe, nämlich die europäische Konferenz zur Organisation der Agrarmärkte (der sogenannte "Grüne Pool") in Paris in den Jahren 1951 bis 1954, an der 17 europäische Länder beteiligt waren, und der landwirtschaftliche Teil der Kennedy-Verhandlungen, die 1964 bis 1967 im Rahmen des GATT in Genf stattfanden, sind ohne das erhoffte Ergebnis zu Ende gegangen. Auch alle anderen internationalen allgemeinen Handels- und Wirtschaftsverhandlungen haben im Bereich der Landwirtschaft nur zu einigen Teilergebnissen geführt.

4. Perspektiven einer internationalen Agrarpolitik

Besteht Aussicht, in absehbarer Zeit zu allgemeinen internationalen Verhandlungen und Vereinbarungen in dem dafür wohl am ehesten geeigneten Rahmen des GATT zu gelangen und dabei einen neuen Ausgangspunkt für die Entwicklung einer internationalen Agrarpolitik zu erreichen? Besteht Aussicht zu einer Addition von weltweiten Warenabkommen auf dem Agrarsektor zu gelangen und auf diese Weise eine internationale Agrarpolitik aufzubauen?

Die Verhandlungen über den Beitritt des Vereinigten Königreichs, Dänemarks, Norwegens und Irlands zu den Europäischen Gemeinschaften und die damit verbundenen Verhandlungen über die Herstellung enger wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den erweiterten europäischen Gemeinschaften und den anderen Mitgliedern der bisherigen europäischen Freihandelszone (EFTA), also vor allem Österreich, Schweiz, Schweden sowie auch Finnland, Island und Portugal sind der wirtschafts- und agrarpolitisch bei weitem wichtigste Vorgang auf der internationalen Szene in den nächsten Jahren. Die erweiterte europäische Gemeinschaft wird im Welthandel eine dominierende Stellung haben. Es ist somit verständlich, daß eine Reihe von nicht beteiligten dritten Ländern weltweite Wirtschafts- und Landwirtschaftsverhandlungen fordern, um auf diese Weise ihre Interessen gegenüber den sich erweiternden europäischen Gemeinschaften wirksam geltend machen zu können. Die Besorgnisse dieser dritten Länder sind nicht unberechtigt, denn gerade im Bereich der Landwirtschaft könnte die Versuchung groß sein, die Erweiterung der europäischen Gemeinschaften teilweise auf Kosten der dritten Länder zu vollziehen, d.h., eine weitere Steigerung der Agrarproduktion über den Verbrauchszuwachs hinaus in Kauf zu nehmen, wenn dies die Folge der Ausdehnung der gemeinsamen Agrarpolitik auf die neuen Mitgliedstaaten sein sollte. Man konnte billigerweise nicht erwarten, daß sich die westeuropäischen Länder angesichts der äußersten Anspannung ihrer politischen und administrativen Verhandlungskapazität durch die Beitrittsverhandlungen zu parallelen internationalen Verhandlungen bereithalten.

Unter der Voraussetzung des Gelingens der Beitrittsverhandlungen und der Verhandlungen mit den anderen oben genannten europäischen Ländern sind jedoch allgemeine internationale Verhandlungen im Anschluß an die Beitrittsverhandlungen wahrscheinlich. Dafür gibt es zwei Gründe:

Das GATT gewährt Zollunionen und Freihandelszonen die Ausnahme vom Prinzip der handelspolitischen Nichtdiskriminierung zwischen seinen Vertragsparteien und der Meistbegünstigung, d.h. der Verpflichtung, handelspolitische Vorteile wie z.B. die Zollfreiheit, die einem GATT-Partner zugestanden werden, automatisch auch allen anderen GATT-Partnern einzuräumen. Allerdings ist diese Ausnahme u.a. an die Bedingung geknüpft, daß die bei der Bildung der Zollunion eingeführten gemeinsamen Zölle und Handelsvorschriften für den Handel mit den an der Union nicht teilnehmenden dritten Ländern in ihrer Gesamtheit nicht höher oder einschränkender sind als die allgemeine Belastung durch Zölle und Handelsvorschriften, die in den teilnehmenden Gebieten vor der Bildung der Union bestand. Eine ähnliche Bedingung besteht auch für Freihandelszonen. Falls einzelne nationale Zölle oder Handelsvorschriften, deren Höhe oder Inzidenz im GATT vertraglich gebunden war, wegen der notwendigen Angleichung an den gemeinsamen Außenzolltarif oder die gemeinsamen Handelsvorschriften der Zollunion erhöht oder zum Nachteil dritter Länder geändert werden müssen, müssen den dritten Ländern hierfür im GATT Kompensationen in Form von neuen vertraglichen Bindungen gegeben werden. Das erfordert internationale Verhandlungen. Angesichts des handelspolitischen Gewichts der erweiterten EWG kann es sein, daß diese Verhandlungen erhebliche Bedeutung für die zukünftige Welthandelsordnung im Bereich der Industrieprodukte wie auch der Agrarprodukte gewinnen.

Ein zweiter Grund kann entstehen, wenn die erweiterte Gemeinschaft ihr Verhältnis zu den dritten Ländern, unter denen sich auch viele Entwicklungsländer befinden, bei bestimmten Agrarprodukten in internationalen Warenabkommen zu regeln wünschen sollte, wofür manche Argumente wie z.B. die Ablösung des Commonwealth Sugar Agreement sprechen.

Jede derartige internationale Verhandlung wird im Bereich der Landwirtschaft vor der Alternative stehen, internationale Agrarpolitik nach dem Grundsatz des möglichst ungehinderten internationalen Wettbewerbs oder aber nach dem Grundsatz der internationalen Organisation der Agrarmärkte und - mittelbar oder unmittelbar - der Agrarproduktion zu gestalten. Angesichts der Vielfalt der nationalen Agrarpolitiken und des hohen Grades staatlicher Intervention im Bereich der Landwirtschaft dürfte das eine unrealistisch und das andere höchst kompliziert sein. Es wird des weitsichtigen politischen Willens zum Aufbau einer Weltordnung bedürfen, um auch im Bereich der Landwirtschaft zu einer internationalen Ordnung des Zusammenlebens nationaler Agrarwirtschaften und Agrarpolitiken oder kurz gesagt zu einer internationalen Agrarpolitik zu gelangen. Der Schlüssel dazu liegt bei den agrarhandelspolitischen Großmächten und allen voran bei der EWG, besonders nach dem Beitritt Großbritannien, und den USA.

DISKUSSION 1)

M. Tracy, Paris:

Ich bin mit den Thesen von Herrn v. Verschuer im großen und ganzen einverstanden. Ich stimme zu, wenn er sagt, daß es keine wirklichen Träger der Agrarpolitik im internationalen Bereich gibt. Es sind die Länder, die nationalen Behörden, die alle Entschlüsse fassen. Die Supranationalität ist noch nicht Wirklichkeit. Immerhin sind die Länder gezwungen, ihre Politik in den internationalen Organisationen zu erklären, zu verteidigen und zu diskutieren. Und daraus entsteht ein gewisser Einfluß auf die nationalen politischen Entscheidungen. Ich glaube, dieser Einfluß auf die nationale agrarpolitische Willensbildung ist nicht unbeträchtlich. Allerdings bin ich nicht der Auffassung des Referenten, daß die Organisation des GATT die geeignete ist, weitere Schritte in Richtung auf eine internationale Agrarpolitik zu machen.

H. Kordig, Wien:

Bei der Aufzählung der Träger internationaler Agrarpolitik habe ich die Weltbank vermißt. M.E. spielt die Weltbank eine bedeutende Rolle in der internationalen Agrarpolitik. Ich darf darauf hinweisen, daß die Weltbank auf sehr vielfältige Weise darauf einwirkt, daß nationale Entwicklungspläne im Agrarsektor auf internationale Entwicklungen abgestimmt werden. Das stellt eine agrarpolitische Planung im internationalen Rahmen dar. Begünstigt wird diese Koordinierungs- und Planungsfunktion durch die große Bedeutung der Weltbank als Finanzierungsinstitut.

E. Engel, Kiel:

Herr v. Verschuer hat, m.E. zu Recht, das Bild der internationalen Agrarpolitik relativ pessimistisch dargestellt. Man kann ergänzend darauf hinweisen, daß die internationalen Einrichtungen und Institutionen, die in der Nachkriegszeit gebildet wurden, zunächst mit einem relativ guten Erfolg gearbeitet haben und jetzt offenbar in eine Phase der Rückschläge eingetreten sind. Der Grund hierfür ist, daß sich, wie Herr v. Verschuer richtig nachgewiesen hat, zwei der wichtigsten Partner, nämlich die USA und die EWG, m.E. in der internationalen Zusammenarbeit restriktiver verhalten. Das gilt für die EWG in zwei Richtungen. Einmal ist ihr agrarpolitisches Instrumentarium so konstruiert, daß es m.E. einen Verstoß gegen die klaren GATT-Vorschriften darstellt. Nach diesen Bestimmungen sollen die Außengrenzen in irgendeiner Form zementiert werden, damit sich die Exportländer auf die Handelsrestriktion der Importländer einstellen können. Doch die EWG hat sich für das flexible Instrument der Abschöpfungen entschieden, und damit sind die Einfuhrgrenzen der EWG für die Exportländer nicht kalkulierbar geworden. Ich möchte daher an Herrn v. Verschuer die Frage stellen, wie er sich ein Abkommen zwischen dem GATT und der EWG dahingehend vorstellt, daß das Instrumentarium der EWG in diese Zielvorstellungen des GATT eingebaut wird. Die zweite Restriktion geht davon aus, daß wir unter dem Druck Frankreichs Assoziationsabkommen nur mit einer kleinen Anzahl

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von Prof. Dr. H.-G. Schlotter, Göttingen. Leiter der Diskussion: M. Tracy, Paris.

von Ländern geschlossen haben. Viele Länder betrachten diese Präferenzabkommen als Verstoß gegen das GATT. Auch hier hätte ich gerne Auskunft, wie diese Haltung der EWG mit den Vorschriften des GATT vereinbar ist. Schließlich die USA! Sie schleppen seit Gründung des GATT einen sogenannten Hard Core Waiver mit sich, mit dem sie im Bereich der Agrarpolitik sämtliche ihr nützlich erscheinenden restriktiven Maßnahmen bis zu quantitativen Einfuhrregelungen durchführen können. Ich bin der Meinung, daß die USA nunmehr auf diesen Hard Core Waiver verzichten müßten. Denn solange die USA in der Lage sind, völlig autonom ihre Agrareinfuhrströme zu regeln, kann man in der Welt nicht daran glauben, daß jemals die großen Mächte in der Lage sind, eine internationale Zusammenarbeit im Bereich der Agrarpolitik zu realisieren.

H. v. Verschuer, Brüssel:

Unstrittig ist die Weltbank ein Träger der internationalen Agrarpolitik. Aber wenn wir die Weltbank in die Betrachtung einbeziehen, müssen wir den einen oder anderen Träger auch noch hinzunehmen. Das ergibt sich in dem Moment, in dem man die Untersuchung auf den Bereich der Entwicklungsländer ausweitet, möglicherweise auch auf die Staatshandelsländer. Die jetzige Untersuchung hat sich bewußt auf den engeren Bereich derjenigen Träger beschränkt, die für die nationale Agrarpolitik der Industrieländer, insbesondere der westeuropäischen und nordamerikanischen, unmittelbar relevant sind.

Zu den Fragen von Herrn Engel möchte ich zunächst sagen, daß das Bild, das ich von der Situation und den Perspektiven einer werdenden internationalen Agrarpolitik entworfen habe, nicht pessimistisch sein sollte, sondern, wie ich hoffe, realistisch war, und realistisch müssen wir sein, wenn wir die nächsten Schritte in Richtung auf eine stärkere internationale agrarpolitische Zusammenarbeit unternehmen wollen. Die Interpretation der Position der EWG im Hinblick auf unser Thema kann ich nicht ganz teilen. Das Instrumentarium der EWG-Agrarpolitik stellt keinen Verstoß gegen das GATT dar. Das System der Abschöpfungen und der Rückerstattungen ist dann für die internationale Zusammenarbeit von Vorteil, wenn sie auf Preisdisziplin auf den internationalen Märkten begründet wird, weil dann diese Instrumente dazu dienen können, diese Preisdisziplin zu respektieren. Freilich ist die Negoziabilität der Instrumente, die die EWG einsetzt, begrenzt. Das gilt aber auch für die meisten Instrumente, die andere Länder agraraußenhandelspolitisch anwenden. In der Vergangenheit ist es stets mißlungen, in der Landwirtschaft echte Zollverhandlungen oder Verhandlungen über mengenmäßige Beschränkungen mit Erfolg durchzuführen, weil die Vielfalt der eingesetzten Instrumente so groß ist, daß diese Verhandlungen nicht zu ausgewogenen allseitigen Zugeständnissen führen können. Man muß ein System finden, in dem Konzessionen bei der Anwendung der Instrumente so gegeneinander abgewogen werden, daß man zu einer solchen Buchführung über die Konzessionen gelangt, die es ermöglicht, zu einem Abschluß zu gelangen. Damit wäre eine Basis für die Willensbildung in der internationalen Agrarpolitik geschaffen.

Der sogenannte Waiver der Vereinigten Staaten ist natürlich ein großer Stein des Anstoßes. Nur die EWG vermag zu erreichen, daß die Vereinigten Staaten diesen Waiver aufgeben, denn dazu bedarf es eines äquivalenten Verhandlungsgewichtes. Daß dieser Versuch der EWG in absehbarer Zeit gelingen wird, ist unwahrscheinlich, denn ein solcher Erfolg wird nur in einer Globalverhandlung erzielbar sein, von der man heute noch nicht sagen kann, wann sie stattfindet.

DIE TRÄGER DER AGRARPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT 1)

von

K.O. N a s s , Brüssel

1	Einleitung	180
2	Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus verfassungsrechtlicher Sicht	181
2.1	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Träger der Agrarpolitik mit eigener Rechtspersönlichkeit	181
2.2	Die Organe der EWG als Träger der europäischen Agrarpolitik	182
2.2.1	Die EWG-Kommission	182
2.2.1.1	Einflüsse ihrer allgemeinen Organisations- struktur auf die Agrarpolitik	182
2.2.1.2	Einflüsse der Agrarpolitik auf ihre allgemeine Organisationsstruktur	183
	- Ressort- und Kollegialitätsprinzip -	
2.2.2	Der EWG-Ministerrat	184
2.2.2.1	Einflüsse seiner allgemeinen Organisations- struktur auf die Agrarpolitik	184
	- Einstimmigkeit und "package deal" -	
2.2.2.2	Einflüsse der Agrarpolitik auf seine allgemeine Organisationsstruktur	185
	- Der "Agrarrat" -	
2.2.3	Das Europäische Parlament	186
2.2.4	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß	186
2.3	Die Mitgliedstaaten der EWG	186
2.3.1	Konsultative Mitwirkung an der agrarpoliti- schen Konzeption der Kommission	187
2.3.2	Amtshilfe beim Vollzug europäischen Agrar- rechts durch die Brüsseler Exekutive	187
2.3.3	Einzelstaatlicher Vollzug europäischen Agrar- rechts	187
2.3.4	Europäisch-nationale Mischkompetenzen nament- lich im Bereich der Agrarstrukturpolitik	188
2.4	Agrarische Selbstverwaltung	188
3	Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus politologischer Sicht	189
3.1	Die Interessenten und ihre Verbände	189
3.1.1	Zur Kritik des Bauernverbandes an der EWG- Agrarpolitik	189

1) Das Referat gibt ausschließlich die persönliche Meinung des
Verfassers wieder.

3.1.2	Copa und EWG-Kommission	189
3.1.3	Die Bauernverbände und der EWG-Ministerrat . .	190
3.1.4	Auswirkungen des Systems der Agrarstützung auf den politischen Einfluß der Verbände	190
3.2	Die Bürokratie	191
3.3	Die Wissenschaft	191
3.4	Die Öffentlichkeit - als Träger europäischer Agrarpolitik?	191
3.4.1	Normale kritische Einstellung gegenüber jed- weder Agrarpolitik	191
3.4.2	Zusätzliche Elemente für eine kritische Haltung der europäischen Öffentlichkeit	192
4	Zur Problematik des Trägerbegriffes	194
4.1	Trägerschaft bei fehlender Transparenz? . . .	194
4.1.1	der Entscheidungsbildung?	194
4.1.2	des Agrarmarkt-Systems?	194
4.2	Trägerschaft und landwirtschaftspolitische Teil-Integration	194

1 Einleitung

Einige Bemerkungen zum Thema vorab:

Was unter "Agrarpolitik" zu verstehen ist, wollen wir im Folgenden nicht untersuchen, nicht einmal hypothetisch definieren; ein jeder möge seine eigene Vorstellung von Agrarpolitik auch für die Dauer dieses Referates bewahren, sofern er nur einverstanden ist, daß ihm nicht die "Träger" alles dessen, was sich legitimerweise als Agrarpolitik ansehen läßt, vorgestellt werden.

Dieses Arbeitsverfahren hat zur Folge, daß die Träger der verschiedenen Facetten der Agrarpolitik nicht ihrem Anteil entsprechend berücksichtigt werden. Vielleicht werde ich zuviel über die Träger der Markt- und zu wenig über die der Sozial- oder auch der Strukturpolitik sagen.

Ich werde mich auch an die Hypothese halten, die ein wenig der gesamten Thematik dieser Tagung zugrundeliegt, nämlich die, es gäbe eine klar abzugrenzende Agrarpolitik, die immer unter im wesentlichen agrarpolitischen Gesichtspunkten zustandekomme und die gegen exogene, etwa außenpolitische Einflüsse, die von Trägern anderer Politiken ausgehen könnten, in statu nascendi jedenfalls abgeschirmt sei. Tatsächlich scheint es umgekehrt zu liegen: die Träger der Agrarpolitik sind zumeist zugleich Träger aller möglicher anderer Politiken, so daß schon die menschliche Natur für eine oftmals sicherlich sachfremde Interpenetration sorgt: Wir haben verfassungsrechtlich jedenfalls nur einen Bundestag, der über den Grünen Bericht wie über die Ostpolitik berät, und wir haben in Brüssel nur eine Kommission, einen Ministerrat und in Luxemburg ein Europäisches Parlament.

Infolge der Interdependenz, ja der weitgehenden Identität der Träger der Agrarpolitik mit den Trägern der politischen Willensbildung schlechthin, ist ihre Zahl so groß, daß schon die vollständige Aufzählung aller derjenigen Organe, Behörden und privatrechtlichen Zusammenschlüsse, die die EWG-Agrarpolitik letzten Endes "tragen", den mir zugewiesenen Rahmen dieses Referates sprengen würde.

"In der EWG" gibt es Agrarpolitik europäischer und nationaler Provenienz. Ich werde im Folgenden mich mit derjenigen Agrarpolitik, die die Mitgliedstaaten aus eigenem Recht vollführen, nicht befassen. Dieser Bereich nationaler Agrarpolitik ist vorhanden, wenngleich er allenthalben an EWG-rechtliche Grenzen stößt, wie etwa das Diskriminierungsverbot, das Gebot freien Warenverkehrs und die ganze Fülle der sektoralen Marktordnungsregeln. Ich muß es mir sogar versagen, die nationale Agrarpolitik sauber von der europäischen abzugrenzen, weil wir dann viel zu lange über die Politik und zu kurz über die Träger sprechen könnten. "Agrarpolitik in der EWG" sei also für uns die Agrarpolitik der EWG, wobei wir voraussetzen, daß es eine Grenze zur nationalen Agrarpolitik gibt, aber offen lassen, wie sie im einzelnen verläuft.

2 Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus verfassungsrechtlicher Sicht

2.1 Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Träger der Agrarpolitik mit eigener Rechtspersönlichkeit

Damit ist bereits der - wenn man so will - einzige Träger der europäischen Agrarpolitik genannt: Die EWG selbst. Auch auf die Gefahr hin, Selbstverständliches über Gebühr auszubreiten, sei diese These mit einigen Strichen illustriert:

Die EWG ist Träger; denn sie hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist einmal ein Völkerrechtssubjekt - die Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens werden diesmal vom Ministerrat im Namen der Gemeinschaft, nicht mehr wie 1962/63 von den sechs Mitgliedstaaten geführt. Die EWG ist aber zugleich - und dadurch unterscheidet sie sich von anderen internationalen Organisationen herkömmlicher Struktur - Träger politischer Macht - die sich als Rechtsprechung oder als Rechtsetzung, gerade in der Agrarpolitik aber auch als vollziehende und gestaltende Verwaltung äußert.

Der weitaus überwiegende Teil der Agrarpolitik der EWG ist in die Gestalt formeller Gesetze europäischen Charakters gekleidet. Dieses europäische Recht tritt ohne Transformation in nationales Recht, nach der Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt unmittelbar im gesamten Gebiet der Gemeinschaft in Kraft. Die europäischen Normen binden die jeweiligen Normadressaten, mögen das die Staaten der EWG oder die Bürger dieser Staaten - wie Bauern, Händler, Importeure oder Verbraucher - sein. Das europäische Recht wird teils sogar von Organen der EWG selbst, überwiegend freilich für die EWG von den Mitgliedstaaten angewandt und wenn erforderlich durchgesetzt. Es ist dem Inhalt der Agrarpolitik nicht immer gut bekommen, daß der EWG wesentlich mit ihrer Hilfe Äußerungsformen hoheitlicher Gewalt zuwachsen. Jedoch ist kein Zweifel möglich (und es ist teils banal, teils aber auch atemberaubend festzustellen): Hauptträger der Agrarpolitik in der EWG ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eigene Rechtspersönlichkeit und als selbständige politische Kraft.

2.2 Die Organe der EWG als Träger der europäischen Agrarpolitik

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft handelt durch ihre Organe - in erster Linie also durch die Europäische Kommission und durch den Ministerrat. Im wesentlichen diese beiden Organe machen die EWG nicht nur agrarpolitisch sondern in allen Bereichen europäischer Kompetenz handlungsfähig. Ihre vertraglich vorgeschriebene organisatorische Struktur, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten, ihr Zusammen- oder Gegenspiel kann ich hier nicht erörtern.

2.2.1 Die EWG-Kommission

Vielmehr möchte ich thesen- und stichwortartig zunächst am Beispiel der Kommission auf zwei Tendenzen aufmerksam machen: Inwieweit hat die Struktur der Kommission als Trägerin der Agrarpolitik diese Politik inhaltlich mitbestimmt? Und die Gegenfrage: Inwieweit hat die Agrarpolitik die Natur der EWG-Kommission verwandelt?

2.2.1.1 Einflüsse ihrer allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik

Die Struktur der Kommission fand auf vielfältige Weise ihren Niederschlag in der von der Kommission vertretenen Politik:

- a) Denn diese Struktur gibt der Kommission die Chance einer rationalen, das heißt an den sachlichen Notwendigkeiten orientierten Politik. Oder anders ausgedrückt: Die Kommission hat die Chance, ihre Maßnahmen gleichgewichtig auf die in sich widersprüchlichen, miteinander weitgehend unvereinbaren agrarpolitischen Ziele des Artikels 39 EWGV (Produktivitätssteigerung, angemessenes Erzeuger-einkommen, angemessene Verbraucherpreise u.a.) auszurichten. Sie hat die Chance einer Politik, die keine dieser Wertvorstellungen einseitig zu Lasten der anderen Wertvorstellungen hervorhebt.

Diese Chance verdankt die Kommission einmal der Unabhängigkeit ihrer neun Mitglieder, die von der Regierungskonferenz, die sie berief, nicht wieder abgesetzt werden können; sie verdankt sie ferner der Tatsache, daß sie prinzipiell zur europäischen Agrarpolitik "nur" durch Vorschläge beiträgt, über die der Ministerrat erst noch endgültig beraten und beschließen muß. Ihr Vorschlag aus dem Jahre 1963, die sechs verschiedenen Getreidepreise unverzüglich und ohne Zwischenstufen zu vereinheitlichen, das als (dritter) Mansholtplan bekannt gewordene und als revolutionär empfundene Agrarmemorandum des Jahres 1968, ja selbst die relativ bescheidenen Vorschläge zur Korrektur der Preise landwirtschaftlicher Güter des Jahres 1969 - hätte wohl kaum ein anderes politisches Gremium vorlegen und überleben können. Struktur und Funktion der EWG-Kommission eröffnen bei gegebenen Zielen die Chance einer objektiven Politik.

- b) Die Kommission fungiert aber teilweise auch insofern als Trägerin der Agrarpolitik als es sich nicht um die Konzeption, sondern die Exekution dieser (von Kommission und Rat gemeinsam beschlossenen) Politik handelt. Von Trägerschaft durch Verwaltungsvollzug zu sprechen, erscheint insoweit berechtigt, als dieser Vollzug nicht

bloße Gesetzessubsumtion ist, sondern wie z.B. bei der Festlegung der finanziellen Hilfen für den Export von Agrarerzeugnissen Elemente verwaltungsmäßigen oder gar politischen Ermessens enthält. In diesem Bereich könnte sich die zentrale Position der Kommission leicht in wirklichkeitsfernen Beschlüssen niederschlagen. Nehmen Sie als Beispiel die Strukturpolitik, in der ja die Kommission, z.B. als Instanz zur Vergabe der Mittel des Ausrichtungsfonds, durchaus ein hörbares Wort mitzureden hat. Europäische Beihilfen für das Projekt eines Schlachthauses in Bayern oder für die Umwandlung einer Mischkultur in Italien zu einem reinen Weinbaugebiet können von einer zentralen Instanz beim besten Willen ihrer Beamten nicht in Kenntnis aller jeweils relevanten Einzelheiten vergeben werden. Die Heterogenität der Strukturen nimmt nicht nur auf dem Felde der Agrarpolitik der zentralisierten politischen Macht ein Gutteil ihrer Effizienz. Die zentrale Position der Kommission erschwert es, daß auch solche Maßnahmen sachgerecht ergehen, bei denen regionale, d.h. fern vom Entscheidungszentrum bestehende Faktoren für die jeweilige Maßnahme bestimmend sein sollten.

2.2.1.2 Einflüsse der Agrarpolitik auf ihre allgemeine Organisationsstruktur - Ressort- und Kollegialitätsprinzip -

Das waren zwei Beispiele dafür, wie die organisatorische Struktur der Kommission auf den Inhalt der europäischen Agrarpolitik einwirkt. Machen wir jetzt die Gegenprobe: Welchen Einfluß hat die europäische Agrarpolitik auf die EWG-Kommission genommen?

Auch hier nur ein Beispiel:

Wie Sie wissen, ist die Europäische Kommission ein Gremium von neun Persönlichkeiten, dessen Beschlüsse kollegial mit Mehrheit gefaßt werden. Keiner der Mitglieder der Kommission hat ein eigenes Ressort in dem Sinne, daß ihm damit eine auch nach außen hin abgegrenzte politische Verantwortung obläge. Vizepräsident Mansholt trägt zwar innerhalb der Kommission eine besondere Verantwortung für die Agrarpolitik, die aber an sich wie alle übrigen politischen Entscheidungen in allen ihren Einzelheiten eines Beschlusses der Kommission bedarf.

Ohne Frage ist es insbesondere der Agrarpolitik zuzuschreiben, daß die Ressortverantwortlichkeit gegenüber der Verantwortung, die jedes Kommissionsmitglied für die gesamte Integrationspolitik zu tragen hat, immer stärkeres Gewicht gewann. Das technische Gewand, in das die Regeln der Agrarverwaltungswirtschaft gekleidet sind, gab den Fachleuten der Generaldirektion "Landwirtschaft" und dem Agrarkommissar ein Prae bei allen Diskussionen über die einzuschlagende Politik. Seinen Kollegen in der Kommission, die ja auch noch für den übrigen Teil der Wirtschaftsgemeinschaft wirken mußten, war es schon aus zeitlichen Gründen unmöglich, auch nur an allen Beratungen mit den Verbänden und Regierungen der Mitgliedstaaten teilzunehmen, die auf höchster Ebene der Konzeption vorausgingen.

Demgemäß war das kollegiale Gremium Kommission im Europäischen Ministerrat recht bald häufig nur von dem zuständigen Kommissionsmitglied vertreten. Dieser konnte und wollte sich im Rat nicht in allen Fällen darauf beschränken, den von der Kommission als Kollegium verabschiedeten Vorschlag stereotyp zu wiederholen. Er mußte - sollte die Sache nicht leiden - dem Gang der Beratungen entsprechend

neue Vorstellungen entwickeln, so daß die Kommission ohne eigene Anschauung der Beratungen vielfach nur die Entwicklung nachträglich billigen konnte.

Vollends bei der Exekution der Agrarmarktordnungen, soweit sie überhaupt in die Brüsseler Kompetenz fällt, wurde das Kollegium der Kommission meist nur förmlich, oftmals geradezu fiktiv eingeschaltet. Es ist den Kommissionsmitgliedern allein schon physisch unmöglich, täglich oder gar mehrmals täglich zusammenzutreten oder die mehreren hundert wöchentlich anfallenden Entscheidungen auch nur im schriftlichen Umlaufverfahren mit Hilfe ihrer Kabinette zu bewältigen. Sicherlich hätte es längst nahegelegen, die Kommission selbst von einem Großteil der exekutiven Aufgaben auch de jure etwa zugunsten eines Landwirtschaftsamtes zu entlasten. Das hätte aber nach überwiegender Meinung dem EWG-Vertrag widersprochen. Die Agrarpolitik, wie sie in Brüssel entstanden ist, hätte einen neuen "Träger" gebraucht. Da das nicht möglich war, beeinflusste sie den alten unzulänglich gewordenen "Träger" - die Kommission. Die Kommission erteilte dem Vizepräsidenten Mansholt und teilweise sogar einzelnen Beamten der Generaldirektion Landwirtschaft ein Mandat zum Erlaß zahlreicher Maßnahmen, deren Verwaltungscharakter mehr oder weniger eindeutig ist. Unter dem Mantel kollegialer Entscheidungen wurde die vorherige kollegiale Beratung geopfert und hielt das Ressortprinzip in Brüssel Einzug.

2.2.2 Der EWG-Ministerrat

Die wechselseitigen Einflüsse zwischen Agrarpolitik und der Struktur ihrer Träger lassen sich ebenfalls am Beispiel des Ministerrates nachweisen.

2.2.2.1 Einflüsse seiner allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik - Einstimmigkeit und "package deal" -

Zusammensetzung und Beschlußverfahren des Rates haben sich auf den Inhalt der europäischen Agrarpolitik ausgewirkt. Dabei sind sämtliche Marktordnungen und die weitaus meisten Beschlüsse zu ihrer Anwendung oder Durchführung einstimmig verabschiedet worden. Diese Einstimmigkeit der Ratsbeschlüsse war für die ersten großen Verordnungen über Getreide und Veredelungserzeugnisse von 1962/63 noch vertraglich geboten. Im Januar 1966 war sie praktisch zur Voraussetzung für die Beilegung der großen EWG-Krise gemacht worden. Entscheidungen, die von einem der Mitgliedsländer für lebenswichtig gehalten wurden, sollten einstimmiger Beschlußfassung unterworfen, Frankreich sollte damit die Rückkehr in den Rat erleichtert werden. Seither stehen in der Verfassungs- und Verfahrenspraxis der EWG Butterberg und Zuckerquote in unmittelbarem Zusammenhang mit der Staatsräson.

Es wäre einseitig, alle inhaltlich fragwürdigen Entscheidungen des Ministerrates dem Prinzip einstimmiger Beschlußfassung anzulasten. Auch unter der Herrschaft von Mehrheitsabstimmungen könnte beispielsweise nicht immer nur einer der Sechs überstimmt, müßte auf mittlere und längere Sicht ein Ausgleich der Interessen aller sechs Beteiligten gefunden werden. Dieser Ausgleich würde auch unter dem Regime mehrheitlicher Entscheidungen vermutlich dadurch ermöglicht, daß im Grunde nicht zusammenhängende Fragen wie Braugerstenprämie und Hanfmarktordnung gleichzeitig entschieden und jedem Ratsmitglied die

Konzession auf dem einen Gebiet durch gleichzeitige Erfolge im anderen Bereich honoriert wird. In diesem "Package deal" liegt gleichzeitig die Chance zu einer fortschrittlichen, aber auch die Gefahr einer Agrarpolitik, die nationale Fehlentscheidungen kumuliert.

Weniger der Abstimmungsmechanismus als der Geist, der ihn handhabt, prägt sich in der europäischen Agrarpolitik aus. Es hat Jahre gegeben, in denen integrationspolitisches Engagement den Rat zu einem Gemeinschaftsorgan werden ließ, in dem jede nationale Delegation nicht das kleinste, sondern das größte gemeinsame Vielfache anstrebte.

Es hat dann Jahre gegeben, in denen die voneinander abweichenden nationalen Gesichtspunkte hervorgekehrt wurden - in denen das Gemeinschaftsorgan Ministerrat in Richtung einer Regierungskonferenz auseinanderstrebte. Statt vom "point of no return" sprach man von "juste retour", statt von "Solidarität" vom "Verursachungsprinzip". Um die Unterschrift aller Beteiligten unter die Finanzierungsverordnungen zu erhalten, konzidierte der Ministerrat noch im Frühjahr 1970 den Franzosen hohe Weinpreise und den Italienern praktisch unbeschränkten Anbau neuer Rebstöcke (zu hohen Preisen), obwohl schon im Augenblick der Beschlußfassung kein Zweifel sein konnte, daß gerade diese Kombination die finanzielle Verantwortung der Gemeinschaft später einmal vor Probleme stellen wird.

Heute - da die Ernte der Marktordnungen eingebracht ist - steht der Agrarministerrat vor der Alternative, im preis- und strukturpolitischen Immobilismus zu verharren und damit zum Exekutivorgan seiner eigenen früheren Politik zu entarten oder aber - vielleicht unter neuen, etwa von den England-Verhandlungen oder auch von bestimmten Entwicklungen innerhalb der EWG ausgehenden Impulsen - sich darauf zu besinnen, daß auch in der Agrarpolitik nichts ein für allemal abschließend geregelt sein kann.

2.2.2.2 Einflüsse der Agrarpolitik auf seine allgemeine Organisationsstruktur

Keine Frage, daß auch die Agrarpolitik ihrerseits das Gesicht des Rates entscheidend mitgeprägt hat. Auch dies - der Einfluß von der Sache auf die Institution - wäre eine gesonderte Studie wert. Am hervorstechendsten ist sicherlich die Herausbildung eines besonderen "Agrar"-Rates, nach dessen Vorbild sich dann Sozial-, Verkehrs- und sogar technische Räte entwickelt haben. Sie alle sind de jure Tagungen des einen Ministerrates, nur sind die sechs Regierungen durch jeweils andere Fachminister vertreten. Da es sich um einen Rat handelt, mag er auch gleichzeitig in mehreren Fachbereichen nebeneinander tagen, werden dringende Agrarverordnungen, die von der Bürokratie zu sogenannten A-Punkten aufbereitet worden sind, zur Not auch im Spezial-Ministerrat für Entwicklungspolitik ohne Diskussion verabschiedet.

Im Agrarrat kommen die Minister untereinander häufiger zusammen als ein normaler höherer Beamter mit seinem Behördenchef. Im Agrarrat bildete sich eine besondere Solidarität der Agrarminister gegenüber den Außen- aber natürlich auch gegenüber den Finanzministern heraus. Umgekehrt mag es vorkommen, wenn eine Einigung im Agrarrat gar nicht gelingen will, daß auf die Möglichkeit hingewiesen wird, die Angelegenheit in Gegenwart der Wirtschafts- und Finanzminister weiter zu erörtern.

Das hat schon mancher Unlust zu entscheiden nachgeholfen. Denn die Agrarminister achten darauf, daß die Agrarpolitik nicht in die Hände nichtzuständiger Politiker übergeht, und mindestens der jeweilige präsidierende Landwirtschaftsminister entwickelt ein natürliches Eigeninteresse, die Aktionsfähigkeit "seines" Rates zu demonstrieren.

Wenn die Agrarminister nachts den Außen- und Wirtschaftskollegen über den Stand ihrer Uneinigkeit berichten, dann mögen sie gemischte Gefühle bewegen: Zu Recht fühlen sie sich nicht als Untergruppe sondern als gleichrangiges Gremium. Aber sie werden auch dankbar sein, daß die gegen unmittelbare Volkskritik abgeschirmteten Außenminister ihnen letztlich einen Teil der Verantwortung für den nächtlichen Kompromiß abnehmen.

2.2.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist verfassungsrechtlich sicherlich insoweit als Träger der Europäischen Agrarpolitik zu bezeichnen, als es zu den Beschlüssen des Rates konsultiert wird. Das ist bei allen Marktordnungen obligatorisch, bei dem sogenannten dritten Mansholt-Plan fakultativ geschehen. Aber es ist doch mindestens von Fall zu Fall unterschiedlich, inwieweit das Votum des Europäischen Parlamentes tatsächlich eingeht in den endgültigen Beschluß des Rates. Dem abschließenden Beschluß im Ministerrat geht ja ein oftmals jahrelanger Beratungsprozeß voraus, zu dem das Parlament allenfalls ein einmaliges Votum abgibt, in den es aber seiner Natur nach nicht in jeder Phase laufend eingeschaltet sein kann.

Ein Agrarmarkt, der nach dem Vorbild einer Zentralverwaltungswirtschaft geordnet ist, bedarf fortlaufender Entscheidungen, zu denen parlamentarische Gremien nicht in der Lage sind. Das Problem parlamentarischer Mitwirkung stellt sich insoweit nicht im Bereich der Entscheidung, sondern der Kontrolle. Es wäre im übrigen einmal prüfenswert, welche der agrarpolitischen Entscheidungen, an denen das Europäische Parlament mitzuwirken beansprucht, im nationalen Verfassungssystem der Mitgliedsländer durch Rechtsverordnung erlassen werden und damit ohne unmittelbare parlamentarische Beteiligung zustandekommen.

Jedenfalls scheint mir wesentlicher als der Einfluß des Europäischen Parlaments auf den Rat der Beitrag der europäischen Abgeordneten zur Meinungsbildung in ihren Heimatparlamenten und Hauptstädten zu sein. So entsteht eine mittelbare Einwirkung auf die Mitglieder des Ministerrates.

2.2.4 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Soweit der Wirtschafts- und Sozialausschuß - eine Art europäischer Wirtschaftsrat mit dem Charakter eines EWG-Organs - zu den Vorschlägen der Kommission konsultiert wird, ist er ebenfalls als Träger der europäischen Agrarpolitik anzusehen; jedenfalls immer dann, wenn die von ihm entwickelten Vorstellungen in den Text direkt oder indirekt eingehen, den der Europäische Ministerrat schließlich verabschiedet.

2.3 Die Mitgliedstaaten der EWG

In dem Maße, in dem die Sitzungen des Ministerrates sich zu Konferenzen nationaler Regierungsdelegationen entwickeln, mag es nahelie-

gen, statt des Gemeinschaftsorgans "Rat" die Mitgliedstaaten als Träger der im Rat verabschiedeten Agrarverordnungen anzusehen. Aber die Mitwirkung der Staaten als Gründer und letztlich Träger der Gemeinschaft beschränkt sich nicht auf die ihnen im Ministerrat zugeteilte Rolle. Stark vereinfacht lassen sich vier weitere Formen mitgliedstaatlicher Einflußnahme auf europäische Agrarpolitik aufzeigen:

2.3.1 Konsultative Mitwirkung an der agrarpolitischen Konzeption der Kommission

Die Mitwirkung bei der Konzeption der Agrarpolitik, wie sie erstmalig im Juli 1958, wenige Monate nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages, auf der Landwirtschaftskonferenz zum Ausdruck kam, die in Stresa unter dem Vorsitz der EWG-Kommission abgehalten wurde. Dieser Konferenz folgten die ersten großen Agrarvorschläge der Kommission. Seither befragte die Kommission vor mancher größeren Vorlage an den Rat die Mitgliedstaaten durch Besprechungen in den Hauptstädten oder durch Sachverständigensitzungen in Brüssel.

2.3.2 Amtshilfe beim Vollzug europäischen Agrarrechts durch die Brüsseler Exekutive

Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei demjenigen Teil des Vollzuges der Marktordnungen, also der Verwaltung des Agrarmarktes, der von Brüssel zentral erfolgt, und zwar

- entweder durch Übermittlung von Daten, die beispielsweise für die Fixierung der Preise und täglich wechselnden Abschöpfungen durch die Kommission konstitutiv sind. (Die Ermittlung dieser Daten eröffnet manchmal den Mitgliedstaaten de facto-Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidung der Kommission: Welche Menge, welcher Markt, welcher der kurzfristig schwankenden Marktpreise sind repräsentativ für die Ermittlung der Marktpreise eines Produktes - von solchen Fragen kann manches abhängen.)
- oder als Verwaltungsausschuß durch Teilhabe an der Kommissionsentscheidung selbst, etwa über die vierteljährliche Abschöpfung auf Geflügeleinfuhren oder die Beihilfe für den Getreideexport in dritte Länder.

Solche Verwaltungsausschüsse sind bei der Kommission für alle Agrarprodukte, die einer Marktordnung unterliegen, gebildet worden; sie tagen für die wichtigsten Produkte wöchentlich einmal, beraten über Verordnungsentwürfe der Dienststellen der Europäischen Kommission und präjudizieren durch ihr Votum in gewisser Weise, die hier nicht im einzelnen erörtert werden kann, die anschließende Entscheidung der Kommission.

2.3.3 Einzelstaatlicher Vollzug europäischen Agrarrechts

Die Exekution des Gemeinschaftsrechts durch nationale Verwaltung, z.B. obligatorische und erst recht fakultative Interventionen auf dem Markt sowie Kontrolle der Ein- und Ausfuhr. National divergierenden Verwaltungspraktiken (wie z.B. Beschränkung von Einfuhrgenehmigungen auf national zugelassene Importeure) haben lange Zeit das Zusammenwachsen der Agrarmärkte erschwert. Vielleicht wird die Bedeu-

tung der nationalen Administration europäischer Normen an einem Satze wie diesem klar: Wenn ein Privatmann gegen europäische Normen verstößt, so ist das in der Regel nur möglich über die Täuschung nationaler Beamter, die diese Normen vollziehen.

2.3.4 Europäisch-nationale Mischkompetenzen namentlich im Bereich der Agrarstrukturpolitik

Der große Bereich derjenigen nationalen Zuständigkeit, der sich schlagwortartig vielleicht als "Mischverwaltung" umreißen ließe. Dazu ist die gesamte Beihilfenpolitik zu rechnen, die verbindlichem Vertragsrecht unterworfen ist, also den Getreidepreisausgleich durch das EWG-Anpassungsgesetz ebenso wie die Erstattungen für die Verluste der deutschen Landwirtschaft durch die Aufwertung der Deutschen Mark. Hierher gehört auch derjenige Teil der Agrarstrukturpolitik, der sich nationaler Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe bedient.

Hier in der Strukturpolitik sind sonst die einzelstaatlichen Kompetenzen nach wie vor dominierend. Zwar hat die EWG-Kommission die verschiedensten Ansätze zu einer stärkeren gemeinschaftlichen Orientierung der Agrarstrukturpolitik gemacht. Aber die Praxis des bei der Kommission aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildeten Agrarstrukturausschusses, der sich lange Zeit mit der Klärung von Begriffsbestimmungen befaßte, blieb erheblich hinter den Erwartungen zurück, die die Ratsentscheidung vom 4. Dezember 1962 hier und da geweckt haben mochte. Von ihrem Recht, nach Anhörung des Agrarstrukturausschusses konkrete Empfehlungen bzw. Stellungnahmen an die Staaten zu richten, hat die Kommission so gut wie keinen Gebrauch gemacht. Spätere Versuche, wie insbesondere das Projekt der Gemeinschaftsprogramme, konnten die Hürden des Ministerrates nicht nehmen.

Das grundlegende Reformprogramm der Kommission, das als Mansholt-Plan bekannt geworden ist, liegt auch 1970 dem Ministerrat noch zur Beratung vor. Die meisten Maßnahmen dieses Planes, wie z.B. Landabgabepremien, Altersrenten, gehören in den Bereich, der ebenso wie die gesamte Politik der regionalen Infrastruktur bis jetzt rein einzelstaatlichen Charakter trägt. Die im Mansholt-Plan enthaltenen Vorstellungen haben inzwischen in mancherlei Hinsicht auf die nationalen Agrarstrukturpolitiken mittelbar eingewirkt. Ob und inwieweit die Ziele und Mittel des Mansholt-Planes in Beschlüssen des Europäischen Ministerrates rechtlich verbindliche Gestalt annehmen werden, kann heute noch nicht gesagt werden.

Der Anteil, den Preise und einkommenswirksame Subventionen am landwirtschaftlichen Einkommen haben, ist von Mitgliedsland zu Mitgliedsland verschieden. Dementsprechend sind die Träger von Agrarpolitik in dem einen Staat europäischer als in dem anderen. Letztlich könnte nur eine Zusammenstellung aller einkommenswirksamen Maßnahmen Aufschluß über den nationalen Anteil an der Agrarpolitik liefern.

2.4 Agrarische Selbstverwaltung

Der Anteil der agrarischen Selbstverwaltung an der Durchführung der europäischen Agrarpolitik soll hier nur erwähnt, nicht aber beschrieben werden. Interventionen durch Erzeugergemeinschaften auf dem Gemüse- und Obstmarkt sowie die durch öffentliche Mittel finanzierte

private Lagerhaltung gehören in diesem Zusammenhang, den im einzelnen aufzuhellen gesonderten Untersuchungen vorbehalten werden muß.

3 Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus politologischer

Sicht

3.1 Die Interessenten und ihre Verbände

3.1.1 Zur Kritik des Bauernverbandes an der EWG-Agrarpolitik

Seit der Schutzzollpolitik des ausgehenden vorigen Jahrhunderts ist Agrarpolitik nicht ohne eine wie auch immer geartete Beteiligung der Interessenten, also der von der Agrarpolitik Betroffenen, und das hieß oft Begünstigten gemacht worden. Freilich war und ist nicht jede Ein-Wirkung auf die Agrarpolitik auch eine Mit-Wirkung, die den Verband zum Träger der Agrarpolitik werden ließe. Auch die europäische Agrarpolitik hat etwa im Deutschen Bauernverband gewiß nicht unterschiedslos Unterstützung gefunden. Die Öffnung der Grenzen des heimischen Marktes für die Erzeugnisse der Nachbarn erschien Vielen problematisch, eine Senkung des deutschen Getreidepreises auf ein mittleres europäisches Niveau entwickelte sich zum beherrschenden Thema der gesamten innerpolitischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik, eine europäische Diskussion der deutschen Milchsubventionen und vieles andere mehr stieß auf heftige Kritik der einschlägigen Kreise. Selbst von seiner nur schwach institutionalisierten Beteiligung einmal abgesehen, läßt sich sicherlich nicht sagen, daß der Deutsche Bauernverband sich selbst als Träger der europäischen Agrarpolitik betrachten würde.

3.1.2 Copa und EWG-Kommission

Immerhin haben sich die 11 Bauernverbände der sechs EWG-Staaten zu einem Dachverband zusammengefunden, der unter seiner französischen Abkürzung "Copa" bekannt ist. Angesichts der unterschiedlichen Agrarstrukturen kann dieser europäische Zusammenschluß nur heterogener Natur sein. Insbesondere solange es eine gemeinsame Marktpolitik der EWG noch nicht gab, war es daher nicht leicht, alle Mitglieder des Verbandes auf eine gemeinsame Linie festzulegen. Soweit das gelungen ist, kam dem Votum des europäischen Verbandes freilich gerade wegen der divergierenden Interessen seiner Mitglieder besonderes Gewicht zu. Ähnlich ist die Lage heute noch in der Strukturpolitik. Einstimmige Stellungnahmen der Copa werden bei der Europäischen Kommission nicht überhört.

Allerdings wirkt die Copa nicht förmlich an den Brüsseler Entscheidungen mit. In den Verwaltungsausschüssen ist sie nicht vertreten, in den berufsständischen "Beratenden Ausschüssen", die für verschiedene Produkte gebildet wurden, hat sie, wie der Name schon sagt, rein konsultative Funktionen in meist mehr technischen Fragen. Wichtiger ist vielleicht, daß namhafte Bauernvertreter im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG vertreten und in diesem Gremium durch Art. 47 EWGV aus den übrigen Mitgliedern ein wenig herausgehoben sind. Entscheidend für die Copa ist jedoch letztlich der nicht institutionalisierte persönliche mehr oder weniger regelmäßige Kontakt, insbesondere zwischen der Verbandsführung und Vizepräsident Mansholt.

3.1.3 Die Bauernverbände und der EWG-Ministerrat

Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die Gesamtsituation der europäischen Integration, daß die Aktivität der Copa in erster Linie auf die Europäische Kommission gerichtet ist. Sobald ein förmlicher Vorschlag der Kommission beim Europäischen Ministerrat eingegangen ist, läßt sich hier zu einem gewissen Grade eine Renationalisierung der Verbandstätigkeit feststellen. Die nationalen Verbände - unter Umständen gestützt auf die Entschließungen der Copa - richten von diesem Zeitpunkt an ihre Aktivität wieder auf ihre Regierung bzw. auf deren Delegation im Ministerrat, nicht aber auf den Rat als Ganzes. Fast möchte man es eine integrationspolitische Sternstunde nennen, als der Präsident des "Agrar"-Rates einmal eine Delegation von Landwirten empfangen konnte, die in Brüssel vor dem Ratsgebäude demonstriert hatten. Wie stark der Einfluß der nationalen Verbände auf die einzelstaatliche Position im Ministerrat ist, ist letztlich kein Problem europäischer Untersuchung mehr, sondern der Politologie des jeweiligen Landes. Dabei wären die verschiedenen Aktionstechniken zusammenzustellen, derer nationale Verbände sich bedienen, und die von der action directe bis zur "Unterwanderung" des Parlamentes durch verbandstreue Abgeordnete reichen mögen.

Im Grunde werden die Einwirkungsmöglichkeiten auf den europäischen Teil der Agrarpolitik jedenfalls nicht stärker sein als die Möglichkeiten, den in nationaler Verantwortung verbliebenen Teil zu beeinflussen; denn die besondere Verhandlungssituation in dem internationalen Gremium des Ministerrates dient dann und wann dem Minister doch als Alibi für einen ungern gesehenen Beschluß und mag ihm damit eine größere Bewegungsfreiheit gegenüber den Interessenten verschaffen. Das Gewicht nationaler Verbände auf Brüsseler Ratsbeschlüsse wäre noch schwächer, wenn die vertragliche Regel der Mehrheitsbeschlüsse nicht mehr die praktische Ausnahme wäre.

3.1.4 Auswirkungen des Systems der Agrarstützung auf den politischen Einfluß der Verbände

Alles in allem zögere ich, gegenwärtig die in Verbänden organisierte Landwirtschaft als "Träger" der europäischen Agrarpolitik zu bezeichnen. Soweit sie es sein sollte, ist ihr Einfluß jedenfalls nicht institutionalisiert und daher weniger leicht zu ermitteln. Letztlich liegt das vielleicht in der Natur oder der bisherigen Praxis der europäischen Marktordnungen.

Wenn der jährlichen amtlichen Festsetzung fiktiver Garantiepreise, an denen sich sodann die Höhe direkter Subventionen aus dem Staatshaushalt bemißt, eine obligatorische Konsultation über die Lage der Landwirtschaft vorausgeht, ist die Mitwirkung der organisierten Interessen an der agrarpolitischen Willensbildung vielleicht erkennbarer. Die mittelbare Übertragung des Einkommens der Verbraucher auf die Landwirte über ein für allemal fixierte Mindestpreise (mit staatlicher Abnahmegarantie) scheint deren Mitwirkung zeitweise entbehrlich zu machen. Das würde sich ändern, wenn die nominale Höhe der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse ernsthaft jährlich zur Diskussion gestellt würde und wenn von den Preisen - wie ursprünglich im EWG-System angelegt - mithin wieder eine echte Orientierung der Agrarproduktion ausgehen könnte. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 1970 hat darüber hinaus wieder in Erinnerung

gerufen, daß auch das Festhalten an vorjährigen Agrarpreisen bei starkem Preisanstieg im übrigen für die berufsständischen Organisationen der Landwirtschaft Anlaß zu verstärkter Aktivität sein kann.

3.2 Die Bürokratie

Die Rolle der Bürokratie, der Beamten, der "Fach"-experten als Träger der europäischen Agrarpolitik, möchte ich in diesem Kurzreferat eigentlich nur "pro memoria" erwähnen. Dabei ist nicht nur an die eigentliche Exekution durch Interventionsstellen und Grenzbehörden zu denken, von der die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems weitgehend mitabhängt. Unter dem gegenwärtigen Agrarmarktsystem, das einen Spruch des Europäischen Gerichtshofes über die Tarifizierung von Putensterzen erforderlich machte, fällt dieser Exekution ein besonderes Gewicht zu.

Wichtiger für unser Thema wäre es darzulegen, inwieweit die Bürokratie die politischen Entscheidungen durch Aufbereitung des Stoffes und durch mehr oder weniger überschaubare Fragestellungen präjudiziert - und zwar gerade auch in den Fällen, die nicht im schriftlichen Umlaufverfahren der Kommission oder als sogenannte A-Punkte des Ministerrates, sondern durchaus erst nach mündlicher Beratung von einem politischen Gremium verabschiedet werden. Weder unter der europäischen noch unter der einzelstaatlichen Beamtenschaft werden diejenigen sehr zahlreich sein, die mit allen Details in jedem landwirtschaftlichen Sektor in gleicher Weise vertraut sind. Die Modalitäten der Intervention durch Erzeugerorganisationen auf dem Obst- und Gemüsemarkt, der Unterschied zwischen obligatorischer und fakultativer Intervention für Rinder und Rindfleisch sowie die Produktionskostenerstattung für sogenannten Chemiezucker erfordern jeweils den ganzen Fachmann. Damit gerät die Agrarpolitik in die Gefahr, die ein zu starker Experteneinfluß immer mit sich bringt, insbesondere die der Überschätzung des Details, des Verlustes der Transparenz des Systems und der praktischen Verringerung des Ermessensspielraums an der politischen, parlamentarisch verantwortlichen Spitze.

3.3 Die Wissenschaft

Ein viel zu kurzes Wort zur Wissenschaft. Als Bismarck am 2.5.1879 im Reichstag die Schutzzollvorlagen begründete, erklärte er, bei der Beurteilung wirtschaftlicher Tatsachen ließen ihn die abstrakten Lehren der Wissenschaft völlig kalt, er urteile nach der Erfahrung, die wir erlebten. Solche Urteile sind heute selten geworden. Verheißungsvoll war der anfängliche Beitrag, den die Wissenschaft in Form des berühmten Getreidepreisgutachtens in den Start- und Sternstunden der europäischen Agrarpolitik geliefert hat. Seither hat ein nicht gerade transparentes und in zahlreiche Einzelregelungen zersplittertes System landwirtschaftlicher Marktordnungen dem Wissenschaftler zusätzliche Aufgaben gestellt, will er nicht in dieselbe Abhängigkeit wie der Politiker von dem bürokratischen Experten geraten, der die einzelnen Bestimmungen entwickelt und täglich anzuwenden hat.

3.4 Die Öffentlichkeit - als Träger europäischer Agrarpolitik?

3.4.1 Normale kritische Einstellung gegenüber jedweder Agrarpolitik

Daß die öffentliche Meinung eine Agrarpolitik, die ja zur Umvertei-

lung eines Teils des Volkseinkommens führt, einhellig bejaht, wird in Vergangenheit und Gegenwart nicht häufig der Fall sein. Wenn die Politik einmal begonnen hat, sich des persönlichen Schicksals ganzer Berufsgruppen anzunehmen, ist sogar mancher Angehöriger dieser Gruppe geneigt, persönliches Mißgeschick dem Staat anzulasten; Zufriedenheit der Landbevölkerung oder gar der Interessenverbände mit der jeweiligen Agrarpolitik läuft weitgehend der menschlichen Natur zuwider; Unzufriedenheit der Begünstigten selbst ist keine Besonderheit der europäischen Agrarpolitik. Auch würde eine vergleichende Untersuchung der Reaktion der Verbraucher der westlichen Länder auf die jeweilige Agrarpolitik vermutlich ebenso viel Unzufriedenheit über die Politik wie Vorurteile gegenüber dem Bauernstande selbst zutage fördern.

Schließlich erscheint es mir "normal", daß agrarpolitische Schutzsysteme bedeutender Agrarimportländer auf internationale Kritik stoßen, und zwar selbst dann, wenn die heimische Landwirtschaft nicht über einen Außenschutz, sondern im wesentlichen nur durch direkte Subventionen gestützt wird. Die zeitweise weltweite Unruhe wegen der EWG-Agrarpolitik, die sowohl von dem Einfuhrregime der EWG wie aber vor allem von dem europäischen System der Exporterstattungen ausging, verliert im Zusammenhang gesehen mit den Praktiken anderer großer Erzeuger oder Konsumenten landwirtschaftlicher Produkte an Dramatik, wie sie in Ausdrücken wie "Hähnchenkrieg" zeitweilig zum Ausdruck kam.

3.4.2 Zusätzliche Elemente für eine kritische Haltung der europäischen Öffentlichkeit

Andererseits läßt die Heftigkeit der öffentlichen Auseinandersetzung über die europäische Agrarpolitik doch durchaus auf zusätzlichen Zündstoff schließen, der in der EWG-Agrarpolitik enthalten ist. Dieser Zündstoff hat dazu beigetragen zu verhindern, daß die Öffentlichkeit der sechs Mitgliedsländer als Träger der Agrarpolitik bezeichnet werden könnte. Folgende Gesichtspunkte seien kurz aneinandergereiht:

- a) Was die Reaktion der Weltöffentlichkeit betrifft (sofern es die gibt), so gilt sie großenteils dem regionalen Zusammenschluß der Europäischen Gemeinschaft als solchem. Die Ablehnung, auf die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ohnehin in weiten Teilen der Welt gestoßen ist (angeblicher Diskriminierungseffekt, "Graben"-theorie), wurde im agrarpolitischen Bereich gesteigert, weil gleichzeitig mit dem Zusammenwachsen der sechs Agrarmärkte eine nicht unbedingt protektionistischere, aber jedenfalls neue Form des Außenregimes in Kraft gesetzt wurde.
- b) Was die Reaktion der innergemeinschaftlichen Öffentlichkeit betrifft, so wirkt der Vergleich der eigenen nationalen Sorgen mit denen der Partner nur zu oft desintegrierend; Deutsche Landwirte betrachteten sich lange Zeit als die einzigen, deren Preise und damit deren Einkommen infolge der EWG teilweise sanken. Sie fielen zeitweise in den allgemeinen Zweifel an der Vertragstreue "der anderen" ein, der durch unterschiedliche Verwaltungssusancen von Süden nach Norden noch zusätzliche Nahrung erhält. Französische Verbraucher klagten umgekehrt über zusätzliche Preisauftriebenden aus der EWG-Agrarpolitik. Italien kann mit Recht seine zurückgebliebenen Strukturen in Zusammenhang bringen mit dem Prinzip der europäischen Solidarität und daraus die Berechtigung ge-

meinsamer weiterer Hilfsmaßnahmen für den Mezzogiorno herleiten. Undsowweiter. In einer immer noch äußerst heterogen strukturierten Gemeinschaft gibt es mehr Vergleichsmöglichkeiten und mithin mehr vermeintliche Ungerechtigkeit oder echte Unzufriedenheit, jedenfalls stärkere Gegenkräfte gegen eine zentral konzipierte Agrarpolitik als in den homogeneren und überschaubaren nationalen Wirtschaftsräumen.

- c) Diese Unzufriedenheit wird gemehrt, wenn einzelne Mitgliedstaaten, die ja zugleich auch Träger der europäischen Agrarpolitik sind, sich Verbandsforderungen zu eigen oder auch nur zum Sprecher ihrer heimischen Öffentlichkeit machen gegenüber dem Organ, dem sie selbst angehören. Noch im Jahre 1964 wollte die Regierung eines Mitgliedstaates die Harmonisierung der Getreidepreise von einer vorherigen "Harmonisierung der landwirtschaftlichen Produktionskosten", von einer Beseitigung der "Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der heimischen Landwirtschaft" abhängig machen; damals wurde allen Ernstes die Gefahr einer fühlbaren Verringerung der Ernteerträge an die Wand gemalt. Noch im selben Jahr wurde dann unter dem Vorsitz derselben Regierung im Ministerrat die Harmonisierung der Getreidepreise beschlossen. Solcher Antagonismus zwischen Mitgliedsland und Gemeinschaftsorgan trägt zu einer Atmosphäre bei, in der die Öffentlichkeit die europäische Agrarpolitik ablehnt und infolgedessen nicht "trägt".
- d) Die Haltung der Öffentlichkeit zur europäischen Agrarpolitik ist nach alledem nicht durch Indifferenz, sondern eher durch eine negative Affinität gekennzeichnet. Dazu tragen nicht nur die als überhöht empfundenen Preise auf der Erzeugerstufe bei (niemand mag freilich so recht angeben, in Bezug auf was diese Preise überhöht sind), sondern vor allem der Umstand, daß unter dem europäischen Agrarmarktsystem unverwendbare Überschüsse produziert und auf Kosten der Allgemeinheit finanziert werden. Es kann das Selbstverständnis eines Berufszweiges in der Krise nicht fördern, wenn er seine Anstrengungen teilweise darauf richtet, Überflüssiges herzustellen. Dem Verbraucher und Steuerzahler muß die Berechtigung einer solchen Politik vollends rätselhaft bleiben. Die zentrale und auf Dauer angelegte Bewirtschaftung nicht einer Mangellage, sondern eines Überschusses verhinderte mit die Identifizierung der europäischen Öffentlichkeit mit der europäischen Agrarpolitik.
- e) Wie aber hätte sich auch eine Phase fruchtbarer Auseinandersetzung, eines Dialogs zwischen den Organen der EWG und der Öffentlichkeit einspielen sollen? Die Basis, die das Europäische Parlament derzeit liefert, ist jedenfalls zu schwach für einen breiten öffentlichen Widerhall noch so sachkundig geführter Debatten. So war es sicherlich kein Zufall, daß die Frage einer Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Versammlung sich 1965 an der Mitwirkung an dem finanziellen Aspekt der europäischen Agrarpolitik entzündete und zur größten aller EWG-Krisen führte. Anders als in den einzelnen Mitgliedstaaten der EWG konnte das Europäische Parlament bisher nicht zu einem Kristallisationskern der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Agrarpolitik werden. Das hat deren Verständnis nicht genützt. Ja, letztlich bleibt die Frage, die hier nur gestellt und nicht beantwortet werden kann, wie lange sich in demokratisch strukturierten Ländern eine Politik ohne eine mindestens stillschweigende, wenn auch vielleicht nur mittelbare Trägerschaft der Bürger fortführen läßt.

4 Zur Problematik des Trägerbegriffes

4.1 Trägerschaft bei fehlender Transparenz?

4.1.1 - der Entscheidungsbildung?

Am Ende unserer Untersuchung der "Träger" der europäischen Agrarpolitik läßt sich sicherlich nicht klar sagen, welche Institution, Gruppe, welche politische Kraft für die und die agrarpolitischen Maßnahmen verantwortlich ist. Das System der Entscheidungsbildung in der europäischen Agrarpolitik ist nicht gerade transparent zu nennen, so leicht zugänglich die sämtlich im Europäischen Amtsblatt publizierten agrarpolitischen Entscheidungen selbst auch sein mögen. Das gibt gewiß oftmals die Chance zu einem mutigen Schritt; wenn der Anteil an dieser oder jener Entscheidung des Rates bzw. dieser oder jener Stellungnahme eines Verwaltungsausschusses nicht offen zutage liegt, mögen die beteiligten Minister und Beamten couragierter sein, da der Kritik vielleicht ein Ansatzpunkt fehlt. Wer aber sagt, daß nicht der gegenteilige Fall einer unkontrollierten, weil unkontrollierbaren Fehlentscheidung eintritt?

4.1.2 - des Agrarmarkt-Systems?

Diese letzte Gefahr wird erhöht durch den Mangel an Transparenz, der das System des Agrarmarktes selbst kennzeichnet. Ihrer Natur nach unzulängliche Prognosen über die künftige Produktionsentwicklung lagen und liegen den Entscheidungen des Rates über die Preise der nächsten Kampagne zugrunde. Als der Ministerrat sich im Jahre 1966 für 39 Pfennig pro kg Milch entschied, lagen ihm Vorausschätzungen vor, die schon ein Jahr später sich als fehlerhaft erweisen sollten.

Da die künftige Entwicklung die Prognosen nur zu oft widerlegt hat, werden zahlreiche Preisentscheidungen nicht in vollständiger Kenntnis ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Implikationen getroffen. Ist ein Organ ein "Träger" auch insoweit, als es die Konsequenzen seiner Maßnahmen nicht übersieht? Wird es vielleicht erst dadurch zum Träger, daß es seine früheren Maßnahmen bewußt aufrechterhält, obwohl sich inzwischen ergeben hat, daß die ihr zugrundeliegenden Entscheidungselemente nicht stimmten?

Wie hoch ist überhaupt das subjektive Element politischer Willensbildung für den Trägerbegriff zu veranschlagen? Ist eine Kommission noch "Träger" eines von ihr entwickelten Systems der Zentralverwaltungswirtschaft, wenn sie die technischen Unzulänglichkeiten nicht erfährt, weil Vollzug und die Kontrolle dieses Vollzuges national vor sich gehen? Erwähnt seien nur die sogenannten Dreiecksgeschäfte über die DDR oder die Geschäfte durch "Exporte" in den Vatikan. Die Kommission in Brüssel erfährt davon immer nur aus zweiter Hand. Dennoch bleibt sie wohl "Träger" des Systems der verwalteten Agrarmärkte, solange diese einzelnen Fehler und Mängel die Funktionsfähigkeit im Ganzen nicht gefährden.

4.2 Die Trägerschaft und landwirtschaftspolitische Teil- Integration

Überhaupt modifiziert und relativiert sich der Trägerbegriff durch die überaus enge Verknüpfung, die von Anfang an zwischen der euro-

päischen Agrarpolitik und der allgemeinen Integrationspolitik bestand. Sicherlich kann auch nationale Agrarpolitik nicht in ländlicher Abgeschlossenheit, sondern nur im Zusammenhang mit anderen Bereichen der Wirtschafts-, Innen-, Sozial-, ja der Außenpolitik betrieben werden, aus denen vielfältige Einflüsse hinüber und herüber wirken. Das gilt gewiß auch für die europäische Agrarpolitik. Diese war jedoch darüber hinaus noch einer zusätzlichen integrationspolitischen Belastung ausgesetzt, die mit ihrer Avantgarde-Stellung im Integrationsprozeß zusammenhing. Den Agrarpolitikern wuchs so einerseits eine Verantwortung über ihren eigenen Bereich hinaus zu, und andererseits stellten Politiker, die der Agrarpolitik nicht besonders verpflichtet waren, landwirtschaftspolitische Weichen. Nur mit der Herstellung des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft, der Zollunion, ist doch das jahrelange Übergewicht marktpolitischer Betrachtungsweisen gegenüber der Agrar-Strukturpolitik allenfalls zu rechtfertigen. Während vor Jahrzehnten einmal konservative Agrarpolitik die Ernährung aus eigener Scholle sichern und damit die Grundlage für außenpolitische Großmachtträume liefern sollte, fiel der Agrarpolitik nun die erheblich sympathischere, aber letztlich ebenso sachfremde Rolle eines Motors der europäischen Integration zu.

Bei der Einbringung des Grünen Berichts 1969 sagte der damalige Landwirtschaftsminister Höcherl wörtlich:

"Was aber in aller Deutlichkeit einmal gesagt werden muß, ist dies: Alle bisherigen Agrarbeschlüsse der Gemeinschaft haben nicht unter agrarpolitischen, sondern unter integrationspolitischen Aspekten die Zustimmung der Bundesregierung gefunden. Diese Beschlüsse als eine rationale oder gar für Deutschland optimale Agrarpolitik zu bezeichnen, wäre schlechterdings eine Tatsachenverdrehung".

Die Träger der Agrarpolitik in der EWG haben 1962 die Getreide-, Schweine-, Eier- und Geflügelmarktordnungen auch um der damals beginnenden ersten Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien willen beschlossen; sie haben sich auf die Getreidepreisharmonisierung im Dezember 1964 auch deshalb geeinigt, um endlich in der Kennedy-Runde, die bereits seit Monaten in Gang war, voll verhandlungsfähig zu werden; sie haben im Juli 1968 die Marktordnung für Milch und Rindfleisch auch deshalb verabschiedet, damit die Zollunion im gewerblichen Bereich 1 1/2 Jahre früher als vertraglich vorgesehen in Kraft treten konnte. Die Träger der Agrarpolitik haben schließlich letzte Hand an die Finanzierungsregelungen gelegt und für Wein und Tabak umstrittene Bestimmungen einstimmig in Kraft gesetzt, damit im Juli 1970 zum zweiten Mal die Verhandlungen mit Großbritannien aufgenommen werden konnten. Die Träger der Agrarpolitik in der EWG waren weitgehend die Träger der Integrationspolitik überhaupt. Jede weitere agrarpolitische Bindung sollte die Gemeinschaft für jedes ihrer Mitglieder - auch in allen übrigen Bereichen - unauflöslicher machen.

Bis dann im Frühjahr 1969 zutage trat, daß eine agrarpolitische Teilintegration auf die Dauer keinen Bestand haben kann. Der divergierenden wirtschaftspolitischen Entwicklung in den Ländern der Gemeinschaft wurde nicht über die Abänderung der Wechselkurse Rechnung getragen. So flossen in einem Monat 3 - 500.000 t französisches Getreide auf deutsche Interventionshalden. Der freie Verkehr landwirtschaftlicher Güter über die Binnengrenzen der Gemeinschaft hinweg machte deutlich, daß die Wirtschaftsunion, daß die gemeinsame Währungspolitik noch fehlte. Die französische Abwertung und die deutsche Aufwertung machten sodann finanzielle Maßnahmen an den Binnengrenzen für den Verkehr von Agrarerzeugnissen erforderlich. Sie bedeuteten

zwar nicht das Ende des Gemeinsamen Agrarmarktes, wohl aber der Illusion, daß sich Agrarpolitik ohne Rücksicht auf die Fortschritte der Integrationspolitik im übrigen europäisieren ließe. Seitdem steht fest: Die verfassungsrechtlichen Träger der europäischen Agrarpolitik werden nur dann auf die Dauer ihre Aufgaben wahrnehmen, ja ihre Zuständigkeiten wahren können, wenn vergleichbare Mechanismen einer politischen Willensbildung auch für die allgemeine Wirtschafts- und Währungspolitik geschaffen und genutzt werden.

Literatur

BLONDELLE: Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments über die allgemeinen Grundsätze für die Marktverordnungen in der Endphase des Gemeinsamen Marktes (EP-Sitzungsdokumente Nr. 43/8.5.1967).

BÖRNER, B.: Das Interventionssystem der landwirtschaftlichen Marktordnungen der EWG in "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 1 ff.

EHLERMANN, Cl.: Die wichtigsten Steuerungsmechanismen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der EWG, in: Integration 1969, S. 294 ff.

DERS.: Grenzen der Gemeinsamen Agrarpolitik in "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 57 ff.

DERS.: Die Preis-Entscheidungen der EWG-Kommission im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters (AWD) 1966, S. 67 ff.

EICK, J.: Die Landwirtschaft im Bild der öffentlichen Meinung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.6.1970.

GIESEKE, W.: Die berufsständischen Organisationen der Landwirtschaft in der agrarpolitischen Willensbildung der EWG, in: Agrarpolitik in der EWG, Festschrift für Heinrich Niehaus; München, Basel, Wien 1968.

GÖTZ, V.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht - Die Getreidemarktorganisation als Beispiel - in: Juristenzeitung 1963, S. 265 ff.

IPSEN, H.-P.: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein; Frankfurt/M. 1966.

JAENICKE, G.: Institutionelle Probleme des Agrarmarktes in der EWG, in: "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 119 ff.

KROHN H.-B. und SCHMITT, G.: Agrarpolitik für Europa, in: Agrarwirtschaft; Sonderheft 15, Hannover 1962.

LÜCKER, H.-B.: Institutionelle und politische Aspekte der Agrargesetzgebung der EWG, in: Agrarpolitik in der EWG, Festschrift für Heinrich Niehaus; München, Basel, Wien 1968, S. 221.

MOZER, A.: Die Organisation des Sachverständigen für die EWG, in: Loccumer Protokolle 21/1967: Der Sachverständige in der Politik, S. 46 ff.

NASS, K.-O.: Institutionelle Probleme des Agrarmarktes, in: "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 147 ff.

PUHLE, H.-J.: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus, Schriftenreihe des Forschungsinstitutes der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1967.

VERSCHUER, H. Freiherr v.: Die land- und ernährungswirtschaftlichen Interessen-Verbände auf EWG-Ebene und ihre Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 44, Festschrift für Wilhelm Abel; Hannover 1964, S. 142 ff.

WÄCHTER, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Berichte über Landwirtschaft, NF. Bd. 45, 1967.

WEINSTOCK, U.: Die Rolle der Agrarpolitik in der europäischen Integration, in: Agrarwirtschaft, 1967, S. 18 ff.

DISKUSSION 1)

K. Gross, Bonn:

Ich habe viele Jahre in Brüssel bei den Entscheidungen mitgearbeitet, die dort gefallen sind. Ich möchte Herrn Nass doch mit einigen Worten widersprechen. Man könnte eingangs Ihrer Darstellung den Eindruck haben, daß allein die Kommission eine Chance zur objektiven Politik hat. Was Sie über den Rat sagten, war Butterberg, war Immobilismus, war Verursachungsprinzip, war also die Negation. Aber man kann sich fragen, ob nicht, bezüglich der Trägerschaft und der Willensbildung in dieser Europäischen Gemeinschaft, der Rat die politische Realität ist. Zwar entstehen auch in der Kommission Konzeptionen, und es wird dann ein Vorschlag vorgelegt. Dieses Vorschlagsrecht der Kommission ist ja im Vertrag verankert. Aber es hat sich gezeigt, daß die Konzeptionen nicht in allen Fällen realisierbar waren. Ich meine ferner, daß ein System der Einstimmigkeit nicht unbedingt ein Hemmschuh sein muß. Das gilt nicht für die kleinsten Entscheidungen, aber in vielen Dingen ist bei diesem europäischen Zusammenwachsen eine Übereinstimmung notwendig. Wir konnten bisher immer wieder feststellen, daß diese Einstimmigkeit, wenn auch nach langen Verhandlungen, erzielt worden ist. Die Frage ist nur, ob als Ergebnis dieser Willensbildung tatsächlich nur das herauskommt, was Sie sagten: Wir erzeugen Überflüssiges! Aber die Vergangenheit hat gezeigt, daß in dieser Realität Berge, d.h. Überproduktionen, wieder verschwinden können.

H. Wick, Bonn:

Vorweg zwei kurze Bemerkungen! Erstens möchte ich sagen: Es ist erfreulich, daß sich dieses Referat mit besonderer Intensität auf das Thema der Tagung bezogen hat. Zum anderen: Herr Gross, ich glaube, die entscheidenden Willensbildner liegen trotzdem bei der Kommission und bei den Beamten. Die Initiative, die von dort kommt, etwa durch die Vorlage von Verordnungsentwürfen, ist außerordentlich entscheidend. Das leitet über zum eigentlichen Gegenstand meines Beitrages: Mir scheint ein wichtiges Wort gleich zu Beginn gesagt worden zu sein. Das ist das Wort von der Unabhängigkeit der Beamten in der Kommission. Das war sicherlich ein sehr kritisches Wort. Aber wir beobachten tatsächlich, daß die Mitgliedstaaten die von ihnen entsandten Beamten in den späteren Jahren unterschiedlich beeinflussen. Viele von uns, die hier im Saale sind, wissen, daß beispielsweise Paris einen laufenden Kontakt im Sinne der Vorgabe einer Marschrichtung pflegt. Diese Unterschiede sind von großer Bedeutung, und sie setzen sich bei der Renationalisierung fort, von der gesprochen war, wenn, wie Sie sagten, COPA beispielsweise nicht mehr als Block fungiert, sondern nachher die einzelnen nationalen Vertreter ihre Landsleute aufsuchen. Ich bin sogar der Meinung - und ich will auch den Namen nennen -, daß Herr de Loe mehr Gewicht in der Kommission nachher hat als beispielsweise mancher Minister, wenn es um Getreidepreisfragen geht. Diese Dinge sind außerordentlich bedeutsam und treffen den Kern der Willensbildung. Aber ich bin auch der Meinung, daß dergleichen nicht nur in der allgemeinen agrarpoliti-

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von Prof. Dr. H.-G. Schlotter, Göttingen. Diskussionsleiter: H. Priebe, Frankfurt.

schen Willensbildung entscheidend ist, sondern speziell auch bei der Festsetzung technischer Daten. Durch solche Daten wird die gemeinsame Agrarpolitik stark geprägt. Es ist außerordentlich wichtig, daß diese Willensbildung im Sinne einer wirklichen EWG-Auffassung auch seitens der Beamten erfolgt.

Th. Dams, Freiburg:

Sie haben von der Chance einer rationalen Agrarpolitik gesprochen. Ich würde gern von Ihnen wissen, was Sie unter rationaler Agrarpolitik verstehen. Ich meine, rationale Agrarpolitik ist nicht nur problematisch hinsichtlich der Verbraucher- und Erzeugerinteressen, sondern im Vertrag ist neben Art. 39 auch der Art. 110 zu berücksichtigen. Das ergibt ein sehr unbehagliches Dreieck, zwischen Konsumenten- und Erzeugerinteressen auch noch die Interessen der dritten Länder wahrzunehmen. Die Klärung des Begriffs ist also wichtig. Rationale Agrarpolitik hängt davon ab, daß man einen Referenzrahmen hat und dann Kriterien entwickelt.

Die zweite Bemerkung ist: Sie haben als Träger europäischer Agrarpolitik nicht den Wirtschafts- und Sozialausschuß angesprochen. Ich will hier nicht für den Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Lanze brechen und ihn als besonders wichtig herausstellen, doch scheint mir seine Bedeutung für die agrarpolitische Willensbildung hier unterschätzt zu sein.

Die dritte Frage ist: Sie haben die Agrarpolitik richtig dargestellt in ihrer Rolle als Motor des europäischen Integrationsprozesses. Das gilt für eine Wegstrecke der europäischen Agrarpolitik. Aber von welchem Zeitpunkt an schlägt das um? Wann wird die europäische gemeinsame Agrarpolitik zum Desintegrationsfaktor, weil man nicht gewissermaßen vom Agrarsektor her, von den wenigen Prozenten, die die Landwirtschaft zum Sozialprodukt beiträgt, eine europäische Wirtschaftsintegration erzwingen kann?

H. Priebe, Frankfurt:

Die Meinungsverschiedenheiten über die Funktion der verschiedenen Organe bei der Willensbildung, die hier auch in der Diskussion zum Ausdruck kamen, zeigen, daß es bei der Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik an der Transparenz der Vorgänge gefehlt hat und daß die Aufgabe auch darin liegt, rationalen Überlegungen und Kräften bei diesen Prozessen mehr Gewicht zu geben. Beides hängt auch damit zusammen, daß die Rolle der Fachexperten bei dem Prozeß der agrarpolitischen Willensbildung teilweise etwas zu stark geworden ist und darüber die Übersicht über die großen Zusammenhänge weitgehend verloren geht. Diese Erkenntnis scheint mir eine Herausforderung der Wissenschaft zu sein, die ja bei den Überlegungen von Herrn Nass nicht besonders gut weggekommen ist. Die Herausforderung würde ich weniger darin sehen, daß wir versuchen, die Einzelfragen immer weiter zu verfeinern, sondern die Probleme in größeren Zusammenhängen zu sehen. Darf ich nur dieses eine als mein persönliches Resümee kurz sagen.

O. Nass, Brüssel:

Zunächst möchte ich Ihnen, Herr Gross, danken. Was Sie gesagt haben, kann ich nur unterstreichen. Selbstverständlich ist das Zusammenwirken der beiden Organe, Kommission und Ministerrat, entscheidend für die Willensbildung in der europäischen Agrarpolitik. Sicherlich ist der Ministerrat das politischere Organ, weil seine Mitglieder einer

parlamentarischen Regierung angehören und weil dort auch die letzten Entscheidungen gefällt werden. Ich bin auch mit Ihnen einer Meinung, daß das Einstimmigkeitsprinzip nicht in allen Fällen so schlecht ist, wie es immer gemacht wird, obwohl man auf die Dauer nur mit diesem Prinzip nicht regieren können wird.

Dem zweiten Diskussionsbeitrag muß ich dagegen widersprechen. Von der Unabhängigkeit der Beamten der Kommissionsdienststellen habe ich nicht gesprochen, sondern von der Unabhängigkeit der neun verantwortlichen Mitglieder der Kommission selbst. Sie werden auf vier Jahre bestellt und können im Gegensatz zu einem nationalen Minister nicht gestürzt werden, von einem Sonderfall abgesehen, der bisher nicht akut geworden ist. Was die Unabhängigkeit der Beamten der Kommissionsdienststellen betrifft, so unterscheidet sie sich prinzipiell nicht von nationalen Regelungen. Die nationalen Beamten sind genauso unabhängig aufgrund des noch geltenden Beamtenrechts wie die der Kommission aufgrund des europäischen Beamtenstatuts. Ich kann mir nicht denken, daß diese Unabhängigkeit europäischer Beamter durch Kontakte, die einzelne Beamte mit ihren Heimatbehörden halten, in Frage gestellt wird. Vielmehr gehört es zu den beglückendsten Erfahrungen meines beruflichen Lebens, in Brüssel mit Angehörigen verschiedener Nationalität zusammenzuarbeiten und zu sehen, wie Leute, die zunächst vielleicht noch befangen sind in ihrem nationalen Denken, allmählich von der Sache, von ihrer Aufgabe her europäisch denken, wenngleich natürlich zuzugeben ist, daß niemand seine persönliche nationale Vergangenheit ganz abstreifen kann.

Im dritten Diskussionsbeitrag wurde die Frage aufgeworfen: Was ist rationale Agrarpolitik? Lassen Sie mich darauf in aller Kürze antworten: Rationale Agrarpolitik heißt für mich, bei gegebenen Zielen (die Ziele sind gegeben im Art. 39 und im Art. 110 des EWG-Vertrages und vielleicht noch in dem einen oder anderen Artikel), die in sich widersprüchlich sind, sich bemühen, eine ausgeglichene, auf alle Ziele gerichtete Politik zu machen, ohne daß ein Ziel zu Lasten der anderen Ziele auf die Dauer über Gebühr unterstrichen wird.

Selbstverständlich ist der Wirtschafts- und Sozialausschuß ebenfalls Träger der Agrarpolitik; wie überhaupt Träger der allgemeinen Politik meist immer auch Träger der Agrarpolitik sind.

Ein letztes Wort zum Desintegrationseffekt der Agrarpolitik, daß der Desintegrationseffekt letztlich der Agrarpolitik anzulasten ist. Dadurch, daß die Agrarpolitik der erste Sektor und leider auch bisher der einzige Sektor ist, in dem wirklich eine europäische Politik gemacht wird, konzentrieren sich leider fast alle Argumente, die sich aufstauen gegenüber einer in Brüssel fern vom Geschehen zentral sitzenden Entscheidungsinstanz auf die Agrarpolitik. Der desintegrierende Effekt, der vielleicht dann und wann zu verzeichnen ist, beruht zu einem großen Teil darauf, daß man sich gar nicht vorstellen kann, wer da in Brüssel sitzt und wie das Verfahren da läuft und aus welchen Erwägungen heraus dort Politik gemacht wird. Das sind Vorbehalte, mit denen jede europäische Politik fertig werden muß, auch, wenn wir sie hoffentlich bald bekommen, eine europäische Wirtschafts- und Währungspolitik.

PARTEIEN, EXEKUTIVE, PARLAMENT IN DER AGRAR-
POLITISCHEN WILLENSBILDUNG

von

F. G e r l (†),

Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirt-
schaftssoziologie der Universität Bonn

1	Agrarpolitik und agrarpolitische Willens- bildung	203
2	Phasen des Willensbildungsprozesses	205
3	Die politischen Parteien in der agrarpoliti- schen Willensbildung	206
3.1	Parteipolitische Präferenzen der Landwirte in der Bundesrepublik	207
3.2	Die agrarpolitischen Konzeptionen der Parteien	209
3.3	Das Gewicht der landwirtschaftlichen Wähler- stimmen im Parteiensystem der Bundesrepublik	211
4	Die Exekutive	212
4.1	Gewaltenteilung und Verfassungswirklichkeit .	212
4.2	Auswirkungen auf die Agrarpolitik	214
5	Das Parlament	216
5.1	Der Gang der Gesetzgebung	216
5.2	Determinanten der agrarpolitischen Entschei- dungen im Parlament	217
5.2.1	Die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages	218
5.2.2	Die Position der Landwirte in den Arbeitskrei- sen der Fraktionen und in den Bundestagsaus- schüssen	221

1 Agrarpolitik und agrarpolitische Willensbildung

Analog zur Definition des Begriffes "Wirtschaftspolitik" (z.B. GIERSCH, 19, S. 17/18) wird heute als praktische Agrarpolitik meist die Gesamtheit der Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen staatlicher, öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Institutionen bezeichnet, welche die Lebensbedingungen speziell der landwirtschaftlichen Bevölkerung in einem Lande beeinflussen (NIEHAUS, 33, S. 85, ABEL, 1, S. 15).

Diese Definition ist nicht unproblematisch.

Sie entbehrt zum einen - worauf z.B. NIEHAUS bereits 1956 in seinem

Beitrag "Agrarpolitik" zum Handwörterbuch der Sozialwissenschaften hingewiesen hat - eigentlich der vollen Legitimation. Versteht man nämlich als Politik im strengeren, ursprünglichen Sinn des Wortes den Ausdruck und Vollzug eines "auf das Gesamtwohl hin integrierten" Gestaltungswillens der in einem Staatsverband organisierten Gesellschaft, so verengt sich auch der Inhalt des Begriffes Agrarpolitik. Er umfaßt dann nur die "ordnende Tätigkeit des Staates und der von ihm autorisierten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, ... insofern sich diese Tätigkeit auf die Gestaltung der kulturellen, sozialrechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Landbevölkerung und der Land- und Forstwirtschaft richtet" (NIEHAUS, 33, S. 85).

Diese Definition bedeutet keinesfalls, daß z.B. den Kräften der Selbstregelung und der Brauchregelung kein Einfluß auf die Ordnung zuerkannt würde, in der sich Tätigkeit und Leben der landwirtschaftlichen Bevölkerung in einer organisierten Gesellschaft vollziehen. Selbstverständlich gibt es immer Bereiche, in denen bestimmte Ordnungen ohne direkte Einwirkung staatlicher Gewalt gewachsen sind oder durch privatrechtliche Institutionen geschaffen wurden. Aber auch diese Ordnungen sind letzten Endes Ausdruck einer Willensbekundung der Instanzen staatlicher Gewalt - nämlich der politischen Entscheidung, in den betreffenden Bereichen auf direkten staatlichen Eingriff zu verzichten.

Neben der Tatsache, daß solche autonome Teilordnungen nur aufgrund des Entschlusses zu partieller Enthaltensamkeit des Staates bestehen können, spricht jedoch noch ein zweiter Grund dafür, Rang und Würde des Begriffes Politik den Manifestierungen staatlichen Gestaltungswillens vorzubehalten. Er ergibt sich aus der Erkenntnis, daß selbst völlig autonom anmutende Selbstregelungen oder Brauchregelungen nur als Folgeerscheinungen einer bestimmten, durch staatliche Gewalt geschaffenen Grundordnung denkbar sind. Als Beispiel hierfür sei das landwirtschaftliche Erbrecht angeführt. Seine unterschiedlichen Formen sind weitgehend als - z.T. später kodifizierte - autonome Brauchregelungen anzusehen. Voraussetzung dieser Brauchregelungen war und ist aber immer eine jeweils durch politische Instanzen gesetzte Eigentumsordnung.

Aus ähnlichen Überlegungen erscheint es problematisch, die Bestrebungen z.B. der verschiedenen Interessenverbände und sonstigen Gruppen, auf die staatliche Agrarpolitik Einfluß zu gewinnen, bereits selbst als Agrarpolitik zu bezeichnen. Auch ihre Einflußmöglichkeiten setzen eine durch politische Entscheidung geschaffene Grundordnung voraus, und ihre Auffassungen, Wünsche und Forderungen werden nur in dem Maße Agrarpolitik, in dem "die Scheidekraft des Parlaments und die (erwartete) Unparteilichkeit der Staatsverwaltung" (NIEHAUS, 33, S. 85) dies zuläßt oder legitimiert.

Gerade unter dem Aspekt des Generalthemas unserer Tagung erscheint mir aber auch noch aus einem weiteren Grund die üblichgewordene, sehr extensive Definition des Begriffes Agrarpolitik nicht besonders zweckmäßig. Sie faßt praktisch den Prozeß und das Ergebnis der agrarpolitischen Willensbildung in einem Wort zusammen; der für die tatsächliche Gestaltung der Dinge sehr wesentliche Bedeutungsunterschied einer - vielfach nur taktischen und damit zeitlich begrenzten - Meinungsäußerung z.B. eines Interessenverbandes und eines auf Interessenausgleich zielenden und in Kraft getretenen agrarpolitischen Gesetzes wird damit verdeckt.

Wenn es mir damit im Zusammenhang mit meinem Thema sinnvoll erscheint, als Agrarpolitik nur das zu verstehen, was als Ergebnis des gesamten Willensbildungsprozesses durch die Organe der staatlichen Gewalt legalisiert und tatsächlich wirksam wird, so bedeutet das keineswegs eine Unterschätzung des Gewichts, das z.B. den Interessenverbänden oder sogar Einzelpersonlichkeiten im Prozeß der Willensbildung zukommt. Hier ging es lediglich darum, zwischen Ergebnis und Prozeß der agrarpolitischen Willensbildung wieder zu einer klaren Abgrenzung zu gelangen.

2 Phasen des Willensbildungsprozesses

Ziel jedes politischen, also auch jedes agrarpolitischen Willensbildungsprozesses ist es, zu bestimmten Entscheidungen zu kommen. Hierzu werden gegenwärtig von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft im wesentlichen zwei unterschiedliche Verfahren (Strategien) angeboten, von denen das eine als das synoptische und das andere als das pragmatische Ideal wirtschaftspolitischer Entscheidungen bezeichnet werden kann (JOCHIMSEN, 23, S. 52 ff). Die synoptische Methode der zentralen Koordination wirtschaftspolitischer Entscheidungen mit ihren drei Phasen Zielbestimmung, Lageanalyse und Ableitung des Optimumprogramms setzt u.a. eine möglichst vollkommene Information über die Ziele, die Ausgangssituation und die verfügbaren Mittel sowie über die Beziehungen zwischen den Variablen des Systems voraus, die für die meisten zur Entscheidung anstehenden agrarpolitischen Problemstellungen bisher kaum verfügbar war. Man wird deshalb der Auffassung JOCHIMSENS folgen können, daß bisher die agrarpolitischen Entscheidungen im wesentlichen nach der pragmatischen Methode, mit gewissen Ansätzen zur synoptischen, erfolgten (JOCHIMSEN, 23, S.69).

Merkmale dieser pragmatischen Methode sind:

- a) Als "Ziel der Wirtschaftspolitik wird...(jeweils) eine kleine, aber fühlbare Verbesserung gegenüber der bestehenden Ausgangslage angesehen.
- b) Nur eine beschränkte Anzahl von alternativen Maßnahmen wird überhaupt geprüft.
- c) Nur eine beschränkte Anzahl von Konsequenzen jeder einzelnen alternativen Maßnahme wird untersucht.
- d) Es findet eine Anpassung der Zielsetzung an die Wirkungen und Eigenschaften der betrachteten Maßnahmen statt.
- e) Es werden diejenigen theoretischen Beziehungen gewonnen und empirischen Unterlagen beschafft, die für die besondere Entscheidung wichtig sind, nicht die Gesamtheit aller möglichen Elemente jeder Ausgangslage.
- f) Die Lageanalyse findet fortwährend statt und führt zu fortwährender Neubewertung der Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik.
- g) Das einmal ausgewählte Programm wird nur als eine vorläufige, später abänderbare, fortsetzbare oder ausbaufähige Entscheidung angesehen, die ein Schritt in einer langen Kette schrittweiser Verbesserungen ist.
- h) Die Methode des 'disjointed incrementalism' stützt sich in der Demokratie auf die Vielzahl von Entscheidungsträgern in der Wirtschaftspolitik mit ihren jeweils begrenzten Aktionsparametern" (BRAYBROOKE and LINDBLOM, S. 83 ff., zit. nach JOCHIMSEN, 23, S. 61).

Akzeptiert man, daß die agrarpolitischen Entscheidungen in der Bundesrepublik im wesentlichen nach dieser pragmatischen Methode (teil-

weise mit Ansätzen zur synoptischen) zustandekamen, so läßt sich - teilweise in Anlehnung an v. EYNERN (v. EYNERN, 16, S. 211) - der gesamte agrarpolitische Willensbildungsprozeß etwa in folgende Phasen aufgliedern:

- a) Den Anstoß gibt eine Datenveränderung, die im Hinblick auf bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Zielvorstellungen zu einer unbefriedigenden Situation der Landwirtschaft geführt hat oder zu führen droht. Diese Ausgangslage wird von den interessierten staatlichen und/oder privatrechtlichen Institutionen und Gruppen mehr oder weniger sorgfältig analysiert, wobei gleichzeitig versucht wird, die künftige Entwicklung abzuschätzen.
- b) Das Ergebnis der Analyse und Prognose wird mit den Zielvorstellungen verglichen; vielfach kommt es erst hierbei zur näheren Konkretisierung des gewünschten Zustandes, also des Zieles.
- c) Es wird geprüft, welche Mittel, welche Maßnahmen geeignet erscheinen, das Ziel zu erreichen, bzw. wenigstens dem Ziel näherzukommen. In der sich daran anschließenden Auswahl wird jenes Mittel, jene Maßnahme gewählt, die jeweils der am Entscheidungsprozeß beteiligten Institution am günstigsten erscheint.
- d) Ziele und Mittel werden formuliert und selektiv oder allgemein publiziert; man versucht, Verbündete zu gewinnen, wobei meist bereits gewisse Kompromisse angeboten werden.
- e) Die Aktivität der Beteiligten verdichtet sich in einem oder mehreren Gesetzentwürfen, die nach erneuter Diskussion und eventuellen Abänderungen jeweils von einer mit Initiativrecht ausgestatteten Institution ins Parlament eingebracht werden.
- f) Die Entwürfe werden im Parlament und zunächst meist in den zuständigen Ausschüssen beraten; hierbei wird versucht, einen Kompromiß zwischen konkurrierenden Interessen zu finden, für den sich bei der Beschlußfassung eine Mehrheit erwarten läßt und der - so möchten wir jedenfalls hoffen - dem Gemeinwohl einigermaßen entspricht. Gelingt dieser Versuch, so kommt es schließlich mit der Beschlußfassung zur Legalisierung der angestrebten Regelung.

In allen Phasen dieses Prozesses bis zur Beschlußfassung interagieren vielfach - jedenfalls bei wichtigeren agrarpolitischen Entscheidungen - praktisch alle an der Willensbildung beteiligten Institutionen und Gruppen. Parlament, Regierung, Verwaltung, Parteien, Verbände und Massenmedien sind ständig durch ein vielfältiges System des Austausches von Informationen, Meinungen und Willensäußerungen verflochten. Hierdurch läßt sich anhand der Ergebnisse der agrarpolitischen Willensbildung oft kaum noch beurteilen, welcher Institution oder Gruppe das "Urheberrecht" für bestimmte, Gesetz gewordene Gedanken zuzusprechen wäre. Auch wenn man durch Ermittlung der wichtigsten Determinanten, die das Wirksamwerden der einzelnen im Willensbildungsprozeß beteiligten Institutionen bestimmen, zu gewissen Hypothesen über die mutmaßliche Richtung und Stärke ihres Einflusses auf agrarpolitische Entscheidungen gelangt, läßt sich deshalb an den Ergebnissen des Willensbildungsprozesses meist nur schwer nachweisen, ob sich diese Hypothesen "bewährt" haben.

3 Die politischen Parteien in der agrarpolitischen Willensbildung

Die Sonderstellung der politischen Parteien im intermediären Bereich des politischen Systems wurde - erstmalig in der deutschen Verfassungsgeschichte - im Grundgesetz für die Bundesrepublik

Deutschland verankert. Nach Art. 21 GG wirken "die Parteien...bei der politischen Willensbildung des Volkes mit".

Im Gegensatz zu den Interessenverbänden kämpfen die politischen Parteien "um die Ausübung der staatlichen Entscheidungsgewalt unter ihrer eigenen Verantwortung oder um einen möglichst großen Anteil an der verantwortlichen Ausübung der staatlichen Macht (KAISER, 25, S. 242). Voraussetzung hierfür ist, daß es den Parteien gelingt, eine möglichst große Zahl an Wählerstimmen zu gewinnen, d.h., daß es ihnen gelingt, unterschiedliche Interessen und Bevölkerungsgruppen unter einem gemeinsamen politischen Willen zu integrieren.

3.1 Parteipolitische Präferenzen der Landwirte in der Bundesrepublik

Betrachten wir unter dem oben genannten Aspekt den Erfolg der gegenwärtig im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien bei den westdeutschen Landwirten, so könnte man tatsächlich mit dem derzeitigen Vorsitzenden des CDU-Landesverbandes Niedersachsen, Hasselmann, vor allem die CDU/CSU als "die politische Organisation der Bauern in der Bundesrepublik" ansehen (LUTZ, 31, S. 176). Obwohl die in Tabelle 1 dargestellten, aus verschiedenen Quellen stammenden Umfrageergebnisse wegen jeweils etwas unterschiedlicher Fragestellung und Auswahlkriterien nicht ganz vergleichbar sind, lassen sie doch die überaus starke und beständige Präferenz der Landwirte für die CDU/CSU erkennen. Der Anteil der SPD und FDP an den Wählerstimmen blieb nach diesen Untersuchungen seit 1956 immer unter 10 %.

Tabelle 1: Parteipräferenzen der Landwirte (in % der Befragten).

Umfrage		CDU/CSU	SPD	FDP	Sonst.	Nicht gewählt, keine Stellungnahme
Tennstädt	1953	61	5	13	21	.
(Allensbach) 1)	1956	67	9	9	15	.
Dieckershoff 2)	1961	72	6	.	11	11
Wildenmann 3)	1965	67	8	7	-	18

- 1) Vgl. F. TENNSTÄDT, Der Wähler, Allensbach 1957, S. 42.
- 2) K.-H. DIECKERSHOFF, Wahlverhalten von Mitgliedern organisierter Interessengruppen, Köln 1964, S. 108.
- 3) Entnommen aus: P.C. LUTZ, Der Deutsche Bauernverband, München 1967, S. 174. (Errechnet aus einer repräsentativen Voruntersuchung zur Bundestagswahl 1965 vom Lehrstuhl für Politische Wissenschaften an der Wirtschaftshochschule Mannheim unter Leitung von R. Wildenmann).

Diese Dominanz der CDU/CSU in der Wählergunst der Landwirte wird auch in einer kürzlich veröffentlichten Untersuchung deutlich, in der Kaase die Korrelation zwischen dem Stimmenanteil der derzeit im Bundestag vertretenen politischen Parteien und dem Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den Ländern der Bundesrepublik für die Bundestagswahlen 1965 und 1969 ermittelte (s. Tabelle 2). Danach ergaben sich für die CDU/CSU in fast allen Bundesländern sowohl für

Tabelle 2: Korrelation 1) zwischen den Stimmenanteilen von CDU/CSU, SPD und FDP und dem Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung nach Bundesländern: Bundestagswahlen 1965 und 1969.

Land	CDU/CSU		SPD		FDP	
	1965	1969	1965	1969	1965	1969
Schleswig-Holstein	84	85	-82	-83	64	25
Niedersachsen	78	79	-85	-88	- 5	2
Nordrhein-Westfalen	73	79	-69	-76	- 5	-27
Hessen	8	31	-22	-36	45	-30
Rheinland-Pfalz	60	61	-70	-74	4	38
Baden-Württemberg	77	79	-88	-88	- 7	- 9
Bayern	94	92	-92	-93	-59	-69
Bundesrepublik	70	76	-73	-79	- 2	-26

Quelle: Zusammengestellt aus: M. KAASE, Determinanten des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 1969; Politische Vierteljahresschrift, 11.Jg., Heft 1, S. 92 - 94.

1) Einfache Pearsons'sche Korrelationskoeffizienten auf der Basis von Prozentwerten.

1965 als auch für 1969 positive Korrelationskoeffizienten 1) zwischen 60 (Rheinland-Pfalz) und 94 (Bayern); lediglich in Hessen lagen die entsprechenden Werte nur bei 31 (Bundestagswahl 1969) bzw. 8 (Bundestagswahl 1965). Für die SPD ergaben sich durchgehend negative Korrelationskoeffizienten mit Mindestwerten von -22 (Bundestagswahl 1965) und -36 (Bundestagswahl 1969) für Hessen und Höchstwerte von -92 (Bundestagswahl 1965) und -93 (Bundestagswahl 1969) für Bayern. Für die FDP wurden Korrelationskoeffizienten zwischen +64 (Schleswig-Holstein 1965) und -69 (Bayern 1969) errechnet. Hierbei ist besonders interessant, daß in Hessen die deutlich positive Korrelation bei der Bundestagswahl 1965 (+45) in eine fast ebenso deutlich negative Korrelation im Jahre 1969 (-30) umschlug, während in Rheinland-Pfalz erst bei der Bundestagswahl 1969 eine deutlich positive Korrelation (+38) auftrat.

Die Tabellen 1 und 2 lassen eindeutig erkennen, daß sich die Landwirte in ihrer weit überwiegenden Mehrheit vor allem in der CDU/CSU bzw. in den sogenannten "bürgerlichen Parteien" beheimatet fühlen. Hierbei trat in protestantischen Gebieten zeitweilig die FDP in deutliche Konkurrenz zur CDU/CSU. Mit der mehr sozialliberalen Orientierung der FDP seit der letzten Bundespräsidentenwahl hat sie offensichtlich ihr Image als "bürgerliche Partei" und damit auch ihre Anziehungskraft auf die landwirtschaftlichen Wähler teilweise eingebüßt. Gegenüber der SPD ist offenbar "das traditionelle,

1) Einfache Pearsons'sche Korrelationskoeffizienten auf der Basis von Prozentwerten.

wesentlich soziologisch zu erklärende Mißtrauen der Agrarbevölkerung und ihrer Verbände...(noch immer)...tief verwurzelt" (BÜRGER, 6, S. 268). In ihren Anfängen als agrarfeindlich abgestempelt, bleibt sie "mit diesem Odium behaftet", obwohl ihre Programme und ihr Wirken im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß längst eine ausgesprochen positive Einstellung zur Landwirtschaft manifestieren (vgl. HANSMEYER, 21, S. 76 ff.; v. DIETZE, 11, S. 184).

Aus der bisherigen, eindeutigen Präferenz der Landwirte für die CDU/CSU ergibt sich bereits eine erste Erklärung für das agrarpolitische Verhalten dieser Parteien. Es wäre unrealistisch zu erwarten, daß Parteien, die sich in solchem Maße der Wählergunst der Landwirte erfreuen, eine Agrarpolitik *f o r c i e r e n* würden, die geeignet ist, den ohnehin fortschreitenden Schrumpfungsprozeß dieses recht zuverlässigen Wählerpotentials zu beschleunigen. Die agrarpolitische Konzeption der CDU/CSU war also vermutlich schon aus diesem Grund lange Zeit mehr auf Konservierung als auf Anpassung der Landwirtschaft an den sich schnell ändernden Datenkranz ausgerichtet. Mit der durch verschiedene Sachzwänge bewirkten allmählichen Abschwächung dieser Grundhaltung konvergierten dann die agrarpolitischen Grundkonzeptionen aller heute im Bundestag vertretenen Parteien immer mehr.

3.2 Die agrarpolitischen Konzeptionen der Parteien

HANSMEYER hat in seiner 1963 erschienenen Untersuchung über "Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft" sehr sorgfältig die Entwicklung der Agrarprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP analysiert und nachgewiesen, daß bereits im Jahre 1963 in diesen Programmen eine weitgehende Übereinstimmung bestand. Da diese Untersuchung sicherlich allgemein bekannt ist und ich die darin aufgezeigte Entwicklung weder anders noch besser darstellen könnte, darf ich mich darauf beschränken, das zusammenfassende Ergebnis kurz wiederzugeben: "Die Analyse der Parteiprogramme erbrachte vier Ergebnisse, die Uniformität der Programme, ihre primär planwirtschaftliche, auf dem Produktivitätsdenken basierende Argumentation, die nur zögernd verlassen wird, die Verankerung der Vorstellung von der Unmöglichkeit eines Wachstumsabstandes zwischen den Wirtschaftsbereichen auch in der parteipolitischen Doktrin sowie schließlich die fehlende Vorstellung von der finanzpolitischen Problematik derartiger Programme. Die Zielargumentation läßt erst in neuerer Zeit eine zunehmende Flexibilität erkennen; unter dem Einfluß der Grünen Berichte und der EWG-Anpassungsproblematik tritt das Rationalisierungsargument in den Vordergrund" (HANSMEYER, 21, S. 78 ff).

Diese Entwicklung hat sich seit 1963 fortgesetzt, wobei das Rationalisierungsargument an Gewicht gewann und sich allmählich auch die Erkenntnis immer mehr durchsetzte, daß die agrarpolitischen Probleme nur im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik gesehen und bewältigt werden können. Unterschiede zwischen den Auffassungen der drei Parteien sind heute nur noch in Nuancen erkennbar, vielleicht z.B. darin, daß die CDU/CSU sowie die FDP etwas stärker als die SPD die Notwendigkeit einer möglichst weitgehenden Ausschöpfung der Möglichkeiten einer aktiven Agrarpreispolitik, die SPD etwas mehr die Hilfen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der sozialen Sicherung der in der Landwirtschaft Tätigen betont.

Nur zur knappen Illustration seien einige Willensbekundungen der drei Parteien aus den letzten Jahren angeführt:

CDU

"Die Land- und Forstwirtschaft ist ein unentbehrlicher Teil unserer Wirtschaft und Gesellschaft". Sie "wird in besonderem Maße von der Dynamik des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels erfaßt; in diesem Anpassungsprozeß bedarf sie der öffentlichen Förderung". - Die Agrarpolitik muß "als integrierter Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik verstanden werden. Deshalb ist es Aufgabe der Agrarpolitik, durch eine stärker regional orientierte Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- und Raumordnungspolitik sicherzustellen, daß die auf dem Lande lebenden Menschen voll am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt teilhaben". - "Zur Erleichterung des strukturellen Anpassungsprozesses auf dem Lande müssen die agrarsozialen Förderungsmaßnahmen verstärkt werden. Sie müssen den Menschen, die in der Landwirtschaft keine ausreichende Existenzgrundlage finden, den Zugang zu anderen Berufen erleichtern". - Zur Sicherung eines vergleichbaren Einkommens sind die "Möglichkeiten der Markt- und Preispolitik...voll zu nutzen". - "Die soziale Sicherung für die in der Landwirtschaft verbleibenden Menschen ist auszubauen". - "Im Mittelpunkt der öffentlichen Förderung steht das entwicklungsfähige landwirtschaftliche Unternehmen, und zwar unabhängig von seiner Rechtsform". - (Alle Zitate: CDU, 7, Entwurf für das Berliner Programm, 2. Fassung, Stichwort: Agrarpolitik).

SPD

"Die Sozialdemokratische Partei will mit einer neuen, eng mit der Wirtschaftspolitik verzahnten Agrarpolitik den strukturell gesunden landwirtschaftlichen Unternehmen realistische Entwicklungsmöglichkeiten verschaffen, den Bauernfamilien in den zu kleinen Betrieben außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze anbieten, die landwirtschaftliche Bevölkerung voll in die soziale Sicherung einbeziehen.." (TRÖSCHER, 40, S. 4). "Unser Ziel ist es dabei nicht, diese Entwicklung in einen gewollten Schrumpfungsprozeß hineinzuzwingen - das kommt überhaupt nicht in Frage -, sondern wir wollen, daß dieser Prozeß durch neue Arbeitsplätze in ländlichen Räumen aufgefangen wird, d.h. menschlich erträglich gemacht wird" (SCHILLER, 36, S. 5). - "Minister Höcherl hat in seiner Rede sehr eindrucksvoll den Unterschied zwischen unseren strukturpolitischen Vorstellungen und denen der Kommission verdeutlicht, daß in der Bundesrepublik nämlich im Sinne echter angebotener Alternativen ein Sog zu den produktiveren und vor allem einkommensmäßig günstigeren Tätigkeiten hin geschaffen werden soll, während das Brüsseler Papier die Notwendigkeit des sozialen und wirtschaftlichen Drucks in den Vordergrund stellt. Das werden wir für die Bundesrepublik sicher nicht übernehmen wollen" (SCHMIDT-GELLERSEN, 37, S. 17). - "Wir fördern erstens entwicklungsfähige Betriebe und zweitens Teil- und Vollgemeinschaften dort, wo sie von den Bauern gewünscht werden. Wir bieten drittens außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze für Landwirte mit zu kleinen Flächen an und viertens soziale Hilfen für ältere Landwirte, wenn sie Betriebe oder Land abgeben. Wir sagen fünftens "Ja" zum Nebenerwerb in jeder Form. Der Bauer kann zwischen diesen Möglichkeiten wählen, er kann also das für ihn günstigste Angebot in Anspruch nehmen. Die SPD zwingt ihn in kein Prokrustesbett!" (TRÖSCHER, 40, S. 8).

FDP

"Er (Röpke) hat sehr deutlich darauf hingewiesen, daß gerade die Industriegesellschaft als Wurzel ein lebensfähiges Bauerntum

braucht. Ich meine, das gilt auch für unsere Zeit". - "Aufgrund einer ganzen Reihe von Umständen liegen die landwirtschaftlichen Einkommen weit hinter denen fast aller anderen Gruppen zurück. Hier Abhilfe zu schaffen, der Landwirtschaft zu helfen, den Anschluß zu finden, sie zu einem gleichberechtigten Partner in unserer Gesamtwirtschaft zu entwickeln, das ist nicht nur kein Widerspruch, sondern geradezu Auftrag und Verpflichtung des politischen Liberalismus". - "Die Landwirtschaft unternimmt selbst große Anstrengungen zu weiterem Wandel ihrer Betriebsstruktur. Es ist unsere Aufgabe, ihr dabei zu helfen und den gewaltigen Umstellungsprozeß sozial erträglich zu gestalten. Hier ist vor allem die Regionalpolitik aufgerufen, im Rahmen aller infrastrukturellen Maßnahmen außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze als echte Alternativen für ausscheidende Landwirte anzubieten". - "Ebenso unzweifelhaft muß es aber sein, daß keinerlei Druck mit dem Ziel einer Beschleunigung dieser Entwicklung ausgeübt werden darf, vor allem kein wirtschaftlicher Druck über eine weitere Herabsetzung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise". - "Wir müssen ferner im agrarsozialen Bereich zu entscheidenden Verbesserungen kommen, um besonders älteren Landwirten die Betriebsaufgabe zu erleichtern". - "Jede weitere Senkung der Preise muß als jener Druck in Richtung Betriebsaufgabe wirken, den ich bereits mit Entschiedenheit aus allgemein politischen Gründen abgelehnt habe". - (Alle Zitate: ERTL, 15, S. 1 ff).

3.3 Das Gewicht der landwirtschaftlichen Wählerstimmen im Parteiensystem der Bundesrepublik

Vergleicht man die so weitgehend konformen agrarpolitischen Willensbekundungen der drei politischen Parteien (und auch - wie später zu zeigen sein wird - das tatsächliche Verhalten ihrer Vertreter im Bundestag) mit den Forderungen der Landwirtschaft bzw. ihrer berufsständischen Vertretung, so zeigt sich eine fast völlige Übereinstimmung. Diese Übereinstimmung gründet sicherlich nicht nur in wahltaktischen Erwägungen der Parteien; Ideologien, Wertvorstellungen und Solidaritätsgefühle gegenüber den "Stiefkindern unserer Wohlstandsgesellschaft" und gewiß auch objektiver und subjektiver Mangel an Information über mögliche Alternativen mögen hierbei eine erhebliche Rolle spielen. Entscheidend für die Haltung der Parteien dürfte aber doch wohl das Gewicht des landwirtschaftlichen Stimmpotentials im Rahmen unseres Parteiensystems sein.

Nach dem Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung dürften derzeit in der Bundesrepublik noch etwa 8 % aller tatsächlich ihr Recht ausübenden Wähler der Landwirtschaft zuzurechnen sein. Unterstellt man, daß hiervon - wie im Jahre 1965 - auch bei der Bundestagswahl 1969 etwa zwei Drittel ihre Stimme für die CDU/CSU abgaben, so wäre diesmal der Vorsprung der CDU/CSU vor der SPD (CDU/CSU 46,1 % aller abgegebenen Stimmen gegenüber 42,7 % der SPD) ohne die Stimmen der Landwirte nicht mehr erreicht worden. Selbst wenn nur alle Landwirte - also auch die SPD-Wähler des Jahres 1965 - sich der Stimme enthalten hätten, wäre die SPD mit etwa 42 % der abgegebenen Stimmen gegenüber dann 40 % CDU-Stimmen in Führung gegangen. Ein ähnlicher Vorsprung (etwa + 2 %) der SPD gegenüber der CDU/CSU hätte sich ergeben, wenn die Hälfte der bisherigen landwirtschaftlichen CDU/CSU-Wähler zur SPD übergewechselt wäre. Für die FDP schließlich trugen bisher die landwirtschaftlichen Wähler nicht unerheblich zur Sicherung der Vertretung dieser Partei

im Bundestag und in den Länderparlamenten bei; diese Situation wird sich künftighin nur in dem Maße ändern können, in dem es der FDP gelingt, neue Anhänger aus sozialliberal eingestellten Bevölkerungsschichten zu gewinnen.

Die landwirtschaftliche Bevölkerung wird damit gerade in unserem derzeitigen Drei-Parteiensystem, in dem CDU/CSU und SPD um die absolute Mehrheit, jedenfalls aber um die Führung ringen, zu einem hochinteressanten Wählerpotential; sie wird zum von allen umworbenen "Grenzwähler" (NIEHAUS, 34, S. 144).

Diese wahlpolitische Bedeutung der landwirtschaftlichen Bevölkerung für die Parteien wird nun noch durch ihren außerordentlich hohen berufsständischen Organisationsgrad sowie durch das relativ geringe politische Allgemeininteresse vieler Landwirte wesentlich verstärkt. Die im Deutschen Bauernverband zusammengeschlossenen Landesverbände der berufsständischen Organisation, denen etwa 90 % aller hauptberuflichen Landwirte angehören, werden hierdurch zu stimmungswichtigen Sprechern des gesamten Berufsstandes. Sie können ein für alle Parteien sehr wesentliches "Stimpaket" in die Waagschale werfen, um ihren Wünschen Nachdruck zu verleihen (ACKERMANN, 2, S. 17 f und S. 61 f).

Hieraus erwächst - neben der Bereitschaft der Parteien zu weitgehender Angleichung ihrer agrarpolitischen Programme an die Forderungen der berufsständischen Organisation der Landwirtschaft - auch ihre Geneigtheit, den Wünschen der Bauernverbände bei der Kandidatenaufstellung für Kreistags-, Landtags- und Bundestagswahlen, aber vor allem auch für Parteiämter, entgegenzukommen. Neben den vorhin erwähnten Ideologien, Wertvorstellungen, Solidaritätsgefühlen, Mängeln an ausreichender Information und dem wichtigen landwirtschaftlichen Stimpaket beeinflussen und beeinflussen also auch personelle Verflechtungen die Einstellung der politischen Parteien zu agrarpolitischen Fragen. Dies gilt bislang vor allem für die CDU/CSU und für die FDP, in geringerem Maße aber auch für die SPD (vgl. LUTZ, 31, S. 175 ff; LOHMAR, 30, S. 57 f; BÜRGER, 6, S.265 ff).

Den für die Landwirtschaft positiven Einflußfaktoren wirken nun zwar in allen drei politischen Parteien auch mehr oder minder starke kontroverse Einflüsse anderer, für die jeweilige Partei ebenfalls wichtiger Wählergruppen und Interessenverbände entgegen; sie wogen aber offenbar bei allen drei Parteien nicht so schwer, daß sie die weitgehende Durchsetzung der landwirtschaftlichen Forderungen im innerparteilichen Interessen-Clearing verhindert hätten.

4. Die Exekutive

Die zunehmende Kompliziertheit unseres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens und das damit verbundene Anwachsen der öffentlichen Aufgaben haben dazu geführt, daß wir seit Jahrzehnten "im Zeichen wachsender Staatsmacht" stehen (NIEHAUS, 34, S. 138). Nach fast allgemein akzeptierter Auffassung hat sich damit gleichzeitig innerhalb der drei Gewalten das Gewicht der politischen Macht zunehmend von der Legislative zur Exekutive verlagert. Diese Machtverlagerung zeigt sich auch in der Rolle, welche die Exekutive heute im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß einnimmt.

4.1 Gewaltenteilung und Verfassungswirklichkeit

Nach der klassischen Grundkonzeption der Gewaltenteilung setzen

beide Gewalten qualitativ verschiedene Akte, die Legislative Normerlaß und Kontrolle, die Exekutive Gesetzesausführung und "gesetzesfreie Gestaltung" (BÖCKSTIEGEL, 4, S. 1712). Dieser Grundidee entspricht das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland insoweit, als es nach Art. 77 die Beschlußfassung über die Bundesgesetze dem Parlament vorbehält und in Art. 80 die Bundesregierung, die einzelnen Bundesminister und die Landesregierungen lediglich ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen; hierbei "müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden". Dieses Verordnungsrecht der Bundesregierung ist weiterhin durch die Geschäftsordnung eingeschränkt, die sich der Deutsche Bundestag gegeben hat. Hiernach können von der Bundesregierung bestimmte Rechtsverordnungen nur nach Zustimmung des Bundestages erlassen werden, für andere kann der Bundestag nachträglich die Aufhebung verlangen. Da schließlich auch noch zahlreiche Rechtsverordnungen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, scheint auf diesem Gebiet die Bewegungsfreiheit der Bundesregierung nicht allzugroß. Nimmt man hinzu, daß nach Art. 84 GG auch Verwaltungsvorschriften von der Bundesregierung nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können, so könnte man zu der Auffassung gelangen, daß der Entscheidungsspielraum der Exekutive - jedenfalls im Rahmen der Art. 80 und 84 des GG - ziemlich eingengt sei.

Jedoch der Schein trügt.

In der Praxis war bisher der Anteil jener agrarpolitisch relevanten Regierungsverordnungen, die einer vorherigen Zustimmung des Bundestages bedürfen, recht gering, und die nachträgliche Aufhebung einer agrarpolitischen Regierungsverordnung wurde bisher vom Bundestag noch in keinem Fall gefordert. Auch der Bundesrat hat bisher in die Verordnungskompetenz der Bundesregierung nur relativ selten eingegriffen, so hat er z.B. von insgesamt 31 national agrarpolitischen Verordnungen, die in der Zeit vom 14.7.1967 bis zum 24.4.1968 den Bundesrat passierten, 24 ohne jegliche Änderung und die restlichen 7 nach geringfügigen Änderungen verabschiedet (DEUTSCHE BAUERNKORRESPONDENZ, 9, S. 107 ff.).

Berücksichtigt man noch den recht weiten Spielraum, der den Ministerien beim Erlaß von Verwaltungsrichtlinien (z.B. dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bisher für die Zuwendung von Mitteln aus dem Grünen Plan) eingeräumt ist, so zeigt sich, daß bereits Art. 80 und Art. 84 des GG der Exekutive ein ziemlich weites Feld agrarpolitischer Entscheidungen erschließen.

Diese Wirkungsmöglichkeiten werden nun dadurch beträchtlich erweitert, daß der Bundesregierung durch das in Art. 76 GG verankerte Initiativrecht auch in der Gesetzgebung selbst eine sehr wichtige Stellung eingeräumt wird. Die Bedeutung dieser Befugnis läßt sich am besten daran erkennen, daß z.B. von den insgesamt 55 agrarpolitisch relevanten Gesetzesvorlagen, die in der Zeit vom 1.3.1966 bis zum 15.5.1968 im Bundestag eingebracht wurden, 36 Regierungsvorlagen waren. Von diesen 36 Regierungsvorlagen wurden im genannten Zeitraum 16 vom Bundestag verabschiedet, während alle aus dem Parlament eingebrachten Vorlagen am 15.5.1968 noch in den zuständigen Bundestagsausschüssen steckten (DEUTSCHE BAUERNKORRESPONDENZ, 9, S. 107 ff.). Bereits hierin zeigt sich sehr deutlich der Vorteil, der sich für die Regierung bei der Gesetzgebung gegenüber dem Parlament daraus ergibt, daß ihr - im Gegensatz zu den nur ziemlich spärlich mit Hilfskräften ausgestatteten Parlamentariern - in den Ministerien ein umfangreicher, sachverständiger Arbeitsapparat zur Verfügung steht.

In der Verfassungswirklichkeit erhöht nun dieser Sachverstand der Ministerialbürokratie auch dadurch noch die Wirksamkeit der Exekutive im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß, daß den Parlamentariern - jedenfalls denen der jeweiligen Regierungsparteien - bei der Erarbeitung eigener Gesetzesvorlagen Informations- und Formulierungshilfe gewährt wird. Darüber hinaus gewinnt die Verwaltung aber auch schon ganz allgemein durch die Sammlung, Aufbereitung und Veröffentlichung von Datenmaterial und sonstigen für die Gesetzgebung erforderlichen Informationen und Unterlagen (z.B. Grüner Bericht; Veröffentlichungen; Möglichkeiten für die Anpassung der Milcherzeugung an die Bedarfsentwicklung; der Mansholt-Plan - Kritik und Alternativen; u.ä.m.) erheblichen Einfluß auf den agrarpolitischen Willensbildungsprozeß. Und schließlich sind es wieder vor allem die Experten aus den Ministerien, die bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen in den Bundestagsausschüssen als Informanten und Berater fungieren. Zu guter Letzt sind sie aus ihrer Sachkenntnis heraus auch am ehesten in der Lage, starke Argumente zur Verteidigung oder zur Ablehnung von Gesetzesvorlagen in den Plenarsitzungen des Parlaments zu liefern.

Der Sachverstand der Experten, "die Tempelwissenschaft der Referenten" (NIEHAUS, 34, S. 139), ist im gesamten Gesetzgebungsprozeß nicht mehr zu entbehren. ELLWEIN kommt hierdurch zu dem Schluß: "Sofern der entscheidende Akt innerhalb der Gesetzgebungsprozedur der Entscheidung darüber ist, welche der denkbaren Lösungsmöglichkeiten dem künftigen Entwurf zugrundeliegen soll, und sofern im parlamentarischen System dieser Akt fast immer im Schoße der Regierung erfolgt oder sogar von der nachgeordneten Bürokratie bis zu dem Punkte vorbereitet wird, an dem die zuständigen Minister und dann auch das Kabinett nicht mehr über die Alternativmöglichkeiten diskutieren können, müssen wir 'die Gesetzgebung' in politischer Sicht bei der Exekutive verankert sehen" (ELLWEIN, 12, S. 33). Dieser Feststellung kann man kaum widersprechen. Die Exekutive bestimmt weitgehend den Inhalt der Gesetze, die von der Legislative nachher beschlossen und sodann wieder von der Exekutive interpretiert und ausgeführt werden.

Die aus dem bisher Gesagten erkennbar werdende Verwischung der Gewaltenteilung wird nun noch dadurch perfekt, daß die Spitzen der Exekutive - Regierungschef und Minister, teilweise auch die Staatssekretäre - in der Regel gleichzeitig Abgeordnete und Spitzenführungskräfte der Regierungsparteien sind - also jener Parteien, deren Mehrheit im Bundestag sie in die Regierungsverantwortung brachte und deren Mehrheit letzten Endes auch über die Gesetze entscheidet. Die hierdurch gegebene enge Verklammerung zwischen beiden Gewalten bewirkt, daß "in steigendem Maße am legislativen Entscheidungsprozeß die Exekutive und am exekutiven Entscheidungsprozeß die Legislative von vornherein beteiligt wird. Die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten der Gewalten verkümmern so in vielen Fällen zu staatsrechtlich notwendigen Formalien über bereits getroffene Verbundentscheidungen (BÖCKSTIEGEL, 4, S. 1713 f).

4.2 Auswirkungen auf die Agrarpolitik

Fragt man nun nach den Auswirkungen, die sich aus der Verwischung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive auf die praktische Agrarpolitik ergeben, so wäre zunächst als Negativum die hierdurch entstandene Aushöhlung der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung zu nennen. Diese Kontrollfunktion wird viel-

fach nur noch von der jeweiligen Opposition im Bundestag ausgeübt oder zumindest angestrebt, und deren Möglichkeiten sind erfahrungsgemäß nicht sehr groß.

Inwieweit aber die Überlappung der beiden Gewalten die Rationalisierung der Agrarpolitik - soweit dies überhaupt möglich ist - fördert oder hemmt, inwieweit sich durch diese Überlappung in den agrarpolitischen Entscheidungen mehr der zur Rationalität neigende Sachverstand der Ministerialbürokratie oder mehr sachfremde Motive durchsetzen, läßt sich generell nicht beurteilen. In welche Richtung das Pendel ausschlägt, ist von zahlreichen Faktoren abhängig, von denen hier nur einige genannt seien:

- a) Da der Bundeskanzler nach Art. 65 des GG die "Richtlinien der Politik" bestimmt, ist seine Haltung auch bei wichtigen agrarpolitischen Entscheidungen von erheblicher Bedeutung. Es ist daher verständlich und nach § 10(2) der Geschäftsordnung der Bundesregierung auch durchaus legal, daß die Interessensverbände bei grundsätzlichen agrarpolitischen Entscheidungen ihre Auffassungen und Anliegen unmittelbar dem Bundeskanzler vortragen und versuchen, ihn für ihre Auffassungen zu gewinnen. Als Beispiel für die hierin liegenden Möglichkeiten der Verbände weist v. EYNERN darauf hin, daß Bundeskanzler Adenauer "gern über den Kopf seiner Ressortminister hinweg Absprachen mit Verbandsführern getroffen" hat. "Es bürgerte sich" - so v. EYNERN - "geradezu eine Art von diplomatischem Protokoll ein: Der Kanzler verhandelt mit den Verbandspräsidenten, der Staatssekretär mit den Hauptgeschäftsführern usw." (v. EYNERN, 16, S. 164).
- b) Die Entscheidung über wichtige agrarpolitische Regierungsvorlagen fällt meist nach entsprechender Beratung im Kabinett. Richtung und Ausmaß der Einwirkung der Regierung auf die agrarpolitische Willensbildung sind deshalb in wesentlichem Maße von der personellen Zusammensetzung des Kabinetts und sodann von der Haltung und dem "Gewicht" der einzelnen Minister in den Kabinettsberatungen abhängig. Diesem Umstand versuchen die Verbände dadurch Rechnung zu tragen, daß sie sich bemühen, direkt oder über die Parteien bzw. "ihre" Abgeordneten zum einen Einfluß auf die Besetzung der für sie bedeutsamen Minister- und Staatssekretärämter zu nehmen und zum anderen durch persönliche Aussprache die zuständigen Minister und Staatssekretäre ihren Auffassungen und Wünschen geneigt zu machen.

Dieses direkte und indirekte Bemühen, durch "Ämterpatronage" sowie durch Kontakte mit den Organen der Legislative auf die agrarpolitische Willensbildung Einfluß zu gewinnen, erstreckt sich auch auf die nachgeordnete Ministerialbürokratie (vgl. u.a. KAISER, 25, S. 273; VARAIN, 41, S. 267 ff; v. EYNERN, 16, S. 164 f). Offenbar in dem Bestreben, sich den Sachverstand der Verbandsfunktionäre nutzbar zu machen und Widerstände der betroffenen Interessengruppen gegen gesetzliche Regelungen möglichst frühzeitig abzubauen, sieht § 77 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ausdrücklich den Verkehr der Ministerien mit den berufsständischen Zentral- oder Gesamtverbänden vor (GGO I, S. 38). Hierbei, wie auch bei den direkten Kontakten der Verbände und ihrer Beauftragten mit dem Kanzler, den Ministerien und Staatssekretären braucht die Beeinflussung - sofern überhaupt - keineswegs einseitig zu sein. Es war in der Vergangenheit durchaus nicht so selten, daß in solchen Besprechungen gut fundierte Argumente der Verwaltung auch zu einer Änderung in den Auffassungen und im Verhalten der Verbände führten.

Wesentlich bleibt im Zusammenhang mit meinem Thema, inwieweit sich solche Aktionen der Verbände auf das tatsächliche Verhalten der Ministerialbürokratie auswirken, da deren Einfluß auf die Gesetzgebung tatsächlich sehr beträchtlich ist. "Keine moderne Ministerialverwaltung", so meint ELLWEIN sicherlich zu Recht, "kann sich darauf beschränken, die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten und dem Gesetzgeber vorzutragen. Sie muß sich vielmehr für eine bestimmte Lösungsmöglichkeit selbst entscheiden, muß diese mit den politisch relevanten Faktoren abklären und muß dann versuchen, ihren Vorschlag möglichst unverändert im Parlament durchzubringen. So gesehen ist die Verwaltung zwar nicht selbst Gesetzgeber, sie ist aber äußerst wirksam an der Gesetzgebung beteiligt (ELLWEIN, 12, S. 114).

Versuchen wir nun abschließend zu diesem Gesamtproblem, zu einer gewissen Vorstellung darüber zu gelangen, in welcher Weise sich die aufgezeigte Verwischung der Gewaltenteilung tatsächlich auf die Agrarpolitik ausgewirkt hat, so bleiben wir mangels ausreichender empirischer Untersuchungen ziemlich im Dunkeln. Gräfin von BETHUSY-HUC und HANSMEYER kamen in ihren Untersuchungen über die Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes bzw. die finanziellen Staatshilfen für die Landwirtschaft zu dem Ergebnis, daß der Einfluß der Ministerialbürokratie - unterstützt durch Wissenschaftliche Beiräte der zuständigen Ministerien - durchaus im Sinne einer rationalen, vertretbaren Zielen gerecht werdenden Agrarpolitik gewirkt habe. So ist es vielleicht doch nicht zu optimistisch, wenn FRIESENHAHN die durch Grundgesetz und Verfassungswirklichkeit gegebene enge Verklammerung der beiden Gewalten positiv bewertet, indem er schreibt: "Parlament und Regierung leben in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit, und gerade diese fortdauernde Zusammenarbeit, die sich einer genauen Analyse entzieht, und in der die Akzente von Mal zu Mal anders gesetzt sein können, ermöglicht eine gute Staatsführung" (FRIESENHAHN, 17, S. 36).

5. Das Parlament

Wenn auch nach all dem bisher Gesagten das Parlament viel von seiner Sonderstellung im Willensbildungsprozeß verloren hat: die endgültige Beratung und Beschließung der Gesetze erfolgt jedenfalls nach wie vor in den Parlamenten des Bundes und der Länder. Hierbei fällt die Agrarpolitik - soweit sie im Rahmen der EWG noch der nationalen Zuständigkeit unterliegt - nach Art. 73 und Art. 74 GG zum größten Teil in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern. Da für die meisten agrarpolitischen Regelungen jedoch auf bundesweite Geltung kaum verzichtet werden kann, wurde die damit begründete vorrangige Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle vom Bundesparlament wahrgenommen. Ich möchte mich deshalb im Rahmen dieses Referates auf die Bundesgesetzgebung beschränken.

5.1 Der Gang der Gesetzgebung

Ohne den Gang der Gesetzgebung hier im Detail darlegen zu wollen, seien seine wichtigsten Phasen kurz in Erinnerung gebracht.

Nach Art. 76 (1) GG können Gesetzesvorlagen beim Bundestag "durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht" werden. "Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung zuzuleiten. Sie hat hierbei

ihre Auffassung darzulegen" (Art. 76 (3) des GG). "Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von 3 Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen" (Art. 76 (2) GG).

Gesetzesvorlagen des Bundesrates und der Bundesregierung unterscheiden sich also von Gesetzesvorlagen "aus der Mitte des Bundestages" dadurch, daß Vorlagen des Bundesrates zunächst der Bundesregierung, solche der Bundesregierung dem Bundesrat zugeleitet werden müssen. Die Erarbeitung der ersten Stellungnahme des Bundesrates zu Regierungsvorlagen, die von der Bundesregierung zusammen mit dem jeweiligen Gesetzentwurf an den Bundestag übermittelt wird, erfolgt meist in den zuständigen, mit Vertretern der Länderministerien besetzten Bundesratsausschüssen. Der Bundesrat kann damit "den Bundestag mit sehr wirkungsvollen Waffen gegen die "(Bundes)"-Regierungsbürokratie ausstatten und ihm praktisch die Argumente einer Gegenbürokratie liefern, die anderen politischen und interessenbedingten Einflüssen ausgesetzt ist als die Bundesregierung" (LOEWENBERG, 29, S. 359).

Nach der Einbringung in den Bundestag durchlaufen alle Gesetzesvorlagen - unabhängig von ihrer Herkunft - die gleichen Stationen: Erste Lesung mit allgemeiner Aussprache - Zweite Lesung mit Beratung der einzelnen Paragraphen, Einbringung von Änderungsanträgen und Abstimmung über die einzelnen oder auch Folgen von Paragraphen - Dritte Lesung mit nochmaliger allgemeiner Aussprache (sofern nicht das Haus auf Vorschlag des Ältestenrates darauf verzichtet), eventuelle Einzelaussprache und Abstimmung über nochmalige Änderungsanträge - Schlußabstimmung.

Die Erste Lesung schließt oftmals mit dem Antrag auf Überweisung an die zuständigen Ausschüsse. Vielfach wird in dieser Lesung auf Begründung und Aussprache verzichtet und sofort die Ausschlußüberweisung beschlossen. In den Ausschüssen erfolgt nun die eingehende Beratung der überwiesenen Gesetzesvorlagen; hier erfolgt die Anhörung von Experten und Vertretern von Interessenverbänden; hier wird der Kompromiß zwischen widerstreitenden Interessen gesucht und meist auch gefunden. Das Ergebnis dieser Beratungen legt der jeweilige Berichterstatter dem Plenum zur Zweiten Lesung des Gesetzentwurfes vor.

Vom Bundestag beschlossene Gesetze sind nun (Regierungsentwürfe also zum zweiten Mal) dem Bundesrat zuzuleiten. Um Gesetzeskraft zu erlangen, ist für zahlreiche im GG besonders angeführte Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich; gegen die übrigen Gesetze kann er Einspruch einlegen und damit die endgültige Verabschiedung durch den Bundestag verzögern. In beiden Fällen kann ein Vermittlungsausschuß tätig werden, der sich aus je 11 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzt.

Vom Bundestag verabschiedete Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler und den zuständigen Bundesminister "ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet" (GG, Art. 82).

5.2 Determinanten der agrarpolitischen Entscheidungen im Parlament

Zur Willensbildung im Bundesrat möchte ich mich in diesem Referat auf den vorhin bereits gebrachten Hinweis der vielfach unterschiedlichen Interessenlage von Bund und Ländern beschränken und lediglich hinzufügen, daß sich Änderungswünsche des Bundesrates bei agrarpoli-

tischen Gesetzen häufig auf die technische Durchführbarkeit beziehen. Dies ist ohne weiteres verständlich, da ja die Ausführung der meisten agrarpolitischen Gesetze den Länderministerien bzw. den ihnen untergeordneten Behörden obliegt. Im übrigen werden die Entscheidungen des Bundesrates praktisch meist von den gleichen Faktoren (jetzt allerdings auf Länderbasis) beeinflusst, die wir vorhin für die Organe der Bundesexekutive anführten.

Auch in den nachfolgenden Betrachtungen über den Bundestag kann ich im Rahmen dieses Referates lediglich einige, mir für die agrarpolitischen Entscheidungen dieses Gesetzgebungsorgans besonders wesentlich erscheinende Faktoren darzustellen versuchen.

5.2.1 Die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages

Dem gegenwärtig amtierenden 6. Deutschen Bundestag gehören insgesamt 518 Abgeordnete an. Sie sind nach Art. 38 (1) GG "Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen". Die hierin liegende Forderung nach Unabhängigkeit entstammt noch der frühliberalen Vorstellung vom "Honoratioren-Parlament", in dem wirtschaftlich, sozial und geistig unabhängige Persönlichkeiten die Dinge des Staates besorgen sollen. Zum anderen bestimmt das Grundgesetz aber auch in Art. 21, Abs. 1: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit". Damit allein schon haben die Väter des Grundgesetzes zu einer Entwicklung beigetragen, die der in Art. 38 ausgesprochenen Forderung nach "Unabhängigkeit" der Abgeordneten nur noch bedingt gerecht werden kann. Faktisch haben sich die Dinge so gestaltet, daß seit Konstituierung des Ersten Deutschen Bundestages alle Bundestagsabgeordneten einer der politischen Parteien angehörten bzw. angehören.

Der gegenwärtig amtierende 6. Deutsche Bundestag umfaßt insgesamt 518 Abgeordnete; 250 davon zählen zu der von CDU und CSU gemeinsam gebildeten Fraktion, 237 zur Fraktion der SPD und 31 zur FDP-Fraktion. SPD und FDP bilden hierbei erstmals die Regierungskoalition, während in den vorhergehenden Legislaturperioden die CDU/CSU einmal mit der SPD und viermal mit der FDP koalierte.

Für die agrarpolitische Willensbildung im Bundestag haben sich diese wechselnden Konstellationen - wie nach der weiter oben gezeigten, weitgehenden Konformität der Agrarprogramme der drei Parteien kaum anders zu erwarten - als nicht sehr bedeutsam erwiesen. Sie haben höchstens insofern die agrarpolitische Gesetzgebung etwas beeinflusst, als die von der jeweiligen Regierung oder von den Regierungsparteien eingebrachten Gesetzesvorlagen in den parlamentarischen Beratungen etwas schneller vorankamen und allein hierdurch bereits bessere Aussichten auf Verabschiedung in der jeweiligen Legislaturperiode hatten. In grundlegenden agrarpolitischen Fragen bestand im Plenum des Bundestages meist weitgehende Übereinstimmung zwischen allen Fraktionen.

Daß sich solche Übereinstimmung der Fraktionen nicht nur in Grundsatzentscheidungen, sondern meist auch in spezielleren agrarpolitischen Fragen zeigte, war nun allerdings weniger der allen gemeinsamen "Agrarfreundlichkeit", sondern vor allem der personellen Struktur des Bundestages und der Notwendigkeit zur Arbeitsteilung unter den Abgeordneten zu verdanken.

Nach v. EYERN brauchen politische Parteien "Geld, Stimmen und Sachverstand" (v. EYERN, 16, S. 161). Diesen Erfordernissen versuchen sie verständlicherweise - wie bereits vorhin erwähnt - auch bei der Rekrutierung ihrer Bundestagskandidaten nach Möglichkeit gerecht zu werden.

Das wohl vorrangige Streben nach Stimmenmaximierung bedingt, daß die Parteien - vor allem die "Volksparteien" CDU, CSU und SPD - möglichst alle Bevölkerungsgruppen bei der Kandidatenaufstellung berücksichtigen. Es erfordert weiterhin, daß zugkräftige Persönlichkeiten als Kandidaten erscheinen. Hierbei wiederum sind solche Kandidaten besonders wichtig, von denen man sich die Einbringung eines "Stimpfakets" erhoffen darf. Kandidaten dieser Art lassen sich vor allem aus den organisierten Interessengruppen gewinnen. Sie bringen häufig auch das mit, was für die Arbeit in den Fraktionen und Ausschüssen notwendig ist, nämlich Sachverstand. Sachverstand anderer Art, nämlich in Verwaltungsdingen, läßt sich insbesondere bei Beamten und Angestellten des Öffentlichen Dienstes finden; da sie vielfach im kommunalen Bereich beträchtliches Ansehen genießen und überdies bei Annahme einer Kandidatur wirtschaftlich und beruflich durch Gesetz gesichert sind, bilden sie ein beliebtes Kandidatenreservoir. Und auf Geld schließlich dürfen die Parteien hoffen, wenn sie sich bei der Kandidatenaufstellung den Wünschen finanzstarker Interessengruppen zugänglich erweisen - wozu allerdings die Landwirtschaft sicherlich nicht gezählt werden kann.

Die in Tabelle 3 dargestellte Gliederung der Abgeordneten des 6. Deutschen Bundestages läßt die genannten Gesichtspunkte der Parteien bei der Kandidatenaufstellung gut erkennen. Die unter dem Aspekt meines Themas besonders interessierenden Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die sogenannte "Grüne Front", erscheint danach allerdings mit einem Anteil von 7 % an der Gesamtzahl der Bundestagsabgeordneten keineswegs überrepräsentiert. Selbst wenn man - was sicherlich berechtigt ist - zur "Grünen Front" auch noch jene Abgeordneten zählt, die nach ihrer beruflichen Tätigkeit der Landwirtschaft besonders eng verbunden sind, umfaßt diese "erweiterte Grüne Front" nur 10 % aller Abgeordneten (s. Tabelle 4).

Etwas mehr Gewicht gewinnen die obengenannten 7 % landwirtschaftlichen Betriebsinhaber nun allerdings bereits dadurch, daß etwa jeder Vierte von ihnen ein Parteiamt im kommunalen Bereich, jeder Fünfte auf Parteibezirks- und Landesebene und jeder Zehnte auf Bundesebene besitzt (diese und alle folgenden statistischen Angaben nach KREKELER, 27). Entsprechend den vorhin aufgezeigten Parteipräferenzen der Landwirte sind es vor allem Parteiämter in der CDU/CSU. Deutlich vermindert hat sich seit 1965 die Verflechtung mit ehrenamtlichen Spitzenfunktionären der landwirtschaftlichen Berufsorganisation. Aber immerhin sind auch von den Abgeordneten des 6. Deutschen Bundestages noch fünf gleichzeitig Vorstandsmitglieder der Landesbauernverbände (gegenüber elf in der 4. und acht in der 5. Legislaturperiode). Nimmt man hinzu, daß die Landwirte (Betriebsleiter) in den Fraktionsvorständen aller drei Parteien (in der CDU/CSU sogar mit vier Abgeordneten) vertreten sind, so dürfte das Einflußpotential der "Grünen Front" bereits nach dem bisher Gesagten tatsächlich in der numerischen Repräsentation der Landwirtschaft im Bundestag nur unzureichend zum Ausdruck kommen.

Tabelle 3: Berufspositionen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages vor der Mandatsübernahme 1), 6. Wahlperiode, 1969

Berufspositionen	Fraktion			MdB
	CDU/CSU % 2)	SPD	FDP	% 2)
Unternehmer/Geschäftsinhaber in Industrie, Handel, Baugewerbe, Verkehr und Handwerk	8	1	13	5
Verleger und Druckereibesitzer	2	1	(1)	2
Inhaber von landw. Betrieben, Weinbaubetrieben, Baumschulen	11	(1)	16	7
Rechtsanwälte und Notare	7	3	13	6
Ärzte	1	3	-	2
Pfarrer	(1)	2	-	1
Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Architekten, Steuerberater, Versicherungskaufmann	2	1	10	2
Redakteure, Journalisten, Publizisten	5	7	(1)	6
Angestellte in Industrie, Handel, Handwerk, Banken, Versicherungen, im Siedlungswesen und im Baugewerbe darunter ltd. Angestellte	9 6	14 7	10 (1)	12 6
Angestellte von Wirtschaftsverbänden, der Handwerks-, Industrie- und Handelskammern	7	(1)	6	4
Angestellte von Verbänden/Einrichtungen der Kirchen, Jugend- u. Wohlfahrtspflege	3	1	-	2
Angestellte von Arbeitnehmerorganisat.	3	13	-	7
Parteiangestellte	3	9	13	6
Beamte u. Angestellte der staatl. Verwaltung einschl. Justiz und Bundeswehr	25	29	6	26
Beamte und Angestellte öffentl. Bildungs- und Forschungseinrichtungen	10	14	6	12
Hausfrauen	2	2	-	2

1) Berufsposition vor der erstmaligen Wahl in den Bundestag.

2) Addition ergibt wegen Auf- bzw. Abrundung nicht immer 100 %.

Quelle: H.J. KREKELER, Die Repräsentation der Landwirtschaft in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland. (Noch nicht veröffentlichte Dissertation aus dem Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn).

Tabelle 4: Die "erweiterte Grüne Front" im Deutschen Bundestag
(Sachverständige für Agrarfragen) 1949 - 1969

Beruflich-soziale Zusammensetzung	1949	1953	1957	1961	1965	1969
Inhaber von landw. Betrieben Weinbaubetrieben, Gärtnereien und Baumschulen	37	50	56	53	40	34
Inhaber oder Angestellte von Betrieben, die landw. Produkte handeln oder verarbeiten 1)	1	3	3	3	4	2
Angestellte landw. Organisationen (Bauernverbände, Raiffeisenverbände)	2	3	4	2	4	5
Parteien und Gewerkschafts- angestellte 2)	1	2	2	2	2	3
Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst 3)	6	9	7	11	11	8
Insgesamt	47	67	75	62	61	52

1) Viehhandel, Molkerei, Mühle, Futtermittelbranche.

2) mit Zuständigkeit für Agrarfragen.

3) Landwirtschaftsministerien, Landwirtschaftskammern,
Landvolkhochschulen etc.

Quelle: H.J. KREKELER, Die Repräsentation der Landwirtschaft in
den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland. (Noch
nicht veröffentlichte Dissertation aus dem Institut für
Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie
der Universität Bonn.)

Daß dieses Potential mehr in Richtung einer "konservativen" Agrar-
politik zum Einsatz gelangt, dürfte sich u.a. bereits aus der Al-
tersstruktur der landwirtschaftlichen Abgeordneten ergeben (siehe
Tabelle 5). Kein Landwirt im Bundestag ist jünger als 35 Jahre, nur
fünf sind unter 45 Jahre alt. Damit sind die jüngeren Jahrgänge bei
den landwirtschaftlichen Abgeordneten wesentlich schwächer vertre-
ten als im Hause insgesamt.

5.2.2 Die Position der Landwirte in den Arbeitskreisen der

Fraktionen und in den Bundestagsausschüssen

Die numerische Repräsentanz der verschiedenen Interessengruppen ver-
mittelt nur einen recht unzulänglichen Einblick in den tatsächlichen
Einfluß dieser Gruppen, wenn man ihre Rolle in der Willensbildung
der Fraktionen und in den Bundestagsausschüssen nicht mit berücksich-
tigt. Da bei der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der an sie heran-
tretenden Aufgaben jede Fraktion überfordert wäre, wenn sie ihre

Tabelle 5: Die Altersstruktur der Abgeordneten insgesamt und der Landwirte im Deutschen Bundestag 1969

Altersklasse	Abgeordnete insgesamt 1)	Landwirte	
	%	Zahl	%
Unter 35 Jahre	4,6	-	-
35 - unter 45 Jahre	28,8	5	14,7
45 - unter 55 Jahre	35,5	14	41,2
55 - unter 65 Jahre	26,5	13	38,2
65 Jahre und darüber	4,6	2	5,9
	100	34	100

1) Ohne Berliner Abgeordnete.

Quelle: H.J. KREKELER, Die Repräsentation der Landwirtschaft in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland. (Noch nicht veröffentlichte Dissertation aus dem Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn.)

Stellungnahmen und Gesetzesvorlagen in den Fraktionssitzungen erarbeiten müßte, wurden in allen drei Fraktionen Arbeitskreise und Arbeitsgruppen gebildet, in denen sich weitgehend die tatsächliche Willensbildung der Fraktionen vollzieht. In diesen Arbeitskreisen kommt - unter dem Zwang zur Arbeitsteilung - vor allem der "Sachverstand", d.h., es kommen die Fachexperten der verschiedenen Interessengruppen zum Zuge. Dies bedeutet, daß die Position der Interessenvertreter hier sehr viel stärker ist, als man es nach der zahlenmäßigen Repräsentation der von ihnen vertretenen Gruppen im Bundestag erwarten würde. Begrenzt wird der Einfluß der in einem Arbeitskreis wirksam werdenden Gruppeninteressen lediglich dadurch, daß jeweils in einem oder auch in einigen anderen Arbeitskreisen die dort stärker zum Zuge kommenden, vielfach konträr gelagerten Interessen ein gewisses Gegengewicht darstellen.

Ähnlich liegen die Dinge in den Bundestagsausschüssen. Wie in den Fraktionen zwingt auch hier die Fülle und Vielfalt der zu bewältigenden Aufgaben zur Arbeitsteilung unter den Abgeordneten; wie dort ist auch hier die Sachkenntnis der Experten nicht zu entbehren und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Mitglieder des jeweiligen Ausschusses sehr viel größer als die Vertretung der jeweiligen Interessengruppe im Plenum.

Dies gilt nicht nur, aber in besonderem Maße auch für den Agrarausschuß.

Von insgesamt 33 ordentlichen Mitgliedern dieses Ausschusses sind z.Zt. 16 Landwirte (s. Tabelle 6). Zählt man auch hier wieder die übrigen, der Landwirtschaft besonders nahestehenden Ausschußmitglieder hinzu, so verfügt die Gruppe "Landwirtschaft" im Agrarausschuß des 6. Deutschen Bundestages - wie in allen vorangegangenen Legislaturperioden - über eine sichere absolute Mehrheit. Vorsitzen-

Tabelle 6: Ordentliche Mitglieder des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im 6. Deutschen Bundestag.

(33 Mitglieder)		
Vorsitzender: Dr. Schmidt (Gellersen) - SPD		
Stellvertreter: Bewerunge - CDU/CSU		
Fraktion	Name	Beruf
CDU/CSU	Bewerunge, Karl	Landwirt
	Bittelmann, Otto	Landwirt
	Bremm, Klaus	Winzermeister
	Ehnes, Georg	Landwirt
	Dr. Früh, Isidor	Diplomlandwirt
	Kiechle, Ignaz	Landwirt
	Orgaß, Gerhard	Angestellter
	Rainer, Alois	Gastwirt, Metzger
	Dr. Reinhard, Carl	Landwirt
	Dr. Ritgen, Gerd	Landwirt
	Dr. Ritz, Burkhard	Landvolkhochochschul-Dozent
	Schröder (Sellstedt), Heinrich	Landwirt
	Dr. Siemer, J. Hermann	Kaufmann, Landwirt
	Solke, Emil	Landwirt
Struve, Detlef	Bauer	
Susset, Egon	Bürgermeister, Landwirt	
SPD	Berlin, August	Angestellter, Geschäftsführer
	Brünen, Eberhard	Angestellter
	Dr. Fischer, Willi	Landrat a.D.
	Lemp, Hans	Verkaufsleiter
	Löffler, Lothar	Oberschulrat i.R.
	Lotze, Rudi	Geschäftsführer
	Marquardt, Werner	Angestellter
	Frau Dr. Orth, Elisabeth	Diplomlandwirt, Hausfrau
	Sander, Engelbert	Geschäftsführer
	Saxowski, Karl-Heinz	Stadtinspektor
	Dr. Schmidt (Gellersen), R. Martin	Diplomlandwirt
	Schonhofen, Friedrich	Geschäftsführer
	Tallert, Harry	Redakteur
Vit, Franz	Kaufm. Angestellter	
Welslau, Heinrich	Bürgermeister	
FDP	Helms, Wilhelm	Landwirt
	Peters (Poppenbüll), Walter	Landwirt

Quelle: Handbuch des 6. Deutschen Bundestages, Stand Mai 1970.

der des Agrarausschusses ist der Agrarreferent der SPD (gleichzeitig Mitglied des Fraktionsvorstandes); der stellvertretende Vorsitzende gehört dem Fraktionsvorstand der CDU/CSU an, wie auch zwei weitere Ausschußmitglieder (darunter Struve als stellvertretender Fraktionsvorsitzender). Der stellvertretende Vorsitzende des Agrarausschusses nimmt überdies als Präsident der Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftskammer eine führende Spitzenstellung in der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung ein; zwei weitere Ausschußmitglieder sind bzw. waren (Struve) Präsidenten von Landesverbänden der berufständischen Organisation der Landwirtschaft. Verstärkt wird die landwirtschaftliche Gruppe im Agrarausschuß durch neun Landwirte, die als stellvertretende Ausschußmitglieder fungieren. Sie stellen sicher, daß auch bei eventueller Verhinderung einiger ordentlicher Ausschußmitglieder in wichtigen Sitzungen die Landwirtschaft voll vertreten ist.

Es wäre unrealistisch anzunehmen, daß eine so kompakte, mit hervorragenden Fachexperten bestückte Vertretung der Landwirtschaft im Agrarausschuß die Haltung der Fraktionen in agrarpolitischen Fragen nur wenig beeinflussen würde. Dieser Einfluß wird dadurch verstärkt, daß während der Ausschußberatungen meist ein recht guter Kontakt zwischen den Ausschußmitgliedern der einzelnen Fraktionen und den entsprechenden ebenfalls stark mit landwirtschaftlichen Experten besetzten Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen der Fraktionen besteht, während in diesem Stadium der Gesetzgebung der vielbeschäftigte Fraktionsvorstand oder gar die gesamte Fraktion - jedenfalls bei weniger grundlegenden Entscheidungen - meist sehr viel seltener von dem Gang der Ausschußberatungen unterrichtet wird (LOEWENBERG, 29, S. 245 f).

Zusätzliches Gewicht gewinnen die Ausschüsse schließlich auch noch dadurch, daß während der Ausschußberatungen vielfach durch regen Kontakt mit den zuständigen Referenten der Exekutive nach dieser Seite hin bereits eine gewisse Absicherung der beabsichtigten Ausschußempfehlungen erfolgt. Und manchmal ist für die Haltung der Fraktionen auch der Hinweis recht wirksam, daß in Besprechungen von Ausschußmitgliedern mit Vertretern der betroffenen Verbände - also mit der "Outside-Lobby" - bereits ein rasonabler Kompromiß erzielt worden sei.

Ein solcher Hinweis beseitigt meist die Gefahr, daß Empfehlungen der Ausschußdelegationen der Parteien schließlich doch nicht die Zustimmung der Fraktionen finden. Diese Gefahr besteht durchaus, wenn mehrere Interessengruppen berührende Fragen in einem Ausschuß isoliert beraten werden, oder wenn infolge widerstreitender Interessenlage bei Überweisung einer Gesetzesvorlage an mehrere Ausschüsse in diesen Ausschüssen keine Übereinstimmung erzielt werden kann. Eine schwer zu nehmende Barriere bildet hierbei oftmals der Haushaltsausschuß, den alle Vorlagen mit haushaltspolitischen Folgen passieren müssen. In diesen Gegengewichten findet also die Vertretung partikularer Interessen in einzelnen Fachausschüssen durchaus ihre Grenzen.

Werden die jeweiligen Ausschußempfehlungen in den Fraktionen akzeptiert, sodann im Plenum vertreten und verabschiedet, und erhebt auch der Bundesrat keinen Einspruch, so ist trotzdem oft der Willensbildungsprozeß noch keineswegs beendet. Es verbleibt ja - wie vorhin ausgeführt - besonders bei agrarpolitischen Gesetzen häufig noch den Exekutivorganen des Bundes und der Länder ein erheblicher Spielraum

im Vollzug dieser Gesetze, dessen Ausfüllung ebenfalls wieder Willensbildung und Entscheidung verlangt.

Lassen wir dies einmal außer Betracht und fragen wir uns nun, inwieweit von unserem Bundesparlament als "Endstation" der politischen Willensbildung bei der dargestellten Arbeitsweise und der Einflußstruktur eine Agrarpolitik als Ausdruck und Vollzug eines "auf das Gesamtwohl hin integrierten" Gestaltungswillens erwartet werden kann, so fällt mir eine eindeutige Antwort schwer.

Es wäre Selbstbetrug zu leugnen, daß die Agrarpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte - vor allem in verschiedenen Einzelmaßnahmen - oft ziemlich weit von einem solchen "Optimum" entfernt war. Andererseits haben aber doch die in Parlament und Regierung wirksam werdenden Kräfte und Gegenkräfte - wie z.B. auch aus den von mir weiter oben zitierten Untersuchungen von Gräfin v. BETHUSY-HUC und HANS-MEYER hervorgeht - meist zu Kompromissen geführt, die dem "Gemeinwohl" - einem gar nicht leicht zu definierenden Begriff - nicht allzu extrem entgegenstanden. Gewiß wäre solchen "taktischen Kompromissen" eine unter dem Aspekt des Gemeinwohls "ausgewogene Integration der Interessen" (LOHMAR, 30, S. 99) vorzuziehen. Aber vielleicht sind solche "taktischen Kompromisse" der einzige Weg in einer parlamentarischen Massendemokratie, der über einen - wenn auch manchmal langwierigen und schwierigen - Lernprozeß näher an eine echte Interessenintegration im Sinne des Gemeinwohls heranführen kann.

Vielleicht liegen die Dinge auch hier so, wie in der Fabel von den drei Igel, die sich zusammentaten, um sich gemeinsam gegen die Kälte zu schützen. Rückten sie zu eng zusammen, so verletzten sie sich gegenseitig mit ihren Stacheln; liefen sie zu weit auseinander so froren sie. Aber allmählich lernten sie, soweit zusammenzurücken, daß sie nicht allzusehr froren und sich auch nicht zu empfindlich mit ihren Stacheln verletzten.

Literatur

- 1 ABEL, W.: Agrarpolitik, 3. Aufl., Göttingen 1967.
- 2 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik, Tübingen 1970.
- 3 BETHUSY-HUC, V. Gräfin v.: Demokratie und Interessenpolitik,
Wiesbaden 1962.
- 4 BÖCKSTIEGEL, K.H.: Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit In-
krafttreten des Grundgesetzes, NJW, H. 39, München-Frankfurt
1970.
- 5 BÖHRET, C. und D. GROSSER (Hrsg.): Interdependenzen von Politik
und Wirtschaft, Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre,
Festgabe für G. v. EYNERN, Berlin 1967.
- 6 BÜRGER, H.: Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der
Zeit von 1933 bis zur Gegenwart unter Berücksichtigung der west-
deutschen Verhältnisse, Diss. Erlangen 1967.
- 7 CDU (Hrsg.): Entwurf für das Berliner Programm, 2. Fassung,
vom 21.6.1970.
- 8 CDU (Hrsg.): Gesunde Landwirtschaft - morgen, Presse- und Infor-
mationsdienste der CDU, Bonn 1965.
- 9 DEUTSCHE BAUERN-KORRESPONDENZ, Nr. 9 vom 15.5.1968.
- 10 DIECKERSHOFF, K.H.: Das Wahlverhalten von Mitgliedern organi-
sierter Interessengruppen - dargestellt am Beispiel der Bundes-
tagswahlen 1961, Diss. Köln 1964.
- 11 DIETZE, C.v.: Grundzüge der Agrarpolitik, Hamburg und Berlin
1967.
- 12 ELLWEIN, Th.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre,
Stuttgart 1966.
- 13 DERS.: Parlament und Verwaltung, Teil 1, Stuttgart 1967.
- 14 DERS.: Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland,
Köln 1965.
- 15 ERTL, J.: Leistungsfähige deutsche Landwirtschaft im Europäi-
schen Markt, Rede auf dem 21. Ordentl. Bundesparteitag der FDP
am 23.6.1970, Bonn 1970.
- 16 EYNERN, G.v.: Grundriß der politischen Wirtschaftslehre, Köln
1968.
- 17 FRIESENHAHN, E.: Parlament und Regierung im modernen Staat.
In: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts-
lehrer, H. 16, Berlin 1958.
- 18 BMI (Hrsg.): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien,
Hrsg. Bundesministerium des Innern, Bonn 1969.
- 19 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen.
In: Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1960.
- 20 GÖLTER, G. und E. PIEROTH: Die Union in der Opposition, Analyse,
Strategie, Programm, Düsseldorf-Wien 1970.
- 21 HANSMEYER, K.-H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirt-
schaft, Tübingen 1963.

- 22 HÖCHERL, H.: Die Welt zwischen Hunger und Überfluß. Eine agrarpolitische Bilanz im technischen Zeitalter, Stuttgart 1969.
- 23 JOCHIMSEN, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99 (1967 II), Hamburg 1967.
- 24 Kaase, M.: Determinanten des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 1969. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 1, Köln und Opladen 1970.
- 25 KAISER, J.H.: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.
- 26 KELBLING, G.: Die Zielsetzung der Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 142, Hilstrup 1969.
- 27 KREKELER, H.J.: Die Repräsentation der Landwirtschaft in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation in Vorbereitung.
- 28 KÜRSCHNERS VOLKSHANDBUCH: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 24. Aufl., Darmstadt 1962.
- 29 LOEWENBERG, G.: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.
- 30 LOHMAR, U.: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1968.
- 31 LUTZ, Ch.: Der Deutsche Bauernverband - Ein Beitrag zum Konzept der intermediären Gruppen, Dissertation, Mannheim 1967.
- 32 NARR, W.-D.: CDU/SPD, Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966.
- 33 NIEHAUS, H.: Agrarpolitik (II), Volkswirtschaftlich-politische Problematik. In: HdSW, Tübingen 1956.
- 34 DERS.: Staats- und Verbandsmacht prägen die Agrarpolitik. In: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln-Berlin 1969.
- 35 PFITZER, A.: Der Bundesrat, Bonn 1968.
- 36 SCHILLER, K.: Agrarpolitik - geprägt von der SPD, Bundestagsdebatte v. 26.2.1969. In: Tatsachen und Argumente, Sonderausgabe IV/69, Bonn 1969.
- 37 SCHMIDT (Gellersen): Siehe Nr. 36.
- 38 SPD (Hrsg.): Agrarpolitische Richtlinien der SPD, Bonn 1960.
- 39 TOPITSCH, E.: Mythos, Philosophie, Politik - Zur Naturgeschichte der Illusion, Freiburg 1969.
- 40 TRÖSCHER, T.: Schlußansprache auf der agrarpolitischen Konferenz der SPD am 5.7.1969 in Bad Godesberg.
- 41 VARAIN, H.J.: Parteien und Verbände, Köln 1964.
- 42 WITTKÄMPER, G.W.: Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, Köln und Opladen 1963.
- 43 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1949.

INTERESSENVERBÄNDE IN DER AGRARPOLITISCHEN
WILLENSBILDUNG

von

V. Gräfin v. Bethusy - Huc und M. Besch
Seminar für Wissenschaft von der Politik und
Institut für Agrarpolitik der Justus Liebig-Universität
Gießen

1	Interessenverbände und Politik	229
1.1	Verbände als Institutionen des politischen Systems	229
1.2	Die Determinanten des Verbandseinflusses . . .	230
1.3	Die politisch relevanten Funktionen der Interessenverbände	231
1.4	Ansatzpunkte und Methoden der verbandlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung	232
2	Verbände und Agrarpolitik	234
2.1	Ausgangsbasis	234
2.2	Aussagen über das politische Verhalten von Verbänden	235
2.3	Empirische Überprüfung der Aussagen über die Verbandspolitik anhand ausgewählter Gesetz- gebungsprozesse zur Agrarpolitik	236
3	Konsequenzen	244

1 Interessenverbände und Politik

1.1 Verbände als Institutionen des politischen Systems

Bezeichnet man die Gesamtheit der am politischen Entscheidungsprozeß eines Staates beteiligten Institutionen (im Sinne der Funktionseinheiten) als "Politisches System", so läßt sich dieses Gesamtsystem in drei große Subsysteme gliedern, nämlich

- a) in das Regierungssystem, das aus der Regierung, dem Parlament, der Verwaltung und den Gerichten besteht,
- b) in das intermediäre System, zu dem die Parteien, die Verbände und die Massenmedien gehören, und
- c) in das Basissystem, das die Bürgerschaft als Wahlkörperschaft umschließt.

Die Verbände spielen also - zusammen mit den Parteien und den Massenmedien - eine Mittlerrolle zwischen den Bürgern und dem Regierungssystem. Während aber die Parteien Vereinigungen sind, die sich für die Gestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens insgesamt verantwortlich fühlen und politische Gesamtkonzeptionen zu realisieren versuchen (HÄTTICH, 9, S. 150), und während die Massenmedien als Träger der Öffentlichkeit (HÄTTICH, 9, S. 173) die Kommunikation zwischen allen Elementen des politischen Systems ermöglichen, repräsentieren die Verbände ihre Mitglieder immer nur unter dem spezifischen Aspekt des jeweiligen Verbandsinteresses. Verbände sind also Zusammenschlüsse von Individuen oder juristischen Personen mit gleichartigen oder ähnlichen Interessen, die den Zweck haben, diese Interessen politisch durchzusetzen (TUCHTFELD, 18, S. 7).

Ihre Legitimation finden Verbände - ebenso wie Parteien - letztlich darin, daß die Beziehung zwischen den Individuen und dem Regierungssystem im modernen Massenstaat durch zwischengeschaltete Organisationen aufrechterhalten werden muß, da die Summe der Staats- und Gesellschaftsglieder als solche nicht handlungsfähig ist (WÖSSNER, 21, S. 67). Während aber die Parteien der politische Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte sind, die nach Art. 21, Abs. 1, GG an der politischen Willensbildung unmittelbar mitwirken, beeinflussen die Verbände die Politik mittelbar, ohne daß sie aber politische Verantwortung tragen (v.d. GABLENTZ, 7, S. 159).

In Gesellschaften mit freiem Vereinsrecht haben die Bürger daher auch die Möglichkeit, sich sowohl Verbänden als auch Parteien anzuschließen, die sie dann in ihren unterschiedlichen Rollen - einmal als Staatsbürger, das andere Mal als Träger spezifischer Interessen - repräsentieren. Durch diese Möglichkeit der Doppel- oder Mehrfachmitgliedschaft erklären sich bereits - zumindest teilweise - die personalen Verflechtungen zwischen bestimmten Parteien und bestimmten Verbänden, die um so enger sind, je mehr die Partialinteressen der Verbände in den allgemeinen politischen Konzeptionen der Parteien aufgehen. So lassen sich z.B. die von den Gewerkschaften repräsentierten Arbeitnehmerinteressen weitgehend mit den politischen Vorstellungen der Sozialdemokraten verbinden, ebenso wie sich die Interessen der Landwirtschaft, derer sich die Agrarverbände annehmen, eng mit den agrarpolitischen Konzepten der CDU/CSU und der FDP berühren (BETHUSY-HUC, 2, S. 27), so daß sich entsprechende Affinitäten zwischen Parteien und Verbänden ergeben.

1.2 Die Determinanten des Verbandseinflusses

Die Einflußmöglichkeiten der Verbände auf die politische Willensbildung ergeben sich formal einmal durch den rechtlichen Rahmen der politischen Ordnung, zum andern aber auch durch die Struktur der Verbände selbst.

Rechtlich stützt sich die Verbandstätigkeit in erster Linie auf Art. 9, Abs. 3, des Grundgesetzes, der das Recht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung von Wirtschaftsbedingungen begründet. Hinzu kommt mit Art. 17 GG das Petitionsrecht, das für die Verbände außerordentlich wichtig ist, weil es ihnen die Möglichkeit gibt, als Dauerpetenten aufzutreten, was insbesondere die Großverbände auch regelmäßig tun. Zweitens sieht aber auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 73, Abs. 2) und die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Allgemeiner Teil §§ 61 und 62, Besonderer Teil § 23) ganz bestimmte Verfahren für die Zusammen-

arbeit des Parlaments und der Ministerialbürokratie mit den Interessenverbänden vor, die sich vor allem auf die Heranziehung von Sachverständigen und auf die Beschaffung von Unterlagen zur Vorbereitung von Gesetzen beziehen. Hier zeigt sich bereits, daß die politischen Chancen der Verbände in der Praxis keineswegs gleich verteilt sind. Bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften werden im allgemeinen nämlich nur die Spitzenverbände konsultiert, während andere Verbände nur dann gehört werden, wenn sie sich bemerkbar machen, und die Anhörung von Regionalverbänden und von Einzelpersonen überhaupt nicht vorgesehen ist. Dazu kommt, daß die Spitzenverbände in vielen Fällen sogar über die von ihnen bestellten Fachbeiräte automatisch an der Vorbereitung rechtlicher Regelungen durch eigene Experten beteiligt sind, so daß man verallgemeinernd feststellen kann, daß das Verhältnis dauernder Kontakte zwischen den Verbänden und der Ministerialbürokratie um so enger ist, je größer die Verbände sind (BREITLING, 4, S. 28 f).

Die durch die Rechtsstellung der Verbände umschriebenen formalen Einflußmöglichkeiten der Interessengruppen sagen allerdings noch sehr wenig über deren reale Chancen aus, ihre Forderungen tatsächlich durchzusetzen, weil diese Chancen zumindest durch drei strukturelle Variablen bestimmt werden, nämlich durch

- a) die gesellschaftliche Bedeutung des jeweiligen Verbandes, die ihrerseits wiederum von der Bedeutung des jeweiligen Wirtschaftszweiges, dessen Interessen er wahrnimmt, der relativen Zahl der organisierten Mitglieder - dem Organisationsgrad -, der Finanzkraft des Verbandes und seiner Geschlossenheit abhängt,
- b) die Affinität des jeweiligen Verbandes zu der oder den in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien, und
- c) durch die Anzahl und gesellschaftspolitische Bedeutung gleichgerichteter oder dem Verbandsinteresse entgegengesetzter Interessen, soweit sie gleichzeitig geltend gemacht werden und damit zu einer Interessenkumulation, zu Interessenkoalitionen, zum Interessenclearing, aber auch zu Interessenkonflikten führen können (BETHUSY-HUC, 3, S. 127 f).

1.3 Die politisch relevanten Funktionen der Interessenverbände

Bei empirischen Untersuchungen der Verbandspolitik finden sich regelmäßig drei verschiedene Arten von Aktivitäten, die sich durch ihre unterschiedlichen Zielsetzungen deutlich voneinander unterscheiden, wenn sie gleichwohl auch alle die Wirksamkeit der Verbandspolitik beeinflussen (BÜRGER, 6, S. 210 ff).

Einmal muß jeder Verband sogenannte intraverbandliche Funktionen wahrnehmen. Damit sind alle Aktivitäten des Verbandes gemeint, die sich auf den eigenen Verband und seine Mitglieder beziehen, sich also sozusagen nach innen richten. Hierzu gehört die Aufklärungs- und Bildungsarbeit der Verbände, die berufliche, rechtliche und betriebswirtschaftliche Förderung und Beratung der Mitglieder durch verbandseigene Organe, der interne Interessenausgleich innerhalb des Verbandes und gegebenenfalls auch die Ideologisierung der Verbandsforderungen. Die allgemeinpolitische Bedeutung dieser Verbandsaktivitäten liegt darin, daß durch sie der Organisationsgrad des Verbandes sowie seine Finanzkraft erhöht und damit sein politisches Gewicht vergrößert wird (OLSON, 13, S. 130 f). In derselben Richtung wirken auch erfolgreiche Versuche der Verbände, wirtschaftliche oder

gesellschaftliche Interessen ideologisch zu untermauern, weil dadurch der Zusammenhalt der Gruppenmitglieder verstärkt und die Zerreiß- und Deformationsfestigkeit des Verbandes bei Belastungsproben erhöht wird (GEHLEN, 8, S. 247 ff).

Die zweite Art der Verbandstätigkeiten sind die interverbandlichen Funktionen, bei denen es sich um alle Aktivitäten der Verbände in bezug auf andere Verbände handelt, gleichgültig, ob es dabei um Organisationen mit gleichen oder ähnlichen oder mit völlig anderen oder sogar entgegengesetzten Interessen geht. Die Zusammenfassung von Regionalverbänden durch die Gründung von Spitzenverbänden, die Kooperation von Spitzenverbänden oder von Fachverbänden in Dachorganisationen sowie die Abwehr oder Bekämpfung von Splitterverbänden und die Kooperation mit ausländischen Parallelverbänden haben letztlich immer den Sinn der Konzentrierung bestimmter Interessen in großen, zum Teil stark gegliederten Organisationen. Dazu kommen von Fall zu Fall Auseinandersetzungen oder auch Koalitionen mit Verbänden anderer gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Gruppen - meistens in Verbindung mit ganz konkreten wirtschaftlichen Forderungen.

Im Vordergrund des allgemeinen Interesses stehen aber ohne Zweifel die extraververbandlichen Funktionen der Verbände. Sie schließen alle diejenigen Aktivitäten der Interessengruppen ein, die sich auf die Parteien, die öffentliche Meinung und die Organe des Regierungssystems richten, um politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.

Die Hauptadressaten dieser extraververbandlichen Aktivitäten sind die Bundesregierung und die Länderregierungen, der Bundestag und die Landtage sowie die Parteien, wobei sich im Falle der Agrarpolitik die Verbandsaktivitäten hauptsächlich auf die Organe der Bundesebene konzentrieren.

Darüber hinaus ist aber auch die Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige extraververbandliche Aufgabe, weil politische Entscheidungen prinzipiell auch durch die Meinung der Öffentlichkeit zu den anstehenden Sachfragen beeinflußt werden (BETHUSY-HUC, 3, S. 135 ff).

1.4 Ansatzpunkte und Methoden der verbandlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung

Eine genaue Untersuchung von extraververbandlichen Aktivitäten zeigt, daß den Verbänden ein breiter Fächer von Ansatzpunkten und Methoden zur Verfügung steht. Zunächst ergibt sich bereits aus der unterschiedlichen Zielsetzung von Parteien und Verbänden bei gleichzeitigen "natürlichen Affinitäten" zwischen bestimmten Parteien und bestimmten Verbänden, daß Verbände vielfach die Möglichkeit haben, die Willensbildung in den Parteien unmittelbar zu beeinflussen, wobei diese Möglichkeit um so größer ist, je enger die personellen Verflechtungen jeweils sind.

Im übrigen ist das Verhältnis zwischen Parteien und Verbänden durch eine gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet. Die Parteien bieten Kandidatenstellen für die Parlamente und fragen nach Wählern, Geld und Experten für ihre parlamentarische Arbeit, und die Verbände brauchen die Parteien, um über sie einen direkten oder indirekten Einfluß auf die politische Willensbildung ausüben zu können. In diesem Verhältnis besitzen die Verbände jedoch schon deswegen eine bessere Position, weil der einzelne Verband in der Regel die Möglich-

keit hat, mit mehreren Parteien zu kooperieren. So finden sich Vertreter von Unternehmer-, Bauern- und Handwerkerverbänden in den Fraktionen der CDU/CSU und in der FDP, während Gewerkschaftsvertreter sowohl in den SPD- als auch in den CDU-Fraktionen sitzen (BREITLING, 4, S. 32). Im IV. Deutschen Bundestag erlangten z.B. die "bäuerlichen Abgeordneten" in den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP jeweils rd. 20 % der Sitze, während in der SPD-Fraktion nur 2 % der Mitglieder aus dem bäuerlichen Lager kamen (ACKERMANN, 1, S. 70).

Andererseits hängt aber die Abhängigkeit der Parteien von der Unterstützung der Verbände auch von bestimmten Strukturmerkmalen der Parteien selbst ab, denn eine aufgrund organisatorischer oder soziologischer Faktoren an Wählern starke Partei kann sich den Verbänden gegenüber selbstverständlich "elastischer" verhalten, das heißt, sie ist unabhängiger als eine Partei mit stark fluktuierender Wählerschaft (WILDENMANN, 20, S. 142).

Aus diesem Zusammenhang ergeben sich für die Verbände zwei Möglichkeiten der Einflußnahme auf die politische Willensbildung: Einmal können sie - indirekt - Einfluß auf die Gesetzgebung nehmen, indem sie auf die Parteien Druck ausüben, wobei dann ihr Erfolg von der Elastizität der Partei und dem Zeitpunkt der Pressuren abhängt. Zweitens haben sie aber auch die Möglichkeit, ihre Repräsentanten über die Parteien in die Parlamente einzuschleusen, wodurch die sogenannte "inside-lobby" entsteht, was den Vorteil hat, daß die Beeinflussung der Politik auf diese Weise ihre Zufälligkeit verliert. Dieser Weg kann von den Verbänden in der Bundesrepublik um so leichter beschritten werden, als das geltende Wahlrecht eine Absicherung von Bundestags- und Landtagskandidaten durch ihre günstige Placierung auf den Landeslisten zuläßt (BREITLING, 4, S. 32).

Der tatsächliche Verbandseinfluß in den Parlamenten kommt am deutlichsten in den Ausschüssen zur Geltung, in die die Parlamentsfraktionen ihre jeweiligen Experten entsenden und in denen die eigentliche parlamentarische Arbeit in bezug auf die Gesetzgebung geleistet wird. Die Ausschußarbeit ist aber auch insofern für die Durchsetzung von Gruppeninteressen besonders geeignet, als die Arbeits-sitzungen im allgemeinen nicht öffentlich sind. Im günstigsten Fall kommt es in den Ausschüssen zu einem Clearing unterschiedlicher Interessen, im ungünstigsten Fall entwickeln sich sogenannte "Verbandsinseln", dann nämlich, wenn die Vertreter gleichartiger oder parallel laufender Interessen aus den verschiedenen Fraktionen in einem Ausschuß ein deutliches Übergewicht haben, wie im Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des IV. Deutschen Bundestages, in dem 16 von 27 Mitgliedern Landwirte waren (SCHNEIDER, 15, S. 102 ff). Das bedeutet aber, daß die Chancen der Verbände, einen effektiven Einfluß auf die parlamentarische Willensbildung auszuüben, um so größer sind, je besser es ihnen gelingt, ihre Repräsentanten in möglichst allen Fraktionen zu haben. Allerdings hat in der Bundesrepublik noch keiner der großen Verbände dieses Ziel bisher erreichen können; keine der großen Verbandskammern durchzieht nämlich alle vier großen Parteien bzw. deren Fraktionen in den Parlamenten (BREITLING, 4, S. 31 ff).

Die Verhältnisse in den Parlamenten wirken nun aber in doppelter Weise in die Ministerialbürokratie zurück. Denn je mehr durch starke Interessenunterwanderung der parlamentarischen Ausschüsse die Gefahr besteht, daß bestimmte Gesetzentwürfe den entsprechenden Ausschuß nicht passieren und es dadurch zu Schwierigkeiten innerhalb

der Exekutive kommt, desto eher wird die Exekutive von sich aus versuchen, die von ihr erarbeiteten Gesetzentwürfe durch vorherige Konsultierungen der Verbände "verbandsfest" zu machen. Das bedeutet aber für die Interessengruppen, daß sie, wenn sie auf der Parlamentsseite die für sie relevanten Ausschüsse kontrollieren, auch die Vorbereitung von Gesetzen in den Ministerien steuern können (BREITLING, 4, a.a.O.).

Noch wichtiger ist allerdings die Tatsache, daß die Parlamentsmehrheit die Regierung bestellt, die an der Spitze der Bürokratie steht, so daß sich Großverbände eine wohlwollende Haltung "ihres" Ressorts durch ihnen genehme Minister oder Staatssekretäre sichern können, wenn sie einen erheblichen Einfluß in denjenigen Parteien ausüben, die die Regierung stellen. Denn natürlich erhöhen sich die Einflußmöglichkeiten der Verbände auf die politische Willensbildung ganz erheblich, wenn sie sich auf der Verwaltungsseite auf ein "eigenes" Ministerium oder auf spezielle Abteilungen oder Referate innerhalb der Ministerien stützen können, da die Bürokratie in den meisten Fällen die Gesetzesvorlagen vorbereitet und später auch für die Durchführung der Gesetze sorgt. Die Verbände sind daher auch daran interessiert, die Bürokratie mit ihnen nahestehenden Persönlichkeiten zu durchdringen, was aber in der Bundesrepublik aus beamtenrechtlichen Gründen wesentlich schwieriger ist, als die den eigenen Interessen nahestehenden Verwaltungsbeamten je nach ihrem Verhalten entweder aktiv zu fördern oder sie zu behindern (BREITLING, 4, a.a.O.).

Im Verwaltungsapparat der Bundesrepublik gibt es also Parallelstellen zu den nichtstaatlichen Interessenverbänden, die wichtigsten als Ministerien, denen auf der parlamentarischen Seite wiederum Fachausschüsse entsprechen bzw. entsprechen können. Die Vorteile einer solchen Ressortaufteilung sind ziemlich eindeutig. Aber offensichtlich ist auch der Wirkung einer intensiven Ämterpatronage eine deutliche Grenze gesetzt, die sich aus der Loyalität der "Patronierten" gegenüber ihrem dem Allgemeininteresse verpflichteten Amt ergibt (BÜRGER, 6, S. 248 ff).

Neben diesen "inneren Einwirkungen" (BÜRGER, 6, a.a.O.) auf die politischen Willensbildungsprozesse, die sich aus den vielfältigen personellen Querverbindungen zwischen den Verbänden, den Parteien und den Institutionen des Regierungssystems sowie durch Ämterkumulation praktisch von selbst ergeben, spielen auch "äußere Einwirkungen" der Verbände auf den Willensbildungsprozeß eine erhebliche Rolle. Diese erfolgen durch Beratungen, Petitionen, Denkschriften, Dokumentationen, Öffentlichkeitsarbeit und Demonstrationen und richten sich an die Parteien, die Parlamente, den ganzen administrativen Raum und die öffentliche Meinung. Die meisten großen Verbände - zumal die Spitzen- und Dachverbände - unterhalten in Bonn oder Umgebung Verbindungs- oder Geschäftsstellen, von denen aus persönliche Kontakte zu den Politikern und Ministerien geknüpft werden und von denen aus auch meist die Kommunikation zwischen den Verbänden, den Parteien und den Institutionen des Regierungssystems erfolgt.

2 Verbände und Agrarpolitik

2.1 Ausgangsbasis

Die bisherigen Überlegungen über die Stellung und Funktion der Verbände innerhalb des politischen Systems zeigen bereits, daß alle

Verbände als zielorientierte Aktionseinheiten im Wirkungszusammenhang des durch kulturelle Werte sowie Rechts- und Verhaltensnormen bestimmten politischen Systems eines Landes angesehen werden können, die zusammen mit den Parteien die Institutionen des Regierungssystems tragen und deren Aktivitäten in einem Interdependenzverhältnis zu den Aktivitäten aller anderen Subsysteme und deren Elemente des politischen Systems stehen. Das bedeutet aber, daß sich die Modi der Teilnahme von Verbänden an Gesetzgebungsprozessen nicht nur nach der Verfassungsordnung des betreffenden Landes und nach den Verbandsinteressen richten, sondern auch von der allgemeinen politischen Konstellation und von dem spezifischen Zusammenspiel aller beteiligten Akteure abhängen (STAMMER, 16, S. 16).

In Untersuchung über den Einfluß der Verbände auf Gesetzgebungsprozesse muß es daher immer darum gehen, die Formen, die Intensität, den Spielraum und die Wirksamkeit der Verbandspolitik zu analysieren. Dabei muß die Eigenart der politischen Ordnung, also des Regierungssystems und der Verfassungsordnung, des intermediären Systems und des Basissystems berücksichtigt werden (STAMMER, 16, S. 14).

Was für die Verbände allgemein gilt, gilt selbstverständlich auch für diejenigen Verbände, die an der agrarpolitischen Willensbildung in der Nachkriegszeit aktiv teilgenommen haben, da die Agrarpolitik ein integrierter Teilbereich der allgemeinen Politik ist, die sich aufgrund von wechselseitigen Interaktionen aller beteiligter Subsysteme vollzieht.

Verbände sollen also auch in bezug auf agrarpolitische Willensbildungsprozesse als zielorientierte Aktionseinheiten innerhalb des politischen Feldes angesehen werden, wobei neben den äußeren Bedingungen, die durch die politische Ordnung und die jeweilige politische Konstellation gesetzt sind, auch innere Strukturmerkmale die Aktivität der Verbände beeinflussen.

Aus dieser allgemeinen Bestimmung der Stellung und Funktion der Interessengruppen im politischen Gefüge lassen sich einige Voraussagen über das politische Verhalten der Verbände ableiten, die dann anhand von empirischem Material überprüft werden sollen:

2.2 Aussagen über das politische Verhalten von Verbänden

1. Wenn Verbände zielorientierte Handlungseinheiten innerhalb des politischen Feldes sind, kann angenommen werden, daß die Verbandsaktivitäten in bezug auf Gesetzgebungsprozesse sowie deren Intensität von der Dringlichkeit der Verbandsinteressen und vom Verhalten der Adressaten und Konkurrenten abhängen und sich außerdem über alle Phasen dieses Prozesses hinziehen.
2. Wenn die Verbandspolitik durch die äußeren Bedingungen der politischen Ordnung beeinflußt wird, ist anzunehmen, daß der Verbandseinfluß an verschiedenen Stellen des politischen Systems 1) angreift, die Akzente aber von den einzelnen Verbänden unterschiedlich gesetzt werden.
3. Wenn die Politik der Verbände durch innere Strukturmerkmale und äußere Bedingungen bestimmt wird, kann man annehmen, daß der

1) Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung bleibt hier im wesentlichen unberücksichtigt.

Erfolg jedes agrarpolitisch aktiven Verbandes einmal von seinem relativen politischen Gewicht abhängt und zweitens von der Kompatibilität der Verbandsforderungen mit den politischen Konzepten von Parteien und Regierungen.

2.3 Empirische Überprüfung der Aussagen über die Verbandspolitik anhand ausgewählter Gesetzgebungsprozesse zur Agrarpolitik

Als empirisches Material zur Überprüfung der hier aufgestellten Annahmen über das agrarpolitische Verhalten von Verbänden dienen vier Fallstudien, in denen die Entstehung des Landwirtschaftsgesetzes (BETHUSY-HUC, 3, S. 1 - 35 und 114 - 118), der Getreidepreisangleichung und des EWG-Anpassungsgesetzes (ACKERMANN, 1, S. 52 - 95), des Marktstrukturgesetzes (STEFFAN, 17) und des Absatzfondsgesetzes (SCHMID, 14) unter vergleichbarer Fragestellung und Methode analysiert wurde.

Diese vier Gesetze stellen allerdings weder die Grundgesamtheit aller nach 1945 erlassenen agrarpolitischen Gesetze (MAGURA, 12) dar, noch bilden sie eine repräsentative Stichprobe. Die aus diesem Material gewonnenen Ergebnisse sind daher mit einem zusätzlichen systematischen Auswahlfehler behaftet und lassen sich deswegen auch nur als erste Annäherung an Resultate interpretieren, die sich bei einer Analyse sämtlicher agrarpolitischen Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik ergeben könnten.

Andererseits spricht jedoch für die Verwendung gerade dieser vier Fallstudien, daß es sich bei den untersuchten Gesetzgebungsprozessen um außerordentlich wichtige Entscheidungen handelt, deren Entstehungsgeschichte überdies einen wesentlichen Teil der Nachkriegszeit umschließt 1), so daß eine vergleichende Analyse der genannten Entscheidungsprozesse immerhin einen realistischen Eindruck der Mechanismen vermitteln dürfte, die im Bereich der Agrarpolitik in der Bundesrepublik wirksam werden.

Unsere erste Annahme über Verbandsaktivitäten in bezug auf agrarpolitische relevante Gesetzgebungsprozesse und deren Intensität läßt sich anhand der Entstehungsgeschichte der vier von uns ausgewählten Agrargesetze stützen. Interessant ist hier vor allem, daß, obwohl die Zahl der von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe gegenüber der Zahl der von Bundestagsmitgliedern eingebrachten Entwürfe erheblich höher ist (STAMMER, 16, S. 205, Fußnote 18), drei Agrargesetze aufgrund von Gesetzesinitiativen der CDU/CSU bzw. der FDP verabschiedet wurden und das vierte hier behandelte Agrargesetz - nämlich das Marktstrukturgesetz - auf eine SPD-Initiative zurückgeht 2). In allen Fällen hatten aber die Parteien Gesetzentwürfe des Deutschen Bauernverbandes (DBV) bzw. des DBV und des Deutschen

1) Die Zeit von 1951 - 1969.

2) Die SPD-Initiative beruhte jedoch im Grunde darauf, daß die CDU eine interfraktionelle Vereinbarung über die gemeinsame Vorlage des Entwurfes eines Marktstrukturgesetzes durch die Ausarbeitung eines Marktstrukturfondsgesetzes brach, um die anderen Parteien auszumanövrieren (STEFFAN, 17, S. 26).

Raiffeisenverbandes (DRV) (Marktstrukturgesetz) mit nur geringfügigen Änderungen übernommen, so daß die eigentliche politische Initiative in allen hier behandelten Fällen bei den landwirtschaftlichen Spitzenverbänden lag.

Es handelt sich jeweils um Vorlagen, die der Landwirtschaft ausgesprochene Vorteile versprochen: das Landwirtschaftsgesetz ging auf die Forderung der Agrarverbände nach Preis- bzw. Aufwands-Ertrags-Parität zurück (BETHUSY-HUC, 3, S. 9 ff), das EWG-Anpassungsgesetz beruhte auf der energischen Forderung des DBV, die Getreidepreissenkung durch gesetzlich gesicherte staatliche Subventionen auszugleichen (ACKERMANN, 1, S. 94), und die vom DBV bzw. DBV und DRV ausgearbeiteten Entwürfe zum Marktstrukturgesetz und zum Absatzfondsgesetz sollten die Anpassung der inländischen Agrarerzeugung an die Nachfrage sowie ein offensives Marketing durch staatliche Subventionen und Starthilfen für entsprechende Einrichtungen erleichtern (SCHMID, 14, S. 26). Dem entspricht auch die Tatsache, daß sich der Bauernverband mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Senkung der Getreidepreise im Zusammenhang mit der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG zur Wehr gesetzt hat, indem er diese durch eine aggressive Druckpolitik so lange wie möglich verzögerte, um sich nach der Entscheidung in Brüssel ganz auf die Durchsetzung des EWG-Anpassungsgesetzes zu konzentrieren 1).

Die Durchsetzung preiswirksamer Agrargesetze liegt im übrigen auch im primären - sozusagen verselbständigten - Interesse der landwirtschaftlichen Organisationen, weil Preisänderungen kurzfristig einkommenswirksam sind und daher von den Verbandsmitgliedern als echter Erfolg ihrer politischen Interessenvertretung angesehen werden. Dadurch wird die Autorität und das Prestige der Verbandsfunktionäre bei der Mitgliedschaft erhöht und damit auch das politische Gewicht des Verbandes durch die Identifizierung der Mitglieder mit ihm vergrößert (GEHLEN, 8, S. 247 ff). So erklärt sich vielleicht auch die Tatsache, daß das Engagement des DBV für die Paritätsforderung einerseits sowie für die Verhinderung der Getreidepreissenkung aufgrund des EWG-Abkommens bzw. für staatliche Ausgleichssubventionen andererseits erheblich stärker gewesen zu sein scheint als sein Engagement für die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (Lübke-Plan, Marktstrukturgesetz). Denn erstens sind diese Maßnahmen für den einzelnen Landwirt unmittelbar relativ schwer als echter Vorteil erkennbar und zweitens kommen die durch diese Programme intendierten Vorteile für die Landwirtschaft erst längerfristig zum Tragen und setzen außerdem auch noch gewisse Vorleistungen der Landwirte voraus. Andererseits war gerade die aktive Teilnahme des Raiffeisenverbandes an den Auseinandersetzungen um das Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz Ausfluß des tangierten Interesses dieses Agrarverbandes an der Lösung der Probleme des landwirtschaftlichen Marktwesens (STEFFAN, 17; SCHMID, 14).

1) Wie wichtig z.B. die politische Entscheidung über die Senkung des Getreidepreises aufgrund des EWG-Abkommens für die deutsche Landwirtschaft war, zeigt die Tatsache, daß die Preisbildung von rd. 75 % der gesamten Verkäufe der Landwirtschaft in der EWG mit vom Getreidepreis abhängt (KROHN/SCHMITT, 11, S. 120) und die geschätzten Einkommensverluste bei einer Getreidepreissenkung entsprechend dem Mansholt-Plan mit 560 Mio. DM von der EWG-Kommission bzw. mit 800 - 900 Mio. DM vom BML angesetzt wurden (ACKERMANN, 1, S. 21).

Wenn die Verbandsaktivitäten eine Funktion der Verbandsinteressen sind, muß auch nachgewiesen werden können, daß diejenigen nicht-landwirtschaftlichen Verbände, die sich aktiv in die agrarpolitische Gesetzgebungsprozesse eingeschaltet haben, für ihre Mitglieder ökonomische Nachteile befürchten, also ein primäres Interesse daran hatten, die Agrargesetze zumindest in der zunächst vorgesehenen (Entwurfs-)Fassung zu verhindern. Im Falle der untersuchten Willensbildungsprozesse erwiesen sich insbesondere der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) als die wichtigsten Gegenspieler der Landwirtschaftsverbände. Bei den Auseinandersetzungen um die Agrarmarktstruktur waren außerdem auch noch die Verbände der Ernährungsindustrie, des Landhandels, des Handwerks und des Außenhandels unmittelbar beteiligt. In allen vier untersuchten Fällen blieben jedoch die Gewerkschaften und die Verbraucherverbände mehr oder weniger im Hintergrund, obwohl beide Verbände wegen der Bedeutung der vorgesehenen Gesetze für das Preisniveau der Lebensmittel ein Interesse an den Agrargesetzen haben mußten 1).

Das politische Engagement von BDI und DIHT in bezug auf die Agrargesetzgebung, und zwar besonders auf die möglicherweise die Preise unmittelbar beeinflussenden Gesetze, ist wegen des Interesses der hinter diesen Verbänden stehenden Wirtschaftsgruppen an einem relativ stabilen Preis- und Kostengefüge und damit an ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit durchaus einleuchtend. Dem widerspricht auch nicht die Tatsache, daß der BDI und der DBV Anfang 1955 einen gemeinsam erarbeiteten Formulierungsvorschlag zum sogenannten Paritätsgesetz vorlegten, weil sich aus den Kommentaren der beiden Verbände zu diesem Vorschlag eindeutig ergibt, daß die gegensätzlichen Standpunkte im Grunde nur durch "weiche Formulierungen" verdeckt waren (BETHUSY-HUC, 3, S. 20 ff). Daß der BDI anlässlich der Diskussionen um das Marktstrukturgesetz und das Absatzfondsgesetz mit seinen Stellungnahmen zugunsten seiner betroffenen Mitgliedsverbände relativ zurückhaltend war, entspricht ebenfalls unserer These über den Zusammenhang von Verbandsaktivitäten in bezug auf gesetzgeberische Vorhaben und primäre Verbandsinteressen. Denn da diese beiden Gesetze Förderungsmaßnahmen für die Erzeugung und den Absatz landwirtschaftlicher Produkte ermöglichen sollten, waren in erster Linie der DIHT, die Bundesvereinigung der Ernährungsindustrie sowie die übrigen Verbände des Ernährungsgewerbes angesprochen. Zusammen mit dem DBV und DRV legten der DIHT, der Deutsche Genossenschaftsverband und der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) einen Gemeinschaftsentwurf zu einem Marktstrukturgesetz vor (SCHMID, 14, S. 28), der die ursprünglichen Forderungen des DBV und DRV erheblich abschwächte (STEFFAN, 17, S. 27 ff) und die Interessen der Marktpartner deutlich machte 2). Auch das relative Desinteresse

- 1) Allerdings hatten der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die "Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände" in ihren Stellungnahmen zur Getreidepreisangleichung im Rahmen der gemeinsamen EWG-Agrarpolitik auf die Gefahr der Preissteigerungen in der EWG hingewiesen, falls die europäischen Getreidepreise dem deutschen Niveau angeglichen würden, während sie gleichzeitig das Recht der Landwirtschaft auf Ausgleichszahlungen nicht bestritten (ACKERMANN, 1, S. 65).
- 2) So wurden im Gemeinschaftsentwurf die staatlichen Förderungsmaßnahmen begrenzt, die vorgesehenen Maßnahmen zur Straffung der Vermarktung gelockert und die Stellung der Vermarkter gegenüber den Erzeugern gestärkt (STEFFAN, 17, a.a.O.).

des DGB an den Agrargesetzen und die Bedeutungslosigkeit der Verbraucherverbände bei allen vier Willensbildungsprozessen ist leicht zu erklären: Denn einerseits trafen die Agrargesetze keine primären Arbeitnehmerinteressen, und andererseits sind die Verbraucherverbände in der Bundesrepublik viel zu schwach organisiert, um als wirkungsvolle Gegenspieler der Landwirtschaftsverbände auftreten zu können.

Schließlich zeigt auch die Entstehungsgeschichte aller vier Gesetze, daß sämtliche aktiv an den Willensbildungsprozessen beteiligten Interessenverbände ihr Engagement über die gesamte Vorbereitungs- bzw. Beratungszeit der Gesetzentwürfe aufrechterhalten haben (vgl. hierzu auch STAMMER, 16, S. 204). Allerdings läßt sich eine unmittelbare Reaktion der Verbände der gewerblichen Wirtschaft auf die Initiative der Landwirtschaftsverbände in der Vorbereitungsphase nicht nachweisen, da die Gesetzentwürfe der Agrarverbände in allen vier Fällen nahezu unverändert von den Fraktionen übernommen und als Gesetzesvorlagen in den Bundestag eingebracht wurden. Erst mit Beginn der parlamentarischen Beratung setzte auch die Aktivität der Verbände der gewerblichen Wirtschaft nachweisbar ein. Von diesem Zeitpunkt an gaben aber die beteiligten Verbände in allen Phasen der Verhandlung Stellungnahmen zu den Vorschlägen und Formulierungen der verbandlichen Kontrahenten und der Organe des Regierungssystems ab oder legten eigene neue Entwürfe - teils auch als Gemeinschaftsentwürfe, z.B. in bezug auf das Marktstrukturgesetz (SCHMID, 14, S. 28) - vor. Besonders in den Fällen des Landwirtschafts-, des Marktstruktur- und des Absatzfondsgesetzes, deren parlamentarische Beratung einen längeren Zeitraum umfaßt 1), ist dieses Wechselspiel von Stellungnahme und Gegenstellungnahme, Entwurf und Gegenentwurf deutlich zu verfolgen 2). Andererseits lassen sich viele Änderungen der Formulierungen während der Beratungsphase nicht einfach mit dem Hinweis auf schriftliche Stellungnahmen der Verbände erklären. Zwar kann man natürlich von bestimmten Modifikationen des Inhalts der Gesetzestexte im Verlauf der Beratungen auf bestimmte Verbandseinflüsse schließen, doch ergibt sich hierbei immer die Schwierigkeit, daß keineswegs alle derartigen Modifikationen auf die Konten der Verbände gehen, weil auch übergeordnete allgemein politische und sachliche Gesichtspunkte in die Willensbildungsprozesse mit eingehen (SCHMID, 14, S. 68; STAMMER, 16, S. 11).

Die Entstehungsgeschichte der von uns herangezogenen vier Agrargesetze läßt auch die zweite Annahme, die sich auf die Angriffsstellen der Verbandseinflüsse innerhalb des Regierungssystems und deren unterschiedliche Akzentuierungen bezieht, als zumindest brauchbar erscheinen. Es zeigte sich nämlich, daß alle beteiligten Verbände

-
- 1) Landwirtschaftsgesetz, die Jahre 1954/55; Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz - mit Unterbrechungen - die Jahre 1964 - 1969 (vgl. BETHUSY-HUC, 3; STEFFAN, 17; SCHMID, 14!).
 - 2) So folgte z.B. in der zweiten Phase der parlamentarischen Beratung des Absatzfondsgesetzes vom Frühjahr 1968 auf einen Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion ein eigener des DBV, beide riefen ablehnende Stellungnahmen der gewerblichen Verbände hervor. Einem neuen Entwurf der CDU folgte ein eigener des Bundesernährungsministeriums, der auf den Widerstand des DEV stieß u.s.f. (vgl. SCHMID, 14, S. 29 ff).

die ihnen durch den rechtlichen Rahmen und durch die politische Praxis gebotenen Möglichkeiten des äußeren Druckes auf die einzelnen Elemente des Regierungssystems voll ausnutzten und daß innere Einwirkungen durch Abgeordnete oder Beamte aus den eigenen Reihen eine wichtige Rolle spielten. Allerdings läßt sich die Existenz einer "inside lobby" nur für die Landwirtschaftsverbände mit einiger Sicherheit nachweisen (SCHMID, 14, S. 23 f.; vgl. auch 1.4), während man sie für die gewerbliche Wirtschaft nur vermuten kann, weil die Verbindungen von Abgeordneten zur gewerblichen Wirtschaft häufig in den biographischen Angaben verschwiegen werden und es zudem im Parlament mehr von den Fördergesellschaften der Unternehmer geförderte Abgeordnete gibt als Angestellte von Unternehmerverbänden und Unternehmer (BREITLING, 4, S. 32 f, und VARAIN, 19, S. 183 ff und S. 202 ff).

In den herangezogenen Fällen der vier Agrargesetze setzten die Verbandsaktivitäten zunächst an den sogenannten "Parallelstellen" im Legislativ- und Exekutivbereich des Regierungssystems an, welche den organisierten Interessen sachlich entsprechen oder ihnen zumindest nahestehen. So beeinflussten die Landwirtschaftsverbände den Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bzw. das Landwirtschaftsministerium, die Verbände der gewerblichen Wirtschaft hingegen den wirtschaftspolitischen Ausschuß bzw. das Wirtschaftsministerium, wobei die Anstöße zu solchen Interaktionen sowohl von den Verbänden wie auch von den Parlamentsausschüssen bzw. Ressorts ausgingen. Als Beispiel für wechselseitige Beziehungen zwischen Verbänden und den ihnen entsprechenden Parallelstellen im Regierungssystem sei auf die Eingaben einmal von Raiffeisenverband und Bauernverband an den Ernährungsausschuß, zum anderen von Verbänden der gewerblichen Wirtschaft an den Wirtschaftsausschuß im Fall des Marktstruktur- und Absatzfondsgesetzes hingewiesen. Auch fanden z.B. Besprechungen zwischen dem Wirtschaftsministerium und den gleichen Verbänden über das Absatzfondsgesetz statt (STEFFAN, 17, Teil II, S. 39 und S. 57, und SCHMID, 14, S. 54 f und S. 47 f).

Neben diesen wechselseitigen Interaktionen zwischen den Verbänden und ihren Parallelausschüssen bzw. -ressorts oder deren Fachabteilungen ließen sich aber auch zweitens Interaktionen zwischen den beteiligten Verbänden und denjenigen Elementen des Regierungssystems nachweisen, die nicht den eigenen, sondern den gegnerischen Interessen entsprachen. So richtete im Fall des Landwirtschaftsgesetzes der Deutsche Industrie- und Handelstag ein Schreiben an alle mit der Gesetzesmaterie befaßten Ausschüsse des Bundestages, in dem die Bedenken der gewerblichen Wirtschaft gegen die geplante Paritätspolitik zugunsten der Landwirtschaft dargelegt wurden (BETHUSY-HUC, 3, S. 18 ff). Zum Beispiel lud während der parlamentarischen Beratung des Marktstrukturgesetzes der federführende Ernährungsausschuß alle betroffenen Verbände, also auch die der gewerblichen Wirtschaft, zu einem Hearing ein (STEFFAN, 17, Teil II, S. 11 ff) und das Bundesministerium hörte alle beteiligten Gruppen im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um das Absatzfondsgesetz (SCHMID, 14, S. 43 f).

Diese Praxis, die eine Erweiterung des Adressatenkreises für die Verbände ermöglicht, führt letztlich dazu, daß alle beteiligten Verbände mit allen beteiligten Gremien des Regierungssystems kooperieren, wenn auch die Intensität solcher Kooperationen durchaus unterschiedlich ist. Sie ergibt sich einmal aus der arbeitsteilig gegliederten Struktur von Legislative und Exekutive mit der daraus folgenden Notwendigkeit der wechselseitigen Information, zum anderen aber

auch aus der parlamentarischen Aufgabe, eine möglichst optimale Integration aller affizierten Gruppeninteressen zu erreichen.

Eine etwas andere Kooperation zwischen den Ausschüssen ergab sich im Zusammenhang mit den Beratungen der Paritätsgesetzentwürfe zum späteren Landwirtschaftsgesetz, weil hier der entscheidende Teil der Ausschußberatungen von vornherein in den sogenannten "Unterausschuß Paritätsgesetz" verlagert wurde, der sich aus Mitgliedern des Ernährungs- und Wirtschaftsausschusses zusammensetzte (BETHUSY-HUC, 3, S. 15 f). Denn statt der sonst üblichen Parallelberatung der Gesetzentwürfe in den beteiligten Ausschüssen und der damit verbundenen relativen Abgrenzung der Ansatzpunkte des verbandlichen Einflusses wurden hier die divergierenden Interessen von gewerblicher Wirtschaft und Landwirtschaft unmittelbar in einem Gremium miteinander konfrontiert und somit der den Verbänden in Form der parlamentarischen Fachausschüsse zur Verfügung stehende Freiraum - die Verbandsinseln im Sinne BREITLINGS - aufgehoben. Angesichts der Notwendigkeit, zu für alle Ausschußmitglieder akzeptablen Beschlüssen zu kommen, stimmte der schließlich gefundene Kompromiß offensichtlich weder mit den Vorstellungen der gewerblichen Wirtschaft noch mit denen der Landwirtschaft ganz überein, was sich aus den kritischen Stellungnahmen sowohl des DBV als auch des DIHT zur Arbeit des Unterausschusses ablesen läßt (BETHUSY-HUC, 3, S. 26 ff). Der Integration der Ausschüsse im legislativen Bereich entsprach ein gemeinsames Vorgehen der Exekutive, das sich in einem Vorschlag der Bundesregierung zum Landwirtschaftsgesetz niederschlug (BETHUSY-HUC, 3, S. 30 ff).

Deutlich andere Akzente der verbandlichen Einflußnahme ergaben sich allerdings in bezug auf die Getreidepreisdiskussion, weil die deutschen Interessen hinsichtlich der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG von der Regierung im EWG-Ministerrat vertreten werden und dem Bundestag insofern nur noch eine beratende Funktion zukommt. Das hatte zur Folge, daß sich der Druck der Interessengruppen in bezug auf die Getreidepreisangleichung primär auf die Regierung konzentrieren mußte (ACKERMANN, 1, S. 80 f). Sichtbar wird dies an den Fronten, die sich anlässlich der Willensbildung im Kabinett ausbildeten. Den Standpunkt des Deutschen Bauernverbandes vertrat vor allem der Bundesernährungsminister Schwarz, der sich als Spitzenfunktionär der Landwirtschaft fast ausschließlich als Sachwalter der bäuerlichen Interessen fühlte, während der Bundeswirtschaftsminister mehr oder weniger die Interessen der gewerblichen Wirtschaft wahrnahm, die vom BDI und vom DIHT in ihren schriftlichen Stellungnahmen und auch in direkten Kontakten vorgetragen wurden 1) (ACKERMANN, 1, S. 81). Gerade dieses Beispiel zeigt, daß die Angriffsstellen des Verbandseinflusses sich den äußeren Bedingungen der politischen Entscheidungsstruktur flexibel anpassen.

Bei den im Anschluß an die Getreidepreisangleichung stattfindenden Beratungen zum EWG-Anpassungsgesetz, das eine gesetzliche Fixierung der Kanzlerzusagen an die Landwirtschaft bringen sollte, zeigten sich ähnliche Interaktionsmuster wie bei den drei anderen agrarpolitischen Gesetzen. Allerdings wurde dieses Gesetz - praktisch entsprechend der CDU-Vorlage - unter starkem Zeitdruck vor den Wahlen zum V. Deutschen Bundestag verabschiedet (ACKERMANN, 1, S. 94 f).

1) Die EWG-Interessen wurden durch das Auswärtige Amt vertreten.

Um die von uns aufgestellte dritte Annahme, daß der politische Erfolg eines Verbandes eine Funktion seines relativen Gewichtes ist, an den vier ausgewählten Fällen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse überprüfen zu können, ist es notwendig, operationale Kriterien für den Begriff "relatives politisches Gewicht" zu entwickeln. Hier soll daher angenommen werden, daß das relative politische Gewicht eines Verbandes

- a) von der Stellung des Verbandes in bezug auf die Vertretung bestimmter Gruppeninteressen,
- b) von der personellen Verflechtung zwischen diesem Verband und den Elementen des Regierungssystems und
- c) von seiner wahlpolitischen Bedeutung für die Regierungsparteien abhängt.

Hinsichtlich des ersten Kriteriums bestehen deutliche Unterschiede zwischen den landwirtschaftlichen Verbänden und den Verbänden der gewerblichen Wirtschaft. Innerhalb des landwirtschaftlichen Organisationswesens fällt die Aufgabe der agrar- und wirtschaftspolitischen Interessenvertretung dem Deutschen Bauernverband zu, dessen Führungsrolle auf diesem Gebiet die anderen Landwirtschaftsverbände voll anerkennen (vgl. HANSMEYER, 10, S. 60 ff). Die starke Gruppenidentifikation der landwirtschaftlichen Bevölkerung und das Fehlen eines Konkurrenzverbandes stärkt die Position des DBV, dem es relativ leicht gelingt - u.a. durch Aufstellen von Maximalforderungen 1) -, die verschiedenen Interessen seiner Mitglieder zu koordinieren. Man kann daher von einer Monopolstellung des DBV im landwirtschaftlichen Organisationswesen sprechen (ACKERMANN, 1, S. 21 ff).

Demgegenüber besitzt keiner der Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft eine vergleichbare Führungsrolle auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Während der Bundesverband der Deutschen Industrie die politischen Interessen der Industrie vertritt und der Deutsche Industrie- und Handelstag als Spitzenorganisation der Industrie- und Handelskammern die gesamte gewerbliche Wirtschaft repräsentiert, werden die Belange des Handels und des Handwerks daneben von eigenen Spitzen- und Fachverbänden wahrgenommen. Zudem sind die Interessen der Mitglieder von Verbänden der gewerblichen Wirtschaft erheblich differenzierter, so daß diese Heterogenität vor allem den BDI und DIHT dazu zwingt, übergeordnete Gesichtspunkte zu den verschiedenen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Fragen zu erarbeiten (SCHNEIDER, 15, S. 30 ff).

Zwar bestehen auch zwischen den einzelnen Verbänden der gewerblichen Wirtschaft enge Kontakte und personelle Beziehungen 2), wobei der

-
- 1) So hat der DBV einmal in seinem Entwurf zum späteren Landwirtschaftsgesetz die volle Ertrags-Aufwands-Parität für die gesamte Landwirtschaft gefordert (BETHUSY-HUC, 3, S. 10), zum anderen verlangte er bei der Auseinandersetzung um die Getreidepreisangleichung nicht nur den vollen Verlustausgleich, sondern zusätzlich noch die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Landwirtschaft (die sog. "Vorfeldbereinigung") (ACKERMANN, 1, S.86 ff).
 - 2) Dem Interessenclearing dient ein Koordinierungsgremium, der "Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft" (BUCHHOLZ, 5, S. 89). Im Gegensatz zur Dachorganisation der landwirtschaftlichen Verbände, dem "Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft", dessen Vorsitz der Bauernverband stellt, wechselt hier der Vorsitz unter den Präsidenten der Mitgliederverbände.

BDI zwar bis zu einem gewissen Grad dominiert, aber doch keineswegs eine Monopolstellung in bezug auf die politische Vertretung der gesamten Wirtschaft innehat. Dem entspricht die Beobachtung, daß die Verbände der gewerblichen Wirtschaft häufig in geschlossener Front mit gemeinsamen oder aufeinander abgestimmten Stellungnahmen in die agrarpolitische Willensbildung eingriffen, daß jedoch in allen von uns herangezogenen Fällen mindestens zwei Spitzenverbände - nämlich der DIHT und der BDI - an den Auseinandersetzungen beteiligt waren (vgl. BETHUSY-HUC, 3, S. 19 ff; ACKERMANN, 1, S. 65 und 81; STEFFAN, 17, Teil II, S. 22 ff; SCHMID, 14, S. 54 ff!).

Als zweiter Bestimmungsgrund für das relative politische Gewicht eines Verbandes wurden dessen personelle Verflechtungen mit den Elementen des Regierungssystems angenommen. Es war jedoch nicht möglich, hierfür gesicherte Unterschiede zu ermitteln. Wie bereits dargelegt, ließen sich nur die personellen Beziehungen von landwirtschaftlichen Verbänden zu den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP sowie zum Landwirtschaftsministerium mit einiger Sicherheit nachweisen, nicht aber entsprechende Verbindungen der Verbände der gewerblichen Wirtschaft. Allerdings geht die Verbändeforschung aufgrund ihrer Untersuchungen über den Integrationsradius der Parteien davon aus, daß die Verflechtungen zwischen den Verbänden der gewerblichen Wirtschaft und den Parteien CDU/CSU und FDP relativ eng sind (BREITLING, 4, S. 32), so daß angenommen werden kann, daß die tatsächlichen Verflechtungen der Verbände der gewerblichen Wirtschaft mit den Elementen des Regierungssystems nicht wesentlich geringer sein werden als die der landwirtschaftlichen Verbände.

Als wesentlicher Bestimmungsfaktor für das politische Gewicht des Bauernverbandes, als des agrarpolitisch führenden landwirtschaftlichen Verbandes, erwies sich seine wahlpolitische Bedeutung für die Parteien. Aufgrund seiner straffen Führung und der inneren Geschlossenheit des Berufsstandes konnte der DBV glaubhaft machen, daß er mehrere Millionen Wählerstimmen repräsentiere und brachte sich so in eine Grenznutzenposition für die beiden Parteien CDU/CSU und FDP (ACKERMANN, 1, S. 61 f und 68 f). An der Entstehungsgeschichte der vier Agrargesetze läßt sich deutlich verfolgen, daß besonders vor den Wahlen zwischen der CDU/CSU einerseits und der FDP andererseits ein Wettbewerb um die Bauernstimmen entstand. So wurden konkurrierende Gesetzentwürfe der beiden Fraktionen zum Landwirtschaftsgesetz (Frühjahr 1954), zum EWG-Anpassungsgesetz (Frühjahr 1965) und zum Absatzfondsgesetz (Frühjahr 1968) jeweils in engem zeitlichen Zusammenhang eingebracht. Die Bedeutung der Wahltermine für die Ausgestaltung der Gesetze zeigt sich besonders deutlich an den beiden Fällen Landwirtschafts- und EWG-Anpassungsgesetz. Während nämlich die Vorlagen zum Landwirtschaftsgesetz nach der Wahl zum II. Deutschen Bundestag (1953) erhebliche Abschwächungen zuungunsten der landwirtschaftlichen Interessen erfuhren, entsprach das unmittelbar vor den Wahlen 1965 verabschiedete EWG-Anpassungsgesetz ganz den Forderungen des DBV 1). Ebenso läßt sich die zügige parlamentarische Beratung des keineswegs unumstrittenen Absatzfondsgesetzes ab Herbst 1968 mit dem Heranrücken des Wahltermins erklären, weil in diesem Fall die CDU einen Nachweis legislativer Tätigkeit zugunsten der

1) Daß schon ein Jahr später - 1966 - mit ersten Kürzungen der finanziellen Zusagen begonnen wurde, spricht nicht gegen, sondern für die Wichtigkeit des Wahltermins für die Erfolgchancen von Verbandsforderungen.

Landwirtschaft als Gegengewicht gegen das vom Koalitionspartner SPD eingebrachte Marktstrukturgesetz anstrebte (vgl. die entsprechenden Darstellungen bei BETHUSY-HUC, 3, S. 11 ff; ACKERMANN, 1, S. 94 ff, und SCHMID, 14, S. 30 ff und 63 ff!).

Ganz allgemein erwies sich also bei den untersuchten Fällen der agrarpolitischen Willensbildung das relative politische Gewicht eines Verbandes zwar als notwendige, aber nicht als hinreichende Bedingung für den Verbandserfolg. Selbst die außerordentlich starke Stellung des Bauernverbandes in der Auseinandersetzung um den EWG-Getreidepreis konnte keinen dauernden Erfolg bewirken, weil seine Forderung nicht mit der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG vereinbar war. Zwar wurde die schließliche Zustimmung des DBV zur Senkung des deutschen Getreidepreises durch großzügige nationale Subventionen reichlich honoriert, doch wurden diese Zuwendungen - wie bereits erwähnt - infolge der schwierigen Haushaltslage des Bundes und unter der veränderten politischen Konstellation der Großen Koalition erheblich eingeschränkt. Das legt den Schluß nahe, daß der politische Erfolg eines Verbandes langfristig nicht unwesentlich davon abhängt, inwieweit es ihm gelingt, seine Ziele in das wirtschaftspolitische Gesamtkonzept einzuordnen. So konnten die Verbände der gewerblichen Wirtschaft während der Auseinandersetzungen um das Landwirtschaftsgesetz sowie um das Marktstruktur- und Absatzfondsgesetz den Forderungen der landwirtschaftlichen Verbände nach Subventionen und Marktinterventionen schon deswegen relativ leicht entgegenzutreten, weil sie darauf hinweisen konnten, daß diese Forderungen der Wettbewerbsordnung nicht entsprachen. Das Ergebnis der Willensbildungsprozesse zeigt jedenfalls, daß einerseits im Landwirtschaftsgesetz der ursprünglich vorgesehene Automatismus der staatlichen Eingriffe zugunsten der Landwirtschaft entfallen ist (BETHUSY-HUC, 3, S. 16 ff) und daß andererseits die in den ersten Entwürfen eines Strukturfondsgesetzes vorgesehenen marktstabilisierenden Maßnahmen im Absatzfondsgesetz nicht mehr enthalten sind, wohingegen sowohl in das Marktstruktur- als auch in das Absatzfondsgesetz Bestimmungen aufgenommen wurden, daß der Wettbewerb nicht gefährdet werden dürfe (SCHMID, 14, S. 26 ff und 57; STEFFAN, 17, Teil II, S. 40).

3. Konsequenzen

Es ist anhand des hier verwendeten Materials zwar nicht möglich, zu allgemeingültigen Schlußfolgerungen über die agrarpolitische Aktivität der Verbände zu kommen, da die empirische Basis hierzu nicht ausreicht. Berücksichtigt man jedoch die Bedeutung der zugrunde gelegten Agrargesetze, so lassen sich immerhin einige vorläufige Ergebnisse aufzeigen:

Vergleicht man das agrarpolitische Verhalten der Verbände mit den sich aus ihrer Stellung und Funktion innerhalb des politischen Systems ganz allgemein ergebenden Möglichkeiten verbandlicher Interessenpolitik, so läßt sich zunächst sagen, daß sich die agrarpolitischen Verbandsaktivitäten nicht grundsätzlich von anderen politischen Aktivitäten der Interessengruppen im Bereich der Innenpolitik unterscheiden. Das entspricht unserer These, daß die Agrarpolitik als integrierter Teilbereich der Politik anzusehen ist und als solcher keine prinzipielle Sonderstellung besitzt. Auch die Landwirtschaft als Gruppe nimmt - wenn man den Erfolg hinsichtlich der Durchsetzung bestimmter Gruppeninteressen als Kriterium für die (Macht)stellung eines Verbandes innerhalb des gesellschaftlichen

Systems annimmt - keine hervorragende Stellung ein. Die agrarpolitisch aktiven Landwirtschaftsverbände haben, wie wir zeigen konnten, bei drei von vier der hier herangezogenen Agrargesetze ihre ursprünglichen Intentionen nicht voll durchsetzen können und auch die im EWG-Anpassungsgesetz als Ausgleich für die hingenommene Getreidepreissenkung fixierten Zahlungen wurden kurze Zeit später drastisch gekürzt, so daß auch in diesem Fall letztlich nicht von einem uneingeschränkten Erfolg der Landwirtschaft gesprochen werden kann.

Allerdings ist die Landwirtschaft durch ihre relative Homogenität sowie infolge ihrer starken und geschlossenen parlamentarischen Vertretung "sichtbarer" als die meisten anderen wirtschaftlichen Interessengruppen, was dazu führt, daß ihre Interessenvertretung in der Öffentlichkeit als besonders mächtig angesehen wird. Dazu kommt, daß diese durch ihre Schlüsselstellung zu den bürgerlichen Parteien zeitweilig - nämlich vor den Bundestagswahlen - sehr auffallende temporäre Erfolge verbuchen konnte, während spätere Abstriche von dem Erreichten der Öffentlichkeit viel weniger bewußt wurden.

Bedenkt man jedoch, welche Energien von den landwirtschaftlichen Verbänden besonders auf die Konservierung bestehender Zustände verwendet wurden, drängt sich die Frage auf, ob sich dieser Aufwand für die Landwirtschaft letztlich gelohnt hat. Zweifellos bildet auch heute noch die Landwirtschaft ein retardierendes Element innerhalb des Wirtschaftssystems; sie wird so lange ihrer eigenen Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung im Wege stehen, solange an der Dominanz der Preispolitik festgehalten wird.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik (Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis). Tübingen 1970.
- 2 BETHUSY-HUC, V., Gräfin v.: Die soziologische Struktur deutscher
Parlamente. Diss. Bonn 1958.
- 3 DIES.: Demokratie und Interessenpolitik. Wiesbaden 1962.
- 4 BREITLING, R.: Politische Pression wirtschaftlicher und gesell-
schaftlicher Kräfte in der BRD. Vervielfältigtes Manuskript,
Heidelberg 1969.
- 5 BUCHHOLZ, E.: Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesell-
schaft. Tübingen 1969.
- 6 BÜRGER, H.: Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der
Zeit von 1933 bis zur Gegenwart unter besonderer Berücksichti-
gung der westdeutschen Verhältnisse. Diss. Erlangen - Nürnberg
1966.
- 7 GABLENTZ, O.H., v.d.: Einführung in die politische Wissenschaft.
Köln und Opladen 1965.
- 8 GEHLEN, A.: Industrielle Gesellschaft und Staat. Soziologische
Texte, Bd. 17, Neuwied und Berlin 1963.
- 9 HÄTTICH, M.: Lehrbuch der Politikwissenschaft, Bd. 2, Mainz 1969.
- 10 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirt-
schaft. Tübingen 1963.
- 11 KROHN, H.B., und SCHMITT, G.: Agrarpolitik für Europa. In:
Agrarwirtschaft, Sonderheft 13, Hannover 1962.
- 12 MAGURA, W.: Chronik der Agrarpolitik. In: Berichte über Land-
wirtschaft, 185. Sonderheft, Hamburg 1970.
- 13 OLSON, M. jr.: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.
- 14 SCHMID, H.: Die Einflußnahme von Interessenverbänden auf die
agrarpolitische Willensbildung, dargestellt am Fall des Absatz-
fondsgesetzes. Diplom-Arbeit, Gießen 1970.
- 15 SCHNEIDER, H.: Die Interessenverbände. Reihe: Geschichte und
Staat, Bd. 105, München - Wien 1965.
- 16 STAMMER, O. (Hrsg.): Verbände und Gesetzgebung. Köln u. Opladen
1965.
- 17 STEFFAN, E.R.: Die Beeinflussung der agrarpolitischen Willensbil-
dung durch die Verbände der direkten oder tangierenden Interes-
sen (Entstehung und Werdegang des Marktstrukturgesetzes). Unver-
öffentlichtes Manuskript, Gießen 1970.
- 18 TUCHTFELDT, E.: Typen, Funktionen und Problematik der Wirtschafts-
verbände. In: Die Verbände in der pluralistischen Gesellschaft.
Hrsg. von E. TUCHTFELDT, Hamburg 1962.
- 19 VARAIN, H.J.: Parteien und Verbände. Köln und Opladen 1964.
- 20 WILDENMANN, V.: Partei und Fraktion. Meisenheim/Glan, 1955.
- 21 WÖSSNER, J.: Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens.
Tübingen 1961.

DISKUSSION 1)

W. Timmermann, Kiel:

Ich habe eine Frage zu den Annahmen, die Sie in dem Abschnitt über "Aussagen über das politische Verhalten von Verbänden" vorgetragen haben. Mir ist die logische Struktur der dortigen Annahmen nicht klar.

V. Gräfin v. Bethusy-Huc, Gießen:

Wenn wir aus einer Grundhypothese Annahmen über empirisch nachprüf-bare Tatbestände ableiten, dann müssen die Ergebnisse dieser empirischen Überprüfung selbstverständlich auch unsere Grundhypothese treffen. Insoweit wir negative Ergebnisse haben oder, wie es bei der zweiten Hypothese der Fall ist, die Ergebnisse nicht ausreichen, muß natürlich ein Fragezeichen auch hinter unsere Grundhypothese gesetzt werden. Das ist die logische Folgerung eines wissenschafts-theoretischen Ansatzes.

H. Pacyna, Bonn:

Herr Besch hat in seinem Vortrag erklärt, daß die agrarpolitisch aktiven Landwirtschaftsverbände bei drei von den vier hier genannten Agrargesetzen ihre ursprünglichen Intentionen nicht voll durchsetzen konnten und daß auch beim vierten Fall nicht von einem uneingeschränkten Erfolg gesprochen werden kann. Können Sie ein Beispiel nennen, wo sich eine Interessenvertretung voll und ganz durchsetzen konnte? Sie werfen die Frage auf, ob sich dieser Aufwand für die Landwirtschaft letztlich gelohnt habe. Ich möchte diese Frage mit einem klaren Ja beantworten.

M. Besch, Gießen:

Ich habe damit sagen wollen, daß es bei diesen vier Gesetzen, die wir verglichen haben, den Initiatoren nicht möglich war, ihre ursprünglichen Vorstellungen durchzusetzen. Dabei habe ich die Erstentwürfe im Auge, die zu den vier fraglichen Gesetzen eingebracht worden sind. Im Falle dieser Landwirtschaftsgesetze ging der Initiativantrag fast unverändert durch, er erhielt im wesentlichen ohne Änderungen Gesetzeskraft. Die nachträglichen Abstriche erfolgten, nachdem der Willensbildungsprozeß abgeschlossen war. Daß sich der Aufwand der Verbände, ihre Teilnahme an den Willensbildungsprozessen gelohnt hat, ist unbestritten. Jeder Verband muß im Gleichgewicht der Kräfte tätig werden. Wenn die anderen etwas tun, muß der entsprechende Konkurrenzverband ebenfalls etwas tun. Meine Frage bezog sich nur auf den Inhalt und die Form dieser verabschiedeten Gesetze.

H.-G. Schlötter, Göttingen:

Ich möchte an eine statistische Angabe von Herrn Gerl anknüpfen. Herr Gerl nannte den Anteil der im weiteren Sinne als landwirtschaftlich orientiert zu verstehenden Bundestagsabgeordneten an der

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Privatdozent Dr. E.W. Buchholz, Stuttgart-Hohenheim

Gesamtzahl der Abgeordneten. Herr Gerl knüpfte daran die Bemerkung, daß die Landwirtschaft mit dem genannten Anteil nicht überrepräsentiert sei. Ich möchte dazu fragen: Was für ein Repräsentationsprinzip steckt dahinter? Wann liegt eine Überrepräsentation vor, wann eine Unterrepräsentation? Offenbar wird hier der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung als Maßstab genommen. Wenn dieser Maßstab auf das Parlament angewendet wird, dann müßte es beruflich so strukturiert sein, wie die Wirtschaft sektoral strukturiert ist. Die Konsequenz wäre ein reines "Produzentenparlament", wobei ich die Arbeitnehmer auch als Produzenten anspreche. Die hierin verborgene Wertvorstellung würde heißen, daß wir wirtschaften, nicht um die Bedürfnisse der Verbraucher zu befriedigen, sondern um zu wirtschaften. Wenn meine Interpretation richtig ist, dann ist in einem solchen Parlament kein Platz mehr für den Verbraucher.

Nach meiner Meinung hat das für die agrarpolitische Willensbildung viel zu bedeuten. Denn wenn dieses Repräsentationsprinzip richtig ist, dann ist es gesellschafts- und staatspolitisch unangebracht, ja widersinnig, die Verbraucherverbände im Konzert der agrarpolitischen Willensbildung zu aktivieren. Man muß sich also darüber klar sein, daß solche Begriffsinhalte Konsequenzen für die Gestaltung der agrarpolitischen Willensbildung haben.

Das führt mich zum nächsten Punkt: Welche Rolle spielen die Verbraucherschaft und die öffentliche Meinung in der agrarpolitischen Willensbildung? Was sagen die Referate dazu? In dem Referat von Herrn Ziche ist ein kurzer Abschnitt über Public Relations enthalten; Herr Nass hat heute morgen die Öffentlichkeit nur cursorisch angesprochen; Gräfin Bethusy-Huc hat schließlich ausdrücklich die Öffentlichkeit ausgeschlossen, wenn ich so sagen darf. Mir scheint das symptomatisch zu sein für den tatsächlichen Zustand, daß sich nämlich die agrarpolitische Willensbildung ohne große Rücksichtnahme auf die Öffentlichkeit vollzieht. Ich frage mich und Sie, wie man das beurteilen soll?

E. Engel, Kiel:

Am Marktstrukturfondsgesetz wurde exemplifiziert, daß die Initiative beim Bauernverband gelegen habe. Nach meiner Erinnerung ist jedoch der Bauernverband bei der Initiative zum Marktstrukturfondsgesetz überhaupt nicht beteiligt gewesen. Das Gesetz ist ausschließlich im Arbeitskreis der CDU und im Gegensatz zur SPD und ihrem Marktstrukturgesetz entworfen worden.

Das vom Deutschen Raiffeisenverband initiierte Gesetz für die Erzeugergemeinschaften wurde dann ja zurückgezogen. Es kam später als gemeinsamer Entwurf vom Raiffeisenverband, vom Deutschen Bauernverband und dem Deutschen Industrie- und Handelstag wieder in die Diskussion. Die SPD übernahm diesen Gesetzentwurf und brachte ihn ein. Aus dem Arbeitskreis der CDU ging der Entwurf eines Gesetzes über einen Marktstrukturfonds hervor. Er hatte ursprünglich etwa die Form des französischen Marktfonds, wurde aber von der Bürokratie, die einen sehr starken Einfluß nahm, in die neutralere Form eines reinen Werbefonds umgewandelt. Die Bürokratie hatte Angst, ihre Machtstellung, die auf den Einfuhr- und Vorratsstellen beruht, einzubüßen. Nach meiner Meinung ist also der Marktstrukturfonds nicht vom Bauernverband initiiert.

In den Vorträgen wurde das öffentliche Hearing als meinungsbildendes Element nicht herausgearbeitet. Das öffentliche Hearing wäre m.E. dazu geeignet, in unserem demokratischen Gesetzgebungsprozeß die Einflußnahme der Lobby und anderer Interessenten abzubauen, die Information zu erhöhen und auch den Bundestagsabgeordneten, die nicht in den Ausschüssen vertreten sind, durch Hearingprotokolle ein relativ objektives Bild zu vermitteln. Ich finde, dieses Instrument sollte in der Meinungsbildung stärker ausgebaut werden.

F. Gerl, Bonn:

Dem gegenwärtig amtierenden sechsten Deutschen Bundestag gehören insgesamt 518 Abgeordnete an. Sie sind nach Art. 38 des Grundgesetzes Vertreter des ganzen Volkes; wie es in unserem Grundgesetz steht, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Die hierin liegende Forderung nach Unabhängigkeit entstammt noch einer frühliberalen Vorstellung von einem Honoratioren-Parlament, in dem wirtschaftlich, sozial und geistig unabhängige Persönlichkeiten die Dinge des Staates besorgen sollten. Zum anderen bestimmt das Grundgesetz aber auch in Art. 21 Abs. 1, die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung mit. Schon damit allein haben die Väter des Grundgesetzes zu einer Entwicklung beigetragen, die der in Art. 38 ausgesprochenen Forderung nach Unabhängigkeit der Abgeordneten nur noch bedingt gerecht werden kann. Diese Überlegung kann man ausdehnen auf die einzelnen Wirtschaftsgruppen. Wenn von einer repräsentativen Vertretung oder von einer Unterrepräsentation oder Überrepräsentation die Rede war, dann bitte ich das wirklich nur in dem Sinne zu verstehen, daß es sich eben den Zahlen nach um eine Vertretungszahl gehandelt hat. Im übrigen sprach ich nicht von einer Überrepräsentation der Landwirtschaft. Ein Anteil von 7 vH Betriebsinhabern würde ungefähr dem Anteil der Betriebsinhaber an unserer gesamten Bevölkerung entsprechen. Auch die genannten 10 vH würden noch keine Überrepräsentation bedeuten.

Das Marktfondsgesetz wurde tatsächlich nicht vom Deutschen Bauernverband eingebracht, sondern wurde unabhängig von den Arbeiten des Deutschen Bauernverbandes und des Deutschen Raiffeisenverbandes entwickelt. Der Bauernverband war eigentlich kaum informiert, und es war besonders unangenehm, daß am gleichen Tage, an dem in einer gemeinsamen Beratung ein erster Entwurf vom Bauernverband und Raiffeisenverband veröffentlicht und beraten wurde, in einer Pressekonferenz des Arbeitskreises der CDU das Marktstrukturfondsgesetz veröffentlicht wurde. Erst als diese Veröffentlichung erfolgte, fühlte sich die SPD auch nicht mehr an ihre Zusage gebunden und gab den Gesetzentwurf ab.

N.N. 1):

In dem Referat, das Herr Besch vorgetragen hat, wurde die monopolartige Stellung, die der Deutsche Bauernverband in seinem Bereich hat, herausgestellt. Auf einem sehr kleinen Bereich, der aber ökonomisch gesehen doch sehr einflußreich ist, hat der Deutsche Bauernverband seine Führungsposition an eine andere Organisation abgetreten, und zwar ist es der Zuckerbereich. Dort ordnet sich der Bauernverband instrumental in die Politik der Wirtschaftsvereinigung "Zucker" ein. Das ist wohl eine Ausnahme im landwirtschaftlichen Bereich.

1) Der Name des Diskussionsredners wurde versehentlich nicht notiert.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie steht in stärkerer Gegenposition zum Deutschen Bauernverband als der Deutsche Industrie- und Handelstag. Das hängt damit zusammen, daß beim Deutschen Industrie- und Handelstag Präsidenten amtieren, die der Landwirtschaft sehr nahe stehen. Bei der Ministerialbürokratie macht sich der Einfluß von Ideologien deutlich geltend. Ihre Vertreter sind fast alle in der Landwirtschaft groß geworden, sie stehen den Dingen sehr nahe, und sie haben darum sehr viele Vorurteile, die unverhüllt zum Ausdruck kommen. Es ist von vornherein eine positive Haltung da, die meiner Meinung nach ein rationales Handeln oft verhindert.

Herr Gerl sprach von hervorragenden Fachexperten, welche im Agrarausschuß die Landwirtschaft vertreten. Das halte ich für sehr positiv formuliert. Zwar sind die Landwirte, die in diesem Ausschuss sitzen, landwirtschaftliche Experten; das will niemand bestreiten. Dennoch möchte ich sagen, daß dieser Ausschuss für mich oft - ich formuliere provozierend - nur den Charakter eines plutokratischen Ausschusses hat, der sich in Form von Selbstbewilligungen permanent Einkommenserhöhungen zuschanzt. Ein vielleicht einmaliges Beispiel für eine solche erfolgreiche Interessenpolitik auf nationalem und internationalem Bereich ist das Beispiel der EWG-Zuckermarktordnung, die man gegenüber den Interessen der eigenen Standesvertreter in den übrigen EWG-Ländern durchzusetzen in der Lage war.

H. Wick, Bonn:

Ich möchte dem Herrn von der Zuckerindustrie sagen, daß es noch andere Ausnahmen gibt. Ich möchte diese Antwort gleich dem Bauernverband abnehmen; der Weinbau z.B. hat einen speziellen eigenen Verband und auch die Fischer, die im Bereich des Ernährungsministeriums stehen, haben eine eigene Organisation. Ich erwähne es deshalb, weil es andere Organisationen gibt, z.B. die Landwirtschaftskammern, die sich sowohl um die Land- wie auch um die Fischwirtschaft kümmern und auch die ländlichen Genossenschaften. Also das nur zur Klarstellung.

Herr Gerl hat in seiner bekannt charmanten Weise Schärpen unterlassen bei der Untersuchung, wer nun wohl der erste war. Aus einer Dokumentation von Prof. Weber, die sich auf die Unterlagen des Sparkassen-Giroverbandes für Schleswig-Holstein bezieht, geht hervor, daß der Deutsche Raiffeisenverband und der Deutsche Bauernverband am 10.7.1964 ihre Vorlagen gemacht haben und dann etwas später, einige Monate später, kam der CDU-Agrarausschuß.

Worauf ich eigentlich kommen wollte, ist der Einfluß der Verbraucher, den Sie, Herr Schlotter, angesprochen haben. Der Einfluß der Verbraucher ist sicherlich nicht groß. Der Einfluß der Verbraucherverbände dagegen sehr. Hier gibt es große Unterschiede. Während beim Bauernverband oder bei den Kammern und auch bei den Genossenschaften echte Mitgliedschaften vorliegen, ist das bei den Verbraucherverbänden nicht der Fall, im Gegensatz etwa zu den Niederlanden und England. Die Verbände finanzieren sich überwiegend selbst. Sie machen sogar das, was unser Staat hier durch eine Stiftung macht, indem sie Warentestvergleiche machen. Die Verbraucherverbände bei uns werden erheblich durch öffentliche Mittel, u.a. aus dem Bundesernährungsministerium, finanziert. Um so beachtenswerter ist es, daß sie sich sehr stark engagieren, wenn es beispielsweise - wie im Augenblick - um die Frage einer Erhöhung des Trinkmilchpreises geht. Wenn es also darum geht, ihre Anliegen zu diskutieren und zu vertreten, so sind die Verbraucherverbände sehr wohl da, und das ist, glaube ich,

das Thema, das hier angesprochen war. Sie wissen sich zu melden, und sie werden dann berücksichtigt. Herr Schlotter, ich meine daher, daß die Verbraucherverbände sich durchzusetzen wissen.

L. Heller, Göttingen:

Ich gehe auf das Thema "Willensbildung in der Agrarpolitik" zurück und auf die Fragestellung, die hier aufgeworfen ist, ob sich die Tätigkeit des Bauernverbandes für die Landwirtschaft gelohnt habe. Da hier in diesem Gremium mit großem Ernst und mit Sachkunde um Klarstellungen gerungen wird, so halte ich es für wichtig, zu präzisieren, was denn die Landwirtschaft ist. Die Einkommensbildung ist heute für den größeren Teil derjenigen, die man schlechthin als Bauern bezeichnet, eine Frage zweiter Ordnung. Sie wissen, daß sie auf dem Platze, auf dem sie sind, im Einkommen benachteiligt, im Einkommen gefährdet und im Einkommen ohne Aussicht auf Auskommen sind. Wenn wir auch die Nebenerwerbslandwirte hinzurechnen, dann sind es immer noch etwa 1,5 Millionen Menschen, die landwirtschaftliche Betriebsmittel kaufen. Also sind sie ja in irgendeiner Form Leute, die etwas unternehmen, wenn auch keine Unternehmer, sondern Bauern oder Bäuerlein. Solche Menschen haben zu dieser Fragestellung und zur Behandlung der Agrarpolitik zunächst nur die lakonische Antwort, daß sie gar nicht daran denken, ihre Positionen aufzugeben. Das kommt größtenteils aus dem Mangel an Alternativen, der auch auf den großen Nachholbedarf in der Bildung und Berufsausbildung zurückzuführen ist. Ich glaube deshalb, daß zu dieser Frage die Einkommensbildung dazugehört. Als diese Gesellschaft gegründet wurde, kamen die Betriebswirte und Ökonometriker auf der einen und die Soziologen und Agrarsoziologen auf der anderen Seite zusammen. Die Geburtsstunde dieser Gesellschaft ist meiner Ansicht nach jetzt in Erinnerung zu rufen für die Fortsetzung dieses Tagungsthemas. Es ist nämlich zu untersuchen, wie weit denn diese Schicht von Landbevölkerung in Wirklichkeit von den Berufsorganisationen und von der Agrarpolitik genügend voll betreut und erfaßt wird.

E.W. Buchholz, Stuttgart-Hohenheim:

Mir scheint, daß hier eine sehr wichtige Frage angesprochen ist. Wenn man die früheren Ausführungen Breitlings und anderer über Verbände betrachtet, so wird dort der Bauernverband eingereiht in die berufsständischen Verbände, also in eine Kategorie von Verbänden, die ständische Interessen vertreten, die sich um das Image des Standes kümmern, eine Aufwertung des Standes innerhalb und gegenüber der Gesamtbevölkerung auf dem Programm haben. Hier ist offenbar ein Wandel eingetreten, den vielleicht Verbandsexperten miterklären können.

M. Besch, Gießen:

Zur Frage des Einflusses des Deutschen Bauernverbandes im landwirtschaftlichen Organisationswesen ist zu bemerken, daß wir uns nur auf die Fälle der vier von uns angegebenen Agrargesetze bezogen haben. Alles andere mußte außerhalb der Betrachtungen bleiben. Die Problematik einer Wandlung des Bauernverbandes von einer berufsständischen Organisation zu einem mehr wirtschaftlich orientierten Verband liegt etwas tiefer. In einer Massendemokratie ist m.E. eine ausreichende Basisgruppe die *conditio sine qua non* für politische Kraft. Es ist das Dilemma des Bauernverbandes, daß man von ihm eine

Politik verlangt, die diese Basisgruppe notwendigerweise verkleinert. Der Ausweg könnte nur darin zu finden sein, daß man sich von seiten des Bauernverbandes überlegt, wie die Basisgruppe langfristig zu verbreitern wäre. Die Entwicklung vom Bauernverband zu einem Landvolkverband und noch weiter zu einer Interessenvertretung des ländlichen Raumes wäre denkbar. Ich weiß nicht, ob in der heutigen Situation, in der die Regionalpolitik, in der der Landwirtschaftsschutz, in der der Naturschutz immer wichtiger werden, in der ein Gegengewicht gegen die Ballungsräume vorhanden sein muß, ob es in dieser Situation nicht eine Chance für den Bauernverband wäre, sich zu einer solchen Interessenvertretung des ländlichen Raumes zu entwickeln.

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Herr Wick hat mir entgegnet, der Einfluß der Verbraucher sei nicht groß, wohl aber der Einfluß der Verbraucherverbände. Ich bestreite aber gar nicht, daß die Verbraucherverbände aktiv sind. Auf einigen Gebieten sind sie sogar sehr aktiv. Aber ich bestreite, daß sie im Bereich der agrarpolitischen Willensbildung aktiv genug sind. Wenn die Norm gilt, daß die Wirtschaft für den Verbraucher da ist, dann müßten im Ernährungsausschuß sicherlich sehr viel mehr Vertreter der Verbraucherverbände sitzen.

W. Wehland, Bonn:

In den zusammenfassenden Ergebnissen der Analyse von Gräfin v. Bethusy-Huc und von Herrn Besch heißt es: "Vergleicht man das agrarpolitische Verhalten der Verbände mit den sich aus ihrer Stellung und Funktion innerhalb des politischen Systems ganz allgemein ergebenden Möglichkeiten verbandlicher Interessenpolitik, so läßt sich zunächst sagen, daß sich die agrarpolitischen Verbandsaktivitäten nicht grundsätzlich von anderen politischen Aktivitäten der Interessengruppen im Bereich der Innenpolitik unterscheiden." An anderer Stelle heißt es von der Agrarpolitik, daß sie "als solche keine prinzipielle Sonderstellung besitzt".

Ich möchte diesen Formulierungen nicht widersprechen, da sie vorsichtig gehalten sind. Doch weiß man wegen dieser vagen Ausdrucksweise nicht genau, wie die Autoren tatsächlich Stellung beziehen. Mir scheint, daß die Fallstudien, die sie bei ihrer Analyse zugrundegelegt haben, nicht unbedingt generell für das agrarpolitische Entscheidungsverhalten gültig sind. Man müßte daher mit anderen Interessenverbänden vergleichen. Ich darf zwei Beispiele vorschlagen: die Kriegsofferverbände und die Vertriebenenverbände. Im Vergleich mit diesen haben die Bauernverbände prinzipiell keinen größeren Einfluß auf die Zielsetzungen in ihrem Bereich gehabt. Aber was die Mittelverteilung angeht, so war, glaube ich, der Einfluß der Bauernverbände zumindest in den 50er Jahren größer als in den verschiedenen anderen Interessenverbänden im politischen Bereich.

V. Gräfin v. Bethusy-Huc, Gießen:

Mein Vorredner hat recht. Wir haben bewußt vorsichtig formuliert und formulieren müssen. Denn die empirischen Untersuchungen (und nicht nur die, die wir angestellt haben, sondern auch die anderer Autoren) haben die Schwierigkeit gezeigt, daß man das, was wir manchmal die "Grüne Front" nennen, zwar relativ leicht ermitteln kann,

daß aber die Interessenvertretungen aus anderen Bereichen in den Parlamenten praktisch nicht in den Griff zu bekommen sind. So steht z.B. in den biographischen Angaben von Abgeordneten häufig die Berufsbezeichnung "Angestellter". Angestellter kann ein Angestellter in der Buchhaltung sein, es kann sich aber auch um einen angestellten Manager handeln und damit um einen handfesten Interessenvertreter des Managements der Schwerindustrie oder sonstiger Wirtschaftszweige. Es ist uns mit unseren Mitteln nicht möglich, diese Gruppen, so weit sie für solche Arbeiten wichtig sind, in parlamentarischen Vertretungen festzustellen. Deswegen können wir nicht vergleichen. Wir können nur sagen, die Erfolge ergeben sich aus den Gesetzen, die erlassen werden, und zwar im Vergleich zu den ursprünglichen Entwürfen. Wir müssen also unterstellen, daß, entsprechend den Veränderungen der Entwürfe bis zur Gesetzeskraft, wahrscheinlich die betroffenen Verbände aktiv waren. Hiernach hatten die Landwirtschaftsgruppen letztlich nicht mehr Macht und Einfluß als andere Gruppen.

Daß in der Öffentlichkeit demgegenüber die vage Vermutung entsteht, die "Grüne Front" habe besondere Macht im Parlament, erklärt sich aus der leichten Abgrenzbarkeit der "Grünen Front" und der schwierigen Erfassbarkeit der Interessenvertreter anderer Wirtschaftsgruppen.

D. Goemann, Bonn:

Ich möchte auf die Frage nach den Vertretern der Verbraucherinteressen eingehen. Es ist tatsächlich so, daß die Landwirtschaft eine sehr starke Kraft im Ernährungsausschuß darstellt. Doch wir müssen berücksichtigen, daß im Parlament die anderen Ausschüsse zu diesem Gesetz gehört worden sind und gerade vom Wirtschaftsausschuß sehr stark die Interessen der Verbraucher ins Feld geführt worden sind. Das hatte zur Folge, daß die Beitragserhebung, die Finanzierung des Absatzfonds, den Verbraucher im wesentlichen nicht zusätzlich belastet. Das ist bei diesem Gesetz sehr diffizil und spricht die Überwälzungsfragen an, aber es ist tatsächlich so ausgegangen. Ich darf für den Verwaltungsbereich sagen, daß wir von der Zuständigkeitsregelung her primär etwas erzeugernah ausgerichtet sind. Das wird uns vielfach zum Vorwurf gemacht. Wir müssen aber daneben die Interessen der Verbraucher berücksichtigen. Das wird dokumentiert durch die verwaltungsmäßige Installation einer Verbraucherabteilung und die Betreuung des Verbraucherausschusses beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Innerhalb der Regierung ist es wiederum die Auseinandersetzung mit den anderen Ressorts, insbesondere mit dem Wirtschaftsministerium, das sehr stark die Verbraucherinteressen ins Feld führt. Hier gehen die Verbraucherinteressen nicht so verloren wie in der Agrarpolitik, wie Sie vielleicht befürchten, Herr Schlotter.

Auf die etwas abträgliche Bemerkung eines Diskussionsredners über die Verwaltung wäre zu erwidern: Auch in der Verwaltung sitzen Persönlichkeiten, die den Gedanken, die aus der Wissenschaft kommen, sehr aufgeschlossen sind. Selbstverständlich werden die Mitarbeiter in der Verwaltung durch das geprägt, was sie in ihrer Jugend gelernt haben. Und daß heute mancher nicht mehr so ganz in die moderne Landschaft paßt, mag sich hier und da ergeben. Aber ich glaube, ein solches Pauschalurteil, wie es vorhin gefällt wurde, trifft nicht zu.

F. Gerl, Bonn:

Ich möchte auch dem beipflichten, was Gräfin Bethusy-Huc auf die Frage von Herrn Wehland entgegnete. Ich meine, daß man sich den Bauernverband nicht als ein einmaliges, besonderes Organ denken kann, auch in bezug auf die finanziellen Konsequenzen seines Handelns. Wenn ich mir z.B. überlege, welche Bedeutung der lange Widerstand des Bundesverbandes der Deutschen Industrie gegen die Aufwertung hatte, welche finanziellen Konsequenzen sich hierdurch für die Verbraucher ergaben, dann weiß ich nicht, wo die größeren Milliardensummen entstanden sind. Ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis wäre verständlich, wenn man bedenkt, daß, nach v. Eynern, die Verbände Einfluß auf die Parteien haben, weil diese drei Dinge brauchen: Stimmen, Geld und Sachverstand. Das, was der Bauernverband mehr an Stimmen bringt, das bringt der BDI mehr an Geld.

Zum Vorwurf, daß ich die Fachexperten im Bundestag im Agrarausschuß zu positiv eingeschätzt hätte: Ich glaube schon, daß im Ernährungsausschuß des Bundestages durchaus qualifizierte Fachexperten vertreten sind. Dabei ist nicht zu vergessen, daß sich häufig hinter den in den Bundestagsausschüssen Vertretenen ausgesprochene Fachexperten der Verbandsbürokratie verbergen. Vieles von dem, was ausgearbeitet wurde, entstammt einer sehr befähigten Verbandsbürokratie. Und was die Ministerialbürokratie betrifft, so ist meine positive Einstellung, die vielleicht in meinem Vortrag zum Ausdruck kam, nicht darauf zurückzuführen, daß ich mit verschiedenen Herren aus dem Wirtschaftsministerium, Ernährungsministerium und Finanzministerium befreundet bin. Ich habe es wirklich erfahren, daß dort ausgesprochen tüchtige, kluge und um Sachlichkeit bemühte Kollegen arbeiten. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß wichtigere Dinge, wie z.B. das Agrarprogramm der Bundesregierung, nur dann verabschiedet werden, wenn sie einen interministeriellen Ausschuß, also einen Ausschuß zwischen dem Ernährungsministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Finanzministerium passiert haben. Dort treffen dann sehr widerstrebende Interessen auch in der Verbandsbürokratie zusammen.

DIE WISSENSCHAFTLICHE AGRARPOLITIK IN DER
AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

Wissenschaftstheoretische Grundlagen, internationale
Erfahrungen und Überlegungen zu einer wissenschaftlichen
Beratung der Politik

von

G. S c h m i t t und W. T i m m e r m a n n ,

Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen und
Institut für Agrarpolitik und Marktlehre (Abt. Agrar-
politik) der Universität Kiel

1	Einleitung	256
2	Überlegungen zu einer Theorie der Interaktio- nen zwischen Wissenschaft und Politik	258
2.1	Das Postulat der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft	258
2.1.1	Die Werturteilsproblematik	258
2.1.2	Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Theorien	260
2.2	Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik	263
2.2.1	Das scientifische Ideal in den Handlungswissen- schaften	263
2.2.2	Interaktionsmodelle auf der Grundlage des scientifischen Ideals	264
2.2.3	Die Instrumentalisierung der Wissenschaft . .	266
2.2.4	Das pragmatistische Modell	267
3	Institutionalisierte Formen wirtschaftspoli- tischer Beratung: Die internationalen Erfah- rungen	268
3.1.	Vorbemerkungen	268
3.2	Zur Methodik der Untersuchung	270
3.3	Beratungsinstitutionen im internationalen Querschnitt	274
3.3.1	Die Lokalisation der Beratungsorgane	274
3.3.2	Der Zielfindungsprozeß in den Gremien	278
3.3.3	Formulierung der Empfehlungen durch das Beratergremium	280
3.3.4	Die Zusammensetzung der Gremien	281
3.3.5	Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Gremien	283
3.3.6	Veröffentlichung und externe Kontrolle der Beratungsergebnisse	284
4	Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Be- ratung der Agrarpolitik	285
4.1	Ausgangslage	285
4.2	Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der landwirtschaftlichen Entwicklung	288
4.3	Exkurs: Die Aufgaben eines Sachverständigen- rates	290

"The learning process of science is now running under two serious difficulties. The first might be called the generalized Heisenberg principle. When we are trying to obtain knowledge about a system by changing its inputs and outputs of information, these inputs and outputs will change the system itself... . The second difficulty is that as science develops it not longer merely investigates the world; it creates the world it is investigating".

Kenneth E. Boulding (Boulding, 19, S.3)

1 Einleitung

Wer sich anschickt, den Einfluß handlungswissenschaftlicher Erkenntnisse auf den Entscheidungsprozeß und die Aktionen politischer Handlungsträger zu analysieren, sieht sich einer Vielzahl zum Teil unüberwindlicher Schwierigkeiten konfrontiert. Diese beziehen sich einmal auf die Frage nach dem Standort und dem Verhältnis der Wissenschaft (oder des Wissenschaftlers) zur Politik überhaupt: Darf, kann und soll der Wissenschaftler politische Entscheidungen beeinflussen und, wenn ja, nach welchen Prinzipien? Diese Frage nötigt uns zu einer Ausweitung des Themas. Spezielle Aussagen über das Verhältnis von "wissenschaftlicher" 1) zu "praktischer" Agrarpolitik wären blind, wenn sie nicht gründeten in einer allgemeinen Theorie der Interaktionen zwischen Handlungswissenschaften und Politik. Hier taucht das uralte Problem der Werturteilsfreiheit in den Handlungswissenschaften auf, dessen Implikationen im ersten Teil dieses Beitrages untersucht werden sollen.

Die Werturteilsfrage ist eng verknüpft mit den Bedingungen der Möglichkeit wissenschaftlicher Objektivität. Mit der Problematisierung eines aus dem wissenschaftlichen Ideal der Handlungswissenschaften abgeleiteten Objektivitätsanspruchs müssen auch die darauf gründenden Modelle der Politikberatung fragwürdig werden. Dabei möge der Leser keine neuen wissenschaftstheoretischen Ergebnisse erwarten, sondern vielmehr sich der Absicht der Verfasser vergewissern, den Stand der wissenschaftstheoretischen Diskussion fruchtbar zu machen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus und deren Einwirkung auf die Politik.

Nun muß allerdings festgehalten werden, daß sich jede an ihrem Überleben interessierte Gesellschaft wissenschaftlicher Erkenntnisse bedient, ganz unabhängig davon, wie die Wissenschaftstheorie oder der einzelne Wissenschaftler die oben gestellte Frage beantwortet. Da der Wissenschaftsprozeß aus konstitutiven Ursachen heraus (POPPER, 85, S.215 ff) öffentlich ablaufen muß, hat die Gesellschaft auch weitgehend unbeschränkten Zugang zu den Ergebnissen dieses Prozesses,

1) Unter dem Terminus "wissenschaftliche Agrarpolitik" wollen wir im folgenden die Gesamtheit der Handlungswissenschaften aus dem Bereich der Agrarwissenschaften verstehen.

vermag sich also ihrer zu ihrem Zwecke und nach ihrem Belieben zu bedienen. Unabhängig davon haben sich inzwischen in wohl allen Ländern die Beziehungen zwischen Wissenschaft und politischer Praxis über diese eben beschriebene nicht organisierte Form hinaus entwickelt und zu einer in Struktur und Form höchst unterschiedlichen Institutionalisierung des wechselseitigen Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Praxis gewandelt, die neben die institutionell nicht verankerte Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse getreten ist.

Daß beide, der nicht institutionalisierte und der institutionalisierte Einfluß auf die Politik gleichzeitig wirksam sind, macht es äußerst schwierig, den Einfluß der Wissenschaft auf politische Entscheidungen, gleich auf welchem Gebiet, zu ermitteln. Es kommt hinzu, daß es einer ganz weltfremden Vorstellung entspräche, würde man von der Wissenschaft (auch auf einem verhältnismäßig kleinen Gebiet wie der wissenschaftlichen Agrarpolitik) als einer einheitlichen Anhäufung wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse sprechen, von der aus man je nach dem Grad der Realisierung in den politischen Entscheidungen den Einfluß auf diese ableiten zu können glaubt. Ein direkter Rückschluß auf die Rolle der wissenschaftlichen Agrarpolitik in dem agrarpolitischen Entscheidungsprozeß ist aus diesen und anderen Gründen nicht möglich 1). Insofern erfordert das uns gestellte Thema auch eine Begrenzung: Der folgende Essay läuft nicht in erster Linie darauf hinaus, die "Effizienz" einer wissenschaftlichen Politikberatung zu untersuchen in dem Sinne, daß verfolgt wird, welche von der "wissenschaftlichen Agrarpolitik" unterbreiteten Empfehlungen von der Politik befolgt worden sind 2), m.a.W. welchen Beitrag zur Rationalisierung der Agrarpolitik die Wissenschaft geleistet hat 3). Vielmehr geht es hauptsächlich darum, die Nahtstellen und Verflechtungen zwischen Wissenschaft und Politik auf den Begriff zu bringen.

Im empirischen Teil unserer Untersuchung gehen wir dabei methodisch folgendermaßen vor: Wie bereits erwähnt, haben sich in den meisten Ländern dieser Welt bestimmte Arten einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik in Form von Sachverständigenengremien mit unterschiedlichsten strukturellen Merkmalen herausgebildet. Eine vergleichende Betrachtung verschiedener - von den Autoren als strukturtypisch angesehener - wirtschaftspolitischer Beratungsgremien soll an Hand bestimmter Merkmale indirekte Rückschlüsse auf die Situation agrarsozialökonomischer Beratung erlauben.

- 1) Diesem Umstand ist es wohl zuzuschreiben, daß die Meinungen über den Einfluß wissenschaftlicher Erkenntnisse auf (wirtschafts-) politische Entscheidungen zwischen tiefem Pessimismus und großem Optimismus schwanken. Als Vertreter der ersten Richtung sind etwa WILCOX (130, S.29 ff) und STIGLER (113) zu nennen; einen sehr optimistischen Standpunkt nimmt W.W. HELLER (49, S.11 ff) ein. Vgl. auch ROBBINS (91, S.4).
- 2) Die allgemeinen Implikationen dieser Fragestellung behandelt WATRIN (123).
- 3) Wir wissen ohnehin, daß der Begriff einer rationalen Politik im parlamentarischen System nicht ohne weiteres reduziert werden kann auf eine Ziel-Mittel-Rationalität, wie sie sich dem wissenschaftlichen Ökonomen darstellen mag (DOWNS, 27).

In Verbindung mit den Überlegungen zu den allgemeinen Interdependenzen zwischen Wissenschaft und Politik im ersten Teil sollen dann Vorschläge zur Rationalisierung wissenschaftlicher Beratung auf dem Gebiet der Agrarpolitik entwickelt werden.

2 Überlegungen zu einer Theorie der Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik

2.1 Das Postulat der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft

2.1.1 Die Werturteilsproblematik

Der Werturteilsstreit im Verein für Sozialpolitik, auf dessen Wiener Tagung 1909 er nach einem Referat von Eugen von PHILLIPOVICH, "Das Wesen 1) der volkswirtschaftlichen Produktivität und die Möglichkeit ihrer Messung", mit der Frage Werner SOMBARTS nach der Wissenschaftlichkeit der Nationalökonomie zum offenen Konflikt geriet, zentrierte sich noch um die "rein theoretische" Frage der Stellung des "sittlichen Werturteils" in den Sozialwissenschaften (v. FERBER, 32). Nicht vorwiegend praktische Fragen der Politikberatung waren Ausgangspunkt und Aufhänger dieser Debatte. Vielmehr war es der harmonistische Glaube, daß mit der "wachsenden wissenschaftlich-technischen Verfügbarkeit menschlicher Daseinsbedingungen" (v. FERBER, 32) auch eine Steigerung der sittlichen Kräfte einhergehen werde, wie es in den Worten Gustav SCHMOLLERS zum Ausdruck kommt: "Das sittliche Werturteil erwächst aus der zunehmenden Einsicht in alle Kausalverhältnisse; die technische, hygienische, ökonomische, gesellschaftlich-politische Erfahrung wie die individuell-psychologische arbeitet unausgesetzt an der Ausbildung der sittlichen Erkenntnis und damit an dem Siege des Guten und der steigenden Herrschaft der immer mehr sich läuternden...Werturteile" (SCHMOLLER, 108, S.494; zit. nach v. FERBER, 32). Max WEBER setzte dagegen die "Wertungsfreiheit" als "Voraussetzung jeder rein wissenschaftlichen Behandlung der Politik" (WEBER, 124, S.306) im Sinne einer Abstinenz der Wissenschaft von "'praktische(n)' Bewertungen einer durch unser Handeln beeinflussbaren Erscheinung als verwerflich oder billigenwert" (WEBER, 124, S.263). Das "allerletzte", was die Wissenschaft - "ohne den Boden der Spekulation zu betreten" - leisten könne, sei, die "letzten Maßstäbe, welche sich in dem konkreten Werturteil manifestieren, zum Bewußtsein zu bringen" (WEBER, 125, S.190). Die Frage des Bekennensollens zu diesen letzten Maßstäben sei keine Angelegenheit des Erfahrungswissens mehr.

Im wesentlichen wird die Funktion der Wissenschaft als technische begriffen und an die Kategorien "Zweck" und "Mittel" geknüpft, d.h. die Wissenschaft sagt darüber aus, welche Mittel zur Erreichung eines gegebenen Zweckes taugen, ob ein Zweck bei gegebenen Mitteln überhaupt unter den jeweiligen historischen Umständen sinnvoll zu erreichen ist und welche Nebenfolgen zu gewärtigen sind. Neben dieser, wie WEBER sich ausdrückt (WEBER, 125, S.118), "technischen Kritik", kann Wissenschaft die den angestrebten Zwecken innewohnenden grundlegenden Wertungen (die "Kenntnis der Bedeutung des Gewollten" (WEBER, 125, S.119)) bloßlegen und auf ihre logischen Implikationen hin untersuchen. M.a.W. können Wertungen selbst zum Objekt

1) Hervorhebung durch uns.

von Wissenschaft werden, ohne daß eine wertende Wissenschaft Voraussetzung dafür wäre.

Die neuere Diskussion um die Werturteilsproblematik hat ihren Schwerpunkt nicht mehr in der Frage der Notwendigkeit sittlicher Werturteile 1). Zwar ist die Diskussion um eine normative Sozialwissenschaft nicht abgebrochen 2), aber sie findet unter einem ganz anderen Aspekt statt, nämlich dem der Möglichkeit von Wertfreiheit überhaupt. Das gilt in gleicher Weise für die von den Anhängern der kritischen Theorie Frankfurter Provenienz getragene Positivismusdebatte (ADORNO u.a., 2). Politische Implikationen der Werturteilsproblematik stehen stärker im Vordergrund als zur Zeit Max WEBERS, insbesondere auch das praktische Verhältnis von Wissenschaft und Politik (LOMPE, 64).

Ehe wir uns aber diesen politischen Implikationen zuwenden, wollen wir die neuere Formulierung des Wertfreiheitsprinzips kurz anschneiden: Der rigorese Dualismus zwischen Sein und Sollen, wie ihn Max WEBER verstand, läßt sich in dieser Form nicht aufrechterhalten. Zwar betont auch Karl R. POPPER einen Dualismus zwischen Tatsachen und Entscheidungen. Indem er diesen Dualismus aber als kritischen begreift (POPPER, 82), deutet er an, daß die Zusammenhänge zwischen Tatsachen und Entscheidungen, zwischen Sein und Sollen, komplizierter sind, als es noch WEBER, insbesondere aber einer dem Positivismus verhafteten Philosophie erschienen sein mag. Die Einsicht, daß jede Erkenntnis nur vermöge vorgängiger Entscheidungen zu gewinnen sei, die faktisch enge Verflochtenheit beider, mußte die rigorese "Unterscheidung zwischen Seinserfassung und Sollenszumutung" (H. ALBERT, 9, S.58) und damit die dezisionistische Interpretation des Dualismus zwischen Tatsachen und Entscheidungen diskreditieren. M.a.W. geriet die scheinbar im Postulat der Werturteilsfreiheit implizierte positivistische These von der strikten Neutralität aller Wissenschaft und deren Objektivitätsanspruch ins Wanken (vgl. z.B. HABERMAS, 43), ebenso wie die Behauptung der prinzipiellen Irrationalität aller Entscheidungen (H. ALBERT, 9, S.60).

Wie insbesondere POPPER und ALBERT als Interpreten eines kritischen Rationalismus (POPPER, 82 und 83; H. ALBERT, 9) gezeigt haben, besteht aber nicht von vornherein ein Widerspruch zwischen einer engagierten, d.h. nicht-neutralen Wissenschaft und dem Wertfreiheitspostulat. Das Wertproblem läßt sich nämlich in drei Komplexe gliedern (H. ALBERT, 5):

1. Das Problem der Wertungen als Objekt von Wissenschaft,
2. das Relevanzproblem und
3. das Problem der Wertungen im objektsprachlichen Bereich.

Weiter oben wurde schon angedeutet, daß bereits Max WEBER Wertungen einer wissenschaftlichen Behandlung für zugänglich hielt. In seiner Verhaftung an das klassische Rationalitätsmodell (H. ALBERT, 9) glaubte er aber die Kritik vor den "letzten Maßstäben" (WEBER, 125, S.190) stillstellen zu müssen. Mit dem klassischen Rationalitätsmodell und seinem Begründungsproblem mußte auch diese Schranke fallen

-
- 1) Einen neuerlichen Versuch, die Unentbehrlichkeit sittlicher Werturteile in den Sozialwissenschaften zu begründen, unternimmt G. WEIGAND (126).
 - 2) Vgl. die Auseinandersetzung H. ALBERTS mit dem Werk von G. WEISSER (5).

(H. ALBERT, 9). Das eigentliche Werturteilsproblem, wie es im Rahmen des kritischen Rationalismus erscheint, bezieht sich lediglich auf die wissenschaftlichen Aussagensysteme selbst. Die wissenschaftliche Objektsprache wert-frei, d.h. frei von präskriptiven Sprachelementen (vgl. dazu TOPITSCH, 118) zu halten, widerspricht nicht der Notwendigkeit, hinsichtlich der Relevanz der Methodik, der Forschungsobjekte, der Fragestellung usw., vielfältige Wertungen vorzunehmen. Wertungen solcher Art lassen sich in die Wertbasis verschieben, beeinträchtigen aber nicht das Aussagensystem als solches.

Eine weitere kritische Behandlung der objektsprachlichen und Basisprobleme der Sozialwissenschaften erfordert zunächst eine Beschäftigung mit Problemen der Theorienbildung und der logischen Struktur von Theorien im Hinblick auf die Objektivität sozialwissenschaftlicher Aussagen.

2.1.2 Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Theorien

Welcher Art ist nun der dem methodologischen Postulat der Werturteilsfreiheit entsprechende Theorietyp? Mit Wolf-Dieter NARR (72) können wir grob drei für die Handlungswissenschaften relevante Theorievarianten unterscheiden: die ideengeschichtlich-essentialistische, die deduktiv-empirische (empirisch-analytische) und die dialektisch-historische ("kritische" Theorie).

Typisch essentialistische Aussagen 1) sind solche, die z.B. behaupten, "daß der Sinn der Wirtschaft in der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, ihr Wesen in der Überwindung der Knappheit unter Befolgung des ökonomischen Prinzips bestehe" (H. ALBERT, 8, S.37; Hervorhebung durch uns) usw. Hier werden den Wirtschaftssubjekten Motive unterschoben, die mit ihren wirklichen nicht das geringste zu tun haben müssen. Soweit derartige Ontologisierungen in den Handlungswissenschaften anzutreffen sind, kann man in der Regel auf einen krypto-normativen Gehalt (H. ALBERT, 8) schließen. Essentialistisches Denken ist mit dem Wertfreiheitspostulat unvereinbar, ganz abgesehen davon, daß es keine gehaltvollen Erklärungen liefert (H. ALBERT, 6).

Letzteres wird aber von POPPER (87) als Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft beschrieben. "Mit einer Erklärung ist eine Klasse von Sätzen gemeint, von denen einer den Sachverhalt beschreibt, der erklärt werden soll (das explicandum), während die anderen, die erklärenden Aussagen, die 'Erklärung' im engeren Sinne des Wortes bilden (das explicans des explicandums)" (POPPER, 87, S.73). Mit anderen Worten ist die logische Struktur realwissenschaftlicher Theorien gekennzeichnet durch allgemeine Sätze, das sind nomologische Hypothesen, die der Struktur der Realität isomorph sind 2), also empirischen Gehalt haben, und die unter Zuhilfenahme von Randbedingungen (Ursachen) die Deduktion von besonderen Sätzen (Wirkung; der zu erklärende Sachverhalt) gestatten (POPPER, 88; H. ALBERT, 6). Zwischen

1) Zur allgemeinen Kritik des Essentialismus siehe vor allem K.R. POPPER (82; 83; 84; 86).

2) Aus diesem logischen Rahmen und damit aus dem Rahmen empirisch-analytischer Theorien i.e.S. fällt die Simulation heraus, die statt auf Strukturgleichheiten (Isomorphie) auf Verhaltensgleichheiten (Homomorphie) abstellt (vgl. dazu MEISSNER, 68).

Erklärung und Prognose besteht logisch kein Unterschied; eine Erklärung ist immer eine nachträgliche Prognose 1). In dieser Weise konstruierte Theorien lassen sich ohne zusätzliche Prämissen in technologische Systeme transformieren, die Antwort geben auf die Frage: Was können wir tun? Von besonderer Bedeutung für unser Problem der Interdependenz zwischen Wissenschaft und Politik, das wir ja an der Werturteilsproblematik aufgehängt hatten, ist nun die "Idee, die Güte der Erklärungen zu verbessern, indem man den Grad ihrer Prüfbarkeit verbessert" (POPPER, 87, S. 75).

Das geschieht unter anderem durch Erhöhung ihres empirischen Gehalts als Voraussetzung dafür, eine Theorie an den Tatsachen scheitern zu lassen (Zum Problem der Falsifikation siehe POPPER, 88). Die Erkenntnis nun, daß es keine unmittelbar subjektive Evidenz für Tatsachenfeststellungen gibt, führt zu der Konsequenz, nur intersubjektiv nachprüfbare Basissätze zur Falsifikation von Theorien heranzuziehen. Die Möglichkeit wissenschaftlicher Objektivität ist immer schon an eine Kommunikationsgemeinschaft von Wissenschaftlern 2) geknüpft, die zu einem Beschluß über die Annahme oder Ablehnung von Basissätzen gelangen müssen. Wissenschaftliche Objektivität wird so zu einem Ergebnis nicht des Bemühens um Unparteilichkeit jeweils Einzelner, sondern "des sozialen und öffentlichen Charakters der Wissenschaft, und die Unparteilichkeit des individuellen Wissenschaftlers ist, soweit sie existiert, nicht die Quelle, sondern vielmehr das Ergebnis dieser sozial oder institutionell organisierten Objektivität der Wissenschaft" (POPPER, 83, S.270). Wenn aber wissenschaftliche Objektivität darin besteht, "daß jedermann kritisieren kann" (POPPER, 83, S.270), wird dieser intersubjektive Prozeß auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß einzelne parteiisch "oder sogar verrückt sind" (POPPER, 83, S.268).

Nun könnte es scheinen, daß wir mit derart im intersubjektiven Forschungsprozeß objektivierten und in diesem Sinne wertfreien empirisch-analytischen Aussagesystemen eine sichere Basis hätten, von der aus ein Interaktionsmodell, das Wissenschaft und Politik umgreift, sich begründen ließe. Gleichwohl müssen wir auch diese (kritisch-rationalistische) Position noch einmal hinterfragen. !

Dazu kehren wir noch einmal zurück zu dem weiter oben angesprochenen Verhältnis von Wertbasis (dem Relevanzproblem) zu dem objektsprachlichen Bereich wissenschaftlicher Aussagesysteme. In diesem reproduziert sich nämlich das Verhältnis des Wissenschaftlers zu seinem Objekt. Die Möglichkeit einer strikten Abgrenzung der Wertbasis von dem als wertfrei angenommenen objektsprachlichen Bereich impliziert die Möglichkeit einer strikten Trennung des Wissenschaftlers von seinem Objekt. Der Wissenschaftler befindet sich, wenn er nur seine Fragestellung, Methode usw. gewählt hat, gleichsam außerhalb seines Objektes. Zwar werden von den Vertretern eines solchen Standpunktes die Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich aus den Wirkungen von Theorien ergeben (MERTON, 69): Die Handlungswissenschaften haben es ja zu einem großen Teil in ihrem Objektbereich mit Quasi-Invarianzen sozialer Vorgänge zu tun, weshalb ALBERT auch den in den Sozialwissenschaften heute auftretenden Theorien nur einen Quasi-Charakter

-
- 1) Vgl. H. ALBERT (7). - Die Behauptung einer logischen Äquivalenz zwischen Erklärung und Prognose wird in Zweifel gezogen von WILD (131).
 - 2) Vgl. dazu die Anmerkungen zu einem Aufsatz von CASTLE (24) von SCHMITT und TIMMERMANN (107).

zuerkennt, ohne allerdings die Möglichkeit der Bildung klassischer Hypothesen mit raum-zeitlich unbeschränkter Gültigkeit zu verneinen (7). Das Problem der "self-fulfilling" und "self-destroying prediction" ist ein Beispiel für den Quasi-Charakter sozialwissenschaftlicher Theorien (SCHÖPF, 112). Diese Schwierigkeiten bezeichnen aber nicht den Kern der Subjekt-Objekt-Problematik.

Diesen Kern markiert vielmehr die Einsicht, daß jegliches um Erkenntnis und Problemlösungen bemühte Verhalten verflochten ist mit dem soziokulturellen Rahmen, in dem es sich abspielt, und sich - bewußt oder unbewußt - durch die jeweils vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten einem Konformitätsdruck ausgesetzt sieht, der Standards der Problemlösung mehr oder weniger vorschreibt (H. ALBERT, 9, S.91 ff).

Wenn wir zunächst einmal aus analytischen Gründen an der Möglichkeit einer strikten Trennung von Wertbasis und objektsprachlichem Bereich festhalten, leuchtet ein, daß in jedem Fall die Wertbasis kulturspezifischen Charakter hat (vgl. H. ALBERT, 5). Aber auch der objektsprachliche Bereich kann nicht frei sein von dem oben angesprochenen gesellschaftlichen Konformitätsdruck, wenn wir zugestehen, daß jeder zur Falsifikation einer sozialwissenschaftlichen Theorie herangezogene Basissatz mit Begriffen arbeitet, die ihrerseits Verdichtungen je spezifischer gesellschaftlich-historischer Interpretationen darstellen 1). Nun ist es zwar prinzipiell möglich, jeden Basissatz durch andere Basissätze von geringerer Allgemeinheit zu überprüfen und so fort (POPPER, 88). Das eigentliche Problem liegt aber darin, daß die gesellschaftlichen Sanktionsmechanismen eher zu einem vorzeitigen Abbruch des Prüfungsverfahrens führen 2), also weitergehende Problematisierungen tendenziell verhindern.

Wenn wir weiterhin die Basisentscheidungen als zeitlich und sachlich eng verwoben denken mit den wissenschaftlichen Aussagensystemen, stellt sich die Frage, ob nicht eine dem scientificen Ideal allein verhaftete Sozialwissenschaft (auch in ihrer kritisch-rationalistischen Variante) "zu einer Funktion sozialer Zusammenhänge (wird), so daß im Extremfall jedes politische System, jeder 'Kulturkreis' seine

- 1) Vgl. NARR (72) und TOPITSCH (117). Auch ALBERT (6, S.45) betont, "daß der Begriffsapparat einer wissenschaftlichen Theorie...infolge seiner selektiven Funktion eine bestimmte Perspektive enthält: Die Sprache der Theorie involviert ihre Weltperspektive". Er glaubt aber, daß sich durch die Brauchbarkeit einer Theorie, d.h. durch die Bewährung an den Fakten auch eine Entscheidung über die Brauchbarkeit des Begriffsapparates herbeiführen lasse, bewegt sich dabei allerdings in dem Zirkel, daß Fakten ja gleichfalls durch Sätze beschrieben werden, die ihrerseits eine Weltperspektive enthalten. Nichts spricht dagegen, daß nicht auch eine ideologisch verzerrte Sprache Theorien ermöglicht, die sich auszeichnen an den "Fakten" bewähren, wie wir überhaupt davon ausgehen können, daß "unter allen bekannten gesellschaftlichen Bedingungen der Normalfall" eine "Abweichung vom Modell des Sprachspiels kommunikativen Handelns (darstellt), in dem Handlungsmotive und sprachlich ausgedrückte Intentionen zusammenfallen." (HABERMAS, 39, S.277).
- 2) Der Beschluß, der als Ergebnis des intersubjektiven Prüfungsverfahrens zur Annahme eines Basissatzes führt, repräsentiert in einem gewissen Sinne die "Durchschnittsmeinung". Durchschnittsmeinung stellt jedoch keinen Approximationswert der Wahrheit dar, sondern "den gesellschaftlich durchschnittlichen Schein" (ADORNO, 3, S.101; vgl. dazu auch WELLMER, 127).

Sozialwissenschaft hätte" (PILOT, 80, S.317). Dies würde bedeuten, daß wir es also immer schon auch über die Wertbasis hinaus mit einer in einem bestimmten Sinne politisierten Sozialwissenschaft zu tun haben.

Aus dieser Sicht erscheint das Problem der Werturteilsfreiheit von Wissenschaft als ein falsch gestelltes. Das erklärt vielleicht die von den beteiligten Autoren selbst konzedierte relative Unfruchtbarkeit der Diskussion um diese Materie, wie sie zuletzt im "Positivismusstreit" zusammengefaßt ist (ADORNO u.a., 2). Mit den Worten W. HOFMANNNS: "Nicht mehr, 'für' oder 'wider' das Werturteil kann das Feldgeschrei sein. Vielmehr hat sich die Frage vertieft zu der nach Inhalt, Reichweite und Anspruch von Wissenschaft selbst" (51, S. 70 ff). Zunächst wollen wir uns aber den politischen Implikationen des Anspruchs wertfreier Wissenschaft und deren Relevanz für das Verhältnis von Wissenschaft und Politik zuwenden.

2.2 Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik

2.2.1 Das Scientifische Ideal in den Handlungswissenschaften

Bevor wir anhand von idealtypischen Modellen die Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik auf der institutionellen und personellen Ebene untersuchen, müssen wir uns darüber klar werden, inwieweit überhaupt handlungswissenschaftliche Theorien dem angestrebten scientificen Ideal einer nach den Verfahrensweisen der Naturwissenschaften operierenden Wissenschaft heute nahekommen. Eine Analyse der methodologischen Grundlagen der Handlungswissenschaften und speziell der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues würde an dieser Stelle zu weit führen. Wir werden uns mit Tendenzaussagen begnügen. Insbesondere die Arbeiten von H. ALBERT (vor allem 8), O. LANGE (63) und G. MYRDAL (70 und 71) haben uns je aus einem anderen Blickwinkel gezeigt, daß die Sozialwissenschaften nicht den vollen Status einer empirischen Wissenschaft beanspruchen können, sich zum Teil auch von diesem Ideal entfernen. Für den agrarwissenschaftlichen Bereich hat G. SCHMITT (103) die methodologischen Strömungen umrissen, deren Wirksamkeit sich auch im neueren Schrifttum noch nachweisen lassen. Er zeigt aber auch die Relevanz der "modernen wissenschaftstheoretischen Position" für die Handlungswissenschaften im Bereich der Agrarwissenschaften und demonstriert sie am Beispiel des Engelschen Gesetzes und des sogenannten Professorengutachtens als eines sozialtechnologischen Systems. Die Leistungsfähigkeit solcher sozialtechnologischer Systeme steht inzwischen außer Frage 1). Man wird sagen können, daß zumindest bestimmte Zweige der Handlungs- und auch der agrarsozialökonomischen Wissenschaften mehr und mehr empirisch-analytische Verfahrensweisen inaugrieren werden 2).

Wichtig für die weitere Argumentation ist nun nicht so sehr eine Aussage über das quantitative Verhältnis von empirisch-analytischen zu

1) Vgl. zum Beispiel die empirische Überprüfung des Professorengutachtens (PLATE, 81; TIMMERMANN, 115).

2) Zur Situation der landwirtschaftlichen Marktforschung siehe exemplarisch SCHMITT (103). Das Eindringen der positiven Ökonomik in die landwirtschaftliche Betriebslehre beschreibt BRANDES (21).

nicht empirisch-analytischen Verfahrensweisen in den Handlungswissenschaften, sondern allein die Feststellung eines immer noch vorhandenen Mißverhältnisses zwischen einem gewissen Ubiquitätsanspruch wertfreier Handlungswissenschaften und der tatsächlichen Wissenschaftspraxis. Dies hat nun Konsequenzen, die die Diskussion bestimmter idealtypischer - aus wissenschaftstheoretischen Grundpositionen abgeleiteter - Interaktionsmodelle zwischen Wissenschaft und Politik gleichsam überlagern.

Diese Konsequenzen lassen sich ableiten, wenn man von der Neigung der politischen Handlungsträger ausgeht, jeweils solche "Theorien" zu akzeptieren, die den jeweiligen Interessen am besten entsprechen oder zu entsprechen scheinen. Eine Wissenschaft aber, die zu einem Teil hinter ihren Anspruch zurückfällt, und - gemessen am eigenen Ideal - "echte" mit "unechten" Theorien konkurrieren (Zum Konkurrenzcharakter von Theorien vgl. WATRIN, 123) läßt, kann mißbraucht werden zur Legitimation aller möglichen Arten von Politik (vgl. die Diskussionsthesen von SCHELSKY, 100), denen rationale Wissenschaft die Grundlagen entziehen würde. Diese Konsequenzen erreichen insbesondere dann ein fatales Ausmaß, wenn Wissenschaft unter dem Mantel vorgeschützt, aber nicht realisierter Neutralität als im Auftrag forschende, als gutachtende oder beratende der Legitimation politischer Doktrinen dient.

2.2.2 Interaktionsmodelle auf der Grundlage des wissenschaftlichen Ideals

Wir wollen jetzt die Frage stellen, welcher Art ein Interaktionsmodell sein muß, das auf dem empirisch-analytischen (scientific) Wissenschaftstyp basiert. Dazu ziehen wir ein Klassifikationsschema von J. HABERMAS (40) heran, der ein dezisionistisches von einem technokratischen Modell unterscheidet und ihnen sein pragmatistisches Modell 1) entgegenstellt. Dabei abstrahieren wir von den oben dargestellten Problemen, die sich aus dem Mißverhältnis zwischen Ideal und Wirklichkeit ergeben, und denken uns den scientificen Wissenschaftsbegriff als in der Praxis realisiert. Es scheint zweckmäßig, die Intensität der Kontakte zwischen Wissenschaft und Politik als zwischen zwei Extremen angesiedelt zu denken; einer völligen Trennung der Institution "autonome" Wissenschaft von der Institution Politik auf der einen und der personellen Identität von Wissenschaftler und Politiker auf der anderen Seite. Zwischen diesen Extremen stehen die Auftragsforschung, Gutachtertätigkeit und die unterschiedlichsten Beratungsinstitutionen. Im folgenden wollen wir den Fall personeller Identität außer Betracht lassen und uns zunächst dem Bereich zwischen den Extremen zuwenden, um anschließend mögliche Rückwirkungen auf die Wissenschaft als Ganzes zu untersuchen.

Die dezisionistische Variante (vgl. auch ALBERT, 9, und LOMPE, 64) empirisch-analytischer Wissenschaft, die an einem rigorosen Dualismus zwischen Erkenntnis und Entscheidung, zwischen Sachanalyse und Bewertung festhält, ist nun gezwungen, diese reinliche Unterscheidung auch auf die personelle Ebene der Politikberatung zu übertragen: Der neutrale Sachverständige steht dem dezidiert entscheidenden

1) Zur Genealogie der erkenntnistheoretischen Grundlagen dieses Modells siehe insbesondere HABERMAS (39) und WELLMER (127).

Politiker gegenüber. Jener stellt instrumentales Wissen bereit, dieser allein formuliert die Ziele.

Aber die Erkenntnis des Wissenschaftsprozesses als eines "dauernden Urteilsvorganges" (NARR, 72, S.11), im Laufe dessen vielerlei Entscheidungen getroffen werden, auf der einen Seite und unserer prinzipiellen Unfähigkeit auf der anderen, mit Hilfe eines vollständigen und konsistenten Ziel-Mittel-Systems (eines "synoptischen Ideals zentraler Koordination" (JOCHIMSEN, 53) eine "optimum policy" (116) im TINBERGEN'schen Sinne abzuleiten (BRAYBROOKE und LINDBLOOM, 22), zwingt uns zur Aufgabe des dezisionistischen Modells. Soweit es allerdings in der Vorstellung von Wissenschaftlern und Politikern existiert, führt es dazu, daß die im Laufe der wissenschaftlichen Analyse vorgenommenen Wertungen unbemerkt bleiben, mit der Konsequenz, daß wissenschaftlicher Sachverstand einer möglichen politischen Kontrolle schwer zugänglich ist (KRAUCH, 61).

Daß das dezisionistische Modell die wirklichen Interaktionen zwischen beratender Wissenschaft und Politik auch nicht korrekt beschreibt (außer vielleicht bei einfachen Fragestellungen), zeigt H.P. BAHRDT (14). Er macht deutlich, daß es sich bei dem Verhältnis zwischen wissenschaftlichen Sachverständigen, politischen Instanzen und Bürokratien um einen komplizierten Interaktionszusammenhang mit engen Verflechtungen handelt: Sowohl die Ergebnisse politischer Entscheidungen resultieren nicht aus jeweils einmaligen Entscheidungsakten, wie auch die Wissenschaft ständig Wahlakte zu treffen hat. Die Umsetzung praktisch-technischer Fragen politischer Auftraggeber in wissenschaftliche Problemstellungen und die Rückübersetzung der wissenschaftlichen Antworten vollzieht sich in einem andauernden Kommunikationsprozeß, in dessen Verlauf das in der Regel zunächst vage Bedürfnis noch präzisiert werden kann. Und auch während der Forschungsarbeiten reißt diese Kommunikation - so es sich um komplexe Probleme handelt - nicht ab (HABERMAS, 40). Trotz dieser engen Verzahnung beratender Wissenschaft mit der Politik gibt es eine gewisse Rollentrennung (BAHRDT, 14), die in unterschiedlichen Entscheidungsweisen gründet. Der Politiker trifft seine Entscheidungen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht unter dem Ziel, seine Durchsetzungschancen zu maximieren und ist ständig zu Kompromissen gezwungen. Der Wissenschaftler steht nicht unter diesem Zwang und braucht hinsichtlich seiner Methodik und seiner Ergebnisse keine Kompromisse einzugehen. Anders würde er "die Wahrheit wählen" (BAHRDT, 14, S.179; Hervorhebung durch uns). Allerdings kann diese Rollentrennung nicht als vollständige angesehen werden. Solange der Wissenschaftler sich nämlich in einem reinen "wissenschaftsimmanenten Sachbezug glaubt" (KRAUCH, 62, S. 303), verfällt er in dezisionistisches Vorurteil.

Dies so skizzierte Interaktionsverhältnis beratender Wissenschaft zur Politik erscheint uns im Ansatz als praktischer Ausdruck der gleichwohl weithin unbegriffenen Einsichten des kritischen Rationalismus. Mit anderen Worten: Den von HABERMAS unterschiedenen Politikberatungsmodellen (dezisionistisches, technokratisches und pragmatistisches Modell) wäre ein weiterer Idealtypus hinzuzufügen, den man als rationalistisches Modell bezeichnen und als Verkörperung der modernen scientifischen Position auffassen könnte.

Das technokratische Modell 1), das sich auf ELLUL (31) und auf

1) Vgl. die umfassende Behandlung der Technokratieproblematik bei KOCH und SENGHAAS (58).

SCHELKY (99) zurückführen läßt, hat für uns hauptsächlich heuristischen Wert: nämlich wegen seiner Interpretation gesellschaftlicher Tendenzen. SCHELKY geht davon aus, daß mit der Entwicklung von Wissenschaft und Technik politische Entscheidungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten mehr und mehr durch Sachgesetzmäßigkeiten abgelöst werden. Die gesellschaftliche Entwicklung ergibt sich einzig aus der Logik von Wissenschaft und Technik, deren Ergebnisse zu einem "one best way" konvergieren und politische Entscheidungen fiktiv machen (BAHRDT, 14). Wir gehen von der Annahme aus, daß diese von SCHELKY und anderen (FREYER, 34) aufgezeigte tendenzielle Umkehrung der Zweck-Mittel-Relation im Kern zutrifft, wenn auch nicht in der Unausweichlichkeit, und wollen die Implikationen prüfen.

2.2.3 Die Instrumentalisierung der Wissenschaft

Die SCHELKYsche Analyse trifft sich nämlich in entscheidenden Punkten mit der Auffassung von Autoren, die der "kritischen Schule" entstammen. So sieht ein Referat (BERGMANN, BRANDT, KÖRBER, MOHL, OFFE, 16) auf dem 16. Deutschen Soziologentag Politik als eine Handlungsweise technisch-administrativer Art 1) an, deren Funktion sich dahingehend bestimmen läßt, den gesellschaftlichen Status quo umfassend zu garantieren, d.h. systemgefährdende Dysfunktionalitäten auszuschalten. Cl. OFFE benennt drei fundamentale Systemprobleme, "deren Bewältigung sich für das politische System zum ...sachgesetzlichen Imperativ verselbständigt hat" (77, S.180): den Risikokomplex der ökonomischen Stabilität, den Komplex der Außenbeziehungen und den Komplex der Sicherung der Massenloyalität. "Die Disziplinierung systemgefährdenden Konfliktpotentials (in dem letzten Bereich; d.V.) vollzieht sich in den politischen Handlungsbereichen der Zuteilung von Entschädigungen, der Proklamation integrativer Symbole und Ideologien und der gewaltsamen Unterdrückung unkontrollierter Motivbildungen und abweichender politischer Bedürfnisinterpretationen" (OFFE, 77, S.181). So gesehen, wird Politik eher von zahlreichen "Vermeidungsimperativen" beherrscht, als daß positive Ziele angestrebt und realisiert würden 2).

Soweit nun die Handlungswissenschaften sich bescheiden mit dem "Erkenntnisinteresse an der technischen Verfügung über vergegenständlichte Prozesse" (HABERMAS, 41, S.157), wie es auch der kritische Rationalismus tut, laufen sie Gefahr, "ideologisch festgefrorene, im Prinzip aber veränderliche Abhängigkeitsverhältnisse" (HABERMAS, 41, S.158) zu Sachgesetzmäßigkeiten zu hypostasieren. Sie bewahren den Schein, daß sich Sachgesetzmäßigkeiten unideologisch durchsetzen und geraten unversehens in die Rolle einer Ideologie, deren Funktion die Legitimation unsichtbar gewordener politischer Herrschaft ist (HABERMAS, 42; zum Begriff der Ideologie vgl. HOFMANN, 52). So gelangen wir zu dem Schluß, daß die bisher behandelten Interaktionsmodelle kaum Bedingungen möglicher systemtranszendierender Wirkung entfalten können.

-
- 1) Zum Funktionsverlust des Parlaments vgl. den "insider" H. APEL (12). - AGNOLI (4, S.10) spricht in diesem Zusammenhang von der "allenthalben sich zeigende(n) Involutionstendenz zu einem autoritären Staat rechtsstaatlichen Typus".
 - 2) Für den Bereich der Wirtschaftspolitik wird dies deutlich gemacht in einem bisher noch unveröffentlichten Prognos-Gutachten. Vgl. die Auszüge daraus (30).

2.2.4 Das pragmatistische Modell

HABERMAS (42) unterscheidet nun zwischen Arbeit und Interaktion. Unter Arbeit oder zweckrationalem Handeln versteht er ("monologisches") (39, S.176) instrumentales Handeln nach technischen, auf empirischem Wissen beruhenden Regeln oder rationale Wahl, die sich richtet nach analytisch begründeten Strategien. Interaktionen sind notwendig symbolisch vermittelt ("dialogisch") (39, S.176), sind kommunikatives Handeln, das gesellschaftlichen, durch Sanktionen bekräftigten und zum Teil verinnerlichten Normen unterliegt. Zweckrationales Handeln ist dem Scheitern an der Realität durch Anwendung falscher Technik, kommunikatives Handeln dem Scheitern durch "falsche" Praxis ausgesetzt.

Das Erkenntnisinteresse der empirisch-analytischen Wissenschaften richtet sich auf die Sub-Systeme zweckrationalen Handelns, d.h. auf die "mögliche informative Sicherung und Erweiterung erfolgskontrollierten Handelns" (HABERMAS, 41, S.157), das der historisch-hermeneutischen auf die Bereiche kommunikativen Handelns, d.h. auf die "Erhaltung und...Erweiterung der Intersubjektivität möglicher handlungsorientierender Verständigung" (HABERMAS, 41, S.158).

Nun nehmen die empirisch-analytischen Wissenschaften selbst schon eine Erkenntnis in Anspruch, die sich nicht aus Kategorien zweckrationalen Handelns ableiten läßt: Die Klärung metatheoretischer Fragen vollzieht sich im Rahmen kommunikativen Handelns (HABERMAS, 39, S.143 ff). Insofern unterschlagen die empirisch-analytischen Wissenschaften die in Sprachspielen sich äußernden Formen der Lebenspraxis der Wissenschaftler selbst und damit deren "subjektive Tätigkeit an den präformierten Gegenständen möglicher Erkenntnis" (HABERMAS, 39, S.261; vgl. auch WELLMER, 127).

Die Vernachlässigung dieser Dimension in den Handlungswissenschaften begünstigt einen affirmativen Objektivismus. Sie wieder in die Handlungswissenschaften einholen, heißt die Intersubjektivität von Wissenschaft ausdehnen auch auf die zu erforschenden Objekte, sie in den Erkenntnisprozeß einbeziehen. Die Erkenntnis bezieht sich dann nicht auf ein fremdes Objekt, sondern ist immer auch Selbsterkenntnis beider: des Subjekts und des Objekts. Der Wissenschaftler bleibt seinem Objekt nicht mehr äußerlich, sondern übernimmt gewissermaßen die Rolle eines Mitspielers. HABERMAS bindet diese Dimension an den Begriff der von einem emanzipatorischen Erkenntnisinteresse bestimmten Selbstreflexion 1). Sie ist die Bedingung der Möglichkeit einer

1) Eine ähnliche Position vertritt K.-O. APEL (13). - MYRDAL beachtet diese Dimension, wenn er erkennt, daß man von dem in Verbalismen sich äußernden beobachtbaren Verhalten nicht auf die "Attitüden" schließen könne und daß diese wiederum durch irrige Vorstellungen von der Wirklichkeit beeinflusst sein können (70, S.194 f). Vielmehr gilt es, "sich...in die Werthaltungen verschiedener Bevölkerungsgruppen einzuleben... Dieser ganze Prozeß jenseits des Zweck-Mittel-Schemas muß zum großen Teil intuitiv sein und die rein künstlerische Phantasie in Anspruch nehmen... Der ganze Prozeß gleicht dem Einleben des Dichters und seiner Identifizierung mit einer Bevölkerungsgruppe" (71, S.232 f). - Die methodologischen Probleme in der Bestimmung menschlicher Werte erörtert CHURCHMAN (25).

aus dem intersubjektiven Wissenschaftsprozess abgeleiteten Objektivität handlungswissenschaftlicher Erkenntnis.

Die Anerkennung dieser Einsicht hätte Folgen für das Verhältnis beratender Wissenschaft zur Politik: Das oben skizzierte Interaktionsmodell auf der Basis eines kritischen Rationalismus bedürfte einer Erweiterung (Zum folgenden vgl. HABERMAS, 40). Nur vermöge einer kommunikativen Rückkoppelung mit einer interessierten Öffentlichkeit ließen sich wissenschaftliche Empfehlungen erfolgreich in die Praxis umsetzen. Das ist nicht zu verstehen als platte Erforschung und Transformation der herrschenden öffentlichen Meinung in Politik. Vielmehr hätte beratende Wissenschaft, um den Zirkel aus Legitimationsfunktion und entpolitisierte Öffentlichkeit als Folge einer von Sachgesetzmäßigkeiten scheinbar determinierten Politik zu durchbrechen, immer ein Stück Emanzipation vorwegzunehmen und als Aufklärung in die Kommunikation der Bürger wieder einfließen zu lassen. Die empirischen Bedingungen für die Realisation dieses Modells sind freilich kaum irgendwo gegeben 1).

Insofern muß sich der im folgenden zu entwickelnde Vorschlag eines kurzfristig im Agrarbereich realisierbaren Politikberatungsmodells darauf beschränken, zunächst die institutionellen Bedingungen für die Möglichkeit der bewußten und wirksamen Anwendung kritischer Rationalität anzugeben. Die bewußte Anwendung kritischer Rationalität ist - innerhalb einer zweckmäßigen institutionellen Form - eine notwendige Bedingung für ihre Wirksamkeit.

Wenn dem tatsächlichen Verhalten nach die Politikberatung schon heute in Ansätzen dem rationalistischen Modell entspricht, kommt es darauf an, auch die Handlungsintentionen damit in Übereinstimmung zu bringen, m.a.W. ein heute noch von der positivistischen Ideologie in ihrer dezisionistischen oder technokratischen Ausprägung verzerrtes Bewußtsein beratender Wissenschaftler (wie auch der Beratungsempfänger und der Öffentlichkeit) auf die Stufe dieser Praxis zu heben: zu entideologisieren. Denn, wie HABERMAS (43, S.235) sagt: Das "falsche Bewußtsein einer richtigen Praxis wirkt auf diese zurück".

Allerdings: ihrer Instrumentalisierung könnte eine zu kritischer Rationalität fortschreitende Wissenschaft und Politikberatung nur dann entgehen, wenn sie mit einer kurzfristig freilich nicht einzulösenden emanzipatorischen Absicht anträte - unter einer Perspektive, deren theoretischer Inhalt die Versöhnung von Technik mit Praxis wäre.

3. Institutionalisierte Formen wirtschaftspolitischer Beratung: Die internationalen Erfahrungen

3.1 Vorbemerkungen

Nach dieser grundsätzlichen Erörterung der Werturteilsproblematik in den Handlungswissenschaften und den daraus resultierenden Überlegungen zu den Interaktionen zwischen Wissenschaft und Politik wenden wir uns der international vergleichenden Analyse institutionalisierter Beratung der Wirtschaftspolitik zu. Daraus können Aussagen über eine unter den augenblicklichen Bedingungen zweckmäßige Form wissenschaftlicher Beratung der Agrarpolitik in der Bundesrepublik und darüber hinaus der EWG entwickelt werden. Die Diskussion der im ersten

1) Welche außerordentlich komplexen Probleme sich hinter dem Emanzipations-Postulat verbergen, zeigt die Auseinandersetzung innerhalb der Neuen Linken. Vgl. exemplarisch NEGT (74).

Teil herausgearbeiteten Modelle wissenschaftlicher Politikberatung kann dabei als Richtschnur verwendet werden. Es folgt aus dieser Diskussion, daß die auf komparativem Wege gewonnenen Formen wissenschaftlicher Politikberatung dem rationalistischen Modell nahekommen müssen - unabhängig davon, welche Vorstellungen Ratgebende und Ratsuchende selbst von ihrer Praxis hegen. Im Prinzip wird es sich also bei den untersuchten Formen um Varianten ein und desselben Modells handeln. Eine exakte Abgrenzung - vor allem auch hinsichtlich ihres ideologischen Inhalts - kann allerdings ohne eine sehr eingehende Analyse der kommunikativen Beziehungen zwischen Entscheidungs- und Beratungsgremien und der Öffentlichkeit nicht vorgenommen werden 1). Das würde an dieser Stelle zu weit führen.

Nicht zuletzt der in den westlichen Demokratien zunehmende und besonders im Agrarbereich spürbare staatliche Interventionismus (TUCHTFELDT, 119), der mit einer tendenziellen Entmachtung der Legislative zugunsten der Exekutive und Administration einhergeht (H. APEL, 12), erfordert in steigendem Maß eine Absicherung der relevanten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen durch wissenschaftlichen Sachverstand. Alle an diesen Entscheidungen Beteiligten und Interessierten sowie die betroffenen Gruppen und Institutionen bedienen sich wissenschaftlicher Erkenntnisse auf die unterschiedlichste Weise, was durch die folgende Typisierung veranschaulicht werden mag: Wissenschaftlicher Sachverstand wird durch ständige abhängige wissenschaftliche Mitarbeiter von staatlichen (Ministerien) und nichtstaatlichen Instanzen (Verbände, Unternehmen usw.) auf nationaler und internationaler Ebene (OECD, EG-Kommission usw.) in Anspruch genommen (BARDEY, 15; BINDER, 17; KEISER, 56; RAN, 89; TUCHTFELDT, 119; DUSQUESNE de la VINELLE, 120; WOLF, 133). Dieser Typus soll, ebenso wie jener, wo Wissenschaftler und Politiker - etwa als Mitglied des Parlamentes oder als Ressortminister - identisch sind, außerhalb unserer Betrachtung bleiben. Entsprechend beschränken wir uns auf die dritte Form, nämlich die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik, in der der Wissenschaftler eine mehr oder minder unabhängige Beraterfunktion gegenüber den politischen Entscheidungsgremien einnimmt. Insbesondere in den Nachkriegsjahren ist die Zahl derartiger wissenschaftlicher Berater- und Expertengremien stark angestiegen. Dabei sind die Motive, die zu ihrer Etablierung geführt haben, und die diesen Gremien zugeordneten Funktionen keineswegs einheitlich, noch dokumentieren sie immer das selbstlose Interesse der Auftraggeber an einer wissenschaftlich einwandfreien Klärung der anstehenden Probleme. Aus diesem Grunde erscheint es zunächst sinnvoll, eine weitere Typisierung nach Funktionen vorzunehmen. SCHELISKY (100) unterscheidet folgende Beratungsfunktionen:

1. "Echte Entscheidungsberatung" als "echte wissenschaftliche Information...das heißt Erforschung der Zielsetzungen und der Mittelhandlungen auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnis der Sachgesetzlichkeiten. Das wird von der Praxis gefordert, wenn sie einer Situation gegenüber ratlos und unsicher ist...". Als Beispiel hierfür mag der Auftrag der Bundesregierung zur Erstellung eines Gutachtens über die Problematik der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer gelten.

1) Auf jeden Fall erscheint es uns als verfehlt, in naiver Weise einzelne Beratungsgremien als dezisionistisch oder pragmatistisch zu kennzeichnen, wie H. KOCH (59) es tut.

2. "Strategische Beratung" als eine "reine Mittelanalyse bei bereits gefallenen Ziel- ... oder auch Mittelentscheidungen parteilicher Art" zur wissenschaftlichen Durchsetzung bestimmter Interessen, wie sie etwa in der Arbeit des "Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" zum Ausdruck kommt.
3. "Neutralisierungsfunktion" der Beratung: "Eine Frage wird politisch neutralisiert, indem man sie...an die Wissenschaft abschiebt". Wissenschaftlicher Expertenrat wird verwendet, um kontroverse Gruppenstandpunkte (etwa bei Lohnverhandlungen) durch Aufklärung zu einem Kompromiß zu führen, der die endgültigen Entscheidungen vorbereitet und erleichtert. Der britische "National Board for Prices and Incomes" ist, wie viele ähnliche Gremien in den verschiedenen Ländern mit derartigen Neutralisierungsfunktionen betraut (STREETEN, 114; siehe dazu auch GUILLEBAUD, 37; v.NELL-BREUNING, 75; SALIN, 95).
4. In gewisser Weise verwandt mit der unter 3. genannten Aufgabe ist auch die "Lückenbüßerfunktion der Wissenschaft", wenn "zur Ausfüllung von Kompetenzlücken oder nur aus Kompetenz- und Verantwortungsfurcht erst einmal wissenschaftliche Kommissionen" eingesetzt werden.
5. "Argumentationsauftrag" an die Wissenschaftler, wobei "für bereits erfolgte Entscheidungen und Handlungswege...wissenschaftliche Rationalitäten nachgeliefert werden müssen... Die Praxis erwartet gar keine Beratung, sondern Beweismaterial... Mitunter wird noch nicht einmal das Argument, sondern nur die Wissenschaft als solche aus Prestige Gründen in die Waagschale geworfen". Das könnte man auch als die Feigenblattfunktion der Wissenschaft bezeichnen, die sich vor allem in vielen gutachtlichen Stellungnahmen erkennen läßt (MEINHOLD, 67). Schließlich nennt SCHELISKY noch
6. den politischen Einsatz der Wissenschaft, der vorliegt, wenn beispielsweise ein Praktiker sich eine wissenschaftliche Position verschafft, "um mit dieser getarnt seine Politik besser durchsetzen zu können".

Es dürfte rasch einsichtig sein, daß etwa in der aufgeführten Reihenfolge der Einfluß "wissenschaftlicher Beratung" auf politische Entscheidungsprozesse zunimmt, im gleichen Maße aber die wissenschaftliche Dignität der Stellungnahmen verloren geht (vgl. im einzelnen SCHELISKY, 100).

3.2 Zur Methodik der Untersuchung

Obwohl nicht in jedem Falle erkennbar ist, welche der angeführten Funktionen die einzelnen Beratungsgremien vornehmlich erfüllen, erlaubt unsere Systematik doch eine Selektion solcher Beratungsgremien, deren überwiegende Funktion die echte Entscheidungsberatung, die strategische Beratung oder gegebenenfalls die Neutralisierung kontroverser (wirtschafts-)politischer Auffassungen ist. Letztere soll nur insoweit mit eingeschlossen werden, als sie in Verbindung mit den zuerst genannten Funktionen auftritt.

Für unsere Darstellung und die daraus abzuleitenden Vorschläge für eine wirksame Einschaltung der agrarsozialökonomischen Wissenschaften in den agrarpolitischen Entscheidungsprozeß beschränken wir uns auf Beratungsgremien, die durch folgende formale Merkmale charakte-

risiert sind. (vgl. die ähnliche Eingrenzung bei SCHNEIDER, 109).

1. Die Beratung erfolgt nicht durch Einzelpersonen (Gutachter), sondern durch eine Gruppe von Experten, was ein gewisses Maß der internen Kontrolle bei den Empfehlungen und den diesen zugrunde liegenden Analysen erlaubt 1);
2. das Beratungsgremium ist zumindest teilweise mit professionellen und unabhängigen Wissenschaftlern besetzt, die entweder vor Aufnahme einer (hauptamtlichen) Beratertätigkeit oder während einer (nebenamtlichen) Beratertätigkeit an wissenschaftlichen Institutionen beschäftigt waren bzw. sind 2);
3. das Beratungsgremium ist nicht mit dem Entscheidungsgremium identisch noch ist es diesem unmittelbar untergeordnet oder diesem gegenüber weisungsgebunden wie die Administration; je nachdem, ob die Beratungsaufgabe in Abstimmung mit der Exekutive erfolgt bzw. unabhängig von ihr durchgeführt wird, unterscheiden wir zwischen interner und externer Beratung. "Die Stellung der Institutionen sagt zugleich etwas über die Abhängigkeit des Gremiums von politischen Instanzen" (SCHNEIDER, 109, S.8) aus;
4. die Beratungsgremien üben ihre Tätigkeit in der Regel im Rahmen besonderer gesetzlicher Bestimmungen aus;
5. Gegenstand der Beratungen sind nicht technische Detailfragen, deren Bearbeitung den Sachverständigen in der Exekutive überlassen bleibt, sondern die Erörterung komplexer Zusammenhänge;
6. die Beratungsergebnisse werden in irgendeiner Form der Öffentlichkeit und damit der Möglichkeit einer Kontrolle durch Öffentlichkeit und Wissenschaft zugänglich gemacht, üben also gleichzeitig eine Aufklärungs- und Erziehungsfunktion aus (vgl. HELLER, 49, S.37, und GIERSCH, 35, S.220).

Einer tabellarischen Zusammenstellung zufolge, die wir K. BORCHARDT verdanken und die wir, verschiedentlich geändert, in Übersicht 1 wiedergeben, entsprechen die dort aufgeführten Beratungsgremien verschiedener westlicher Länder den oben genannten Merkmalen. Es muß lediglich hinzugefügt werden, daß diese Zusammenstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann 3), die einzelnen Beratungsinstitutionen nicht losgelöst von der von Land zu Land unterschiedlichen Ausgestaltung und Funktionsweise des Regierungssystems (BORCHARDT, 18, S.413) und der Verfassungswirklichkeit zu betrachten sind und daß schließlich mehr oder minder enge Verflechtungen und Arbeitsteilungen zwischen den verschiedenen Beratungsgremien bestehen, die hier im einzelnen nicht diskutiert werden können.

Indem wir die von uns vorgegebenen funktionalen und formalen Abgrenzungskriterien zugrunde legen, können wir für die international ver-

-
- 1) Das Problem der internen Willensbildung wird in unseren weiteren Betrachtungen nur am Rande behandelt, obwohl es besonders bezüglich der Frage der Minderheitsvoten interessante Probleme aufwirft.
 - 2) Nicht vertieft wird auch das Problem der Wahl der Mitglieder, ebensowenig wie das der zahlenmäßigen Zusammensetzung, falls das Gremium auch Interessenvertreter (bei der Bewältigung von Neutralisierungsaufgaben) enthält. (Vgl. dazu NEUMARK, 76, S.188).
 - 3) Durch Regierungswechsel sind inzwischen Veränderungen eingetreten.

Übersicht 1: Lokalisation, Zusammensetzung und Aufgaben wichtiger wirtschaftspolitischer Beratungsgremien in einigen westlichen Ländern seit 1950 1).

<p>1. Von der Administration unabhängige Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung (Repräsentanten von Gruppen, Regierungsorganen und Sachverständigen): Externe spezielle Beratung mit überwiegender Neutralisierungsfunktion</p>	<p>Sozialökonomischer Rat der Niederlande (1950)* Conseil Economique et Social (Frankreich) Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen mit Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Österreich, 1957) Conseil Central de l'Economie (Belgien) Economic Council (Kanada) Kommission für Konjunkturfragen und Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Schweiz, 1965) Economic Council (Norwegen, 1965)</p>
<p>2. Gemischte Beratungsgremien mit gleichzeitigen administrativen Funktionen: Interne spezielle Beratung mit Neutralisierungsfunktionen</p>	<p>National Board for Prices and Income (Vereinigtes Königreich, 1965 - 1970*) National Economic Development Council (Vereinigtes Königreich, 1962) Stiftung der Arbeit (Niederlande, 1945) Commission des prix (Belgien) Joint Consultation Council (Norwegen, 1961) Commission des Comptes et des Budgets Economiques de la Nation (Frankreich) Conseil National du Crédit (Frankreich)</p>
<p>3. Organe der Regierung bzw. Verwaltung mit Beratungsauftrag: interne spezielle Beratung</p>	<p>Zentralplanbureau (Niederlande, 1945/47)* Rat für Wirtschaftsfragen (Niederlande) Working Committee on the National Budget (Norwegen, 1954) Council of Economic Advisers (USA, 1966)* Commissariat général du Plan (Frankreich) Direction de la Prévision (Frankreich)</p>
<p>4. Organe der Legislative mit Aufklärungsauftrag ohne spezielle Beratungsaufgabe</p>	<p>Joint Economic Committee (USA)*</p>
<p>5. Sachverständigengruppen ohne speziellen Beratungsauftrag: interne Beratung</p>	<p>Wissenschaftliche Beiräte bei Bundesministerien (BRD)* Treasury Consultants (USA)</p>
<p>6. Sachverständigengruppen mit speziellem (förmlichen) Beratungsauftrag: externe Beratung</p>	<p>Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BRD, 1963)* Council on Prices, Productivity, and Incomes (Vereinigtes Königreich, 1958 - 62) Reporting Committee for the Income Settlement (Norwegen 1963)</p>

Die mit * gekennzeichneten Beratungsgremien werden in diesem Beitrag näher erörtert.

- 1) Quelle: K. BORCHARDT (Diskussionsbeitrag) in: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 49). Berlin 1968, S. 407 f.

gleichende Betrachtung 1) mit BORCHARDT folgende Gruppierung vornehmen:

1. "Von der Administration getrennte Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung", von denen der "Social-Economische Raad" (im folgenden mit SER abgekürzt) in den Niederlanden behandelt werden soll;
2. "gemischte Beratungsgremien, die zugleich administrative Funktionen erfüllen", woraus das "National Board of Prices and Incomes" im Vereinigten Königreich (NBPI) gewählt wurde (dieses wurde nach Übernahme der Regierung durch die Konservativen 1970 aufgelöst);
3. "Organe der Regierung bzw. Verwaltung mit Beratungsauftrag": hier wurden sowohl das "Centraal Planbureau" in den Niederlanden (CPB) als auch der "Council of Economic Advisers" der USA (CEA) ausgewählt;
4. "Organe der Legislative mit Beratungsauftrag": Als einziges ist hier das "Joint Economic Committee" in den USA genannt (JEC) und im folgenden behandelt;
5. "Sachverständigengruppen ohne speziellen Beratungsauftrag", von denen hier die Wissenschaftlichen Beiräte bei den verschiedenen Ressortministern in der BRD zu diskutieren sind (WB) und
6. "Sachverständigenräte mit förmlichem und speziellem Beratungsauftrag", wobei die Wahl verständlicherweise auf den deutschen "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" (SVR) entfiel.

Die in dieser Weise eingruppierten Beratungsgremien sollen nun unter den folgenden Gesichtspunkten betrachtet werden 2).

1. Zunächst wenden wir uns der Lokalisierung der einzelnen Beratungsgremien innerhalb des politischen Systems zu. Es wird deutlich werden, daß die Art der Zuordnung des Gremiums zur Exekutive, Legislative oder Administration von wesentlicher Bedeutung für die Wirkung der wirtschaftspolitischen Beratung ist.
2. In unmittelbarem Zusammenhang mit der Lokalisierung der Beratungsinstitution steht das Problem der Zielgewinnung durch das Gremium selbst. Während eine Reihe von Gremien unter fest vorgegebenen, wenn auch nicht bis ins letzte konkretisierten Zielen zu arbeiten haben, sind andere in der Zielformulierung unabhängig, können also stärker die Ziele der politischen Auftraggeber beeinflussen.
3. Zielgewinnung und insbesondere der Charakter der Empfehlungen stehen in einem engen Wechselverhältnis mit der Zusammensetzung der Beratungsgremien (und ihrer darin sich äußernden Funktion), was wiederum bestimmte Rückschlüsse auf die Wirkungsmöglichkeiten des Beratungsorgans erlaubt. Dabei wäre zu unterscheiden zwischen

-
- 1) Abgesehen von den beiden bereits zitierten Bänden des Vereins für Socialpolitik gibt es erstaunlich wenig international vergleichende Analysen wirtschaftspolitischer Beratergremien. Zu nennen sind hier u.a. MARRIS (66) und WALLICH (122). Vgl. auch SCHLOTTER (102)
 - 2) Hierbei folgen wir im wesentlichen der Systematik, wie sie in dem Band des Vereins für Socialpolitik (Grundsatzprobleme...a.a.o.) angewandt wurde.

der Mitgliedschaft von Interessenvertretern (SCHOUTEN, 111) und der Zusammensetzung des Expertengremiums mit Vertretern unterschiedlicher wissenschaftlicher (und politischer) Auffassungen: Letzteres ist nicht zuletzt deshalb von großer Bedeutung für die interne Kontrolle der Beratungsergebnisse, weil unser Wissen über sozialökonomische Zusammenhänge äußerst beschränkt ist (BOULDING, 19, und STIGLER, 113) und infolgedessen in vielen Beratungssituationen ad-hoc-Hypothesen entwickelt werden müssen (HALL, 45), weil darüber hinaus - konstitutiv für den Wissenschaftsprozess - in der Regel verschiedene Hypothesen um die Erklärung von Ereignissen konkurrieren (WATRIN, 123), weil weiterhin die Ausgangsprämissen und insbesondere die prognostischen Urteile aus Informationsmangel häufig kontrovers sind (JÖHR und SINGER, 55, S. 54 ff) und schließlich, weil die Ziele entweder selbst zu entwickeln sind oder - falls sie vorgegeben werden - selten in der endgültigen Konkretion vorliegen (JÖHR und SINGER, 55, S.48 ff).

4. Die unterschiedliche Zusammensetzung des Beratergremiums wiederum steht in einem Zusammenhang mit dem Problem der Informationsgewinnung, denn eine heterogene Mitgliederzusammensetzung impliziert eine breite Informationsbasis, nicht zuletzt durch die Repräsentanz kontroverser Theorien und Auffassungen. Wichtig ist die Möglichkeit der Gewinnung von externen Informationen, etwa die Beschaffung statistischer Daten jüngsten Datums, die Konsultation von Experten anderer Gremien auf dem Wege des Anhörverfahrens, der permanente Kontakt zu den Entscheidungsträgern und die Möglichkeit eigener Erhebungen. Hinzu tritt auch das Problem der Informationsverarbeitung durch einen eigenen Apparat zur Erstellung statistischer und ökonomischer Analysen und Modelle.
5. Schließlich sind die o.a. Beratungsgremien noch dahingehend zu vergleichen, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form durch periodische Veröffentlichung der Beratungsergebnisse der Öffentlichkeit (und damit den einschlägigen wissenschaftlichen Institutionen) eine Kontrollmöglichkeit eingeräumt wird (vgl. dazu KLEINERWERFERS, 57) und ob gegebenenfalls die öffentliche Kontrolle institutionalisiert ist. Dabei ist zu berücksichtigen, ob und inwieweit die Beratungsergebnisse - je nach der Lokalisation der Gremien - bereits mit der Exekutive oder Administration abgestimmt sind. Schließlich ist die Frage der Veröffentlichung bedeutungsvoll in bezug auf den Einfluß, den die Beratungsergebnisse nicht nur auf die politischen Entscheidungsträger ausüben, sondern auch in bezug auf ihre Wirkungen auf die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte 1).

3.3 Beratungsinstitutionen im internationalen Querschnitt

3.3.1 Die Lokalisation der Beratungsorgane

Während z.B. der Wissenschaftliche Beirat (WB) beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten laut Satzung "den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in voller Unabhängigkeit in Fragen der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft beraten"

1) Vgl. dazu Seite 261 f.

soll 1), ist es die Aufgabe des Sachverständigenrates (SVR), eine "periodische Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung... zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit" 2) durchzuführen. Während also der WB dem jeweiligen Ressortminister in der Exekutive in voller Unabhängigkeit zugeordnet ist, hat der SVR über die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen ex lege die gesamte Öffentlichkeit zum unmittelbaren Adressaten.

Gänzlich anders liegen die Verhältnisse beim Council of Economic Advisers (CEA), der als ein Regierungsorgan anzusehen ist und als solches dem Präsidenten der Vereinigten Staaten unmittelbar zugeordnet ist (ANDERSON, 11; FLASH, 33; HELLER, 49; OKUN, 78; WALLICH, 121 und 122): Entsprechend dieser Rechtslage nimmt der CEA als Beratungsorgan direkten Einfluß auf die Entscheidungen des Präsidenten, was durch die zeitweise wöchentlich einmal stattfindenden persönlichen Konsultationen mit dem Vorsitzenden des CEA (der wiederum andere Kabinettsmitglieder konsultiert und in zahlreichen Kabinettsausschüssen, insbesondere dem Cabinet Committee on Economic Policy (28, S.163), vertreten ist) gewährleistet und dokumentiert wird. Im Gegensatz zum SVR hat der CEA die gemeinsam mit dem Präsidenten erarbeiteten wirtschaftspolitischen Ziele (im Rahmen des vom Employment Act von 1946 vorgeschriebenen Rahmens) und die daraus abgeleiteten Empfehlungen über die zu ihrer Realisierung vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen in seinem Jahresbericht (The Annual Report of the CEA, der gemeinsam mit dem wirtschaftspolitischen Programm des Präsidenten, dem Economic Report, publiziert wird) zu begründen und zu vertreten 3).

-
- 1) Paragraph 1 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten v. 26. August 1966. - Über die WB unterrichten u.a. W. KOCH (60), SPECKS (98) und WENDELIN (128; 129).
 - 2) Paragraph 1 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14.8.1963 (BGBl I, S.365), geändert durch Gesetz vom 8.10.1966 (BGBl I, S.633) und vom 8.6.1967 (BGBl I, S.582). Zum SVR siehe insbesondere H. KOCH (59), SIEVERT (97) und WALLICH (122).
 - 3) Dazu heißt es im jüngsten Annual Report: "Although the Employment Act of 1946 specifically directs the Council to appraise the various programs and activities of the Federal Government, this function of the Agency is less familiar to the general public because it is largely internal. The Council works with other agencies to assist the Administration in formulating proposals for new programs and policies and reappraising existing ones. It also recommends positions on bills proposed in Congress... The Council brings to its appraisal the analytical methods of economics, and it seeks to take the viewpoint of the public at large, or the economy as a whole". "The report...should therefore be considered as a supporting appendix to the President's program" bemerkt hierzu ANDERSON (11, S.238).

Die Aufklärungs- und Kontrollfunktion gegenüber bzw. durch die Öffentlichkeit, die dem SVR durch seine Institutionalisierung außerhalb des Regierungsapparates übertragen wurde, und die, wie noch zu zeigen sein wird, die Kommunikation und den Rückkopplungsprozeß mit der Exekutive wesentlich beeinträchtigt (SIEVERT, 97; WALLICH, 122, S.378) und damit die direkte Einflußnahme auf politische Entscheidungen der Regierung schmälert, obliegt in den USA nicht dem CEA. Vielmehr ist mit dieser Funktion ausdrücklich das Joint Economic Committee (JEC) beauftragt. Diese Institution, die ihre Entstehung gleichfalls dem Beschäftigungsgesetz von 1946 verdankt, besteht aus Mitgliedern beider Häuser (Senat und Repräsentantenhaus), verfügt über einen eigenen Expertenstab und hat die Aufgabe, durch öffentliche Hearings 1) von Experten und Interessenvertretern aller Schattierungen den Wirtschaftsbericht des Präsidenten sowie den Jahresbericht des CEA (neben anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen) gründlich zu diskutieren, damit aufklärend und erzieherisch auf die Öffentlichkeit zu wirken, die Stellung der gesetzgebenden Körperschaften gegenüber der Exekutive zu stärken, indem deren Entscheidungen erleichtert und ihre Kontrollfunktion verbessert werden. Einen direkten Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hat das JEC entsprechend seiner Lokalisation nicht (ANDERSON, 11, S.238; SHOUP, 96).

Eine der Stellung des CEA vergleichbare Position gegenüber der Exekutive nimmt in den Niederlanden das Zentrale Planungsbüro (CPB) ein (de WOLFF, 134): Durch das entsprechende Gesetz vom 21. April 1947 ist das CPB beauftragt, "alle erforderlichen Schritte zu tun, die mit der Vorbereitung eines zentralen Wirtschaftsplanes verbunden sind, der von der Regierung im Interesse der Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik regelmäßig aufzustellen ist, sowie Empfehlungen über allgemeine Fragen zu unterbreiten, die sich in Verbindung mit der Verwirklichung des Planes erheben dürften". Das CPB ist also als ein - mit einem ungewöhnlich großen Apparat von derzeit etwa 100 Mitarbeitern ausgestattetes - Beratungsgremium der Regierung anzusehen. Der vom CPB jährlich erarbeitete und veröffentlichte "Zentralökonomische Plan" steht in Einklang mit der im Etatvorschlag der Regierung beabsichtigten Wirtschaftspolitik. Ebenso wie der Wirtschaftsbericht des amerikanischen Präsidenten in Verbindung mit dem Jahresbericht des CEA wird der Zentralökonomische Plan zur Vorbereitung der Parlamentsentscheidungen den Abgeordneten übermittelt.

In den Niederlanden fehlt allerdings eine dem JEC vergleichbare Institution (de WOLFF, 134, S.159). Dagegen ist der Social-Economische Raad (SER) ein von der Regierung unabhängiges Aufsichtsgremium über die mit dem "Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft" von 1950 geschaffenen Hauptwirtschaftsverbände und Wirtschaftsgruppen; er hat aber zugleich Beratungsfunktionen in wichtigen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es handelt sich um ein gemischtes Gremium, in dem zu einem Drittel wissenschaftliche Experten (darunter die Direktoren des CPB als "Kronmitglieder") vertreten sind. Seine Gutachten stützen sich in der Regel auf die Analysen des CPB. Es handelt sich hierbei um ein von der Regierung unabhängiges Beratergremium, dem überwiegend Neutralisierungsfunktionen übertragen wurden, dergestalt, daß die durch das gemischte Gremium erarbeiteten Gutachten sowohl die Regierungspolitik als auch die Entscheidungen der Sozialpartner vorbereiten und erleichtern sollen.

1) Im Bereich der Agrarpolitik ist vielleicht (54) am bekanntesten.

Schließlich ist noch das 1965 als Nachfolgeinstitution der National Incomes Commission von 1962 1) geschaffene National Board for Prices and Incomes (NBPI) zu erwähnen, der ähnlich dem SER vor allem Neutralisierungsfunktionen hat, diese aber auf andere Weise zu bewältigen versucht. Er ist ebenso wie der SER von der Regierung unabhängig, besteht aber nur aus zehn unabhängigen Experten, deren Aufgabe darin besteht, im Rahmen der von der Regierung angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung die Preis- und Einkommenspolitik der Wirtschaftsgruppen durch Aufklärung und Erziehung dieser Gruppen in Übereinstimmung mit den gesamtwirtschaftlichen Belangen zu bringen.

Sieht man die jeweilige Lokalisation der Beratungsgremien unter dem Blickwinkel der Wirksamkeit ihrer Empfehlungen 2), so läßt sich vielleicht folgendes sagen: Je näher ein derartiges Gremium an die Exekutive heranrückt, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß unter sonst gleichen Bedingungen der Einfluß auf die politischen Entscheidungen zunimmt (SIEVERT, 97, S.33). Die in diesem Falle notwendig intensivere Kommunikation zwischen Beratungsgremium und Entscheidungsinstanz erlaubt einerseits eine permanente interne Kritik an den Vorstellungen der Entscheidungsinstanz (HELLER, 49, S.32 ff); andererseits sind die Berater ständig gezwungen, die Realisationschancen ihrer Empfehlungen mitzureflektieren. Das ist nicht in dem Maße der Fall bei entfernter lokalisierten Beratungsgremien 3). Ihre Wirksamkeit liegt eher darin, bereits gefallene Entscheidungen extern zu kritisieren und damit die Legislative in ihrer Kontrollfunktion zu stärken. Der Effekt ist allerdings, daß die Exekutive in die Defensive gerät und häufig ihren Standpunkt verhärtet 4).

-
- 1) Diesem ist wiederum der "Council of three wise men" vorausgegangen, von dem gesagt wurde, daß "when giving evidence, one of the three could not hear what he was saying, the second could hear but did not understand, while the third, capable of hearing and understanding, did not listen" (STREETEN, 114). Inzwischen ist das NBPI durch die Regierung HEATH aufgelöst worden (1970).
 - 2) Hier mag eingewendet werden, daß der SVR laut Paragraph 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat gehalten ist, "keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen", doch zeigen die Diskussionen über alternative Strategien in den Jahresgutachten deutlich genug, welche Maßnahmen dem Rat "empfehlenswert" erscheinen. Vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.3.
 - 3) Das hat sich wiederholt gezeigt bei den Gedanken des SVR zur Neuorientierung der Weltwährungsordnung, deren Unverträglichkeit mit der europäischen Integration kritisiert wurden. Die Sachverständigen erwiderten darauf, dies zu berücksichtigen läge nicht in ihrem Auftrage.
 - 4) Diese Überlegungen zusammen mit dem Problem des SVR bei der Zielfindung hat WALLICH (122, S.378) zu der Überzeugung gebracht, daß "given the ex officio critical role that for the most part the SVR has assumed toward the German government, it is hard to believe that another government in its right mind would again establish a similar institution".

In den Empfehlungen solcher Gremien können wegen der mangelnden Feinabstimmung auch nicht die aktuellen politischen Bezüge so stark reflektiert werden, als es bei näher lokalisierten möglich ist, so daß diese oft als "unrealistisch" erscheinen. Dieser "Nachteil" hätte allerdings dann eine kritische Funktion, wenn die nahe lokalisierten Gremien dazu neigen, von vornherein politische Opportunitätsgesichtspunkte zu antizipieren und Gefahr laufen, nachträgliche Rationalisierungen für bereits gefallene Entscheidungen liefern zu müssen (Argumentationsauftrag:s.o.). Diese Gefahr liegt insbesondere dann nahe, wenn das Beratungsgremium nicht selbst wieder einer wirksamen Kontrolle von außen unterliegt, wie im Falle des CEA durch die JEC.

Aus dieser Sicht eines Zusammenhangs zwischen Lokalisation und (kurzfristigen) Realisationschancen der Empfehlungen rangiert der CEA weit vor dem SVR 1). Die WB sind zwar optisch eng der Exekutive zugeordnet. Weil der Kommunikationsfluß aber äußerst bescheiden ist, können sie nur eine geringe Wirksamkeit aufweisen. Dazu kommen andere Unzulänglichkeiten, die weiter unten zu erörtern sind.

Da bei dem SER und dem NBPI die Neutralisierungsfunktion überwiegt, ist ein Vergleich mit den zuerst genannten Gremien schwer möglich. Doch scheint bei diesen Aufgaben eine stärkere Unabhängigkeit von der Regierung der angestrebten Wirkung zuträglicher zu sein 2).

3.3.2 Der Zielfindungsprozeß in den Gremien

Sowohl dem SVR als auch dem CEA sind die Beratungsziele in nahezu gleichlautenden Gesetzestexten vorgeschrieben 3). Freilich geben diese Gesetze keine eigentliche Rangordnung der Ziele und ihrer Toleranzgrenzen an, so daß sich für beide Gremien als Folge ihrer unterschiedlichen Lokalisierung gänzlich unterschiedliche Konsequenzen für ihre Beratungsaufgabe stellen: Als der Regierung zugeordnetes Gremium erarbeitet der CEA in wechselseitiger Kommunikation die Zielhierarchie zusammen mit dem Präsidenten, während der SVR in

- 1) In diesem Zusammenhang muß auch darauf verwiesen werden, daß wesentliche Aufgaben des SVR seit langem von den unabhängigen, in der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute zusammengeschlossenen Konjunkturinstituten bewältigt werden, so daß von hierher zu fragen ist, warum der Gesetzgeber dem SVR diese Lokalisation zugewiesen hat.
- 2) Dafür spricht auch, daß die Gewerkschaften in England der National Incomes Commission wegen deren Regierungsnähe ihre Mitarbeit versagten.
- 3) Paragraph 2 des Gesetzes über den Sachverständigenrat bestimmt: "Der SVR...soll untersuchen, wie im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden..." - Sec. 2 des Employment Act erklärt u.a. zu Zielen der Wirtschaftspolitik... "to promote maximum employment, production and purchasing power".

seiner Praxis, das jeweils am wenigsten erreichte Ziel als vorrangig anzuerkennen 1), keineswegs mit der von der Exekutive vorgenommenen Zielfindung übereinstimmen muß, mit der Folge, daß auch die "Mittelpfehlungen" bei der Regierung häufig auf unfruchtbaren Boden fallen und den SVR in den Geruch einseitiger Betrachtungsweise bringen (SIEVERT, 97, S.33 ff). Dieser Gefahr ist sowohl der CEA als auch das CPB als Folge seiner Lokalisation entzogen: Zielgewichtung und Mittelpfehlung werden in Übereinstimmung und nach Absprache mit der Exekutive vorgenommen.

Die Wissenschaftlichen Beiräte sind in der Zielformulierung völlig ungebunden. Anregungen zu bestimmten Beratungsaufgaben gehen zwar vom zuständigen Minister aus, sind aber mit keiner Zielvorgabe verbunden. Die Beiräte haben sich in der Regel an die in der Allgemeinheit anerkannten Ziele der jeweiligen sektoralen Politik gehalten (WENDELIN, 128, S.430 f). Hinsichtlich der Einzelziele bzw. der Zielgewichtung weichen sie freilich oft weit von den Vorstellungen des zuständigen Ressortministers ab und geraten damit in eine ähnliche Position wie der SVR.

Wir sehen, daß die Lokalisation eines Gremiums sich in der Weise der Zielfindung ausdrückt. Je weiter ein Gremium von der Entscheidungsinstanz entfernt ist, desto mehr ist es in der Zielfindung auf sich allein gestellt. Ein in der Zielfindung von der Entscheidungsinstanz unabhängiges Gremium muß bei Divergenzen in den Zielvorstellungen ohne die Möglichkeit einer vorherigen Einflußnahme sofort die Position "öffentlicher" Kritik beziehen. Ein solches Gremium muß dann auf seine langfristige Wirksamkeit über den Druck der öffentlichen Meinung vertrauen. Dies Vertrauen wäre aber nur bei allseits populären Vorschlägen gerechtfertigt. Vor allem aber ist dieses Vertrauen dann ungerechtfertigt, wenn Entscheidungen innerhalb kurzer Fristen notwendig erscheinen und ein weiteres Abwarten mit hohen volkswirtschaftlichen Verlusten erkaufte wird 2). Dagegen kann eine entscheidungsnahe Beratung direkten Einfluß auf den Zielgewinnungsprozeß der Entscheidungsinstanz nehmen, ohne daß die Aufklärungsfunktion notwendig Schaden nehmen müßte. Das Problem wäre unbedeutend, wenn die Gesetzgeber die von der Regierung anzustrebenden Ziele quantifizieren und eine entsprechende Zielhierarchie formulieren könnten. Dies zu erwarten, hieße allerdings den Mechanismus der wirtschaftspolitischen Willensbildung von Exekutive wie Legislative völlig verkennen. Wie bereits betont, handelt es sich hierbei nicht um einmalige und endgültige Entscheidungen. Vielmehr entwickelt auch die Exekutive ihre jeweiligen Zielvorstellungen in einem dauernden, von kurzfristig wirksamen Faktoren stark beeinflussten schrittweisen Lernprozeß (vgl. dazu BRAYBROOKE und LINDBLOOM, 22, S.36 ff). Dieser Lernprozeß kann am besten durch eine dauernde Kommunikation zwischen Beratern und den zu beratenden Entscheidungsträgern beeinflusst werden und den eigenen Mittelpfehlungen zur Grundlage gemacht werden.

1) Ziff. 3 des Vorworts des Jahresgutachtens 1964/65 (92). Zur Kritik hieran siehe insbesondere (30).

2) Zu denken ist hier insbesondere an die zu lange aufrechterhaltene Restriktionspolitik von Bundesbank und Bundesregierung, die zur Rezession von 1966/67 führte.

3.3.3 Formulierung der Empfehlungen durch das Beratergremium

Mit den letzten Bemerkungen haben wir schon einen Hinweis auf die Abstimmung der Mittelempfehlungen durch die Beratungsinstitution gewonnen. Bei den entscheidungsnahen Beratungsgremien (CEA und CPB) ist das Problem der Mittelempfehlung weitgehend identisch mit dem der Zielformulierung. Die zur Realisierung der in gegenseitiger Abstimmung gewonnenen Zielvorstellungen entwickelten Instrumente werden um so eher Eingang in die amtliche Wirtschaftspolitik finden, je stärker der Kontakt zwischen Berater und Exekutive ist und je überzeugender die Berater der Exekutive darstellen können, daß die vorgeschlagenen Mittel am ehesten die anerkannten Ziele erreichbar machen. Die Mittelempfehlung nach außen erfolgt also erst nach Abstimmung mit der Exekutive, so daß am ehesten damit gerechnet werden kann, daß sie die Zustimmung des Parlamentes findet (in der die Exekutive stellende Partei in der Regel über die Mehrheit verfügt).

Dem SVR ist es laut Gesetz untersagt, "Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen" auszusprechen (Paragraph 2 SRG). Dieses Verbot wurde in der Erwartung ausgesprochen, den SVR damit politisch zu neutralisieren (SIEVERT, 97, S.30 ff). Der SVR versucht, dieser Auflage dadurch gerecht zu werden, daß er in Erfüllung des Auftrages, "bei seinen Untersuchungen...jeweils verschiedene Annahmen zugrunde zu legen und deren unterschiedliche Wirkungen darzustellen und zu beurteilen" hat (Paragr. 2 SRG), alternative wirtschaftspolitische Strategien aufzeigt und diskutiert, ohne eine direkte Empfehlung expressis verbis auszusprechen. Obwohl sich der SVR formal gesetzestreu verhalten hat, so hat sich doch die Hoffnung, daß damit "die Analyse und vergleichende Beurteilung alternativer Maßnahmen keinen empfehlenden Charakter annehmen würde", als gänzlich unrealistisch erwiesen. Weder können derartige Vorschläge gänzlich eines (wenn auch nur indirekt) empfehlenden Charakters entkleidet werden 1), noch ließe es sich vermeiden, daß die Öffentlichkeit bestimmte Vorschläge als Empfehlung der Gutachter interpretiert. Damit ergibt sich für den SVR die gleiche Problematik wie bei der Zielgewinnung mit ähnlichen Konsequenzen für den Erfolg oder Mißerfolg der zwar nicht ausgesprochen, aber dennoch "laut gedachten" Mittelempfehlungen.

BRAYBROOKE und LINDBLOOM (22, S.61 ff) haben ausführlich und überzeugend nachgewiesen, daß Regierungen bei Entscheidungen über den Mitteleinsatz ebenso wie bei der Zielgewinnung ohnehin nicht dazu neigen, die ganze Skala der von der Theorie angebotenen alternativen Instrumente und Instrumentenkombinationen zur Auswahl heranzuziehen, wie sie etwa der SVR anzubieten versucht, sondern daß sie auch beim Mitteleinsatz sich schrittweise vorantasten. Unter diesem Blickwinkel kommt WALLICH zu dem Ergebnis, daß "as a result, the CEA has limited itself to doing better what without it would have done less well by others: to formulate a normal government program ... The CEA has helped to improve, but not basically to change. The SVR has attempted a greater design. It has tried to do, however unsuccessfully, what governments ordinarily do not do - to move by

1) Die Unrichtigkeit der Vorstellung, man könne bei vorgegebenen Zielen völlig wertfrei alternative Instrumente entwickeln, wurde im ersten Teil dargelegt.

more than incremental steps" (122, S.378). Den WB ist zwar nicht verboten, sich auf bestimmte Mittelempfehlungen festzulegen, doch hinsichtlich der Realisationschancen sehen sie sich den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert wie der SVR. Es kommt hinzu, daß sie sich nicht, wie der SVR, direkt an die Öffentlichkeit wenden und damit nicht einmal die Gelegenheit haben, auf diesem Weg einen fruchtbaren Lernprozeß in Gang zu setzen. Diese Aufgabe kann nur von einem Gremium bewältigt werden, das in einem ständigen Kommunikationsprozeß mit der Öffentlichkeit steht, eine Aufgabe, die in den USA vor allem dem JEC zufällt. Diese Funktion ist dabei wohlweislich von einer unmittelbaren Beraterrolle getrennt (WALLICH, 121, S.475 f).

Die Verbindung von Neutralisierungs- mit Beratungsfunktion beim NBPI weist diesem Gremium hinsichtlich der Mittelempfehlung eine Mittelstellung zwischen dem SVR und dem CEA zu. Die Mitglieder erarbeiten zunächst auf Aufforderung durch den Secretary of State ein Gutachten über Handlungsalternativen auf der Grundlage statistischer Analysen und Schätzungen. Sodann werden Vertreter der betroffenen Interessengruppen zu Stellungnahmen gebeten und die zuerst erarbeiteten Alternativen auf Grund der so gewonnenen zusätzlichen Informationen zugunsten realisierbarer Empfehlungen eingeeengt, die dann als Basis der amtlichen Entscheidungen verwendet werden (STREETEN, 114, S.108 f). Auf ähnliche Weise werden die Empfehlungen in den gutachtlichen Stellungnahmen durch den SER erarbeitet, wobei sich dieser auf die vom CPB erarbeiteten Analysen und Projektionen stützt. Das CPB selbst wiederum ist hinsichtlich der Formulierung von Empfehlungen völlig identisch mit dem CEA der USA (de WOLFF, 134, S.158 ff).

3.3.4 Die Zusammensetzung der Gremien

Lediglich der SER und das JEC zählen Nichtwissenschaftler zu ihren Mitgliedern. Das JEC besteht als Organ der Legislative aus acht Senatoren und acht Repräsentanten, von denen jeweils fünf der Mehrheits- und drei der Minderheitspartei angehören und die durch einen Stab von hochqualifizierten Wissenschaftlern unterstützt werden (WALLICH, 121, S.475). Der SER hat 45 Mitglieder im ganzen, wovon je ein Drittel von den Arbeitnehmer- und den Arbeitgeberorganisationen gestellt werden, während das letzte Drittel von der Regierung ernannt wird. Hierbei handelt es sich meistens um Universitätsprofessoren und Sachverständige, darunter die Direktoren des CPB. Die Zusammensetzung dieser beiden Gremien wird verständlich angesichts der Funktionen, die sie übernommen haben: Neutralisierungsaufgaben (SER) bzw. Kontrolle des Economic Report des Präsidenten und Aufklärung sowie Erziehung der Congress-Mitglieder und der Öffentlichkeit vornehmlich durch die Institution der Hearings (JEC).

Wissenschaftliche Beiräte etablieren und ergänzen sich durch Kooptation. Die fünf Mitglieder des SVR werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt, wobei die Bundesregierung die Mitglieder des SVR anzuhören hat (Paragraph 7 SVG). Inzwischen hat sich der Brauch eingespielt, jeweils ein Mitglied, das der Arbeitnehmerseite, und eines, das der Arbeitgeberseite nahesteht, zu ernennen. Allerdings dürfen diese nicht Repräsentanten derartiger Organisationen sein (Paragraph 1). Alle Mitglieder sind nebenamtlich tätig. Der CEA besteht aus drei Mitgliedern, die hauptamtlich tätig sind und stets Hochschullehrer waren. Die Hälfte der zehn unabhängigen Mitglieder des NBPI besteht aus hauptamtlich dort

tätigen Experten, während die andere Hälfte nebenamtlich für den Board tätig ist. Das CPB schließlich wird von einem Direktor und zwei Unterdirektoren, meist führende Nationalökonom, geleitet, die vom "Wirtschaftsminister im Einverständnis mit neun seiner im Gesetz erwähnten Kollegen" ernannt werden. Die Verantwortung für die vom CPB erstellten Analysen trägt dieses selbst (de WOLFF, 134, S.153). Im übrigen machen alle nichtgemischten Gremien teils ex officio, teils freiwillig regen Gebrauch von der Möglichkeit, die Ansichten und Interessen der von den Empfehlungen oder Entscheidungen betroffenen Wirtschaftsgruppen durch Befragungen (CPB), Konsultationen oder Anhörungen zu erfahren, allerdings wohl mit der Ausnahme der WB.

Eine (stimmberechtigte) Mitgliedschaft von Nichtwissenschaftlern, insbesondere, wenn diese ausdrücklich Gruppeninteressen zu vertreten haben, ist gleichbedeutend mit einer Neutralisierungsaufgabe. Diese Aufgabe kann dann nicht mehr sinnvoll gelöst werden, wenn das Gremium an der Lösung allgemeiner wirtschaftspolitischer Fragen mitwirken soll, da in diesem Falle die Zahl der Gruppenvertreter außerordentlich groß sein wird und die Experten in die Minderheit geraten 1). Eine Teilnahme von Interessenvertretern muß also auf die Beratung und Neutralisierung bei spezifischen Problemen beschränkt bleiben (z.B. Lohnauseinandersetzungen). Aber auch hier besteht die Gefahr, daß die Neutralisierungsaufgabe auf eine Weise gelöst wird, die außerhalb der übergeordneten Interessen liegen, an denen sich die unabhängigen Berater orientieren mögen, was derartigen Gremien einen höchst labilen Charakter verleiht. Wohl aus diesem Grund hat das NBPI auf die Mitgliedschaft der Gruppenvertreter verzichtet, um den unabhängigen Experten die Möglichkeit zu geben, Empfehlungen auszusprechen, die nicht zu einer direkten Neutralisierung kontroverser Gruppenstandpunkte führen. Damit fällt die Aufgabe einer Neutralisierung zurück auf die Regierung.

Was die Zusammensetzung eines nur aus Wissenschaftlern bestehenden Beratungsgremiums mit Vertretern divergierender wissenschaftlicher (und politischer) Auffassungen anbelangt, so wächst die Bedeutung der öffentlichen (wissenschaftlichen und parlamentarischen) Kontrolle dieses Gremiums, je einseitiger dieses Gremium zusammengesetzt ist (CEA) oder je geringer die Zahl ihrer Mitglieder ist (SVR). Eine derartige Kontrolle ist, wie wiederholt betont, lediglich beim CEA durch das JEC institutionalisiert. Andererseits wird eine Erweiterung der Mitgliederzahl, wenn mit ihr eine Erweiterung der Skala wissenschaftlicher und politischer Standpunkte einhergeht, dazu führen, daß Minderheitsvoten die Beratungsergebnisse begleiten. Für regierungsunabhängige Gremien bedeutet dies offensichtlich eine Beeinträchtigung des Beratungserfolges, weil aus derartigen Minder-

1) Dieser Fall scheint beim Sozialbeirat vorzuliegen, der neben drei Hochschullehrern je drei Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten sowie einen Vertreter der Bundesbank umfaßt. NEUMARK (76, S.188) meint hierzu: "Selbst wenn man annehmen wollte, daß die Kritiken und Vorschläge der beiden Interessengruppen sich weitgehend neutralisieren, kann der Einfluß der unabhängigen Gelehrten kaum so groß sein, daß aus der Arbeit ein auf wissenschaftliche Einsichten gegründeter Bericht herauskäme. Bestenfalls dürfte ein halbwegs vernünftiger Kompromiß möglich sein".

heitsvoten stets der von der Mehrheit kritisierte Adressat eine Rechtfertigung seiner Entscheidungen entnehmen wird 1).

3.3.5 Informationsgewinnung und -verarbeitung durch die Gremien

Eine wirksame Politikberatung, zu welchem speziellen Problem sie auch geschehen mag, kann heute angesichts der äußerst komplexen Zusammenhänge nicht durchgeführt werden, wenn das Beratungsgremium nicht in die Lage versetzt wird, ein Höchstmaß an Informationen zu sammeln und zu verarbeiten. Informationsgewinnung und -verarbeitung ist zunächst ein Problem eines dafür vorhandenen Apparates, ausgestattet mit dem entsprechend qualifizierten Personal und den technischen Hilfsmitteln. Ein entscheidender Nachteil der WB ist, daß sie einer derartigen Apparatur entraten und entweder auf die Institute ihrer Mitglieder oder die Unterstützung durch das zuständige Ministerium rekurrieren müssen. Bei wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen, die lange Zeit Hauptthemen der Beiratssitzungen waren (W. KOCH, 60, S.408; SPECKS, 98), mag ein derartiges Vorgehen noch ausreichend sein. Für stärker "technisch orientierte" Beratungen über Einzelmaßnahmen und ihre Ausgestaltung, die auf einer exakten Situationsanalyse, Prognose und Mittelanalyse basieren müssen, erweist sich das Fehlen eines entsprechend schlagkräftigen Apparates als schwerwiegender Nachteil. Der SVR verfügt hierzu über einen "kleinen Stab von fünf bis sechs wissenschaftlichen Mitarbeitern" und ist im wesentlichen bei der "Beschaffung und Aufbereitung von Quellenmaterial ganz auf das Statistische Bundesamt angewiesen... Sollte der SVR allerdings künftig in größerem Maße als bisher quantitative Wirtschaftsforschung aufnehmen wollen...würde sich alsbald das Problem stellen, daß ein größerer Apparat aufgebaut werden müßte..." (SIEVERT, 97, S.52). Zusätzliche Informationen gewinnt der SVR durch unregelmäßige Gespräche mit Vertretern verschiedener wirtschaftspolitisch relevanter Institutionen und durch die Vergabe von Aufträgen an Experten zur Anfertigung von Expertisen.

Ende 1969 umfaßte der "senior professional staff" des CEA sechzehn Wirtschaftswissenschaftler und einen Statistiker. Diese benutzten "a variety of analytical techniques...ranging from economic models incorporating complex equation systems to the careful judgement and appraisal that must finally temper the answer from formal systems" (28, S.164). Zur Erweiterung der Informationsbasis des Council, die sich auf die offiziellen Statistiken, den laufenden Kontakt mit Regierung, Administration und statistischen Behörden (Census Bureau etc.) stützt, hält dieser "periodic meetings during the year with groups of leading academic, business, and labor union economists, in order to keep informed about their views on the major economic questions of the day" (28, S.162). Ebenso zieht der CEA häufig wissenschaftliche Experten, insbesondere der Brookings Institution, zu gutachtlichen Stellungnahmen heran (ANDERSON, 11, S.242).

Das CPB der Niederlande bezieht seine wichtigsten Informationen aus den öffentlichen Quellen, ergänzt diese aber durch eine regelmäßige Befragung der Unternehmer hinsichtlich ihrer Investitionspläne usw.

1) Vgl. dazu etwa das Sondervotum von Cl. KÖHLER im Sondergutachten des SVR "Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970" des SVR (94, S.10) sowie insbesondere die bis heute ungeklärten Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem Ausscheiden von W. STÜTZEL aus dem SVR.

(de WOLFF, 134, S.165). Die Verarbeitung dieser Informationen besorgt ein etwa hundert Mitarbeiter umfassender Expertenstab, der in großem Maße sich ökonomischer Modelle bedient (I.G. ALBERT, 10; HARTOG, 47, S.82 ff). Die Ergebnisse der Analysen dienen, wie bereits erwähnt, auch dem SER als Grundlage für seine Beratungs- und Neutralisierungsaufgaben. Hierzu gewinnt dieser zusätzliche Informationen durch die Mitgliedschaft von Gruppenvertretern.

Die primäre Funktion des JEC besteht in der Aufklärung und Informationsvermittlung zur Erleichterung der Urteilsbildung von Öffentlichkeit und Congressabgeordneten. Dazu bedient er sich in extensivem Umfang des Anhörverfahrens gegenüber allen im Zusammenhang mit den jeweiligen Themen stehenden Institutionen und Personen, zu deren Vorbereitung in der Regel Expertengutachten angefordert und in den Hearings zur Diskussion gestellt werden (WALLICH, 121, S.474). Das Ergebnis der Hearings über den Wirtschaftsbericht des Präsidenten wird von dem Expertenstab des JEC zusammengefaßt und ebenso wie die verschiedenen Hearings selbst dem Congress zugeleitet und veröffentlicht (WALLICH, 121, S.475).

Das NBPI wiederum bereitet zunächst auf der Grundlage offizieller Statistiken mit Hilfe eines Mitarbeiterstabes einen internen Bericht vor, der ergänzt bzw. korrigiert wird durch zusätzliche Informationen, die durch den Kontakt mit externen Sachverständigen und Gruppenvertretern gewonnen werden (STREETEN, 114, S.108).

3.3.6 Veröffentlichung und externe Kontrolle der Beratungsergebnisse

Die von den WB gewonnenen Beratungsergebnisse, die an den zuständigen Minister gerichtet sind, werden mit dessen Einverständnis veröffentlicht. Damit ist es dem Minister überlassen, ob und zu welchem Zeitpunkt das Gutachten veröffentlicht wird. Für diese Bestimmung war die Überlegung maßgebend, daß im Falle einer sofortigen Veröffentlichung u.U. bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen von den Betroffenen antizipiert und konterkariert werden könnten¹⁾. Damit ist gerade aber die Möglichkeit der Kontrolle derartiger Vorschläge durch Wissenschaft und Öffentlichkeit verbaut. Im übrigen muß dagegen eingewendet werden, daß bei der bekannten Durchlässigkeit bei Regierung und Verwaltung eine gänzliche Geheimhaltung kaum zu erwarten ist, mit der Folge, daß die Empfehlungen bruchstückhaft und verzerrt in die Öffentlichkeit gelangen und Verwirrung stiften.

Im Gegensatz hierzu sind die Stellungnahmen der übrigen Beratungsgremien, teilweise zu bestimmten Terminen, zu veröffentlichen. Das gilt für den SVR, dessen Jahresgutachten jeweils am 15. November zu veröffentlichen ist. Sondergutachten sind im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsminister zu veröffentlichen. Das Gutachten wird vollständig veröffentlicht, womit gewährleistet ist, daß eine Kontrolle uneingeschränkt möglich wird. Diese erfolgt einerseits durch die obligatorische Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums; ander-

1) Besonderes Aufsehen erregte das Aufwertungsgutachten des WB des Wirtschaftsministeriums, das im April 1957 beschlossen und im März 1961 (nach der Aufwertung) freigegeben wurde. Ein im November 1964 angefertigtes Gutachten des Beirates beim BML ist bis heute nicht der Öffentlichkeit übergeben worden.

rerseits wird sie durch das Parlament gewährleistet, insbesondere dann, wenn der Inhalt des Gutachtens zur Unterstützung der Opposition herangezogen werden kann. Eine institutionalisierte Kontrolle der Beratungstätigkeit gibt es nur im Falle des CEA.

Das JEC übermittelt die Ergebnisse seiner Hearings zum Wirtschaftsbericht des Präsidenten (einschließlich des Jahresberichtes des CEA) in einem Bericht dem Congress als Entscheidungshilfe für die dortigen Debatten und Beschlüsse. Diesen Hearings hat sich auch der CEA zu stellen. Der Wirtschafts- und der Jahresbericht selbst haben im Januar jeden Jahres dem Congress und der Öffentlichkeit vorzuliegen. Diese durch den Employment Act von 1946 geregelte Kontrolle des CEA durch das JEC kann die Gefahr mindern, daß das in unmittelbarer Nähe des Präsidenten lokalisierte Beratungsorgan sich allzu willig gegenüber den politischen Vorstellungen der Regierung verhält und eine bloße Rechtfertigungsrolle übernimmt. Die bisherige Geschichte des Council ist in dieser Beziehung recht wechselhaft verlaufen, erklärbar aus dem dauernden Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Objektivität und politischer Opportunität, in dem die Berater stehen (FLASH, 33; HELLER, 49, S.19 ff; WALLICH, 121, S.484 f) 1). Doch hat sich nach dem Desaster mit dem zweiten Chairman, Leon KEYSERLING, der sich als einseitiger Propagandist des Regierungsprogramms erwies (mit der Konsequenz, daß der Congress dem Council Etatmittel kürzte), gezeigt, daß eine wirksame Kontrolle durch Parlament, Öffentlichkeit und Wissenschaft den Berater vor allzu großer Einseitigkeit bewahren kann. Im übrigen hat sich das CEA inzwischen gegenüber dem Congress verpflichtet,

- a) alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen in seinem Jahresbericht zu benennen und die eigenen Empfehlungen aus seiner Sicht zu begründen, sowie
- b) eine gewisse Zurückhaltung bei den Empfehlungen gegenüber der Öffentlichkeit zu üben.

In den Niederlanden werden die auf Anforderung der Regierung erstellten Gutachten durch den SER sofort nach der Übergabe veröffentlicht. Das CPB publiziert den Jahresplan sowie eine "Makroökonomische Übersicht" zu festgesetzten Zeitpunkten, wobei der Jahresplan ebenso wie der Jahresbericht des CEA die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Regierung vertritt, interpretiert und stützt. Die Übersicht stellt hingegen nur eine allgemeine Informationsquelle für die wirtschaftspolitische Meinungsbildung dar, ähnlich den vom CEA herausgegebenen "Economic Indicators".

4. Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Beratung der Agrarpolitik

4.1 Ausgangslage

An Hand der vorstehend diskutierten institutionellen und funktionel-

- 1) Eine Umfrage von EIDUSON (29, S.150) zu diesem Problem ergab, daß "Some of them (advisors; d.Verf.)...complained that the attitudes of Government people encouraged conservatism in the scientists; as one man said, 'The man who goes faster than the rest of the people on a problem gets his head knocked off'."

len Unterschiede bei den einzelnen Beratungsgremien, die in der Übersicht 2 noch einmal zusammengefaßt wurden, soll nun versucht werden, einige Gedanken zu einer wirkungsvolleren Beratung der praktischen Agrarpolitik in der BRD und der EWG zu entwickeln. Hierbei erscheint es sinnvoll, von folgenden Tatsachen auszugehen:

Soweit überhaupt eine wissenschaftliche Beratung der Agrarpolitik in der BRD stattgefunden hat, wenn wir - wie bisher - von gutachtlichen Stellungnahmen u.ä.m. absehen wollen, so lag diese bisher weitgehend auf den Schultern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die konstitutiven und strukturellen Mängel einer wirkungsvollen Beratung durch ein derartiges Gremium sind in den vorangehenden Abschnitten deutlich herausgearbeitet worden. Obwohl es sehr schwer ist, ein verbindliches Urteil über den Einfluß der durch den Beirat erarbeiteten Erkenntnisse und Empfehlungen auf die agrarpolitischen Entscheidungen von Parlament und Regierung zu fällen 1), deuten die aufgezeigten Mängel ebenso wie ein Vergleich zwischen Inhalt einzelner Empfehlungen und tatsächlich erfolgten Entscheidungen (oder deren Unterlassung) 2) darauf hin, daß der Beitrag der wissenschaftlichen Agrarpolitik (in den Äußerungen des Beirats) zur Gestaltung der praktischen Agrarpolitik als außerordentlich bescheiden angesehen werden muß. Das mag auch daran liegen, daß dieser Bereich der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit so lange noch einen gewissen Spielraum für agrarpolitische Entscheidungen (z.B. in der Preispolitik) hatte (HEIDHUES, 48, S.11), wie die damit verbundenen Kosten noch vergleichsweise gering waren oder als wenig drückend empfunden wurden, zumal die Notwendigkeit umfassender gesellschaftspolitischer Reformen (z.B. im Bereich der Infrastruktur und Bildungspolitik) noch gar nicht ins allgemeine Bewußtsein gelangt war. Es kam hinzu, daß gerade die Agrarpolitik dem starken Druck einseitig orientierter Interessen ausgesetzt war (ACKERMANN, 1).

Inzwischen hat aber ein entscheidender Szenenwechsel stattgefunden: Durch das rasch fortschreitende wirtschaftliche Wachstum in der BRD, insbesondere aber durch die Integration der westeuropäischen Agrarmärkte hat sich der Spielraum für autonome nationale Entscheidungen im Agrarsektor ebenso wie die agrarpolitische Handlungsfreiheit für eine supranationale Agrarpolitik (aus ökonomischen wie aus politischen Gründen) entscheidend verengt. Mittlerweile haben sich auch die wissenschaftlichen Einsichten gefestigt, daß die traditionellen agrarpolitischen Instrumente der Preis- und Agrarstrukturpolitik nicht mehr ausreichend wirksam werden können, wenn die im EWG-Vertrag bzw. im Landwirtschaftsgesetz vorgegebenen Ziele realisiert werden sollen, sondern daß es deren Ergänzung durch zeit- und raumspezifisch abgestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der Regionalwirtschafts-, Infrastruktur-, Bildungs- und Sozialpolitik bedarf. Daraus folgt sowohl, daß die agrarpolitischen Entscheidungen wesentlich stärker als bisher mit den für diese Bereiche der Politik vorwiegend zuständigen Institutionen abgestimmt werden müssen (ZOHLNHÖFER, 135) als auch, daß den für die Agrarpolitik zuständigen Entscheidungsgremien der Blick für diese Zusammenhänge, für ihre Möglichkeiten

1) Anderer Meinung ist offensichtlich SPECKS (98, S.244), der meint, "der Wissenschaftliche Beirat habe einen bedeutenden Anteil in der agrarpolitischen Willensbildung als Vorstufe für die endgültig zu treffenden Entscheidungen".

2) Vgl. dazu den Beitrag von A. HANAU in diesem Band.

Übersicht 2 - Zusammenfassende Darstellung der institutionellen und funktionellen Merkmale der untersuchten wirtschaftspolitischen Beratungsgremien

Beratungsgremium	Institutionelle und funktionelle Merkmale						
	Lokalisierung	Zielfindung	Mittelpfhlung	Zusammensetzung	Informationsgewinnung	Veröffentlichung	Kontrolle
Wissenschaftliche Beiräte (WB) Bundesrepublik	dem Ressortminister zugeordnet	unabhängig	unabhängig	Wissenschaftler, Wahl durch Kooptation	ohne apparative Ausstattung	mit Einverständnis des Ressortministers (unperiodisch)	nicht institutionalisiert, indirekt
Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Bundesrepublik	unabhängig	im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, ohne vorhergegebene Zielgewichtung	nur indirekt durch Nachweis alternativen Mitteleinsatzes	unabhängige Experten; Ernennung durch Bundespräsident auf Vorschlag der Regierung	Mitarbeiterstab, vornehmlich: Stat. Bundesamt, Konsultationen, externe Gutachten	periodischer Jahresbericht, Sondergutachten im Einverständnis mit Wirtschaftsminister	nicht institutionalisiert, indirekt
Council of Economic Advisers (CEA), USA	beim Präsidenten	abhängig durch Kommunikation und in Übereinstimmung mit Regierung im Rahmen des Beschäftigungsgesetzes		unabhängige Experten durch Präsidenten ernannt	Mitarbeiterstab, Teilhabe an Ausschüssen der Regierung, Konsultationen, externe Gutachten	periodischer Jahresbericht in Verbindung mit dem Wirtschaftsbericht des Präsidenten	durch Joint Economic Committee (siehe dort)
Joint Economic Committee on the Economic Report of the President (JEC), USA	Organ der Legislative (unabhängig)	unabhängig im Rahmen des Beschäftigungsgesetzes	unabhängig	Mitglieder von Senat und Repräsentantenhaus mit Expertenstab	Aufgabe der Informationsvermittlung durch Anhörverfahren	persönliche Stellungnahme zum Jahres- und Wirtschaftsbericht und Veröffentlichung der Protokolle über die Hearings	Kontrollinstanz für CEA
National Board for Prices and Incomes (NRPI), United Kingdom	unabhängig	unabhängige Orientierung an der offiziellen Wirtschaftspolitik	unabhängig verbunden mit Neutralisierungsaufgabe	unabhängige Experten	Mitarbeiterstab, Konsultationen von externen Experten und vor allem Interessenvertreter	sofortige Veröffentlichung der Stellungnahmen (nicht periodisch)	nicht institutionalisiert
Centraal Planbureau (CPB), Niederlande	bei Exekutive	abhängig in Übereinstimmung und nach Kommunikation mit Regierung		Wissenschaftler, Ernennung durch Wirtschaftsminister	Mitarbeiterstab, Befragung und Konsultation von Experten und Interessenvertretern	periodischer Jahresplan zur Vorbereitung der Parlamentsentscheidung	nicht institutionalisiert
Social-Economische Raad (SER), Niederlande	unabhängig	unabhängig	unabhängig, verbunden mit Neutralisierungsaufgabe	gemischt, 1/3 Experten, 1/3 Arbeitgeber, 1/3 Arbeitnehmervertreter	durch CPB und Mitgliedschaft der Gruppenvertreter	sofortige Veröffentlichung der Gutachten (nicht periodisch)	nicht institutionalisiert

und Grenzen geschärft werden muß: alles Aufgaben, die vornehmlich der wissenschaftlichen Beratung auf dem Gebiet der Agrarpolitik zufallen. Eine Erweiterung der EWG wird diese Probleme nur noch verschärfen.

Dieses mögen auch die Überlegungen gewesen sein, die Arthur HANAU im März 1966 bewogen haben, mit folgenden Worten die Einrichtung eines dem Sachverständigenrat für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung ähnelnden Gremiums für die Beratung der Agrarpolitik zu fordern: "Angesichts der großen und in der EWG vermehrten Schwierigkeiten der Vorausschau werden - parallel zu den Jahresgutachten zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - in regelmäßiger Folge zu erstattende Gutachten über die agrarwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen immer notwendiger. Ihre Aufgabe ist es, dem Parlament, der Verwaltung und der Praxis bestmögliche Unterlagen für ihre Entscheidungen - Entscheidungshilfen - zu liefern". Zugleich gibt HANAU eine Begründung, die auch in unserer Analyse der Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Beirats beim BML herausgearbeitet worden ist: "Einmalige oder gelegentliche Vorausschauen haben im allgemeinen nur einen sehr begrenzten Wert. Sie können - wenn sich die ihnen zugrunde liegenden Annahmen ändern - leicht hinfällig werden. Vorausschauen müssen daher laufend überprüft und auf den neuesten Stand gebracht werden, um immer wieder neu auftretende Entwicklungen einzufangen und um die Gründe für abweichende Tendenzen herauszufinden" (46, S.333).

4.2 Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der landwirtschaftlichen Entwicklung

Der Vorschlag von HANAU soll hier erneut aufgegriffen (vgl. auch SCHEPPER, 101, S.171 ff; SCHMITT, 105, S.26, und 106, S.443) und im folgenden auf der Grundlage der wissenschaftstheoretischen und der international vergleichenden Analyse konkretisiert werden.

Hinsichtlich der Lokalisation dieses Beratungsgremiums, im nachfolgenden als "Sachverständigenrat zur Beurteilung der agrarwirtschaftlichen Entwicklung" oder "Agrarwirtschaftlicher Sachverständigenrat" (ASVR) bezeichnet, ergibt sich - unabhängig von der Distanz zur Exekutive - zunächst die Frage, ob er nur der Beratung der nationalen agrarpolitischen Entscheidungsinstanzen dienen soll oder ob er supranationalen Institutionen (Kommission, Ministerrat oder Europäisches Parlament) zugeordnet werden soll.

Zunächst ist davon auszugehen, daß ja bisher nur Teilbereiche der Agrarpolitik (Markt- und Preispolitik) integriert, andere dagegen (landwirtschaftliche Struktur- und Sozialpolitik) weitgehend oder gänzlich in nationaler Zuständigkeit verblieben sind. Auch wenn die zuletzt genannten Bereiche der Kompetenz von Brüssel - wie der Mansholt-Plan intendiert - überantwortet würden, blieben immer noch die Aufgaben der Koordination mit der allgemeinen Infrastruktur-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der einzelnen Mitgliedsländer - Aufgaben, die gerade wegen ihrer Komplexität einer intensiven und kontinuierlichen wissenschaftlichen Beratung bedürfen (OSMERS, 79). Gerade aus diesen Interdependenzen und den daraus resultierenden Konsequenzen für die Agrarpolitik ergaben sich bisher schwerwiegende Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern hinsichtlich der Gestal-

tung der gemeinsamen Agrarpolitik 1). Dieser Zustand wird mindestens so lange anhalten, wie sich die Gemeinschaft nicht in einer gemeinsamen Wirtschafts-, Sozial- und Währungspolitik gefunden hat, mit allen ihren politischen und institutionellen Konsequenzen (mit allen Rechten ausgestattetes Europäisches Parlament etc.) (COOMBES, 26, S.294 ff).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Notwendigkeit einer agrarwissenschaftlichen Beratung sowohl der nationalen Regierungen als auch der Organe der Gemeinschaft. Vorwiegender Adressat einer Beratung unter den Gemeinschaftsorganen wäre die EG-Kommission, da diese gemäß Artikel 145 bzw. 149 des EWG-Vertrages das alleinige Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerrat besitzt 2), dessen Mitglieder wiederum die nationalen Interessen vertreten (COOMBES, 26, S.307 ff).

Wir wenden uns hier lediglich der Institutionalisierung eines ASVR auf nationaler Ebene zu, ohne allerdings die allgemeine Feststellung zu unterdrücken, daß die Kommission selbst eines Beratungsgremiums auf agrarpolitischem Gebiet bedarf: Die Erfahrungen mit zahlreichen Initiativen der Kommission 3), insbesondere der Mansholt-Plan, legen ein beredtes Zeugnis davon ab, daß die Kommission ein heroisches Maß an Verachtung für wissenschaftliche Erkenntnisse gezeigt hat 4).

Nach den vorangehenden Erörterungen dürfte deutlich geworden sein, daß es nicht sinnvoll wäre, einen nationalen ASVR als reine Kopie des SVR anzustreben. Vielmehr müßte dieser seinen Platz in unmittelbarer Nähe des Landwirtschaftsministeriums finden, wenn eine ständige wechselseitige Kommunikation zwischen Beratern und Entscheidungsinstanz gesichert werden soll. Hinsichtlich Lokalisation und Funktion würde ein ASVR dem CEA stärker entsprechen als dem SVR.

Der aus der Interdependenz der Agrarpolitik mit der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitik resultierenden Sachlage hätte ein ASVR in doppelter Weise Rechnung zu tragen. Auf der einen

-
- 1) Zur Demonstration sei nur auf die Bindung der Agrarpreise an die Rechnungseinheit oder an die Weigerung nationaler Regierungen zu denken, die Kompetenz der Gemeinschaftsorgane für die Agrarstrukturpolitik zu erweitern. Vgl. hierzu im besonderen COOMBES (26, S.77 ff und REMUS, 90).
 - 2) Laut Artikel 193 des EWGV ist der "Wirtschafts- und Sozialausschuß" mit "beratender Aufgabe" betraut. Er setzt sich "aus Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit" zusammen; er muß "vom Rat oder der Kommission...gehört werden". Wissenschaftler sind hier nicht vertreten.
 - 3) Die Generaldirektion Landwirtschaft verfügt nach unseren Informationen über zwei Stellen für nebenamtliche wissenschaftliche Ratgeber, von denen eine z.Zt. nicht besetzt ist, während die zweite (Prof. PRIEBE) nach seinen zahlreichen, von den Vorstellungen der Kommission stark abweichenden agrarpolitischen Äußerungen zu schließen, kaum Einfluß auf die Kommissionsarbeit haben dürfte.
 - 4) Das zeigte sich besonders in dem sog. revidierten Mansholt-Plan, der kaum Spuren einer Rezeption der wissenschaftlichen Diskussion um den ursprünglichen Plan aufweist.

Seite wäre die Kommunikation zwischen Beratungs- und Entscheidungsgremium institutionell abzusichern, auf der anderen wäre der Mitgliederkreis des ASVR so auszuweiten, daß auch solche Sachgebiete repräsentiert sind, die über den traditionellen Bereich der Agrarpolitik hinausgehen. Die Wahl der Mitglieder könnte in einer ähnlichen Prozedur geschehen, wie es gegenwärtig beim SVR üblich ist. Eine Beschränkung der Aufgabe dieses Gremiums auf reine Beratung unter Verzicht auf Neutralisierungsfunktionen würde die Mitgliedschaft von abhängigen Interessenvertretern ausschließen. Das bedeutet freilich nicht, daß der ASVR deren Auffassungen und Standpunkte nicht durch laufende Konsultationen zur Kenntnis zu nehmen und in seine Überlegungen einzuschließen hätte.

Eine dieser Konzeption entsprechende Stellung des ASVR würde der Notwendigkeit einer öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle ein besonderes Gewicht verleihen. Diese Kontrolle könnte in folgender Weise gesichert werden: Der ASVR wäre gesetzlich zu verpflichten, seinen Bericht, der eine Analyse der bisherigen, eine Prognose der voraussehbaren Entwicklung sowie therapeutische Empfehlungen für die agrarpolitische Gestaltung zu enthalten hätte 1), in Verbindung oder gar an Stelle des jährlichen "Grünen Berichts" der Öffentlichkeit und dem Parlament zu überreichen, und zwar vor der Parlamentsdebatte über die Agrarpolitik der Bundesregierung. Zur Vorbereitung dieser Debatte hätten die zuständigen Ausschüsse des Bundestages unter Federführung des Agrarausschusses ein förmliches Hearing unter Einbezug sämtlicher an der Gestaltung der Agrarpolitik interessierten oder von ihr betroffenen Gruppen sowie von Wissenschaftlern zu veranstalten, dessen Ergebnisse und Protokolle ebenfalls dem Parlament und der Öffentlichkeit zu übermitteln wären. Hierdurch könnte eine wirkungsvolle Kontrolle der Tätigkeit des ASVR wie der Regierung selbst durch Parlament, Öffentlichkeit und Wissenschaft gesichert werden. Als Nebeneffekt ist zu erwarten, daß hierdurch die agrarsozialökonomische Wissenschaft Impulse für eine stärkere Beschäftigung mit agrarpolitisch relevanten Problemen erhalten, eine stärkere Konzentration auf derartige Fragen erfolgt, die interdisziplinäre Zusammenarbeit gefördert und die wechselseitige Kontrolle wissenschaftlicher Erkenntnisse verbessert würde.

Aus dieser institutionellen Regelung der Arbeit eines ASVR ergeben sich auch die Antworten auf die Fragen nach der Zielformulierung, dem Charakter der Mittelempfehlungen und der Informationsbeschaffung und -verarbeitung.

Es liegt nun in der Hand der praktischen Agrarpolitik, durch Unterstützung und Billigung eines derartigen Gremiums jenen Beitrag der wissenschaftlichen Agrarpolitik zu materialisieren, den diese für die Bewältigung der außerordentlich schwierigen und komplizierten agrarpolitischen Probleme tatsächlich zu leisten vermag.

4.3 Exkurs: Die Aufgaben eines Sachverständigenrates

Einige abschließende Bemerkungen sollen die wichtigsten Aufgaben eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der agrarwirtschaftlichen Lage nach Fragestellung, Methodik und Anlage des Jahresgutachtens skizzieren, und zwar unabhängig von einer endgültigen Entscheidung über Art und Ort seiner Institutionalisierung 2).

1) Vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt 4.3.

2) Dieser Abschnitt war im Tagungsmanuskript nicht enthalten.

Formal wäre ein derartiges, jährlich vorzulegendes Gutachten des ASVR in vier Teile zu gliedern, die auch Arbeitsweise und die Art des methodischen Vorgehens der Gutachter bestimmen würden (vgl. insbesondere JÖHR und SINGER, 55), nämlich:

1. Beschreibung und Analyse der Ausgangslage und -bedingungen unter Einschluß einer Abschätzung der Wirkungen bisher verwandter agrar- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen;
2. kurz-, mittel- und langfristige Vorausschätzungen unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher nationaler und internationaler Entwicklungslinien mit dem Ziel, unerwünschte Entwicklungen rechtzeitig sichtbar zu machen;
3. Analyse und Kritik der bisher verwendeten Instrumente und der angestrebten Ziele; Erläuterung möglicher zukünftiger Instrumente;
4. Vorschlag einer agrarpolitischen Strategie (u.U. alternativer Strategien) unter Einschluß möglicher Zielrevisionen.

Die folgenden Erläuterungen mögen die einzelnen Punkte verdeutlichen:

Ad 1: Die Beschreibung und Analyse der Ausgangslage ließe sich folgendermaßen gliedern: Im ersten Abschnitt werden die jeweilige internationale Situation und die Veränderungen auf den wichtigsten Weltmärkten erfaßt; ein zweiter Abschnitt hätte die Lage innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Gegenstand 1), während im dritten Abschnitt die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft in der Bundesrepublik zu beschreiben und analysieren wäre.

Dieser letzte Abschnitt wäre einzuleiten mit einer Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur und ihres Einflusses auf die Landwirtschaft, insbesondere soweit die Nachfrage, die Preis- und Kostenentwicklung und die Wirkungen auf die Faktoranpassung im Agrarsektor betroffen sind. Aus dieser Sicht wären besonders die Zusammenhänge zwischen inflationärer Preisentwicklung auf der einen und den Produkt- und Produktionsmittelpreisen, den Kosten und der Faktorentlohnung auf der anderen Seite zu untersuchen oder - in diesem Kontext - die entsprechenden Wirkungen von Wechselkursänderungen (Aufwertung der DM).

Die Situationsanalyse der Landwirtschaft wäre im einzelnen auf eine erweiterte und vertiefte statistische Durchdringung des bisher in den "Grünen Berichten" der Bundesregierung wiedergegebenen statistischen Materials zu stützen (vgl. dazu NEANDER, 73). Vordringlich für eine zutreffende Beurteilung und Klärung der Realsituation ist eine umfassende Diagnose der Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe, differenziert nach Betriebsgröße, Betriebssystem und regionalen Gesichtspunkten, um damit einen Einblick in die Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft und deren zeitliche Entwicklung zu gewinnen. Hierbei ist das Schwergewicht bei der Darstellung, Analyse und Interpretation auf solche Erzeugnisse und die sie produzierenden Betriebe zu legen, bei denen akute Probleme - etwa Tendenzen zur Überproduktion - vorhanden sind oder aufzutreten drohen.

1) Muster und Quelle dieser beiden Abschnitte sind in den jährlichen, jeweils im Dezember-Heft der "Agrarwirtschaft" vom Institut für landwirtschaftliche Marktforschung, Braunschweig-Völkenrode, angefertigten Übersichten über die "landwirtschaftlichen Märkte um die Jahreswende" zu erkennen.

Ad 2: Die Vorausschätzungen 1) betreffen zunächst einmal die Entwicklung der Nachfrage und des Angebotes auf den relevanten Agrarmärkten innerhalb der Gemeinschaft und der Bundesrepublik, wobei für die Nachfragevorausschätzung ebenso wie für die Prognose anderer für die Landwirtschaft relevanter Daten (allgemeines Preisniveau, Kosten und Löhne) auf die Vorausschätzungen anderer Institutionen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung u.a.m.) zurückgegriffen werden kann. An Hand solcher Rahmendaten sind dann die zu erwartenden Rückwirkungen auf Preise, Einkommen, Einkommensverteilung, Faktoreinsatz und Produktion im Agrarsektor abzuschätzen.

Für die jährlich zu korrigierende und fortzuschreibende mittel- und langfristige Vorausschätzung bietet sich bei dem jetzigen Stand der Prognosetechnik ein Modell an, wie es bereits im Professorengutachten (bzw. im Sonderheft 14 der "Agrarwirtschaft") verwendet und zu einiger Leistungsfähigkeit entwickelt wurde. Ein solches Modell würde eine umfassende Darstellung des absehbaren und möglichen strukturellen Anpassungsprozesses erlauben, wobei die Zusammenhänge zwischen Richtung, Form und Geschwindigkeit des strukturellen Wandels einerseits und den diesen bewirkenden Faktoren des gesamtwirtschaftlichen Wachstums andererseits erkennbar würden. Auf diese Weise könnten auch die erwartbaren Beiträge, die die Landwirtschaft noch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten vermag, transparenter werden.

Kurzfristige Prognosen wären zu stützen auf bereits vorliegende Vorausschätzungen über die konjunkturellen Entwicklungsaussichten, die Erntevorausschätzungen und die laufend durchgeführten Prognosen auf den Märkten für tierische Veredelungsprodukte. Hier handelt es sich im wesentlichen wohl nur darum, diese Schätzungen zu einem Gesamtbild der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft für das kommende Jahr zusammenzufassen und zu interpretieren. Dabei sollte darauf hingewirkt werden, daß ähnliche Untersuchungen auch in den übrigen Mitgliedsländern der EWG angefertigt werden.

Ad 3: In Analogie zu 2 ließen sich die alternativen oder komplementären wirtschafts-, sozial- und agrarpolitischen Instrumente in kurz-, mittel- und langfristig wirksame Maßnahmen aufgliedern.

Zunächst geht es darum, die Wirksamkeit der in der Vergangenheit verwendeten Instrumente am Maßstab ihres Beitrages zur Verwirklichung der vorgegebenen Ziele bzw. zur Lösung der anstehenden Probleme zu prüfen. Dies bedeutet - angesichts des Fehlens einer verbindlichen Zielhierarchie -, daß gleichzeitig die Ziele auf ihre Rationalität und mögliche Konflikte hin zu untersuchen sind.

Vor dem Hintergrund einer solchen umfassenden und kritischen Analyse der herrschenden Agrar- und Wirtschaftspolitik lassen sich dann alternative Gesamtstrategien (auch unter Vorgabe unterschiedlicher Ziele) diskutieren. Diese Überlegungen sind im Lichte dreier Fragekreise zu sehen und zu beurteilen. Nämlich: Sind zur Verwirklichung der diskutierten Strategien Entscheidungen notwendig, die

a) allein in den Kompetenzbereich der Bundesregierung oder

-
- 1) Als kurzfristig sollen hier Jahresperioden, als mittelfristig Drei- bis Fünfjahresperioden und als langfristig darüber hinausgehende Zeiträume gelten.

- b) in denjenigen des Europäischen Ministerrates 1) fallen; oder handelt es sich
- c) um Entscheidungen, die - insbesondere langfristig - über die Gemeinschaft hinausgreifende, international koordinierte oder zu koordinierende Bereiche betreffen 2).

Ad 4: Die im dritten Teil gewonnenen noch relativ abstrakten Einsichten wären im abschließenden Teil des Gutachtens zu konkreten (möglicherweise alternativen) Vorschlägen über agrar- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verdichten.

Hierbei ist auf die Konsistenz der empfohlenen Maßnahmen sowohl in ihrer zeitlichen Folge als auch bezüglich der Übereinstimmung des nationalen Mitteleinsatzes mit den supra- und internationalen Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu achten. Letzteres gilt insbesondere für die Probleme, die sich mit der Erweiterung der Gemeinschaft und deren Rückwirkungen auf die Agrarpolitik in der Gemeinschaft und den Handelsbeziehungen mit den Drittländern stellen und die sich offensichtlich nur mit Hilfe einer sorgfältigen Überprüfung der Agrar- und Handelspolitik in allen betroffenen Ländern lösen lassen werden.

Insofern die empfohlenen Strategien die bestehenden Kompetenzaufteilungen (BRD/EWG; BRD/Welt; EWG/Welt) berühren oder überschreiten, sind den Beratungsempfängern auch die Ansatzstellen für internationale Aktivitäten sichtbar zu machen.

Die Empfehlungen des ASVR wären abzustützen durch (den Versuch zur) Schätzung der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten.

Die Darstellung der Aufgaben eines ASVR konnte sich nur auf wenige Grundsätze beschränken. Es dürfte aber deutlich geworden sein, daß die intensive Beschäftigung eines ständigen und qualifizierten Gremiums mit den aktuellen Problemen der nationalen, supra- und internationalen Agrarpolitik und ihren Lösungsmöglichkeiten neue Fragestellungen und - vielleicht - auch neue Lösungsansätze erwarten läßt, die bis heute deswegen verborgen blieben, weil die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den jeweils aktuellen, aber auch mit den mittel- und langfristig hervortretenden Problemen im Agrarbereich - da nicht institutionalisiert - bisher nur punktuell und dilatorisch erfolgte. Daß dieser Zustand auf die Dauer unerträglich und ein Wandel dringend erforderlich ist, muß jedem einsichtig sein, der nicht mit geschlossenen Augen dieser Welt gegenübersteht.

-
- 1) Hierbei ist insbesondere an die mit der Erweiterung der EWG verbundenen Probleme zu denken, deren Lösung nur im Lichte von alternativen Möglichkeiten der Preis- und Einkommenspolitik gefunden werden kann.
 - 2) Dies würde etwa Fragen der internationalen Handelspolitik und Nahrungsmittelhilfe betreffen.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis. Tübingen 1970.
- 2 ADORNO, Th.W. u.a.: Der Positivismusstreit in der deutschen
Soziologie (H. MAUS u. F. FÜRSTENBERG (Hrsg.), Soziologische
Texte, Bd. 58). Neuwied und Berlin 1969.
- 3 DERS.: Soziologie und empirische Forschung. In: DERS. u.a., Der
Positivismusstreit..., a.a.O., S.81-101.
- 4 AGNOLI J. und BRÜCKNER, P.: Die Transformation der Demokratie.
Frankfurt/M. 1968.
- 5 ALBERT, H.: Wertfreiheit als methodisches Prinzip. Zur Frage der
Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft. In:
E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT
(Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschafts-
politischen Beratung (Schrift. d. Ver. f. Socialpolitik, N.F.
Bd. 29). Berlin 1963, S.32-63. Erweiterte Fassung in:
E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften (Neue Wiss.
Bibliothek 6). Köln und Berlin 1965, S.181-210.
- 6 DERS.: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und
Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien. In: DERS. (Hrsg.),
Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre
der Sozialwissenschaften. Tübingen 1964, S.3-70.
- 7 DERS.: Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften. In:
E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O.,
S.126-143.
- 8 DERS.: Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Ökonomische
Probleme in soziologischer Perspektive (H. MAUS und F. FÜRSTEN-
BERG (Hrsg.), Soziologische Texte, Bd. 36). Neuwied und Berlin
1967.
- 9 DERS.: Traktat über kritische Vernunft (E. BOETTCHER (Hrsg.),
Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Studien in den
Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 9).
Tübingen 1968.
- 10 ALBERT, J.G.: Economic policy and planning in the Netherlands,
1950-1965. New Haven und London 1969.
- 11 ANDERSON, W.H.L.: Economic counselling and stabilization policy
in the United States. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatz-
probleme wirtschaftspolitischer Beratung (Schrift. d. Ver. f.
Socialpolitik, N.F. Bd. 49). Berlin 1968, S.233-244.
- 12 APEL, H.: Der Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der
Demokratie? Reinbek bei Hamburg 1968.
- 13 APEL, K.O.: Wissenschaft als Emanzipation? Vortrag anlässlich der
Kieler Universitätstage 1969 (Als Manuskript vervielfältigt).
- 14 BAHRDT, H.P.: Die wissenschaftspolitische Entscheidung. In:
H. KRAUCH, Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge
zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Heidelberg 1966,
S.232-249.

- 15 BARDEY, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als professioneller Funktionär von wirtschaftlichen Interessengruppen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.399-401.
- 16 BERGMANN, J.; BRANDT, G.; KÖRBER, K.; MOHL, E.Th. und OFFE, Cl.: Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung. In: Th.W. ADORNO (Hrsg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentages. Stuttgart 1969, S. 67-87.
- 17 BINDER, P.: Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.369-380.
- 18 BORCHARDT, K.: Diskussionsbeitrag. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.406-417.
- 19 BOULDING, K.E.: The economics of knowledge and the knowledge of economics. "Am. Econ. Rev.", Vol. 56 (1966), S.1-13.
- 20 DERS.: Economics as a moral science. "Am. Econ. Rev.", Vol. 59 (1969), S.1-12.
- 21 BRANDES, W.: Die Forschung auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Betriebslehre in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. "Agrarwirtschaft", Jg. 19 (1970), S.188-194.
- 22 BRAYBROOKE, D. und LINDBLOOM, Ch.E.: A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. London 1963.
- 23 CAIRNCROSS, A.: Economists in government. "Lloyds Bank Review", January 1970, S.1-18.
- 24 CASTLE, E.N.: On scientific objectivity. "Am. Journ. Agric. Econ." Vol. 50 (1968), S.809-814.
- 25 CHURCHMAN, C.W.: Prediction and optimal decision. Philosophical Issues of a science of values. Englewood Cliffs, N.J., 1961.
- 26 COOMBES, D.: Politics and bureaucracy in the European Community. A portrait of the Commission of the E.E.C. London 1970.
- 27 DOWNS, A.: Ökonomische Theorie der Demokratie (R. WILDENMANN (Hrsg.), Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 8). Tübingen 1968.
- 28 Economic Report of the President together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers. Washington 1970.
- 29 EIDUSON, B.T.: Summary of a study on scientists as advisers to Government. In: H. KRAUCH, Studiengruppe für Systemforschung, Beiträge..., a.a.O., S.140-152.
- 30 Ein Tanz ums goldene Kalb. "Wirtschaftswoche (Der Volkswirt)", Jg. 24 vom 16.10.1970, S.56-60.
- 31 ELLUL, J.: La Technique ou l'Enjeu du Siècle. Paris 1954.
- 32 v.FERBER, Chr.: Der Werturteilsstreit 1909/1959. Versuch einer wissenschaftsgeschichtlichen Interpretation. In: E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O., S.165-180.

- 33 FLASH, S.: Economic advice and presidential leadership: The Council of Economic Advisers. New York 1965.
- 34 FREYER, H.: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1965.
- 35 GIERSCH, H.: Wirtschaftliches Bewußtsein und wirtschaftliche Wirklichkeit. "Mitteilungen der List-Gesellschaft", Fasc. 2 (1959), S.201-221.
- 36 DERS.: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: E. SCHNEIDER (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45). Berlin 1967, S.113-142.
- 37 GUILLEBAUD, Cl.W.: The economist as arbitrator in industrial disputes. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.441-451.
- 38 Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium über das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte in der Wirtschaftspolitik vom 30. und 31.10.1964 (als Manuskript vervielfältigt).
- 39 HABERMAS, J.: Erkenntnis und Interesse. Frankfurt/M. 1968.
- 40 DERS.: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: DERS.: Technik und Wissenschaft als "Ideologie". Frankfurt/M. 1968, S.120-145.
- 41 DERS.: Erkenntnis und Interesse. In: DERS., Technik und Wissenschaft..., a.a.O., S.146-168.
- 42 DERS.: Technik und Wissenschaft als "Ideologie". In: DERS., Technik und Wissenschaft..., a.a.O., S.48-103.
- 43 DERS.: Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus. Erwiderung eines Pamphlets. In: Th.W. ADORNO u.a., Der Positivismusstreit..., a.a.O., S.235-266.
- 44 HALL, R.: The place of the economist in government. "Oxford Economic Papers", Vol. 7 (1955), S.119-135.
- 45 DERS.: Reflections on the practical application of economics. "Econ. Journ.", Vol. 69 (1959), S. 642.
- 46 HANAU, A.: Über die Preiserwartungen der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 15 (1966), S.321-333.
- 47 HARTOG, F.: Economic policy in the Netherlands, 1949 to 1961. In: Economic policy in our time. Vol. III, Country studies. Amsterdam 1964.
- 48 HEIDHUES, Th.: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Neuorientierung in der Agrarpolitik. In: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderh. 33. Hannover 1969, S.5-35.
- 49 HELLER, W.W.: Das Zeitalter des Ökonomen. Neue Dimensionen der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1968.
- 50 HENDERSON, P.D.: The use of economists in British administration. "Oxford Economic Papers", Vol. 13 (1961), S.5-26.
- 51 HOFMANN, W.: Vom Werturteil in der Gesellschaftslehre. In: DERS., Universität, Ideologie, Gesellschaft. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie. Frankfurt/M. 1968, S.67-81.

- 52 DERS.: Wissenschaft und Ideologie. In: DERS., Universität, Ideologie, Gesellschaft..., a.a.O., S.49-66.
- 53 JOCHIMSEN, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. "Weltwirtschaftliches Archiv", Bd. 99 (1967), H. 1, S.52-78.
- 54 Joint Economic Committee, Policy for commercial agriculture. Its relation to economic growth and stability. Papers submitted by Panelists appearing before the Subcommittee on agricultural policy. Washington, D.C., 1957 und die Ergänzungsbände mit den Protokollen des Hearings.
- 55 JÖHR, W.A. und SINGER, H.W.: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik. Göttingen 1964.
- 56 KEISER, G.: Der Wirtschaftswissenschaftler in internationalen Wirtschaftsorganisationen. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.357-365.
- 57 KLEINERWERFERS, H.: Die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. "Ztschr. f.d.ges. Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.249-289.
- 58 KOCH, Cl. und SENGHAAS, D. (Hrsg.): Texte zur Technokratiediskussion. Frankfurt/M. 1970.
- 59 KOCH, H.: Die Wirtschaft im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft. In: H. SCHULZ (Hrsg.), Die Rolle der Wissenschaft in der modernen Gesellschaft (Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund). Berlin 1969, S.172-206.
- 60 KOCH, W.: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft. In: E. v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.405-419.
- 61 KRAUCH, H.: Kritik an der Expertokratie. In: DERS., Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge..., a.a.O., S.232-249.
- 62 DERS.: Wissenschaftspolitik in demokratischer Gesellschaft. In: DERS., Studiengruppe für Systemforschung (Hrsg.), Beiträge..., a.a.O., S.299-313.
- 63 LANGE, O.: Economie Politique. Paris und Warschau 1962.
- 64 LOMPE, K.: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften (G. WEISSER (Hrsg.), Wissenschaft und Gesellschaft, Bd. 2. Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft). Göttingen 1966.
- 65 MACKINTOSH, J.P.: The problems of agricultural politics. "Journ. Agric. Econ.", Vol. 21 (1970), S.23-35.
- 66 MARRIS, R.L.: The position of economics and economists in the government machine. A comparative critique of the United Kingdom and the Netherlands. "Econ. Journ.", Vol. 64 (1954), S.759-783.
- 67 MEINHOLD, H.: Beratung durch einzelne Wirtschaftswissenschaftler oder Institute als gelegentliche Gutachter. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.430-437.

- 68 MEISSNER, W.: Zur Methodologie der Simulation. "Ztschr.f.d.ges. Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.385-397.
- 69 MERTON, R.K.: Die Eigendynamik gesellschaftlicher Voraussagen. In: E. TOPITSCH (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O., S.144-160.
- 70 MYRDAL, G.: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung (Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sozialwissenschaftliche Schriften). Hannover 1963.
- 71 DERS.: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. Sozialwissenschaftliche Schriften). Hannover 1965.
- 72 NARR, W.-D.: Logik der Politikwissenschaft - eine propädeutische Skizze. In: G. KRESS und D. SENGHAAS (Hrsg.) Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt 1969, S.9-37.
- 73 NEANDER, E.: Zur Auswahl von Kriterien für die wirtschaftliche Lage im landwirtschaftlichen Sektor. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 6). München, Basel und Wien 1969, S.63-99.
- 74 NEGTE, O. (Hrsg.): Die Linke antwortet Jürgen HABERMAS. Frankfurt/M. 1968.
- 75 v. NELL-BREUNING, O.: Wirtschaftswissenschaft in politischer Verantwortung. "Ztschr.f.d.ges.Staatswissenschaft", Bd. 115 (1959), S.389-402.
- 76 NEUMARK, F.: Die Wirtschaftswissenschaft in der Politik. In: Universität und Universalität. Universitätstage 1963. Berlin 1963.
- 77 OFFE, Cl.: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: G. KRESS und D. SENGHAAS (Hrsg.), Politikwissenschaft..., a.a.O., S.155-189.
- 78 OKUN, A.M.: The political economy of prosperity. Washington, D.C., 1969.
- 79 OSMERS, K.: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik bei dem derzeitigen Stand der Integration in der EWG (Dipl. Arbeit). Kiel 1970.
- 80 PILOT, H.: Jürgen Habermas' empirisch falsifizierbare Geschichtsphilosophie. In: Th.W. ADORNO u.a., Der Positivismusstreit..., a.a.O., S.307-334.
- 81 PLATE, R.: Das "Professorengutachten" von 1962 aus heutiger Sicht. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S.193-201.
- 82 POPPER, K.R.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Erster Band. Der Zauber Platons. Bern 1957.
- 83 DERS.: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Zweiter Band. Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen. Bern 1958.
- 84 DERS.: Three views concerning human knowledge. In: DERS., Conjectures and refutations. The growth of scientific knowledge. London 1963, S.97-118.

- 85 DERS.: Truth, rationality and the growth of scientific knowledge. In: DERS., Conjectures and refutations..., a.a.O., S.215 ff.
- 86 DERS.: Das Elend des Historizismus (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 3). Tübingen 1965.
- 87 DERS.: Die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft. In: H. ALBERT (Hrsg.), Theorie und Realität..., a.a.O., S.73-86.
- 88 DERS.: Logik der Forschung. Tübingen 1966.
- 89 RAU, W.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in Ministerien. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.325-339.
- 90 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozess der EWG. (Heidelberger Politische Schriften, Bd. 3). Meisenheim a.Gl.1969.
- 91 ROBBINS, L.: On the relations between politics and economics. In: Politics and Economics. London 1963.
- 92 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabiles Geld - Stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65. Stuttgart und Mainz 1965.
- 93 DERS.: Im Sog des Booms. Jahresgutachten 1969/70. Stuttgart und Mainz 1969.
- 94 DERS.: Sondergutachten "Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970". Bundestagsdrucksache VI/773.
- 95 SALIN, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als Schlichter (Erfahrungen und Erkenntnisse). In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.452-457.
- 96 SHOUP, C.S.: The economist, congressional hearings and public policy in the United States. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.488-499.
- 97 SIEVERT, O.: Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland. In: H.-K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.27-67.
- 98 SPECKS, F.J.: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, ein Instrument zur Beratung agrarpolitischer Entscheidungsträger. In: Th. DAMS, F. GERL, H. KÖTTER und O. STRECKER (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG. München, Basel und Wien 1968, S.233-245.
- 99 SCHELISKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: DERS., Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf und Köln 1965, S.439 ff.
- 100 DERS.: Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie (Bergedorfer Protokolle, Bd. 17). Hamburg und Berlin 1967.
- 101 SCHEPER, W.: Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und Agrarpolitik. In: Th. DAMS, F. GERL u.a. (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG. München, Basel und Wien 1968, S.159-176.
- 102 SCHLOTTER, H.-G.: Das Zusammenwirken von wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik. Göttinger Universitätsreden 50. Göttingen 1967.

- 103 SCHMITT, G.: Zur Methodologie der agrarsozialökonomischen Forschung. "Agrarwirtschaft", Jg. 14 (1965), S.32-41.
- 104 DERS.(Hrsg.): Landwirtschaftliche Marktforschung in Deutschland. München, Basel und Wien 1967.
- 105 DERS.: Der Mansholt-Plan aus der Sicht der Agrarwissenschaften. (Schriftenreihe der Landw. Fakultät der Universität Kiel, H. 46 (1969), S. 5 - 26).
- 106 DERS.: Schlußbemerkungen: Das Dilemma der Agrarpolitik und die Lehren. In: DERS. (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG (Schrift.d.Ver.f.Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften d. Landbaues e.V., Bd. 8). München, Basel und Wien 1969, S.441-444.
- 107 DERS. und TIMMERMANN, W.: On scientific objectivity: Comment. "Am. Journ. Agric. Econ.", Vol. 51 (1969), S.921-924.
- 108 SCHMOLLER, G.: Artikel "Volkswirtschaft, Volkswirtschaftslehre und -methode". In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 8. Jena 1911.
- 109 SCHNEIDER, H.K.: Einführung in die Arbeitstagung. In: DERS. (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.6-10.
- 110 SCHOLZ, H. und GOCHT, H.: Agrarpolitik und mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S.237-247.
- 111 SCHOUTEN, P.: Der Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte bei der Mitwirkung in gemischten Beiräten. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.421-428.
- 112 SCHÖPF, A.: Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie. Versuch einer Gesamtbetrachtung. Berlin 1966.
- 113 STIGLER, G.J.: The economist and the state. "Am. Econ. Rev.", Vol. 55 (1965), S.1-13.
- 114 STREETEN, P.: Counselling in British stabilization policy. In: SCHNEIDER, H.K. (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.103-117.
- 115 TIMMERMANN, W.: Das Professorengutachten von 1962 "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft". Projektionskontrolle und agrarpolitische Lehren. "Ber.üb.Landwirtschaft", N.F. Bd. 46 (1968), S.601-632.
- 116 TINBERGEN, J.: On the theory of economic policy. Amsterdam 1966.
- 117 TOPITSCH, E.: Sozialtheorie und Gesellschaftsgestaltung. In: H. ALBERT (Hrsg.), Theorie und Realität, a.a.O., S.307-330.
- 118 DERS.: Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theorienbildung. In: DERS. (Hrsg.), Logik der Forschung, a.a.O., S.17-35.
- 119 TUCHTFELDT, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCH in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.381-398.

- 120 Duquesne de la VINELLE, L.: Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in internationalen Organisationen. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCHE in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.366-368.
- 121 WALLICH, H.C.: Der Council of Economic Advisers. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCHE in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.472-487.
- 122 DERS.: The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat. A study in the economics of advice. "Quart. Journ. Econ.", Vol. 82 (1968), S.350-379.
- 123 WATRIN, Chr.: Ökonomische Theorien und wirtschaftspolitisches Handeln. In: H. BESTERS (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin 1967, S.3-36.
- 124 WEBER, M.: Der Sinn der "Wertfreiheit" der Sozialwissenschaften. In: DERS., Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik (Hrsg. von J. WINCKELMANN). Stuttgart 1956, S.263-310.
- 125 DERS.: Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. In: DERS., Soziologie..., a.a.O., S.186-262.
- 126 WEIGAND, G.: Die Berechtigung sittlicher Werturteile in den Sozialwissenschaften (Volkswirtschaftliche Schriften, H. 52). Berlin 1960.
- 127 WELLMER, A.: Kritische Gesellschaftstheorie und Positivismus. Frankfurt/M. 1969.
- 128 WENDELIN, W.: Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien. "Wirtschaftsdienst", Jg. 50 (1970), S.428-432.
- 129 DERS.: Wissenschaftliche Beratung der Politik in der BRD. Probleme wissenschaftlicher Beiräte unter besonderer Berücksichtigung des wohnungswirtschaftlichen Beirates. Berlin, Köln und Frankfurt/M. 1968.
- 130 WILCOX, C.: From economic theory to public policy. "Am. Econ. Rev.", Vol. 50 (1960), S. 29 ff.
- 131 WILD, J.: Probleme der theoretischen Deduktion von Prognosen. "Ztschr.f.d.ges.Staatswissenschaft", Bd. 126 (1970), S.553-575.
- 132 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. "Bulletin der Bundesregierung", Nr. 42 (4.4.1958), S. 368.
- 133 WOLF, E.: Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in der Zentralbank. In: E.v. BECKERATH und H. GIERSCHE in Verbindung mit H. LAMPERT (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik..., a.a.O., S.340-356.
- 134 de WOLFF, P.: Die Beratung der Stabilisierungspolitik in den Niederlanden. In: H.K. SCHNEIDER (Hrsg.), Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung, a.a.O., S.152-169.
- 135 ZOHLNHÖFER, W.: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD. In: R. JOCHIMSEN und U.E. SIMONIS (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften d.Ver.f.Socialpol.,N.F. Bd.54). Berlin 1970,S.681-712.

DER MECHANISMUS DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG
DARGESTELLT AM BEISPIEL DER GETREIDEPREISANGLEICHUNG
IN DER EWG

von

A. H a n a u , Göttingen

1	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 . .	304
2	Spezielle Bedeutung des EWG-Vertrages für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutsch- land	307
3	Chronologische Darstellung des Zustandekom- mens des Beschlusses vom 15. Dezember 1964 zur Getreidepreisangleichung in der EWG . . .	310
4	Anlaß und Auftrag für das sogenannte Profes- sorengutachten von 1962 sowie Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gutachterausschusses . .	313
5	Methode, Ergebnisse und Verbreitung des Gut- achtens	316
5.1	Zur Methode	316
5.2	Ergebnisse	316
5.3	Verbreitung des Gutachtens	318
6	Durch das Gutachten ausgelöste Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes sowie einige kriti- sche Betrachtungen zur agrarpolitischen Wil- lensbildung im Fall der Getreidepreisanglei- chung in der EWG	320
6.1	Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes . .	320
6.2	Bundesregierung, Regierungsparteien und Bundestag	324
6.3	EWG-Kommission und Ministerrat	327
6.4	Weitere Beiträge zur agrarpolitischen Willens- bildung	330
7	Welchen Beitrag lieferte das Gutachten zur agrarpolitischen Willensbildung bei der Get- reidepreisangleichung in der EWG und welche Lehren können aus diesem Beispiel gezogen werden?	332

In meinen Ausführungen halte ich mich eng an das Thema:
Ich versuche am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG die damalige agrarpolitische Willensbildung zu verfolgen. Es handelt sich also um ein "historisches" Thema. Hieraus folgt:

1. Dies ist kein Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Preis- und Agrarpolitik in der EWG.
Ein solcher Beitrag würde eine umfassende agrarwirtschaftliche Analyse und Vorausschau aufgrund der gegenwärtigen Situation verlangen. Eine solche Aufgabe könnte wiederum nur von einem Sachverständigenrat und nicht von einem Einzelnen bewältigt werden.
2. Meine kritischen Betrachtungen über die damaligen Vorgänge besagen nichts über heutige Verhaltensweisen, etwa vom DBV, von den Parteien oder von der Bundesregierung. Im Gegenteil, der Lernprozeß hat schon einige Früchte getragen.

Wenn ich dennoch auf die alten Vorgänge zurückkomme, so aus dem einzigen Wunsche, daß wir alle aus den Erfahrungen lernen und uns weiterhin um bessere Lösungen bemühen.

1 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 1)

Obwohl der EWG-Vertrag die Wirtschaft der Mitgliedsländer zum Gegenstand hat, so ist er doch nicht in erster Linie aus wirtschaftlichen, sondern vor allem aus politischen Motiven geschlossen worden. Dem Vertrag liegt die Konzeption zugrunde, daß die Mitgliedsländer nur durch ein enges Zusammenwirken den politischen und wirtschaftlichen Aufgaben, Schwierigkeiten und Fährnissen in der Zukunft gewachsen sein werden. Die Bundesrepublik Deutschland im besonderen suchte möglichst enge Verbindungen mit den europäischen Nachbarn, um aus der durch nationalsozialistische Gewaltherrschaft, Krieg und Kriegsfolgen herbeigeführten politischen Isolierung herauszukommen und ihrem guten Willen zu harmonischer Zusammenarbeit konkreten Ausdruck zu geben.

Abgesehen von unterschiedlichen Meinungen über das Wesen und die Erreichbarkeit einer politischen Union sehen alle Mitgliedsländer - die originären sechs und die potentiellen - in der Wirtschaftsunion ein wirkungsvolles Instrument zur Produktivitätssteigerung und Wohlfahrtsförderung. Die wirtschaftliche Integration spornt zu größeren Leistungen an, weil von ihr die günstigen Auswirkungen des Wettbewerbs, der Spezialisierung und der Massenproduktion verstärkt werden. Diese günstigen Auswirkungen kommen auf längere Sicht allen Ländern der Gemeinschaft, die sich diesen Aufgaben stellen, zugute. Dessen ungeachtet können aber einzelnen Wirtschaftszweigen, die mit der Bildung eines Gemeinsamen Marktes verstärktem Wettbewerb mit Preisdruck ausgesetzt werden, zunächst fühlbare Nachteile erwachsen.

Allerdings - und das wird im europäischen Wunschenken leicht übersehen - ist eine Zusammenfügung so bedeutender wirtschaftlicher Kapazitäten und Potentiale nicht ohne Problematik für das Verhältnis einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft zu den Drittländern außerhalb der Gemeinschaft. Die Mitgliedsländer der EWG haben mit den europä-

1) In Kraft getreten am 1. Januar 1958.

schen und außereuropäischen Drittländern mehr oder weniger intensive Handelsbeziehungen und außerdem besondere Verantwortung im Handel mit den Entwicklungsländern. Darüber hinaus bestehen politische Bindungen und Schutzabkommen, die unter handels- und wirtschaftspolitischen Diskriminierungen leiden und Beeinträchtigungen erfahren könnten.

Nicht zuletzt haben die Drittländer aus dem "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) vertragliche Rechte, die nicht ignoriert werden können. Hiernach ist z.B. eine regionale Zoll- oder Wirtschaftsunion nur dann GATT-konform, wenn ihr Außenhandelsschutz nicht höher ist als der vor dem Zusammenschluß. Ich erinnere an den sogenannten Hähnchenkrieg, der darin bestand, daß die USA die Verstärkung der Schutzmaßnahmen der EWG gegen Hähncheneinfuhren aus Drittländern aufgrund einer GATT-Regelung mit Zollerhöhungen für bestimmte Industriegüter einführen aus EWG-Ländern beantworten konnten. Die Mitgliedsländer sind somit auf die Zustimmung, zumindest auf die Duldung der EWG seitens der Drittländer bzw. des GATT angewiesen und müssen unter allen Umständen der Entstehung von Handelskriegen vorbeugen. Hieran ist besonders auch die Bundesrepublik Deutschland interessiert.

Der EWG-Vertrag selbst enthält demgemäß im Artikel 110 des Kapitels 3 im Hinblick auf die Handelspolitik die folgende Richtlinie:

"Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedsstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.

Bei der gemeinsamen Handelspolitik werden die günstigen Auswirkungen berücksichtigt, welche die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Staaten haben kann."

Daß der Artikel 110 nicht nur ein Lippenbekenntnis sein sollte, sondern als eine ernst zu nehmende Richtschnur des EWG-Vertrages zu gelten hat, wurde später noch durch folgenden Vorgang unterstrichen: Die Verordnung Nr. 46/64/EWG des Rats vom 30. April 1964 sah vor, in die Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen (VO 19, 20, 21, 22, 23) je einen Artikel aufzunehmen, wonach den in den Artikeln 39 - Ziele und Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik - und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen sei 1). Diese Bestimmung wurde dann auch in die 1967 erlassenen neuen Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen aufgenommen. So heißt es z.B. im Artikel 29 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide 2): "Bei der Durchführung dieser Verordnung ist zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen". Da die Regierungen und Parlamente der Vertragsländer der EWG sich ihres lebenswichtigen wirtschaftlichen und politischen Interesses am wachsenden zwischenstaatlichen Güteraustausch und an einer Vermeidung von Handelskonflikten bewußt waren, haben sie diesem Interesse in mannigfacher Weise Rechnung zu tragen gesucht. Dabei konnten sie von vornherein darauf hinweisen, daß ein durch die Wirtschaftsgemeinschaft gefördertes Wachs-

1) "Amtsblatt", Nr. 72 vom 9. Mai 1964, S. 1141/64.

2) "Amtsblatt", Nr. 117 vom 19. Juni 1967, S. 2280/67.

tum der beteiligten Volkswirtschaften nicht nur den Güteraustausch zwischen den Teilnehmerländern beträchtlich erhöhen, sondern direkt und indirekt auch auf die übrige Welt ausstrahlen würde, u.a. durch größere Bezüge von Rohstoffen für die Industrie sowie von Nahrungs- und Genußmitteln (namentlich tropischer und subtropischer Herkunft), aber auch von industriellen Fertigwaren und nicht zuletzt auch durch vermehrten Reiseverkehr.

Diese Erwartung steigender Einfuhren aus Drittländern hat sich in weitem Umfang erfüllt, wobei jedoch solche Agrargüter der gemäßigten Zone ausgenommen sind oder in Zukunft ausgenommen sein werden, die bei stagnierendem oder nur noch mäßig steigendem Verbrauch im Wirtschaftsgebiet der EWG reichlich oder gar überreichlich produziert werden.

Die Ausführung des EWG-Vertrages war in der Tat auf eine liberale Handelspolitik gerichtet (ausgenommen der Agrarsektor). Dementsprechend wurden der gemeinsame EWG-Zolltarif gegenüber Drittländern maßvoll gestaltet und für die 1967 abgeschlossene Kennedy-Runde im Rahmen des GATT beträchtliche Zollermäßigungen angeboten und bewilligt. Den Entwicklungsländern wurden darüber hinaus gewisse Einfuhrerleichterungen gewährt.

Im EWG-Vertrag ist vorgesehen, daß die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhalten, der Gemeinschaft assoziiert werden (Artikel 131). Dies hat u.a. zur Folge, daß die Zölle bei der Einfuhr von Waren aus diesen Ländern in die Mitgliedstaaten der EWG abgeschafft werden (Artikel 133). Mit anderen Drittländern wurden Assoziations- oder Präferenzabkommen abgeschlossen oder es wird noch darüber verhandelt, erleichterte Einfuhrmöglichkeiten zu gewähren.

Trotz dieser Bemühungen der EWG um eine liberale Handelspolitik kann nicht übersehen werden, daß die Drittländer, insbesondere auch die nord- und südamerikanischen Länder, darunter die für uns so wichtigen Vereinigten Staaten, ihre faktische Diskriminierung gegenüber den Mitgliedsländern der EWG zunehmend kritisch prüfen. Den Drittländern bot die EWG der Sechs zu Beginn ihrer praktischen Verwirklichung Mitte 1962 einen bedeutenden Agrarmarkt und noch dazu einen zahlungskräftigen Markt. Wenn das Vereinigte Königreich und die weiteren beitriftswilligen Länder hinzutreten, würde die Agrar- und Handelspolitik der EWG schlechthin entscheidend für die Exportmöglichkeiten von Agrarprodukten der gemäßigten Klimazone der übrigen Welt sein. Die Drittländer sehen durch die Bildung des Gemeinsamen Marktes ihren Anteil an den Einfuhrmärkten der EWG, insbesondere auch ihren Anteil am deutschen Markt, bedroht. Deshalb warnen sie vor einer Hochpreispolitik für Agrarprodukte in der EWG, die die Produktionsreserven innerhalb der EWG, besonders im flächenreichen Frankreich, verstärkt mobilisieren könnte, zumal in den bisherigen Niedrigpreisländern eine Erhöhung der Agrarpreise schon bei "mittleren" EWG-Preisen stattfindet.

Ich habe diese allgemeinen Ausführungen über den EWG-Vertrag vorangestellt, um zu zeigen, daß sich aus ihm bestimmte Konsequenzen ergeben, die man im Hinblick auf unser Thema wie folgt formulieren kann:

1. Der Vertrag legt den Mitgliedsländern auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der Agrarpolitik im besonderen

bindende Verpflichtungen auf und beschneidet die Autonomie der Mitgliedsländer zugunsten einer Gemeinschaftssouveränität. Ein einzelnes Mitgliedsland kann infolgedessen über die im Vertrag und in den auf ihm fußenden Verordnungen geregelten Fragen nicht mehr allein bestimmen, sondern nur noch mitbestimmen. Jedes Land kann seine Interessen nur noch soweit durchsetzen, wie es diese mit den Interessen der anderen Mitgliedsländer in Übereinstimmung zu bringen vermag. Mit dem Hinzutreten weiterer Mitgliedsländer verstärkt sich der vom Vertrag ausgehende Zwang zum Kompromiß.

2. Die Gemeinschaft muß bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen die lebenswichtigen Interessen der Drittländer am internationalen Gütertausch sowie ihre im GATT verankerten vertraglichen Bindungen berücksichtigen. Geschieht dies nicht, so gerät die EWG in die Gefahr handelspolitischer Verwicklungen, die, wie genügend schlechte Erfahrungen erwiesen haben, das politische Klima in den Beziehungen zur Außenwelt in Mitleidenschaft ziehen.

Diese Rücksicht ist um so mehr geboten, als von der Bildung einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft neben handelsschaffenden Wirkungen zwangsläufig auch beträchtliche handelsumlenkende Wirkungen ausgehen, die auf Teilgebieten die Exporte der Drittländer in die Gemeinschaft beeinträchtigen. Eine solche Substitution von bisherigen Einfuhren aus Drittländern durch Eigenproduktion wird besonders bei solchen Gütern stattfinden, deren Produktion innerhalb der Gemeinschaft im Verhältnis zur Verbrauchsentwicklung stark ausdehnungsfähig und gegen Einfuhren aus Drittländern stark geschützt ist. Dies gilt in besonderem Maße für Agrargüter der gemäßigten Klimazone, die schon vor der Errichtung der EWG, in erhöhtem Maße aber mit der Bildung gemeinsamer Agrarmärkte in der EWG, kritische Punkte der Handelspolitik geworden sind.

3. Innerhalb der Gemeinschaft verstärkt sich der Wettbewerb infolge des Wegfalls der innergemeinschaftlichen Zölle, der Mengenkontingente und sonstiger Handelsbeschränkungen. Das wird besonders dort fühlbar, wo mit relativ hohen Kosten produziert wird und Überschüsse anderer Gebiete der Gemeinschaft nunmehr ungehindert einfließen können. Besonders betroffen ist davon die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

2. Spezielle Bedeutung des EWG-Vertrages für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

Der Vertrag war, wie eingangs erwähnt, das Werk von Politikern, das Werk der großen Europäer - Adenauer, de Gasperi, Schuman und Spaak -, die einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker schaffen wollten. Ein Anfang dazu wurde gemacht mit den Zusammenschlüssen auf wirtschaftlichem Gebiet: 1952 mit der Montanunion der Sechs - Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Luxemburg - auf dem Gebiete von Kohle und Stahl und 1958 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Form einer Zoll- und Wirtschaftsunion unter Anerkennung der Supranationalität der Organe der Gemeinschaft (Die Versammlung, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof). Die Einbeziehung der Landwirtschaft war insofern etwas besonderes, als es wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslage 1) hinsichtlich der Agrarstruktur, Agrarpreispolitik

1) Vgl. hierzu: E. WOERMANN (28).

Agrarhilfen und Je-Kopf-Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und infolgedessen stark auseinanderlaufenden Interessen der Länder vorher in jahrelangen Bemühungen nicht gelungen war, einen europäischen "Green Pool" zu schaffen. Bezeichnend für die großen Schwierigkeiten, die Agrarinteressen mehrerer Länder auf einen Nenner gemeinsamer Regelungen zu bringen, ist u.a. die Tatsache, daß sich die allgemeinen Regelungen im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) nicht auf Agrarprodukte erstrecken. Es ist auch zu erinnern an die vielen, z.T. prohibitiven Beschränkungen, die im internationalen Handel und Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (namentlich mit solchen der gemäßigten Klimazone) bestehen, und an die endlosen Schwierigkeiten und diesbezüglichen Beschwerden in der internationalen Handelspolitik. Die Gründe hierfür sind bekannt, sie sind sozio-ökonomischer und politischer Art und brauchen hier nicht erneut dargelegt zu werden. So wurde die Einbeziehung der Landwirtschaft in die Gemeinschaft nur dadurch möglich, daß im EWG-Vertrag umfassende Marktorganisationen mit wirkungsvollen Schutzmaßnahmen sowie beträchtliche finanzielle Hilfen im "Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft" vorgesehen wurden. Überdies ergänzten sich die sechs Mitgliedsländer wirtschaftlich in gewisser Weise, sodaß jedes Land von dem Vertrag ein Überwiegen der Vorteile gegenüber den Nachteilen erhoffen konnte. Frankreich versprach sich von der EWG in erster Linie Absatzmöglichkeiten für die erwarteten Überschüsse aus seiner wachsenden und noch stark entwicklungsfähigen Agrarproduktion auf dem deutschen und auf dem italienischen Markt. Diese Hoffnung überdeckte dort die gleichzeitige Sorge vor der Konkurrenz der deutschen Industrie, die sich nach dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Abbau aller Handelsschranken innerhalb der Gemeinschaft erheblich verstärken mußte. Diese französische Sorge scheint inzwischen abgeklungen zu sein. Es hat sich dort wieder einmal gezeigt, daß ein größerer Leistungswettbewerb die Bemühungen um Modernisierung, Rationalisierung und Kostensenkung wirkungsvoll anspornen kann. Auch für Holland und Italien, Länder mit bedeutenden Agrarexporten, war die Sicherung des Agrarabsatzes in der Bundesrepublik Deutschland ein wichtiges Motiv für den Vertragsabschluß, aber sicherlich nicht das einzige. Beide Länder, ebenso wie Belgien und Luxemburg, erhofften vom Zusammenschluß größere Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung im Großmarkt der EWG.

Um es auf eine kurze Formel zu bringen: Die sechs europäischen Partnerländer entschlossen sich zur Bildung der Wirtschaftsgemeinschaft, um die aufsteigende wirtschaftliche Entwicklung der 1950er Jahre in Westeuropa und deren günstige Ausstrahlung auf die übrige Welt weiterhin zu sichern und um in der politischen Zusammenarbeit weiterzukommen.

Die Kehrseite der Medaille war jedoch, daß die deutsche Landwirtschaft nunmehr ihren bisher weitgehend geschützten Markt mit Partnerländern teilen mußte, die größere Agrarüberschüsse hatten und noch größere erwarten ließen, daß somit der Absatz der deutschen Landwirtschaft in verstärktem Wettbewerb mit den Lieferungen der Partnerländer geraten und realiter Preisabschläge hinnehmen mußte, sei es wegen notwendiger Kompromisse mit den Partnerländern und mit Drittländern (GATT!), sei es wegen sich anbahnender Überproduktion auf einzelnen Märkten. Besondere Belastungen ergeben sich für die deutsche Landwirtschaft dadurch, daß sie bis dahin vergleichsweise den höchsten Preisschutz genoß und ihr kaufkräftiger Inlandsmarkt die Eigenproduktion voll absorbieren konnte (Selbstversorgungsgrad in der BRD um 75 % einschl. und um 65 % ausschließlich der Einfuhr aus-

ländischer Futtermittel). Dieser gegenüber der EWG erheblich geringere Selbstversorgungsgrad gab der BRD in der Handelspolitik einen beträchtlichen Spielraum, der es ihr ermöglichte hatte, den Lieferwünschen der Handelspartner im Rahmen einer den Inlandsabsatz der eigenen Landwirtschaft im großen und ganzen ergänzenden und nicht ersetzenden Agrareinfuhr weitgehend entgegenzukommen. Auch dies mußte sich mit dem Wegfall aller Handelsschranken gegenüber den Partnerländern der EWG, deren Agrarüberschüsse überdies Absatz suchten, zwangsläufig ändern. Diese Datenänderungen mußten sich notwendigerweise mit der Zeit auf Preise und Einkommen der deutschen Landwirtschaft dämpfend auswirken. Die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklungen wurde von Vielen lange verkannt.

Die aus verschiedenen Gründen prekäre Lage der deutschen Landwirtschaft 1) wurde von allen Parteien des deutschen Bundestages anerkannt und führte im September 1955 zur Verabschiedung des "Landwirtschaftsgesetzes". In ähnlicher Weise, wie schon vorher in anderen Ländern, war damit eine gesetzliche Grundlage zur Stärkung der Landwirtschaft geschaffen worden. Die damit verfolgten Ziele waren im § 1 des Landwirtschaftsgesetzes wie folgt formuliert worden:

"Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden."

Hierauf glaubte sich die deutsche Landwirtschaft in ihren Gegenwartsorgen und Zukunftserwartungen verlassen oder auch berufen zu können. Die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie im Artikel 39 des EWG-Vertrages formuliert ist, suchte den Belangen der Landwirtschaft der einzelnen Länder ebenfalls Rechnung zu tragen, betonte allerdings gleichzeitig, daß die angestrebte Erhöhung des landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens von der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft abhängt und "daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt". Dieser Passus war nicht als Leerformel gedacht, er sollte vielmehr andeuten, daß die Agrarpolitik die Interessen der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen habe.

1) Gründe und Charakteristik der in den meisten Ländern bestehenden sogenannten Einkommensdisparität können hier nicht abgehandelt werden, man muß aber damit vertraut sein, wenn man die deutsche und auch die EWG-Agrarpolitik verstehen und beurteilen will. Hierüber gibt es eine sehr umfangreiche in- und ausländische Literatur. Vgl. u.a.: A. HANAU (10).

3 Chronologische Darstellung des Zustandekommens des Beschlusses

vom 15. Dezember 1964 zur Getreidepreisangleichung in der EWG 1)

In der EWG-Verordnung Nr. 19 vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide 2), die die Billigung der deutschen Bundesregierung gefunden hatte, war bereits eine schrittweise Annäherung der zunächst - ab Wirtschaftsjahr 1962/63 - unterschiedlichen nationalen Richtpreise für Getreide vorgesehen, damit am Ende der Übergangszeit ein gemeinsamer Richtpreis erreicht werde. Die dazu jährlich zu fassenden Beschlüsse sollten vom Ministerrat während der zweiten Stufe (1962-1965) einstimmig und danach (1966-1969), so hieß es damals im Artikel 6, Ziffer 4, der VO Nr. 19, mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden.

Der nächste wesentliche Schritt war der Vorschlag der EWG-Kommission vom November 1963, die Getreidepreise in einem Zug auf mittlerem Niveau der damaligen nominellen Getreidepreise der Mitgliedsländer ab Wirtschaftsjahr 1964/65 festzusetzen. Während der Übergangszeit, also bis Ende 1969, sollten die landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD, in Italien und Luxemburg dafür einen Ausgleich bekommen. Dieser "Mansholt-Plan" fand aus unterschiedlichen Gründen zunächst nicht die Zustimmung der Mitgliedsländer. Es wurde jedoch im Dezember 1963 der Ratsbeschluß gefaßt, daß über die Getreidepreise für 1964/65 bis zum 15. April 1964 entschieden werden müsse.

Der Kommissionsvorschlag vom November 1963 stieß beim Deutschen Bauernverband und bei den agrarpolitischen Sprechern der damaligen Bonner Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP) und sogar im Bundestag (Sondersitzung am 19.3.1964) auf Ablehnung. Der Bundesernährungsminister Schwarz nahm zunächst eine ausweichende Position ein, ebenso Bundeskanzler Erhard, der am 16. Oktober 1963 Adenauer abgelöst hatte. Erhard gab jedoch kein Versprechen mehr für die Aufrechterhaltung der Getreidepreise. Bundeskanzler Adenauer hatte auf den Kundgebungen des Deutschen Bauerntages 1962 und noch 1963 versprochen, die deutschen Getreidepreise nicht zu senken.

Da Erhard als früherer Wirtschaftsminister die gesamtwirtschaftlichen Vorteile und zwingenden handelspolitischen Konsequenzen der EWG kannte, wußte er, daß es ihm und seiner Regierung oblag, die Getreidepreisfrage zu lösen. Ihm stand auch vor Augen, daß - nach der damals noch gültigen Vertragsregelung - ab 1. Januar 1966 die Bundesregierung im Ministerrat überstimmt und u.U. zur Annahme eines noch niedrigeren Getreidepreises als im Mansholt-Vorschlag oder zum Verzicht auf Ausgleichszahlungen aus dem EWG-Garantiefonds gezwungen werden könnte. Dies alles war dem Bundeskanzler wahrscheinlich auch durch eine von ihm angeforderte Stellungnahme der vier Staatssekretäre (des AA, des BMF, des BMWi und des BML) vom Februar 1964 nahegebracht worden.

Am 14. April 1964 verlangte der deutsche Bundesernährungsminister Schwarz im Ministerrat, die Getreidepreise für 1964/65 auf dem Stand von 1963/64 zu belassen und erst noch mehrere Aspekte der Getreidepreisangleichung zu prüfen (Regionalisierung, Interventionsregelung,

-
- 1) In diesem Abschnitt folge ich namentlich hinsichtlich der Fakten weitgehend der Darstellung von E. FREISBERG (8, S.124-187).
 - 2) "Amtsblatt", Nr. 30 vom 20. April 1962, S.933/62.

Ausgleichsmaßnahmen u.a.m.). Außerdem forderte Schwarz, eine etwaige Preisregelung mit einer Revisionsklausel zu verbinden, damit einem Kaufkraftschwund Rechnung getragen werden könne. Auf Wunsch des Ministerrates legte die Kommission am 12. Mai 1964 eine überarbeitete Fassung des Getreidepreisvorschlages vor, in der die Vereinheitlichung der Preise um zwei Jahre auf 1966/67 verschoben wurde. Der Ministerrat beschloß jedoch am 12. Juni 1964, über die Getreidepreise erst bis zum 15. Dezember 1964 zu entscheiden und die Preise für das Wirtschaftsjahr 1964/65 wie im Vorjahr festzusetzen.

Nach der mehrfachen Vertagung der Preisangleichung wuchs die Ungeduld namentlich des französischen Partners, der überdies durch den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag der deutschen Regierung besonders verbunden war. Der französische Präsident, General de Gaulle, drohte schließlich am 21. Oktober 1964 mit der Einstellung der französischen Beteiligung an der EWG, falls der gemeinsame Markt nicht so organisiert werde, wie es beschlossen worden sei. Dieser Drohung fehlte es zwar an vertraglicher Substanz, denn der Vertrag gab keine Möglichkeit zum Ausscheiden; eine zeitweise Blockierung seiner Durchführung mußte aber wirtschaftlich und politisch lähmend wirken. Die Drohung stieß daher auf kein Verständnis bei den Partnern und bei der Kommission. Schließlich brauchte laut EWG-Vertrag die Ausarbeitung der gemeinsamen Agrarpolitik erst bis zum Ablauf der Übergangszeit Ende 1969 zu erfolgen. Seitens der französischen Regierung wurde aber zugleich auf den Zusammenhang zwischen einheitlichem Getreidepreis und der Aussicht auf einen erfolgreichen Verlauf der Kennedy-Runde hingewiesen, woran wiederum der Bundesrepublik aus wirtschaftlichen und politischen Gründen besonders gelegen war. Ferner erklärte der französische Außenminister Couve de Murville vor dem außenpolitischen Ausschuß der französischen Nationalversammlung, daß die Frage der politischen Union Europas weiter an eine befriedigende Lösung der konkreten Probleme des Gemeinsamen Marktes, insbesondere auf dem Gebiet der Landwirtschaft, gebunden sei.

In der deutschen Regierungskoalition ließ sich die FDP in ihrer Ablehnung der Getreidepreissenkung zunächst aber noch nicht beirren. Die CDU begann schwankend zu werden, u.a. weil das Europäische Parlament in einer Resolution vom 22. Oktober 1964 den Ministerrat der EWG aufforderte, das gemeinsame Getreidepreinsniveau festzusetzen. Nach FREISBERG (8, S.170) hatten zum ersten Mal die Mitglieder der deutschen Koalitionsparteien, die Abgeordnete des Europäischen Parlaments waren, gegen die Richtlinien ihrer Parteien gestimmt. (Die "europäischen" SPD-Abgeordneten lagen schon seit ihrer Erklärung vom 28. März 1963 auf dieser Linie).

Die deutsche Bundesregierung wollte die europäische Zusammenarbeit nicht beeinträchtigen oder gar aufs Spiel setzen und konnte daher in dieser Situation konkrete Entschlüsse in der Getreidepreisfrage nicht länger hinausschieben. Dies wurde ihr auch von Altbundeskanzler Adenauer angeraten, der sich im Benehmen mit Erhard im November 1964 selbst um einen Ausgleich mit de Gaulle bemühte und ihm die deutsche Zustimmung zur Vereinheitlichung der Getreidepreise versprach, womit der Weg für den gemeinsamen Agrarmarkt freigelegt wurde (8, S.171).

Nachdem die deutsche Bundesregierung und die Regierungsparteien immer wieder den Bauern und ihrem Berufsverband das Festhalten am deutschen Getreidepreis zugesagt hatten, bemühten sie sich nunmehr um deren Zustimmung zu der nun doch unvermeidbar gewordenen Preissenkung. Um diese zu erreichen, empfing Bundeskanzler Erhard am

13. November 1964 Präsident Rehwinkel zu Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung. Diese Verhandlungen führten dann bis Ende November 1964 zu einer Abrede, die der deutschen Landwirtschaft für eine von deutscher Seite anzubietende Preissenkung ab Wirtschaftsjahr 1967/68 auf 440 - 450 DM je t Weizen (gegen bisher 475 DM) und entsprechend zu senkenden Futtergetreidepreisen bestimmte Kompensationen in Aussicht stellte. Diese bestanden einmal in einem Einkommensausgleich als vollem Verlustausgleich für die bis zum Ende der Übergangszeit verbleibenden drei Wirtschaftsjahre 1967/68 - 1969/70, und zwar derart, daß dieser, soweit er nicht aus dem EWG-Fonds bezahlt werden würde, aus dem deutschen Haushalt beigesteuert werden sollte. Zum anderen sollten, wie Rehwinkel es forderte und nannte, zwecks "Vorfeldbereinigung" für 1965 840 Mill. DM und für die weiteren vier Jahre 1966-69, also bis zum Ende der vertraglichen Übergangszeit, jährlich etwa 1 Mrd. DM (zusätzlich zu den Mitteln gemäß § 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955) für "Anpassungshilfen" in den Bundeshaushalt eingesetzt werden. Diese Anpassungshilfen sollten den landwirtschaftlichen Betrieben die beschleunigte Eingliederung in den Gemeinsamen Markt der EWG ermöglichen. Darauf konnte Bundeswirtschaftsminister Schmücker am 1. Dezember 1964 im Ministerrat die Erklärung abgeben, daß die Bundesregierung damit einverstanden sei, den deutschen Getreidepreis zu senken, damit ein gemeinsames Preisniveau herbeigeführt und damit der entscheidende Schritt zur Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarktes getan werden könne 1). Der deutsche Bundesernährungsminister Schwarz schlug anschließend u.a. einen Grundrichtpreis für Weizen von DM 440 je t ab 1. Juli 1967 vor, gegenüber dem bisherigen Preis von 475 DM und dem Mansholt-Vorschlag von 425 DM. Außerdem verlangte Schwarz als Einkommensausgleich für die Bauern jährlich 700 Mill. DM ohne Degression bis zum Ende der Übergangszeit gegenüber einem degressiven Ausgleich von 560 Mill. DM für 1967/68, 374 Mill. DM für 1968/69 und 187 Mill. DM für 1969/70 nach dem Vorschlag der Kommission. Weiterhin kündigte Schwarz beträchtliche nationale Beihilfemaßnahmen für die deutsche Landwirtschaft an. Am 2.12.1964 gab die Bundesregierung vor dem Bundestag eine entsprechende Erklärung ab.

Im Interesse einer engen europäischen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet hatten sich Bundesregierung, Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP) und der Deutsche Bauernverband in letzter Stunde doch noch über eine den Partnern in der EWG anzubietenden Lösung geeinigt.

Damit war die Sache aber noch nicht im EWG-Ministerrat entschieden. Hier folgten erst noch die entsprechenden Verhandlungen, die schließlich am frühen Morgen des 15. Dezember 1964 zu folgendem Beschluß führten, soweit die BRD speziell betroffen wurde:

1. Senkung der deutschen Getreidepreise (Grundrichtpreise) ab Wirtschaftsjahr 1967/68, und zwar für
 - Weichweizen von 475,50 auf 425 DM je t,
 - Gerste von 412,00 auf 365 DM je t,
 - Roggen von 432,50 auf 375 DM je t.

1) Vgl. E. FREISBERG (8, S.134/5) und "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 180 vom 8.12.1964, S. 1659/60.

2. Degressive Ausgleichszahlungen an die BRD aus dem Garantiefonds der Gemeinschaft

1967/68 560 Mill. DM,
1968/69 374 Mill. DM,
1969/70 187 Mill. DM.

3. Vor dem 1. Juli 1966 überprüft der Rat auf der Grundlage eines Berichts der Kommission, der auch die Kosten und Preise behandelt, die festgesetzten Grundrichtpreise, um sie auf Vorschlag der Kommission erforderlichenfalls der inzwischen eingetretenen Entwicklung anzupassen.

Die deutsche Delegation unter Leitung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Schmücker hatte nolens volens diesen Preisen zugestimmt, die noch unter jenen lagen, die in den vorangegangenen Abreden mit dem Bauernverband ins Auge gefaßt worden waren. Schmücker hatte sich hierzu von Bundeskanzler Erhard ermächtigen lassen. Bundesernährungsminister Schwarz, der sich in dieser entscheidenden Sitzung vom 13. - 15. Dezember 1964 in Brüssel zunächst von Staatssekretär Hüttebräuker hatte vertreten lassen, war von dieser Wendung selbst vollkommen überrascht worden. Er fuhr sofort nach Brüssel, traf dort aber erst ein, als die Entscheidung schon gefallen war. Schwarz und der führende Agrarpolitiker der CDU, Detlef Struve, konnten den Bundeskanzler nicht mehr umstimmen. Erhard wollte den "Durchbruch nach Europa", wie er das Ergebnis aus deutscher und europäischer Sicht beurteilte. Schwarz blieb dennoch bis zum Ende der Legislaturperiode im Amt, er wollte aber nach der Bundestagswahl von 1965 nicht mehr für das Amt des Bundesernährungsministers kandidieren. Im Grunde hatte er diese Entwicklung wohl als unvermeidlich erkannt, wenn er sie auch nicht selbst vertreten 1) und als ein "Capri" in die Geschichte eingehen wollte.

4 Anlaß und Auftrag für das sogenannte Professorengutachten von 1962 1) sowie Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gutachter-
ausschusses

Da zu Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik die bis dahin auf nationalstaatlicher Basis gebildeten und gesteuerten Preise von Land zu Land sehr unterschiedlich waren, war die Annäherung und schließliche Vereinheitlichung der Agrarpreise eine planvoll zu lösende Aufgabe der EWG. Im Rahmen dieser Aufgabe mußte insbesondere eine Entscheidung über die Höhe des anzustrebenden und anzusteuernenden gemeinsamen Preisniveaus für Getreide getroffen werden. Für die deutschen Landwirte war diese Frage von besonderer Bedeutung, weil die deutschen Getreidepreise, insbesondere die deutschen Preise für Futtergetreide, im Vergleich mit denen in anderen EWG-Ländern relativ hoch lagen (vgl. die Übersicht). Die hierin liegende Problematik war frühzeitig von Agrarwissenschaftlern und führenden Vertretern des Deutschen Bauernverbandes erkannt und publizistisch behandelt worden (vgl. hierzu die im Gutachten, S. 13/14, angeführten Arbeiten). So wurden die an der Agrarpolitik interessierten Kreise, insbesondere auch die von ihr betroffenen Landwirte, und darüber hinaus die Öffentlichkeit frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß die Agrarpreissetzung und

1) Vgl. "Bulletin" der Bundesregierung, Nr. 187 vom 18.12.1964, S. 1722.

2) Im weiteren Text als "Gutachten" zitiert.

Übersicht: Erzeugerpreise 1) für landwirtschaftliche Produkte 1958/59
in den EWG-Ländern (DM je 100 kg)

	Weizen (Weich-)	Gerste (Futter-)	Milch		Schlacht- rinder	Schlacht- schweine	Eier
			als solche	3,7 vH Fett 2)			
Belgien	39,1	31,8	25,0	30,4	170	186	301
Deutschland (BR)	42,1	37,4	33,3	32,3	193	241	322
Frankreich	28,8	23,3	26,0	28,5	167	205 4)	264
Italien	42,5	30,9 3)	31,5	32,8	216	231	333
Luxemburg	47,5	-	37,9	37,9	201	252	-
Niederlande	31,9	27,4	31,0	31,0	193	198	215

- 1) Erlöspreise = Durchschnittswert aller Qualitäten des betreffenden Produkts.
- 2) Umrechnung des Milchpreises für jeweiligen Fettgehalt (als solche) auf 3,7 vH Fett für Deutschland, Frankreich und Italien aus dem Butterpreis, für übrige Länder direkt aus dem Milchpreis.
- 3) Gerste insgesamt; vergleichsweise betragen die Maispreise (Hauptfuttergetreide in Italien): 1958/59 DM 29,15; 1959/60 DM 28,18.
- 4) Nur 1. Qualität, Paris (La Villette).

Quelle: EWG, Generaldirektion Landwirtschaft, Abt. Bilanzen und Studien,
Reihe B, Nr. 2, Juni 1961.

Agrarpreisbildung in einem gemeinsamen Markt der EWG beträchtliche Auswirkungen auf das deutsche Agrarpreisniveau und damit auch auf die Einkommensgewinnung im Agrarsektor der Bundesrepublik Deutschland haben würde. Nach Vorschlägen der EWG-Kommission sollten die staatlich festgesetzten Preise der Grundprodukte (Weizen, Futtergerste, Zuckerrüben) zunächst in der Weise angenähert werden, daß die Hochpreisländer ihre Preise schrittweise senkten und die Niedrigpreisländer ihre Preise in gleicher Weise erhöhten. Der vorwiegende Tenor der deutschen Veröffentlichungen ging daher dahin, daß die voraussichtliche Entwicklung von Preisen und Einkommen für die deutsche Landwirtschaft Beeinträchtigungen mit sich bringen würde, es gab jedoch auch einzelne Stimmen, die von den günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschaftsintegration große indirekte Vorteile für den Agrarsektor erwarteten oder sich von der Mobilisierung von Rationalisierungsreserven in der Landwirtschaft sogar einen Ausgleich für etwaige Preissenkungen versprachen. Im Hinblick auf die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik und für die Wirtschaftsintegration zu treffenden Entscheidungen schien eine fundierte Klärung der anstehenden Fragen dringend geboten. "In dem gemeinsamen Bestreben, diese Erörterungen auf sachliche Grundlage zu stellen" - so lautet die Präambel des Gutachtens - "sind Herr W. Schwarz, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, und Herr Dr. S.L. Mansholt, Vizepräsident der EWG-Kommission, im Frühjahr 1961 übereingekommen, einen Ausschuß von Wissenschaftlern damit zu betrauen, ein Gutachten auszuarbeiten".

Den Gutachtern wurde die Behandlung der folgenden Fragen aufgegeben:

"In dem Gutachten sollen die bereits vorliegenden Untersuchungen über diese Frage kritisch gewürdigt werden; insbesondere soll der Aussagewert beurteilt werden, der ihren Ergebnissen im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung, die angewandte Methode und das verwandte Zahlenmaterial zukommt.

Das Gutachten soll weiter zeigen, wie der Gutachterausschuß die Auswirkungen abschätzt und beurteilt, welche die schrittweise Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere eine Senkung des deutschen Agrarpreisniveaus im Zuge der Angleichung der Agrarpreise in den Mitgliedsländern, auf die Entwicklung der Einkommensverhältnisse in der westdeutschen Landwirtschaft im ganzen und in ihren einzelnen Bereichen haben könnte".

Als Gutachter berufen wurden von Bundesminister Schwarz: vier Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, die Professoren Hanau (Göttingen), Niehaus (Bonn), Plate (Braunschweig-Völkenrode) und Woermann (Göttingen); von Vizepräsident Mansholt: vier wissenschaftliche Berater der EWG-Kommission, die Professoren Bandini (Perugia-Italien), Moeller (München), Priebe (Frankfurt/M.) und Schouten (Tilburg-Niederlande).

Über die Arbeitsweise des Gutachterausschusses ist zu sagen, daß in den Beratungen hart, ja sehr hart diskutiert wurde. Obwohl einzelne Gutachter schon vorher eigene Standpunkte zur Sache vertreten hatten, waren sie doch offen für neue Argumente und Gesichtspunkte, die im Gutachterausschuß vorgebracht wurden. Als Ergebnis wurde ein Gutachten abgeschlossen, das von allen Gutachtern angenommen worden ist (9).

5. Methode, Ergebnisse und Verbreitung des Gutachtens

Um die Auswertung und Behandlung des Gutachtens in der öffentlichen Diskussion und Meinungsbildung verstehen und würdigen zu können, muß ich zunächst einige Kernpunkte aus dem Inhalt vorausschicken.

5.1 Zur Methode

Hier muß ich mich auf den Hinweis auf zwei wesentliche Punkte beschränken:

- a) Auf Grund eingehender Vorarbeiten von R. PLATE, E. WOERMANN und D. GRUPE (18) konnte dem Gutachten ein Modell zugrundegelegt werden, das ausgehend von 1958/59 Erlöse, Aufwand und Betriebseinkommen im Agrarsektor für 1965, 1970 und 1975 abschätzte. Weiterhin wurde die Zahl der landwirtschaftlichen Vollarbeitskräfte abgeleitet, die bei prozentual gleicher Steigerung der Einkommenserwartungen wie in der Volkswirtschaft aus dem vorgeschätzten Betriebseinkommen entlohnt werden könnte.
- b) Hinsichtlich der Erzeugerpreise wurden zwei Annahmen gemacht. Hierzu heißt es im Gutachten:

"Hypothesen über das künftige Agrarpreisniveau und Schätzung des Agrarpreisgefüges

33. Bezüglich der Preisentwicklung wird von zwei Hypothesen ausgegangen. Die erste (Preishypothese I) geht davon aus, daß im Zuge der Bildung des Gemeinsamen Agrarmarktes die staatlich manipulierten Preise der Grundprodukte, insbesondere die Getreidepreise, auf einem Niveau angeglichen werden, das etwa in der Mitte zwischen den bisherigen Preisen in den sechs Ländern liegt, und daß die Subventionen für Erzeugnisse und Produktionsmittel der Landwirtschaft fortfallen. Dies ist lediglich eine Arbeitshypothese zur Durchrechnung des Modells. Es handelt sich also weder um einen Vorschlag der EWG-Kommission oder des Gutachterausschusses noch um eine von der deutschen Bundesregierung akzeptierte Diskussionsgrundlage.

Die zweite Annahme (Preishypothese II) unterstellt, daß die EWG nicht gebildet und die landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik im nationalen Rahmen weitergeführt worden wäre.

Alle Preise, die in diesem Zusammenhang genannt werden, sind als Realpreis in DM mit Kaufkraft von 1958/59 zu verstehen. Sollte sich die Kaufkraft des Geldes vermindern, das allgemeine Preisniveau also steigen - wie es seither schon in gewissem Umfange der Fall war - , so müßte dies in der Modellrechnung durch eine entsprechende nominelle Erhöhung der angenommenen Agrarpreise berücksichtigt werden (vgl. Ziffer 6)."

5.2 Ergebnisse

Was in diesem Zusammenhang interessiert, sind die Aussagen des Gutachtens:

1. Hinsichtlich der Entwicklung des Betriebseinkommens, und zwar
 - a) bei Fortgeltung der deutschen Realpreise von 1958/59,
 - b) bei Annahme mittlerer "EWG-Preise".

Für 1975/76 ergab sich unter der Annahme b) ein um nicht weniger als 2 Mrd. DM vermindertes Betriebseinkommen gegenüber a).

2. Hinsichtlich der Zahl der Vollarbeitskräfte, wenn deren "Entlohnung" Schritt halten sollte mit der in der Volkswirtschaft erwarteten Zuwachsrate des Je-Kopf-Einkommens. Hier ergab sich von 1958/59 bis 1975/76 unter obiger Annahme
- a) eine Abnahme von 2,6 auf 1,8 Mill. und unter obiger Annahme
 - b) eine Abnahme von 2,6 auf 1,55 Mill. Voll-AK.

Ich brauche hier nicht näher darauf einzugehen, inwieweit sich die Annahmen und Ableitungen im Gutachten bestätigt haben. Hierüber hat schon R. PLATE berichtet (19). Dort ist über die bis dahin schon nachprüfbare Entwicklung der Daten in der Zusammenfassung nachzulesen (S. 201):

"Wenn auch bei einzelnen Positionen die Vorschätzungen stärker von den tatsächlichen Werten abweichen, so wurde die Gesamtentwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs, der Agrarproduktion, des Sachaufwands der Landwirtschaft sowie des landwirtschaftlichen Einkommens und des Arbeitskräftebesatzes sehr exakt prognostiziert. Dies erklärt sich dadurch, daß zu der Zeit, als das Gutachten angefertigt wurde, der Anpassungsprozeß der Landwirtschaft bereits in vollem Gange war und von den Gutachtern gründlich analysiert wurde".

Ich führe dies lediglich deshalb an, um darzutun, daß es sich bei dem Gutachten um eine methodisch durchdachte und für die Wirtschaftswirklichkeit durchaus relevante Ausarbeitung gehandelt hat, die eine Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen hätte abgeben können. Dies galt insbesondere auch hinsichtlich der Gesichtspunkte, die von den Landwirten als den Betroffenen zur Wahrung ihrer legitimen Interessen vorzubringen waren. Denn in dem Gutachten wurden die auf die deutsche Landwirtschaft zukommenden Beeinträchtigungen und verschärften Anpassungszwänge erkannt und deutlich herausgearbeitet. Die Gutachter begnügten sich dabei nicht mit der Verbreitung von "Erkenntnissen". Sie schlugen nach Darlegung der für die deutsche Landwirtschaft ungünstigen Folgen einer ins Auge zu fassenden realen Senkung des deutschen Agrarpreinsniveaus - unter Hinweis auf die Ziele des Deutschen Landwirtschaftsgesetzes von 1955 und des EWG-Vertrages (Artikel 39) - außer gezielten wirtschaftlichen und sozialen Anpassungshilfen auch eine direkte Einkommensübertragung auf längere, aber infolge zwingender Bestimmungen des EWG-Vertrages, begrenzte Zeit vor. Hierdurch sollte nach Ansicht der Gutachter ein Bruch der landwirtschaftlichen Einkommensentwicklung verhindert und der Anpassungsdruck gemildert werden (vgl. Abschnitt 86 des Gutachtens, S. 83/85). Die Notwendigkeit hierfür wurde im Gutachten folgendermaßen dargelegt:

"Im ganzen ist zu sagen: Es bestehen zwar noch beträchtliche Möglichkeiten zur Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, jedoch setzen weitere Produktivitätsfortschritte leistungsfähige Betriebsgrößen sowie zunehmend höhere unternehmerische Leistungen der Betriebsinhaber, vielfach auch die Mitwirkung von Fachkräften voraus. Schließlich ist die Entwicklung rationeller Absatz- und Vertriebsysteme in Anpassung an die umwälzenden Veränderungen in der Art der Vermarktung der Nahrungsgüter, die teilweise noch in den Anfängen steht, in Betracht zu ziehen. Die Erschließung von Produktivitätsreserven läßt sich daher nicht über ein gewisses Maß hinaus beschleunigen. Ein Teil der älteren Generation der Landwirte (und auch der Landarbeiter) wird den hohen Anforderungen, welche die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen an die Betriebsführung stellen, schwerlich zu

entsprechen vermögen. Man wird daher über einen Zeitraum, der mit etwa 15 Jahren - also einer halben Generation - nicht zu reichlich bemessen sein dürfte, mit besonderen Anpassungsschwierigkeiten rechnen müssen". (Vgl. letzter Absatz von Abschnitt 82 des Gutachtens, S. 80/81).

Erläuternd möchte ich hinzufügen, daß Produktivitätsgewinne in der Landwirtschaft, die eine Kompensation für Preissenkungen darstellen können, in dieser Situation primär dazu erforderlich sind, die landwirtschaftlichen Einkommen mit der volkswirtschaftlichen Produktivitäts- und Einkommenssteigerung gleichziehen zu lassen. Der Kuchen kann nicht zweimal gegessen werden.

Die damals - 1962 - vorgeschlagenen gezielten wirtschaftlichen und sozialen Anpassungshilfen beinhalten bereits wesentliche Elemente der heutigen agrarpolitischen Programme (vgl. Abschnitt 83 des Gutachtens).

Im Gutachten werden außerdem manche Thesen, die negative Auswirkungen einer Preisangleichung in der EWG für den deutschen Agrarsektor verneint hatten, richtig gestellt. Dies gilt insbesondere für die These, daß eine Herabsetzung der Getreidepreise zu erhöhten Gewinnen in der tierischen Veredlungserzeugung führen würde 1).

Auch eine andere Spielart von Diskussionsbeiträgen vor Erstattung des Gutachtens fand Richtigstellung und Widerlegung: Mit wachsender Bevölkerung und zunehmendem Verbrauch bei steigendem Realeinkommen der Konsumenten würden sich die Verkaufserlöse für die ebenfalls zunehmende Agrarproduktion erhöhen und damit eine evtl. Preissenkung wettmachen, ja überkompensieren. In dieser Rechnung war jedoch übersehen worden, daß für die in der Landwirtschaft Tätigen im volkswirtschaftlichen Wachstum ebenfalls ein steigender Einkommensanspruch einzusetzen war (was natürlich im Gutachten geschehen ist). Schließlich sei noch einmal betont, daß im Gutachten keine Aussagen über Nominalpreise gemacht worden sind, sondern nur über Realpreise; damit war negativen Auswirkungen einer evtl. Geldentwertung Rechnung getragen.

5.3 Verbreitung des Gutachtens

Seinem Wesen nach war das Gutachten eine Entscheidungsunterlage für die Regierung und das Parlament und gleichzeitig für die EWG-Kommission und den Ministerrat der EWG. Natürlich sollte es auch eine Information für alle an der Agrarpolitik Interessierten und für die Agrarpolitik verantwortlichen Institutionen sein. An diesen Empfängerkreis dachten die Gutachter in erster Linie. Da die Frage der Preisangleichung in der EWG mittlerweile zu einer äußerst aktuellen Streitfrage in der öffentlichen Diskussion geworden war, entschlossen sich die Auftraggeber zur Veröffentlichung des Gutachtens. Damit konnte es allgemein bekannt werden, was - wie sich bald zeigte - keineswegs gleichbedeutend damit war, daß alle Parlamentarier, Funktionäre des Deutschen Bauernverbandes und praktischen Landwirte, die an dem Thema interessiert oder sogar von einer evtl. Preisangleichung betroffen waren, das Gutachten oder das gleichzeitig veröffentlichte Sonderheft 14 etwa gelesen hätten. Ein eingehendes Studium der von

1) Dies war auch schon früher auseinandergesetzt worden; vgl. A. HANAU (11, S.140).

wissenschaftlicher Seite vorgelegten Ausarbeitungen erfolgte offensichtlich nicht einmal von der Mehrzahl derjenigen, die sich in der Agrarpresse oder auf landwirtschaftlichen Versammlungen zu diesem Fragenkreis äußerten, sonst hätten diese Verlautbarungen anders lauten müssen.

Um eine verständnisvolle Aufnahme des Gutachtens in der Öffentlichkeit zu erreichen, hatten die Gutachter in einer ersten internen Diskussion der Ergebnisse mit den Auftraggebern - Bundesminister Schwarz und EWG-Kommissar Dr. Mansholt - , die am 17. September 1962 in Brüssel stattfand, dringend empfohlen,

1. dem Gutachten eine kurze Zusammenfassung und Erläuterung beizugeben, um zu vermeiden, daß durch ein einseitiges Herausstellen von Teilergebnissen eine unabgewogene oder gar verzerrte Darstellung des Inhalts verbreitet würde (dieser Empfehlung wurde entsprochen);
2. eine Pressekonferenz einzuberufen, die den Journalisten Gelegenheit geben sollte, Fragen zu stellen und gewünschte Interpretationen zu bekommen;
3. eine Aussprache mit den führenden Persönlichkeiten des Bauernverbandes zu arrangieren, um die einschlägigen Probleme und kritischen Fragen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung unmittelbar diskutieren und Mißverständnisse ausräumen zu können. Von einer solchen Aussprache erhofften wir die Schaffung einer Atmosphäre des Zusammenwirkens von Wissenschaft, Praxis, Regierung und Parlament zur rationalen Bewältigung der anstehenden Aufgaben. Dieses Zusammentreffen sollte vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als dem Initiator des Gutachtens arrangiert werden. Wegen der bereits bestehenden und inzwischen verschärften Spannungen zwischen dem Deutschen Bauernverband und den Organen der amtlichen Agrarpolitik ließ sich die von den Gutachtern gewünschte Aussprache jedoch nicht zustande bringen.

Die Pressekonferenz hat am 10. Oktober 1962 im BML stattgefunden. Bundesminister Schwarz und sein Staatssekretär Hüttebräuker sowie die vom BML berufenen Gutachter waren anwesend. Aus Termingründen war die EWG-Kommission nicht vertreten, man hatte aber eine weitere Verschiebung des bei vollen Terminkalendern schwierig abzustimmenden Termins nicht für opportun gehalten. - Der Verlauf der Pressekonferenz ließ befürchten, daß - obwohl die Fakten, Projektionen und Folgerungen keineswegs neu und überraschend sein konnten - das Gutachten auf die Betroffenen beunruhigend wirken würde. Zum ersten Mal waren nämlich die Konsequenzen des EWG-Vertrages für die deutsche Landwirtschaft in aller Deutlichkeit rational und ohne Schönfärberei von einem unabhängigen Sachverständigen-Team aufgezeigt und interpretiert worden. Erstaunlich und in keiner Weise vertretbar war, daß die im Gutachten mit aller Konsequenz empfohlenen Kompensationen zu Gunsten der Landwirtschaft zwecks möglicher Vermeidung nachteiliger Auswirkungen der Preisanpassung in den Verlautbarungen der landwirtschaftlichen Gremien und der dem Deutschen Bauernverband nahestehenden Agrarpresse weitgehend weggelassen wurden, ein Vorgehen, das sicherlich eine schockierende Wirkung des Gutachtens, wenn nicht ausgelöst, so doch verstärkt hat.

6 Durch das Gutachten ausgelöste Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes sowie einige kritische Betrachtungen zur agrarpolitischen Willensbildung im Fall der Getreidepreisangleichung in der EWG

6.1 Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes

Der Deutsche Bauernverband hatte schon frühzeitig befürchtet, daß der EWG-Vertrag eine Angleichung der Agrarpreise zur Folge haben könnte. Er stellte daher vorsorglich die Forderung auf, daß die anderen Mitgliedsländer ihre Preise auf das höhere deutsche Niveau heraufsetzen müßten. "Wir sind auf alle Fälle kompromißlos gegen Senkungen der bisherigen deutschen Getreidepreise und des deutschen Preisniveaus" - so formulierte Präsident REHWINKEL diesen Standpunkt schon in einer Rede auf der Jahresversammlung des Verbandes Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten am 27. September 1960 in Hamburg (20). Er begründete diese Forderung vor allem (1) mit der bereits bestehenden Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft, (2) mit der durch eine Preissenkung für Getreide und andere Agrarerzeugnisse eintretenden starken Einkommensminderung, die weder wirtschaftlich noch finanziell verkraftet werden könne, (3) mit dem demgegenüber ständig wachsenden Sozial- und Lebensstandard der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, (4) mit der Feststellung, daß eine Preissenkung deshalb im Widerspruch nicht nur zum deutschen Landwirtschaftsgesetz sondern auch zum EWG-Vertrag (§ 39) stehe; sie sei gesellschaftspolitisch und sozialpolitisch nicht zu verantworten.

Nach der Veröffentlichung des Gutachtens veröffentlichte Präsident REHWINKEL eine Stellungnahme in der Deutschen Bauernzeitung (21). Was im Gutachten als zwangsläufige Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums und als negative Folgen einer aus guten Gründen von ihnen erwarteten - weder gewollten, noch vorgeschlagenen - realen Agrarpreissenkung, insbesondere auch hinsichtlich eines verstärkten Zwangs zur Abwanderung, mit aller Deutlichkeit dargestellt worden war, wurde den Autoren als eigene Forderungen und Empfehlungen unterstellt sowie als Mißbrauch ihres Auftrags "zur Abfassung einer agrarpolitischen Kampfschrift" vorgeworfen. Ein weiterer Vorwurf lautete, daß die "Modellrechnung" des Gutachtens "eine rechnerisch-ökonomische Konstruktion in einem politisch luftleeren Raum" darstelle, die dringend der soziologischen Ergänzung bedürfe. "Daher bekommt man bei der Modellrechnung auch kaum einen Hauch davon zu spüren, daß es sich dabei um Hunderttausende von Menschenschicksalen handelt". Weiter heißt es: "So fördert das Gutachten - ob gewollt oder ungewollt - den gefährlichsten Aberglauben kapitalistisch-materialistischer Denkart, daß Wirtschaft Schicksal und nicht Instrument der Menschen ist". Den Gutachtern wurde weiterhin vorgeworfen, daß sie nichts darüber gesagt hätten, aus welchen Betrieben die erwartete Abwanderung erfolgen würde. Im Gegensatz dazu folgt - sehr überraschend - Rehwinkels Feststellung:

"Im Kampf um eine Durchsetzung einer solchen Agrarpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG ist es durchaus möglich, das Professoren-Gutachten zu einer scharfen Waffe in eigener Sache umzuschmieden: denn dieses Gutachten hat immerhin - wenn

auch ungewollt - (Unterstreichung A.H.) das eine Gute: Es macht jedem, der sich in das Gutachten vertieft, sichtbar, daß es bei einer Agrarpreissenkung auf das EWG-Mittel nicht nur um eine mehr oder minder empfindliche Einkommenseinbuße der westdeutschen Landwirtschaft, sondern um die Existenz von hunderttausenden Bauern mit ihren Familienangehörigen geht".

Die Vertiefung in das Gutachten hat also zu seinem wahren Kern geführt, nämlich dazu, daß es die Auswirkungen einer Preissenkung auf Einkommen und Abwanderung mit aller Deutlichkeit aufgezeigt und damit eine Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen geliefert hat, die geeignet war, Bundestag und Bundesregierung sowie EWG-Kommission und Ministerrat über die der deutschen Landwirtschaft drohenden Beeinträchtigungen zu informieren und im Fall einer Preissenkung vorsorglich zu entsprechenden kompensatorischen Hilfen anzuregen. Durch die Einfügung der Paraphrase " - wenn auch ungewollt - " hat Rehwinkel den Gutachtern kurz aber wirkungsvoll Objektivität und guten Willen abgesprochen. Damit hat er "die scharfe Waffe in eigener Sache", die das Gutachten in der Tat hätte sein können und im Interesse einer behutsamen und konstruktiven Agrarpolitik hatte sein sollen, zum Nachteil der Bauern selbst entschärft. Selbst Rehwinkels Feststellung, daß im Gutachten - hinsichtlich der Schlüsselstellung des Getreidepreises und der Erwartung, daß die Ausdehnung der Veredelungswirtschaft keine adäquate Kompensation für eine reale Senkung der Agrarpreise ergeben könne - Aussagen gemacht wurden, die von früheren zu optimistischen Äußerungen einzelner Gutachter abwichen, ließ ihn nicht erkennen oder zugeben, daß es sich bei dem Gutachten eben um grundlegende Untersuchungen eines Gutachterteams und damit um eine breiter fundierte Ausgangsbasis und Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen handelte.

Die offizielle Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes zum Gutachten (4) war zwar viel abgewogener, in der Quintessenz änderte sich aber nichts an der Ablehnung des Gutachtens und an der vorangegangenen und fortwirkenden Aufwiegelung der regionalen Gliederungen des DBV gegen die Autoren. In beiden kritischen Stellungnahmen wurden die von den Gutachtern empfohlenen Kompensationen verschwiegen, ebenso wie das wichtige Faktum, daß es sich bei allen im Modell des Gutachtens genannten Preisen um Realpreise handelte und daß demgemäß bei fortschreitender Geldentwertung die Nominalpreise entsprechend zu korrigieren seien.

Zur Durchsetzung seiner Forderung - keine Angleichung der EWG-Preise durch Senkung der deutschen Preise - hatte der Bauernverband schon vor der Veröffentlichung des Gutachtens Bauerndemonstrationen organisiert. Eine vom Niedersächsischen Landvolk organisierte Kundgebung fand am 17. Oktober 1962 in Göttingen statt. Zeitlich lag dieser Termin nur eine Woche nach der Bonner Pressekonferenz im BML, in der das Gutachten der Presse und anschließend einem weiteren Interessentenkreis zugänglich gemacht worden war. Die Göttinger Kundgebung war also nicht primär eine Reaktion auf die Veröffentlichung des Gutachtens, wurde nun aber dazu ausgenutzt, die Demonstration aufzuheizen. Das "Göttinger Tageblatt", Nr. 224, vom 18. Oktober 1962, berichtete hierüber unter der Schlagzeile "Mit Traktoren und schwarzen Fahnen - 8 000 Bauern protestieren gegen die 'Existenzbedrohung der deutschen Landwirtschaft' - Gutachter - Professoren 'Totengräber des Bauerntums' - Hunderte von Fahrzeugen beschicken die Innenstadt".

Diese und andere Bauern-Demonstrationen unterstrichen die Forderungen des Bauernverbandes und galten ihrer Durchsetzung. Viele Bauern empfanden in der Tat die tiefgreifenden Strukturveränderungen im Agrarsektor als schwer erträgliche Bürde für sich und ihre Familien und überdies noch als eine Deklassierung. Hierbei spielte sowohl eine Überforderung vieler Bauern eine Rolle als auch die nachhaltige Besserung des Lebensstandards außerhalb der Landwirtschaft, die durch schnell steigende Realeinkommen und abnehmende Arbeitszeit, freie Wochenenden und regelmäßigen Urlaub u.a.m. charakterisiert schien. Wenn dann noch Nachteile für die Bauern durch die EWG hinzukommen sollten, so wollten viele Betroffene dies nicht hinnehmen.

Völlig abwegig war jedoch der Kampf des Bauernverbandes gegen das Gutachten und die Diffamierung seiner Verfasser. Dies war um so paradoxer, als sich alsbald herausstellte, daß Rehwinkel immer nur Nominalpreise gemeint hatte, während das Gutachten nur von Realpreisen der Agrarerzeugnisse handelt. Somit lagen Annahmen und Ergebnisse des Gutachtens und die Forderung des Bauernverbandes im Grunde auf gleicher Ebene (13). Die Herabsetzung der Nominalpreise für Getreide mit Beginn des Wirtschaftsjahres 1967/68 konnte sich jedenfalls nicht auf das Gutachten stützen, da sie den Kaufkraftschwund unberücksichtigt ließ. Sie beruhte auf einem Beschluß des Ministerrats der EWG auf Grund von Vorschlägen der EWG-Kommission. Die neuen Getreidepreise waren der gemeinsame Nenner, auf den sich die Mitgliedsländer einschließlich der Bundesrepublik Deutschland für die Preisvereinheitlichung und Preisanpassung nach Maßgabe ihrer eigenen gesamtwirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen, nicht zuletzt auch ihrer handelspolitischen, hatten einigen können. Die BRD hatte sich gegen einen solchen Beschluß lange energisch gewehrt, sie mußte ihn aber akzeptieren, wollte sie die Verwirklichung des EWG-Vertrages und die davon berührte politische Zusammenarbeit nicht in Frage stellen.

Die agrarpolitische Willensbildung erfolgte in diesem Fall also letzten Endes unter einem Sachzwang. Die Druckpolitik und Demonstration von Wählermacht seitens des Bauernverbandes konnte sich in dieser Situation nicht durchsetzen 1).

Für das Nichterkennen oder Nicht-Zugeben-Wollen der vom Gutachten gebotenen Stützen für berechtigte Sorgen und Beschwerden des Bauernverbandes hinsichtlich der Auswirkungen einer Preisangleichung im gemeinsamen Markt der EWG gibt es keine rationale Erklärung. Offenbar wollte man sich lieber der eigenen Druckpolitik bedienen als einem Gutachten ungeliebter Professoren positive Beachtung ver-

1) Zur politischen Analyse vgl.: P. ACKERMANN (1).

schaffen 1). Bewußt oder unbewußt fühlte man sich durch das Gutachten in der eigenen Einflußnahme auf die öffentliche Meinungs- und agrarpolitische Willensbildung gestört. Der DBV hat es aber schließlich nicht zu einer ernststen Gefährdung des inneren Friedens kommen lassen. Es wurde vielmehr zwischen Bundeskanzler Erhard und dem Präsidium des Bauernverbandes eine Regelung abgesprochen über den Vollzug der Getreidepreissenkung und die der Landwirtschaft dafür zu gewährenden Kompensationen. Dieser Ausgang ist offensichtlich der Einsicht Rehwinkels zu verdanken, daß es sich angesichts der vertraglichen Bindungen und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik für den Bauernverband nur um Rückzugsgefechte handeln konnte.

Ich möchte dieses Kapitel mit einem Zitat schließen aus unserer Replik vom Dezember 1962 auf die Fehlinterpretation und Angriffe des Bauernverbandes gegen das Gutachten (12, S.405/6):

"Diagnose und Therapie des Gutachtens sind ganz darauf abgerichtet, die deutsche Landwirtschaft vor unangenehmen Überraschungen zu bewahren und negative Auswirkungen des aus politischen und gesamtwirtschaftlichen Gründen von Regierung und Parlament beschlossenen und von der deutschen Öffentlichkeit offensichtlich gebilligten EWG-Vertrages auf das landwirtschaftliche Einkommen möglichst auszugleichen.

Wer diese Erläuterungen zum Gutachten liest, wird sich fragen, wie es überhaupt zu so scharfen Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes und einiger seiner regionalen Gliederungen gegen das Gutachten, z.T. verbunden mit persönlichen Verunglimpfungen seiner Autoren kommen konnte. Wer darüber hinaus das Gutachten selbst liest, wird sich sagen müssen, daß ein großer Teil der Kritiker das Gutachten entweder gar nicht oder nicht sorgfältig gelesen hat. Die Gutachter wären selbstverständlich bereit gewesen, fragliche Stellen zu interpretieren; sie sind aber überhaupt nicht darum gebeten worden. Stattdessen sind in der dem Bauernverband nahestehenden Presse unvollständige Darstellungen und unzutreffende Erläuterungen des Gutachtens erschienen, die dem Leser keine objektive und sachgerechte Meinungsbildung ermöglichten.

-
- 1) Bis in die jüngste Zeit konstatiert Präsident Rehwinkel - als Argument gegen das Gutachten und seine Autoren - , daß die (angeblich) prognostizierte Überproduktion von Getreide in der EWG nicht eingetreten sei. Diese Behauptung findet in dem Text des Gutachtens jedoch keine Grundlage. Von Getreideüberschüssen ist nämlich im Gutachten nur im Zusammenhang mit einer Hochpreispolitik (deutsche Realpreise für Getreide von 1958/59) die Rede. Auch im Fall der Hochpreispolitik für Getreide hätte es nach Ansicht der Autoren überdies längere Zeit gedauert, bis die Getreideproduktion unter dem Einfluß hoher Realpreise über den Verbrauch hinaus gesteigert worden wäre. Überdies ist anzumerken, daß sich infolge der technischen Fortschritte im Getreidebau selbst bei maßvoller Getreidepreispolitik in der EWG eine schnellere Steigerung der Getreideproduktion als des Getreideverbrauchs angebahnt hat und daß neuere Projektionen von BITTERMANN und BUCHHOLZ eine beträchtliche Verminderung des Einfuhrbedarfs der EWG ankündigen (3).

So ist die Bedeutung des Gutachtens für eine der Situation der deutschen Landwirtschaft gerecht werdende Behandlung der Agrarpreisfragen und der Agrarpolitik verkannt worden. Auch wurde von den Kritikern ignoriert, daß zwei ausländische Gutachter, die über die Grenzen ihrer Heimatländer hinaus großes Ansehen genießen, ebenfalls dem Gutachten ihre Zustimmung gaben und ihm damit ein besonderes Gewicht auf europäischer Ebene verliehen haben. Eine breite Vertretung der Sache ist um so wichtiger, als nicht nur die deutsche nicht-landwirtschaftliche Öffentlichkeit, sondern auch die Regierungen der anderen Mitgliedsländer, die Europäische Kommission und nicht zuletzt das Europäische Parlament für die Hilfen gewonnen werden müssen. Man kann über einzelne Fragen verschiedener Meinung sein; hierüber ist zu diskutieren. Man sollte die Landwirtschaft aber nicht dadurch irreführen, daß man die Gutachter als Sündenböcke präsentiert. Die Gutachter haben eine schwierige Situation ungeschminkt dargestellt, damit rechtzeitig Vorsorge für deren Bewältigung getroffen werden kann. Diese Vorsorge ist allerdings Aufgabe der Politiker; sie werden die Möglichkeiten zielbewußten Handelns im Rahmen der vom EWG-Vertrag gesetzten Bedingungen und gezogenen Grenzen zu prüfen und auszuschöpfen haben".

Der Deutsche Bauernverband hat sich neuerdings von seiner früheren negativen Beurteilung des Gutachtens entfernt und ist überdies um eine stärkere Fundierung seiner agrarpolitischen Strategie bemüht. Anstelle des Krieges gegen "die" Professoren ist ein Bemühen um Diskussion und objektive Klärung der äußerst schwierigen Sachfragen getreten (24 und 25). Wie anders könnte man bessere Lösungen für die - durch Überschußneigung, hohen Finanzaufwand, wachsende handelspolitische Schwierigkeiten mit Drittländern, Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien und anderen beitriftswilligen Ländern, ungelöste Währungsprobleme, Strukturängel und Einkommensdisparität - festgefahrene Agrarpolitik finden?

6.2 Bundesregierung, Regierungsparteien und Bundestag

Es wäre sehr reizvoll, anhand einer "historischen" Dokumentation über die Verlautbarungen und Beschlüsse der Bundesregierung, der Regierungsparteien (CDU, CSU und FDP) und des Bundestages das Ringen um eine den Vorstellungen der deutschen Regierungsparteien entsprechende Getreidepreisanpassung in der EWG zu verfolgen. Die wichtigsten Etappen auf dem Wege zum Brüsseler Beschluß vom 15.12.1964 wurden im Abschnitt 3 dieses Beitrages dargestellt. Auf eine eingehendere Dokumentation muß ich in diesem Rahmen verzichten. Hier kann ich nur einige historische Betrachtungen anstellen.

Die deutsche Regierung und die Parteien hatten eine Politik zu verwirklichen, die zwar für die deutsche Volkswirtschaft vorteilhaft und die deutsche Außenpolitik notwendig war, aber für die deutsche Landwirtschaft Nachteile mit sich brachte. In der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, dem Deutschen Bauernverband, stand ihr eine geschlossene Organisation gegenüber, die überdies - trotz der offiziellen Unabhängigkeit des Verbandes und der tatsächlichen Unabhängigkeit seines Präsidenten von den politischen Parteien - politisch in hohem Maße in den Regierungsparteien verankert war. Gleichzeitig sahen die Parteien in den Bauern ein wichtiges Wählerpotential, das sie keinesfalls verlieren, sondern möglichst vergrößern wollten. Auf der einen Seite forderte der Deutsche Bauernverband, daß die Anpas-

sung der Getreidepreise in der EWG durch Erhöhung der (nominalen) Preise in den Partnerländern auf das deutsche Niveau erfolgen sollte. Auf der anderen Seite mußten die deutschen Regierungsvertreter durch die laufenden Brüsseler Verhandlungen und die Vorlagen der EWG-Kommission erfahren, daß der im Artikel 6, Absatz 4, der gemeinsam beschlossenen VO Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 1) enthaltene Passus

"Während der Übergangszeit sind die Unterschiede zwischen den durch die Mitgliedstaaten nach dieser Verordnung festgesetzten Richtpreisen schrittweise so zu verringern, daß am Ende der Übergangszeit ein gemeinsamer Richtpreis besteht"

von der Kommission und von der Majorität der Partner als eine Vereinheitlichung der nominalen Getreidepreise auf einem mittleren Niveau verstanden wurde. Die deutsche Regierung und die Regierungsparteien mußten auch wissen, daß die Preis- und Außenhandelspolitik der EWG von den Drittländern äußerst kritisch beobachtet wurde und daß die EWG gerade auch im deutschen Interesse handelspolitische Verwicklungen mit Drittländern vermeiden mußte. Die deutsche Regierung und die Regierungsparteien haben bis November 1964 einen Beschluß über die Vereinheitlichung der Getreidepreise in der EWG verhindern können, sich aber dann am 15. Dezember 1964 doch dazu bekennen müssen. So lange die Bundesregierung zwischen den beiden Feuern, nämlich dem Deutschen Bauernverband einerseits und den Brüsseler Verhandlungen und Vorlagen andererseits, stand, hat sie zunächst daheim und in Brüssel die Forderung des Bauernverbandes vertreten. Als sich dann die Situation in Brüssel zuspitzte und die deutsche Regierung keinen Ausweg mehr hatte, wenn sie nicht die EWG aufs Spiel setzen wollte, hat sie sich schließlich mit dem Bauernverband über Ausgleichszahlungen verständigt und mit den Partnerländern auf einen (nominalen) mittleren EWG-Preis geeinigt.

Fragt man sich, wie es dazu kam, daß der Getreidepreisbeschluß vom 15. Dezember 1964 in der EWG auch von deutscher Seite akzeptiert wurde, so gibt es hierfür auf Grund der vertraglichen Bindungen sowie der dargelegten Entwicklung der Diskussionen, Verhandlungen und vorangegangenen Beschlüsse in der EWG und in der BRD nur eine Antwort: Die deutschen Politiker wollten eine enge wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit in Europa, und sie waren um der erwarteten Vorteile willen auch bereit, Nachteile in Kauf zu nehmen und Opfer zu bringen 2). Die im Gesamtinteresse verlangten Opfer mußten natür-

1) "Amtsblatt", Nr. 30, vom 20. April 1962, S. 933/62.

2) In seinem Referat auf dieser Tagung erinnerte Dr. K.O. NASS an den folgenden Passus in der Rede des damaligen Bundesernährungsministers Höcherl anläßlich der Einbringung des Grünen Berichts 1969 in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. Februar 1969 (vgl. auch das "Bulletin" der Bundesregierung, Nr. 20, vom 14. Februar 1969):

"Was aber in aller Deutlichkeit einmal gesagt werden muß, ist dies: Alle bisherigen Agrarbeschlüsse der Gemeinschaft haben nicht unter agrarpolitischen, sondern unter integrationspolitischen Aspekten die Zustimmung der Bundesregierung gefunden. Diese Beschlüsse als eine rationale oder gar für Deutschland optimale Agrarpolitik zu bezeichnen, wäre schlechterdings eine Tatsachenverdrehung."

lich auch von der Gesamtheit und - soweit davon die deutsche Landwirtschaft betroffen wurde - nicht allein von ihr getragen werden. Hierin liegt der Sinn der im Zusammenhang mit der Angleichung der Agrarpreise in der EWG vom Bundestag bewilligten Kompensationen für die Landwirtschaft 1). Die Majorität der Wähler hat diese Bestrebungen honoriert.

Regierung, Regierungsparteien und Bundestag versäumten es jedoch, rechtzeitig Vorsorge für die finanziellen Kompensationen zu treffen, auf die die Landwirtschaft im Fall der Preissenkung einen berechtigten Anspruch hatte. Statt dieser Vorsorge wurden die Einkommen- und Lohnsteuern ab 1. Januar 1965 gesenkt. Aus diesen und anderen Gründen kam es im Wahljahr 1965 zu Haushaltsdefiziten, die später durch die Wirtschaftsdepression 1966/67 noch verstärkt worden sind. In der Folge wurden die der Landwirtschaft im EWG-Anpassungsgesetz 2) vom 9. Oktober 1965 verbrieften kompensatorischen Hilfen einmal im § 1 als Anpassungshilfen (sog. Vorfeldbereinigung) und zum anderen im § 4 als Einkommensausgleich (zur Kompensation der mit der Getreidepreissenkung verbundenen Einkommensminderung, soweit der Preisausgleich nicht vom EWG-Ausrichtungs- und Garantiefonds getragen wurde) durch spätere Gesetze wieder vermindert 3).

Daß den deutschen Bauern auf der einen Seite im Interesse der Verwirklichung des EWG-Vertrages Preissenkungen und damit zumindest relative Einkommenseinbußen auferlegt wurden, auf der anderen Seite aber die dafür zugesagten Kompensationen nachträglich vermindert wurden, führte zu einem folgenschweren Vertrauensverlust 4). Diese Hand-

-
- 1) Die für die Herabsetzung der Getreidepreise im EWG-Anpassungsgesetz gewählten kompensatorischen Hilfen sind vielfach wegen ihrer Höhe, wegen ihrer "globalen" Verteilung oder wegen möglicher Verzögerung der betrieblichen Anpassungsprozesse kritisiert worden. Diese Kritik übersieht 1., daß die Kompensationen nur für die noch verbliebenen wenigen Jahre der Übergangszeit zugebilligt wurden und nicht für die längere Periode erwarteter Anpassungsschwierigkeiten; 2., daß es sich um Kompensationen für den einmaligen Vorgang der Anpassung der deutschen Agrarpreise an die "EWG-Preise" handelte, die nicht vermenget werden können mit der auf längere Sicht notwendigen - gezielten - Ausrichtung der agrarpolitischen Maßnahmen auf eine produktivere Agrarstruktur; 3., daß das Tempo der Anpassungsvorgänge, die sich namentlich auf die Verminderung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und Vergrößerung der Betriebe (bzw. ihrer Umsätze) beziehen, nicht beliebig beschleunigt werden kann, da es mit dem Generationswechsel eng verbunden ist. Evolution, nicht Revolution, ist das Ziel unserer Agrarpolitik. (Vgl. hierzu auch die Ausführungen von HEIDHUES über die Agrarpolitik in der Bundesrepublik (15)).
 - 2) Gesetz zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt (EWG-Anpassungsgesetz) vom 9. September 1965 (BGBl. I, S. 1201).
 - 3) Vgl. hierzu die gut informierenden Übersichten in Agra-Europe (2).
 - 4) Vgl. hierzu meinen Diskussionsbeitrag auf unserer Jahrestagung 1967 (14, S. 186) sowie die Anmerkungen von TIMMERMANN hierzu (26, S. 625).

lungsweise war vor allem auch kurzfristig; denn die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik in der EWG, d.h. die Ergänzung der Preispolitik durch direkt einkommenswirksame Hilfen, wie sie gelegentlich der Getreidepreisanpassung erfolgte, ist ein wichtiges u.U. unentbehrliches agrarpolitisches Instrument, dessen Anwendung nicht diskreditiert werden durfte. Erst kürzlich, bei der Kompensation der durch die Aufwertung der DM im Oktober 1969 bedingten automatischen Senkung der DM-Preise für Agrarerzeugnisse, wurden ab Januar 1970 erneut Einkommensausgleichszahlungen eingeführt. Außerdem werden neuerdings im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich gewisse "deficiency payments" auch für die EWG diskutiert.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß Regierung und Regierungsparteien es in dieser wichtigen Frage an Weitsicht und vor allem an politischer Führung und Vorsorge haben fehlen lassen. Die frühzeitig erkennbaren Widerstände der EWG-Partner und der Kommission gegen die deutsche Forderung auf Beibehaltung der deutschen Getreidepreise sind der Bundesregierung wohl erst durch das Memorandum der vier Staatssekretäre im Februar 1964, und das zunächst auch nur intern, völlig deutlich geworden. Die Regierungsparteien und vor allem deren Sprecher in Landwirtschaftsfragen nahmen noch später davon Kenntnis. So wurde von der Bundesregierung und von den Regierungsparteien in der Öffentlichkeit und in der Landwirtschaft zu lange die Vorstellung wach gehalten, daß die Auswirkungen des EWG-Vertrages für den Agrarsektor weniger einschneidend werden würden als bei nüchterner Analyse bereits abzusehen war.

Nicht zuletzt diese Erfahrungen dürften Bundesernährungsminister HÖCHERL (Ende 1965-1969) veranlaßt haben, die Agrarpolitik stärker wissenschaftlich zu fundieren (16). Mit wachsendem Interesse hat er die Arbeiten des Wissenschaftlichen Beirats beim BML und die des Beirats für den Grünen Bericht durch sein Haus gefördert und selbst verfolgt. HÖCHERL hat außerdem dafür gesorgt, daß die auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes von 1955 jährlich zu erstattenden "Grünen Berichte" aussagekräftiger wurden. Nicht zuletzt und vor allem hat er im BML eine Gruppe von Agrarökonomen zu vertiefter agrarpolitischer Analyse und Vorausschau angesetzt. Sein Nachfolger seit Ende 1969, Bundesminister ERTL, will diesen Weg fortsetzen (5).

6.3 EWG-Kommission und Ministerrat

Wenn dieses Referat eine Untersuchung über die Entwicklung und Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik wäre, hätte die Tätigkeit der EWG-Kommission, des Ministerrats und auch des Europäischen Parlaments 1) ausführlich gewürdigt werden müssen. Hier handelte es sich darum, die agrarpolitische Meinungs- und Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG zu verfolgen. Daher mußte in unserer Darstellung die spezifisch deutsche Problematik in den Vordergrund gestellt werden. Dieser Linie folgend kann ich mich in diesen kritischen Betrachtungen auf einige Bemerkungen beschränken.

Bekanntlich kann der EWG-Ministerrat in den meisten Angelegenheiten nur auf Grund von Vorschlägen der Kommission entscheiden. Somit hat

1) Der Einfluß des Europäischen Parlaments ist bisher noch gering (22, S. 202/03).

die Kommission in der Verwirklichung des EWG-Vertrages eine Schlüsselstellung inne. Sie hat sich im speziellen Arbeitsbereich des Vizepräsidenten Mansholt ihren Aufgaben auf dem Gebiet der Agrarpolitik mit eindrucksvoller Aktivität gewidmet, aber manche ihrer Vorschläge - auch einige dringliche - sind im Ministerrat ohne Entscheidung hängen geblieben 1).

Hier ist nicht der Ort, das Wirken von Kommission und Ministerrat zu würdigen und zu untersuchen, aus welchen Gründen die ursprüngliche Konzeption der Agrarpolitik, in Sonderheit die Agrarmarktpolitik, in eine Sackgasse geraten ist (17). Die Kommission selbst hat nach neuen Wegen gesucht und seit Ende 1968 eine lebhafte, z.T. heftige Diskussion über agrarpolitische Reformen unter Voranstellung einer durchgreifenden Strukturpolitik in Gang gebracht (7). Auch hierüber zu sprechen, ist nicht meine Aufgabe.

Die Kommission war die am stärksten und am eindeutigsten treibende Kraft einer raschen Vereinheitlichung der Agrarmärkte. Ihr fehlten die innerpolitischen Hemmungen, die die von Nachteilen betroffenen Gruppen ihren nationalen Regierungen auferlegten. Allerdings mußte die Kommission in ihren Vorschlägen an den Ministerrat auf diese Schwierigkeiten Rücksicht nehmen und, soweit angängig, sie auch berücksichtigen, wenn sie nicht in der schrittweisen Entwicklung der Integration stecken bleiben wollte. Das von der Kommission hinsichtlich der Agrarintegration und insbesondere der Preisvereinheitlichung vorgelegte Tempo war zeitweise schneller als einzelnen Mitgliedsländern möglich oder akzeptabel erschien. So kam es mehrfach zur Vertagung der Getreidepreisangleichung. Kommission und Ministerrat mußten aber auch darauf bedacht sein, die Gemeinschaft gegen die Kritik der Drittländer und die von dieser Seite drohenden handelspolitischen Gefahren abzusichern. So wollte die Kommission durch eine maßvolle Preispolitik für Getreide der Kennedy-Runde im Rahmen des GATT, die auf eine Verminderung der Zölle und dergleichen hüten und drüben abzielte, eine Stütze geben. Damit sollte auch den USA und anderen Getreideexportländern bewiesen werden, daß die EWG keine auf Autarkie gerichtete Hochpreispolitik verfolge. Schließlich sollte auch der gegenüber den Vertragsbestimmungen beschleunigte innergemeinschaftliche Zollabbau für gewerbliche Güter ein Pendant auf agrarwirtschaftlichem Gebiet erhalten. An solchen die Integration weiter treibenden Entschlüssen waren letzten Endes alle Regierungen der Mitgliedsländer interessiert, allerdings in Hochpreisländern gehemmt durch den Widerstand ihrer Landwirtschaft.

Ich möchte hier im Zusammenhang mit der Getreidepreisangleichung nur einen Punkt kritisch herausstellen. Die Kommission hat der von der

1) Dr. Mansholts früherer Kabinettschef Mozer sprach in einem kürzlichen Vortrag sogar vom "Immobilismus des Ministerrats"; vgl. "Ernährungsdienst" vom 16. Juli 1970. Zu diesem Immobilismus dürfte beigetragen haben, daß Frankreich als eine der Bedingungen für seine - nach mehrmonatiger Abwesenheit - im Februar 1966 erfolgte Rückkehr an den gemeinsamen Konferenztsch durchgesetzt hat, daß alle wichtigen Entscheidungen des Ministerrats einstimmig zu treffen sind. Das war eine politische Vereinbarung, die vom Vertragstext (Artikel 43, Absatz (2)) abweicht. "Das war in der EWG eine Belastung, die sich in allen Sitzungen bis heute niedergeschlagen hat" (Bundesernährungsminister HÖCHERL lt. BMELF-Informationen, Nr. 43, vom 27.10.1969, S. 6).

BRD verlangten Revisionsklausel im Getreidepreisbeschuß vom 15. Dezember 1964 (vgl. Abschnitt 3 dieses Beitrages), die dem auf Realpreise für Getreide abgestellten Gutachten wenigstens in beschränkter Weise Rechnung tragen sollte, nicht das ihr gebührende Gewicht gegeben. Der diesbezügliche "Bericht der Kommission an den Rat über die seit dem Beschluß des Rates vom 15. Dezember 1964 eingetretene Entwicklung bei Getreide" (SEK (66) 1875 endg. vom 15. Juni 1966) ist in Hinsicht auf die vom Antragsteller BRD gedachte Abstimmung der nominalen Getreidepreise auf die Geldentwertung unzulänglich. Dennoch folgerte die Kommission daraus den Vorschlag an den Rat, eine Revision der schon am 15.12.1964 beschlossenen, aber erst ab Wirtschaftsjahr 1967/68 anzuwendenden gemeinsamen Getreidepreise abzulehnen 1).

Die Kommission bemühte sich mit diesem Bericht nicht um eine eigentliche Überprüfung des Preisbeschlusses vom 15.12.1964 im Sinne der BRD und des Gutachtens. In der Begründung zu ihren Vorschlägen vom 4.11.1963 an den Ministerrat betreffend "Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Getreidepreinsniveaus" (6) hatte die Kommission schon die Erwägungen angeführt, von denen sie sich leiten ließ, eine frühzeitige Vereinheitlichung der Getreidepreise "in einem Zuge" auf mittlerem EWG-Niveau zu empfehlen:

- a) Innenpolitische Aspekte: Erzielung eines entscheidenden Fortschritts "in der inneren Festigung der Gemeinschaft".
- b) Agrarpolitische Aspekte: Signalsetzung für "eine klare Orientierung der ohnehin erforderlichen Anpassungs- und Umstellungsprozesse" in der Landwirtschaft aller Mitgliedstaaten.
- c) Handelspolitische Aspekte: "Bei der endgültigen Festsetzung des Niveaus ihrer Getreidepreise kann die Gemeinschaft einen konkreten Beweis dafür liefern, daß sie auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik nicht eine Politik der hohen Preise verfolgen will, die zur Selbstversorgung führen könnte, sondern daß sie vielmehr bestrebt ist, angemessene Möglichkeiten für Einfuhren aus dritten Ländern aufrechtzuerhalten.

Es ist offensichtlich, daß das Schicksal der bevorstehenden GATT-Verhandlungen von der Frage abhängt, ob eine Einigung über die Behandlung der Agrarerzeugnisse erzielt werden kann. Eine dauerhafte und für Einfuhr- wie Ausfuhrländer in gleicher Weise befriedigende Lösung der Agrarfrage ist nur möglich, wenn es gelingt, für die wichtigsten Erzeugnisse einen langfristigen Ausgleich zwischen Erzeugung und Nachfrage auf weltweiter Ebene herzustellen. Die Produktionspolitik und damit die Preispolitik der Vertragsparteien wird deshalb im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen.

Die Festsetzung der gemeinsamen Getreidepreise wird die Gemeinschaft in die Lage versetzen, an diesen Verhandlungen aktiv teilzunehmen und einen positiven Beitrag zu leisten".

-
- 1) Wenn es in diesem Bericht der Kommission u.a. heißt: "Die Preise für Betriebs- und Produktionsmittel der Landwirtschaft haben also ihren seit langem anhaltenden Anstieg fortgesetzt, jedoch in einem Maße, wie es etwa den vorhergehenden Jahren entsprach; insofern sind also die Bedingungen auf der Seite der Produktionskosten keine anderen als die zur Zeit der Beschlußfassung bekannten oder vorhersehbaren", so bestätigt eine solche Feststellung doch eher die Notwendigkeit einer Erhöhung der nominalen Agrarpreise gegenüber der am 15. Dezember 1964 beschlossenen Herabsetzung.

Im Sinne dieser Erwägungen bahnte die Kommission dem Getreidepreisbeschuß vom 15.12.1964 - ohne Anwendung der Revisionsklausel - den Weg, um die europäische Integration vorwärts zu treiben. Kommission und Ministerrat gaben mit Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland letzten Endes der Fortführung der Integration Vorrang vor der Berücksichtigung partieller Interessen, auch wenn diese gut begründet waren. Trotz großer Bedenken bekannte sich die Bundesrepublik zu diesem Beschuß, weil die Erreichung der europäischen Integration auch ihr vorrangiges Ziel war (vgl. hierzu die im Abschnitt 6.2 dieses Beitrages zitierten Ausführungen von HÖCHERL).

6.4 Weitere Beiträge zur agrarpolitischen Willensbildung

Mit dieser globalen Darstellung der wichtigsten Beiträge zum Beschuß über die Getreidepreisangleichung in der EWG muß sich unsere Untersuchung begnügen. Weitere Beiträge können in diesem Rahmen nicht mehr behandelt werden, wie z.B. die Beiträge

- der Oppositionspartei (SPD) im Bundestag und im Europäischen Parlament;
- der dem Deutschen Bauernverband fernstehenden Agrarpresse 1);
- der nicht-landwirtschaftlichen, insbesondere auch der über-regionalen Presse.

Weiterhin sind hier auch die Beiträge derjenigen Persönlichkeiten zu nennen, die als Regierungsmitglieder im Bund oder eines Landes oder als Abgeordnete der damaligen Regierungsparteien im Bundestag oder im Europäischen Parlament von der offiziellen Linie abweichende Ansichten vertreten haben.

Alle diese Beiträge verdienten eingehende Würdigung. Ich habe diese Beiträge in meinem Studium der Vorgänge keineswegs übergangen, schon um ihren Einfluß auf die Willensbildung zu überprüfen, bin aber zu der Auffassung gelangt, daß weitere detaillierte "Quellenstudien" erforderlich sind, wenn man ihnen in der Darstellung gerecht werden will.

Einige Bemerkungen sind aber noch am Platze über die Beiträge von Agrarwissenschaftlern zur Sache. In erster Linie sind hier die Beiträge von drei Kollegen der jüngeren Generation, G. WEINSCHENCK, G. SCHMITT und W. TIMMERMANN, zu nennen, die sich eingehend mit dem Meinungsstreit befaßt und in die Auseinandersetzung eingegriffen haben.

G. WEINSCHENCK bezog sich in einem Vortrag auf der Agrarkredittagung der deutschen Sparkassenorganisation am 24. November 1966 mit folgenden Worten auf das Gutachten (27):

"Die angesichts der Verknappung der staatlichen Mittel sich abzeichnende Unmöglichkeit, die Ausgaben zur Förderung des landwirt-

-
- 1) Die dem Deutschen Bauernverband und insbesondere der damaligen Pressestelle des Niedersächsischen Landvolks nahestehende Agrarpresse hat, soweit ich es übersehen kann, die Position des Präsidenten des Bauernverbandes vertreten, insbesondere auch mit der falschen Stoßrichtung gegen das Gutachten und seine Autoren. Vgl. hierzu: J. ZICHE (29).

schaftlichen Anpassungsprozesses zu erhöhen oder auch nur auf dem bisherigen Niveau zu halten und die Entwicklung der Kosten für industrielle Betriebsmittel machen es erforderlich, auf eine Revision der Brüsseler Getreidepreisbeschlüsse hinzuwirken, Ich möchte hier mit allem Nachdruck darauf hinweisen, daß ich mich mit dieser Ansicht nicht im Gegensatz zu dem vielzitierten und von den Berufsständen auf tragische Weise verkannten Professoren-Gutachten befinde, sondern in vollem Einklang mit diesem".

Zur Begründung wies Weinschenck auf die von 1958/59 bis 1965/66 bereits vor der Senkung der nominalen deutschen Getreidepreise auf den mittleren EWG-Preis eingetretene Verminderung der Tauschkraft des Getreides für Betriebsmittel um 22 vH hin. Da man jedoch die Getreidepreise nicht isoliert betrachten kann, sondern bei solchen Erwägungen das gesamte Agrarpreisniveau ins Kalkül ziehen muß, führte Weinschenck gleichzeitig die reale Senkung des deutschen Agrarpreisniveaus an. Letztere betrug damals - 1958/59 bis 1965/66 - trotz der günstigen Preisentwicklung für tierische Erzeugnisse immerhin noch oder schon 5 vH, obwohl - worauf ausdrücklich hinzuweisen ist - die am 15.12.1964 für 1967/68 beschlossene Getreidepreissenkung noch gar nicht erfolgt war.

Mit dieser Analyse fand Weinschenck die Zustimmung des Deutschen Bauernverbandes: Sein Vortrag wurde in der Deutschen Bauernzeitung, Nr. 1, vom 5. Januar 1967, wörtlich nachgedruckt. Daraus, daß sich Weinschenck ausdrücklich auf das Gutachten bezog, (vgl. das obige Zitat aus Weinschencks Vortrag), hat Rehwinkel jedoch keine Konsequenzen gezogen.

Weinschencks Intervention war insofern bedeutsam, als er das Gutachten für die konkrete Agrarsituation nach dem Brüsseler Beschluß vom 15.12.1964 über die Getreidepreisanpassung vor dem Inkrafttreten der EWG-Preise (ab 1967/68) auszuwerten suchte. Allerdings hatte Weinschencks Vorschlag auf Anhebung der nominellen Getreidepreise, der im Grunde auf die Vermeidung der für das Wirtschaftsjahr 1967/68 beschlossenen nominellen Preissenkung hinauslief 1), keine Aussicht auf Verwirklichung. Die Niedrigpreisländer und die Kommission blieben bei dem am 15.12.1964 erreichten Beschluß über die Preisanpassung, um die entscheidenden weiteren Schritte zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschaftsunion realisieren zu können. Diese übergeordneten Gemeinschaftsinteressen der Partnerländer erhielten - wie bereits erwähnt - trotz aller Bedenken dann auch seitens der Bundesrepublik Deutschland den Vorrang.

Einen weiteren Beitrag zum richtigen Verständnis des Gutachtens lieferten G. SCHMITT und W. TIMMERMANN in einem Aufsatz "Agrarprognosen - Greifbare Chancen für rationale Politik" (23) und in dem weiteren Aufsatz von W. TIMMERMANN "Das Professorengutachten von 1962 - Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft" (26). Dort wurde vor allem die Treffsicherheit dieser und die Relevanz solcher Agrarprognosen behandelt. In diesem Rahmen kann ich nicht näher auf diese Arbeiten eingehen; ich möchte sie jedoch den an der Materie Interessierten zum näheren Studium empfehlen.

1) Dies war im Gutachten durch den Bezug auf Realpreise bereits vor-gezeichnet und in unserer Interpretation "Agrarfragen im Meinungsstreit" in einer Tabelle verdeutlicht worden (12, S. 399).

7 Welchen Beitrag lieferte das Gutachten zur agrarpolitischen Willensbildung bei der Getreidepreisangleichung in der EWG und welche Lehren können aus diesem Beispiel gezogen werden?

Diagnose und Therapie des Gutachtens waren darauf gerichtet, mit sachlich-fundierten Unterlagen die für die Agrarpolitik verantwortlichen Persönlichkeiten und Institutionen über die im Agrarsektor zu erwartenden Belastungen und Schwierigkeiten zu informieren, die notwendig werdenden agrarpolitischen Hilfen vorsorglich zu mobilisieren und nicht zuletzt zur öffentlichen Meinungs- und agrarpolitischen Willensbildung beizutragen, um die Landwirtschaft vor nachteiligen Überraschungen zu bewahren. Das Gutachten hat sich jedoch in der öffentlichen Meinungsbildung, und zwar auch in Führungskreisen der Landwirtschaft erst nach Jahren durchgesetzt. Zu dieser verspäteten Wirkung hat vor allem beigetragen, daß die wirkliche Entwicklung die im Gutachten aufgezeigten Tendenzen im wesentlichen bestätigt hat.

Der Beitrag des Gutachtens zur agrarpolitischen Willensbildung ist schwer zu beurteilen, ich schätze ihn gering ein. Wohl konnte sich die Gewährung von Kompensationen für die Landwirtschaft auf das Gutachten stützen, angesichts der fortschreitenden Geldwertminderung aber nicht die Senkung der nominalen Getreidepreise. Für das Zustandekommen des Brüsseler Beschlusses über die Getreidepreisangleichung auf mittlerem Niveau der nominalen Getreidepreise in den EWG-Ländern war nämlich letztlich entscheidend das Interesse aller EWG-Länder an der Verwirklichung der Gemeinschaft. Dazu wurde für den Getreidepreis ein gemeinsamer Nenner gesucht und gefunden, mit dem sich - trotz großer, aber unterschiedlicher Bedenken aus agrarpolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht - einerseits die Partnerländer und andererseits die Drittländer abzufinden bereit waren. So haben sich weder die Forderungen des Deutschen Bauernverbandes noch die Thesen des Gutachtens durchsetzen können, obwohl infolge der fortschreitenden Geldentwertung viel für die Aufrechterhaltung der nominalen deutschen Getreidepreise und eine Vereinheitlichung der Getreidepreise erst am Ende der vertraglichen Übergangszeit sprach.

Gegen dieses speziell deutsche agrarpolitische Interesse stand jedoch die Mehrheit der EWG-Partner, die unter Führung Frankreichs überdies ein starkes politisches Durchsetzvermögen hatten. Kommission und Ministerrat gaben letzten Endes der Fortführung der Integration Vorrang vor der Berücksichtigung partieller Interessen, auch wenn diese begründet waren.

Man kann natürlich die Frage aufwerfen, ob man nicht doch den deutschen agrarpolitischen Gesichtspunkten in Brüssel hätte mehr Gewicht geben und Gehör verschaffen können. Jedenfalls ist festzustellen, daß in späteren Beschlüssen über andere Marktordnungen und Preise - etwa für Wein und Tabak - manchen nationalen Interessen stärker nachgegeben worden ist, als es den von der Kommission für die Getreidepreissetzung aufgestellten Prinzipien und dem längerfristigen Gemeinschaftsinteresse entspricht. Die politische Kraft der Kommission ist begrenzt, nur der Ministerrat kann Entscheidungen treffen. In diesem und anderen Fällen können wissenschaftliche Gutachten zwar wichtige Beiträge zur Urteilsbildung liefern und die Willensbildung vielleicht beeinflussen, jedoch nicht die politische Entscheidung bestimmen.

Da uns viel daran liegen muß, daß politische Entscheidungen auf Grund fundierter Unterlagen und sachlich-rationaler Erwägungen möglichst optimal für das Gemeinwesen getroffen werden, möchte ich versuchen, aus unserem Beispiel und anderen Erfahrungen einige allgemeinere Lehren zu ziehen.

Wissenschaftliche Arbeitsergebnisse können nur dann erfolgreich wirken, wenn sie laufend überprüft, auf den neuesten Stand gebracht, kontinuierlich vertreten und, wenn nötig, wirkungsvoll verfochten werden. Nach der Veröffentlichung des Gutachtens war der Beitrag von drei Gutachtern im Dezember 1962 der "Agrarwirtschaft" (12) die einzige geschlossene Äußerung eines Autorenteam's vor dem Brüsseler Beschluß vom 15. Dezember 1964.

Wünschenswert und notwendig im Interesse der Sache wäre es gewesen, wenn den Kritikern des Gutachtens laufend geantwortet worden wäre. Das hätte zur Beseitigung von Mißverständnissen oder falschen Interpretationen manches beitragen können. Noch wirksamer wäre gewesen, wenn die Auftraggeber - BML und EWG-Kommission - den Gutachterkreis erneut, evtl. wiederholt, zusammengerufen hätten, um die Thesen des Gutachtens im Lichte der Kritik eingehender zu begründen und erneut zu bestätigen oder auch zu korrigieren. Vor allem hätte auch der Bundesernährungsminister und die Bundesregierung ihre agrarpolitischen Möglichkeiten unter Berücksichtigung ihrer vertraglichen Verpflichtungen und der Brüsseler Verhandlungsbedingungen in der Öffentlichkeit deutlicher auseinandersetzen müssen. Die Parteien wären gut beraten gewesen, wenn sie Hearings über diese Fragen in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages abgehalten hätten. Dann hätten auch die Parteien durch unmittelbare Diskussionen mit den Sachverständigen vermehrte Einsichten zur Klärung und Überprüfung ihrer eigenen Position gewinnen können. Dies wäre ebenfalls für die Autoren des Gutachtens lehrreich gewesen. Sicherlich hätte aus solchem Zusammenwirken auch die durch die Kontroversen irritierte öffentliche Meinungs- und agrarpolitische Willensbildung Nutzen ziehen können.

In der Agrarpolitik der BRD und der EWG dürfte es heute mehr unge löste Fragen geben als gelöste. Der wissenschaftliche Beitrag zur Bewältigung der großen und schwierigen agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Aufgaben bedarf dringend der Optimierung. Die Arbeit einzelner Professoren und die des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, dessen Arbeitskapazität Grenzen gezogen sind, bedürfen dazu der Ergänzung. Im Grunde brauchen wir dazu einen Sachverständigenrat zur Begutachtung der agrarwirtschaftlichen Entwicklung, parallel zu dem bestehenden Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Das Bedürfnis für jenen ist sogar viel dringender, weil es auf agrarwirtschaftlichem Gebiet an ähnlich leistungsfähigen Einrichtungen außerhalb des BML mangelt, wie sie auf dem Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung außerhalb des BMW in der Deutschen Bundesbank und in den bekannten Wirtschaftsforschungsinstituten vorhanden sind. In dem vorangegangenen Referat hat Herr Kollege Schmitt dankenswerterweise diesen wichtigen - bisher in seiner Bedeutung und Dringlichkeit weithin nicht erkannten - Aufgabenkreis eingehender behandelt. Ohne eine solche Verstärkung der agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Analyse und Vorausschau werden wir auch in Zukunft die Unzulänglichkeit unserer Orientierung im schwer übersehbaren Strom der Entwicklung zu beklagen haben.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik - Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis. ("Tübinger Stu-
dien zur Geschichte und Politik", Nr. 27) Tübingen 1970.
- 2 AGRA-EUROPE: "Die Geschichte des Verlustausgleichs", in: "Agra-
Europe" vom 13. Juni 1967, Dokumentation; sowie: "Blick zurück
auf Erhards Zusagen", in: "Agra-Europe" vom 14. November 1967,
Sonderbeilage 1.
- 3 BITTERMANN, E. und H.E. BUCHHOLZ: Erzeugung und Verbrauch von
Getreide in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969), S.345-355.
- 4 DEUTSCHER BAUERNVERBAND: Die Stellungnahme der Landwirtschaft.
Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes zum Professoren-
gutachten. "Deutsche Bauern-Korrespondenz", Nr. 21, vom 15.11.
1962, S.245-249.
- 5 ERTL, J.: Agrarpolitik im Zusammenwirken mit Wissenschaft und
Publizistik. (Vortrag am 9. April 1970 in der Forschungsanstalt
für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode) "Bulletin" des
Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 48, vom
10.4.1970.
- 6 EWG: Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Getreidepreis-
niveaus (Vorschläge der Kommission an den Rat, übermittelt am
4.11.1963). In: Sonderbeilage zum "Bulletin der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft", Nr. 12 - 1963, S. 2/3.
- 7 EWG: Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäi-
schen Wirtschaftsgemeinschaft (von der Kommission dem Rat vorge-
legt am 21.12.1968). Sonderbeilage zum "Bulletin der europäi-
schen Gemeinschaften", Nr. 1 - 1969.
- 8 FREISBERG, E.: Die Grüne Hürde Europas. Köln und Opladen 1965.
- 9 Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des Wissenschaftlichen
Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern
der Kommission der EWG. Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise
im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirt-
schaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der
Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Brüssel,
Juni 1962.
- 10 HANAU, A.: Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen
Marktwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 7 (1958), S. 1-15.
- 11 DERS.: Die deutsche Landwirtschaft im Rahmen des Gemeinsamen
Marktes. "Agrarwirtschaft", Jg. 11 (1962), S. 133-149.
- 12 DERS.; R. PLATE und E. WOERMANN: Agrarfragen im Meinungsstreit
- Bemerkungen und Antwort auf Kritik zum EWG-Gutachten. "Agrar-
wirtschaft", Jg. 11 (1962), S. 397-406.
- 13 DERS.: Landwirtschaft und Agrarpolitik um 1960. Einführung zu
einer Diskussion auf der Tagung über "Landwirtschaft und Agrar-
politik" der Evangelischen Akademie Loccum am 8. Februar 1963.

- 14 DERS.: Diskussionsbeitrag zu dem Referat von H. MARMULLA "Internationale Agrarpolitik der EWG"; in: Die Landwirtschaft in der volks- und weltwirtschaftlichen Entwicklung (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Bd. 5, herausgegeben von H.-G. SCHLOTTER) München, Basel, Wien 1968, S. 186, Ziffer 2.
- 15 HEIDHUES, T.: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Neuorientierung in der Agrarpolitik. In: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. ("Agrarwirtschaft", Sh. 33) Hannover 1969.
- 16 HÖCHERL, H.: Die Welt zwischen Hunger und Überfluß - Eine agrarpolitische Bilanz im technischen Zeitalter. Stuttgart-Degerloch 1969.
- 17 NIEHAUS, H.: Die Krise der landwirtschaftlichen Preis- und Einkommenspolitik in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969), S. 141-149.
- 18 PLATE, R., E. WOERMANN und D. GRUPE: Die Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. (Agrarwirtschaft, Sh. 14) Hannover 1962.
- 19 PLATE, R.: Das "Professorengutachten" von 1962 aus heutiger Sicht. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S. 193-201.
- 20 REHWINKEL, E.: Die Krankheit der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft - Ursachen und Therapie. (Manuskript, gedruckt vom Landbuch-Verlag) Hannover 1960.
- 21 DERS.: Das Wort hat jetzt die Bundesregierung. An dem sozialen Kernproblem geht das Professoren-Gutachten vorbei. In: Deutsche Bauernzeitung, Jg. 15, Nr. 43, vom 25. Oktober 1962.
- 22 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG. (Heidelberger Politische Schriften, Bd. 3) Meisenheim am Glan 1969.
- 23 SCHMITT, G. und W. TIMMERMANN: Agrarprognosen - Greifbare Chancen für rationale Politik. "Der Volkswirt", Nr. 9, vom 1.3.1968, S. 32-35.
- 24 SCHNIEDERS, R.: Vorurteile müssen abgebaut werden - Bauernverband, Wissenschaft und rationale Agrarpolitik. "Deutsche Bauernkorrespondenz", herausgegeben vom Deutschen Bauernverband e.V., Nr. 20, vom 31.10.1968, S. 233-235.
- 25 DERS.: Der mögliche Beitrag der wirtschaftspolitischen Organisationen zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik. In: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 6, Herausgegeben von G. SCHMITT) München, Basel, Wien 1969.
- 26 TIMMERMANN, W.: Das Professorengutachten von 1962 "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft" - Projektionskontrolle und agrarpolitische Lehren. "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Bd. 46 (1968), S. 601-632.
- 27 WEINSCHENCK, G.: Betriebswirtschaftliche Probleme der Landwirtschaft. In: Deutsche Sparkassenzeitung, Nrn. 94 und 97, vom 2. und 14.12.1966; auch abgedruckt in: Deutsche Bauernzeitung, Nr. 1, vom 5.1.1967, S. 3-5.

- 28 WOERMANN, E.: Agrarprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. (Vortragsreihe der Niedersächsischen Landesregierung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Niedersachsen, H. 14) Göttingen 1961.
- 29 ZICHE, J.: Agrarische Informationspolitik. Vortrag auf der Veranstaltung des Alfred Strothe Verlags am Vorabend der Eröffnung der DLG-Ausstellung 1966 in Frankfurt/Main (Sonderdruck).

DISKUSSION 1)

H. Frhr. v. Verschuer, Brüssel:

Was die Ausgleichszahlungen an die deutsche Landwirtschaft anbelangt, so möchte ich feststellen, daß der Teil der Ausgleichszahlungen, der von dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds geleistet wurde, nicht reduziert worden ist.

R. Schnieders, Bonn:

Das Professoren-Gutachten und die Behandlung des Professoren-Gutachtens ist m.E. ein Beispiel dafür, was geschehen könnte und was in Zukunft auch nicht zu verhindern sein wird, wenn ein Sachverständigenrat gegründet würde, denn Sie begeben sich damit in die politische Arena. Ich will mit dieser Bemerkung nicht die Vorgänge, die sich damals abgespielt haben, verteidigen. Aber auf der anderen Seite muß man darauf hinweisen, daß hauptsächlichlicher Anlaß für die Reaktion des Bauernverbandes die Feststellung in dem Gutachten war, es gebe nichts anderes als eine Getreidepreisangleichung auf mittlerer Höhe. In dieser damals allgemein geführten Auseinandersetzung war das schon eine Stellungnahme für die eine Seite. Wenn wir den weiteren Gang der EWG-Geschichte verfolgen, dann können wir jedoch feststellen, daß, sobald eine Regierung einen Preis, ob hoch oder niedrig, hart verteidigte, sie ihn schließlich auch durchgesetzt hat. Ich erinnere an das, was Mansholt unlängst in Godesberg in der Debatte mit dem Bauernverband sagte: "Es gibt eben unabdingbare Forderungen einiger Mitgliedsländer!" Ich frage: Weshalb gilt dies nur für die übrigen Mitgliedsländer? Insofern meine ich, daß, wenn solche Gutachten in dem Glauben abgefaßt werden, mit sachlichen Argumenten in die Debatte eingreifen und die Debatte in eine bestimmte Richtung lenken zu können, man niemals verhindern kann, daß Emotionen auftreten. Ich darf darauf hinweisen, daß es eine große Gruppe unserer Mitglieder gibt, die die Tatsache, daß der Bauernverband im November 1964 eingeschwenkt ist, sozusagen als eine Schwäche der Organisation auffassen. Es ist auch zu bedenken, daß eine Organisation, die aus freiwilligen Mitgliedern zusammengesetzt ist, immer in dieser Auseinandersetzung steht und daß es eine nicht leichte Aufgabe ist, sozusagen nach beiden Seiten hin glaubwürdig zu sein. Der große verbandspolitische Fehler, der m.E. damals gemacht worden ist, war, daß man sich ausgerechnet mit diesem Gutachten angelegt hat. Aber im Grunde wäre mit diesem Gutachten oder ohne es die Situation wahrscheinlich nicht anders gewesen, weil - das hat Herr Hanau deutlich herausgearbeitet - entscheidende Zugeständnisse bereits gemacht worden waren, als das Gutachten in Auftrag gegeben wurde. Die Entscheidungen waren gefallen. Die deutsche Landwirtschaft konnte bei der Vertretung Ihres Standpunktes nicht wie die Landwirtschaft in den anderen Mitgliedsstaaten damit rechnen, daß die Kreise außerhalb der Landwirtschaft ihren Standpunkt weitgehend teilten. Denn im Grunde war innerhalb der Bundesrepublik die Mehrzahl der Nichtlandwirte der Auffassung: Hier gibt es gar nichts anderes, als den Getreidepreis zu senken. Ich glaube, diese Bemerkung war notwendig, weil Herr Hanau zwar in sachlicher Weise die Geschichte der Getreidepreisangleichung dargelegt hat, jedoch m.E. bezüglich des ehemaligen Präsi-

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. Dr. h.c. E. Woermann, Göttingen

dentem des Bauernverbandes etwas sehr stark die negative Seite der Argumentation herausgestellt hat. Ich glaube, man muß aus der Situation heraus auch sehen, daß Rehwinkel eben mit dem Rücken an der Wand kämpfte.

V. Gräfin v. Bethusy-Huc, Gießen:

Werden Sachverständigengremien einberufen und Sachverständigen-gutachten eingeholt als Alibi, um bereits feststehende Entscheidungen wissenschaftlich abzustützen? Oder werden Gutachten eingeholt, um Lösungsmöglichkeiten offener Probleme aufzuzeigen? Im zweiten Fall gibt es Ärger, wenn die wissenschaftlichen Gremien zu anderen Ergebnissen kommen, als man es insgeheim wünschte. Haben also wissenschaftliche Gutachtergremien oder Gutachter einen Sinn, wenn man nicht von vornherein gewillt ist, sich deren Argumente zumindest anzuhören?

R. Plate, Stuttgart-Hohenheim:

Ein Einfluß der Wissenschaft durch Beratung ist nur unter zwei Voraussetzungen möglich. Erstens: Die politischen Instanzen müssen im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten sachlich begründete Ziele anstreben wollen. Zweitens: Sie müssen den Wunsch haben, den Rat der Wissenschaft hierbei in Anspruch zu nehmen. Wenn diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben sind, kann die Wissenschaft auf die Willensbildung nur Einfluß nehmen, indem sie sich an die Öffentlichkeit wendet. Das kann u.U. institutionalisiert werden. Aber das führt zu einer Art Kampfstellung. In dieser Situation ist die Wissenschaft oft in der schwächeren Position, weil sie meist keinen direkten Einfluß auf die Publikationsorgane hat. Hinzu kommt, daß das Interesse der breiten Öffentlichkeit an agrarpolitischen Fragen in der Regel gering ist. Es liegt auch nicht im Wesen der Wissenschaft, sich publizistisch zu betätigen.

So erklärt sich die geringe Wirkung oder so geringe sichtbare Wirkung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten insbesondere zu Anfang der 60er Jahre. Erst nach längerer Zeit wurde eine gewisse Wirkung des hier in Frage stehenden Gutachtens, an dem ein Teil der Beiratsmitglieder beteiligt war, erzielt. Ich glaube, daß andere Gutachten des Beirats ebenfalls eine Wirkung gehabt haben, wenn sie auch nicht so offensichtlich war. Das Marktstrukturgesetz zeigt beispielsweise an verschiedenen Punkten Änderungen, die genau dem entsprechen, was der Beirat in einem Gutachten gesagt hatte. Vielleicht haben sich die verschiedenen Parteien die Argumentation des Gutachtens zu eigen gemacht und damit operiert.

Seither hat sich die Situation des Beirats zu seinen Gunsten gewendet, und man kann hoffen, daß das Verhältnis zwischen Berater und Beratenen allmählich besser wird. Es war ursprünglich, als der Wissenschaftliche Beirat ins Leben gerufen wurde, nicht schlecht.

Unerläßliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratung ist, daß ein Vertrauensverhältnis zwischen Beratenen und Beratenden besteht. Dieses Vertrauensverhältnis kann leicht gestört werden, wenn ein Veröffentlichungszwang der Empfehlungen besteht, und zwar aus verschiedenen Gründen. Erstens braucht das Beratungsgremium Informationen von dem zuständigen Ressort, die zum Teil nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Oft bedeuten diese Informationen Restriktio-

nen, die sich auf die Empfehlungen auswirken müssen. Die Mitglieder der Beratungsgremien sind nun bei Veröffentlichung in einer schwierigen Lage, wenn sie diese Restriktionen und ihre Gründe nicht nennen können. Sie werden dann vielleicht von ihren Kollegen angegriffen, ohne sich verteidigen zu können. Deshalb besteht mitunter ein Interesse gerade der Wissenschaftler in den Beratungsgremien, das verfaßte Gutachten nicht zu veröffentlichen. Das ist allerdings bisher meines Wissens noch nicht vorgekommen. Wichtiger ist vielleicht der andere Punkt. Die zu Beratenden können sich mit den Beratern durchaus einig sein über ein anzustrebendes Ziel. Aber sie sind aus gewichtigen politischen Gründen nicht in der Lage, dieses Ziel sofort und unmittelbar zu verfolgen. Wird nun die Empfehlung der Wissenschaftler veröffentlicht, so können die beratenen Politiker ihre wahren Gründe dafür, daß sie den Rat nicht sofort befolgen, nicht angeben. Sie sind praktisch gezwungen, die von ihnen selbst eigentlich anerkannten Ziele zu leugnen und die Berater zu desavouieren. Und das führt wieder zu einem Gegensatz zwischen Beratern und Beratenen. Aus diesem Grunde hat der Wissenschaftliche Beirat beim BML 1964, als er neu konstituiert wurde, dem Minister vorgeschlagen, in der neuen Satzung vorzusehen, daß der Minister den Zeitpunkt der Veröffentlichung der ihm zugeleiteten Gutachten selbst bestimmen kann; er ist damit dem Zwang der sofortigen Veröffentlichung entzogen. Damals ist der Beirat davon ausgegangen, daß sich nun ein besseres Verhältnis zwischen ihm und dem Ministerium entwickeln wird, und ich glaube, dieser Vorschlag war richtig. Bisher sind fast alle Gutachten veröffentlicht worden; es gibt nur eine einzige Ausnahme.

Schließlich stellt sich die Frage: Welches sind die zweckmäßigsten Institutionen für eine echte Beratung? Ich möchte meine Stellungnahme dazu hier auf solche Institutionen begrenzen, die, wie die Wissenschaftlichen Beiräte, ein Ressort beraten. Einmal könnte das Gremium nur aus Wissenschaftlern ohne engere Kontakte mit den zu Beratenden bestehen. Zweitens: Das Gremium besteht ausschließlich aus Wissenschaftlern, aber der Kontakt zum Ressort ist verhältnismäßig eng; das bedeutet, daß leitende Beamte des Ressorts an den Sitzungen regelmäßig teilnehmen und sich an der Diskussion beteiligen. Drittens: In den Ministerien selbst werden Arbeitsgruppen gebildet, die die Hauptarbeit leisten, sich aber ständig von den Wissenschaftlern beraten lassen und diese an ihren Diskussionen beteiligen. Das aber setzt eine sehr weitgehende Übereinstimmung in den Zielen und in dem Bestreben, eine rationale Agrarpolitik zu entwickeln, voraus. Viertens: Man kann sich Gremien vorstellen, in denen außer Wissenschaftlern noch Vertreter der Interessenverbände beteiligt sind. Ich glaube, diesen letzten Fall sollten wir ausschließen, wenn es sich um eine wirkliche Beratung handeln soll, denn Wissenschaftler und Interessenvertreter können nur dann in einem Gremium zusammenarbeiten, wenn Neutralisierungsaufgaben zu erfüllen sind. Bisher hat der Beirat hauptsächlich nach der zuerst genannten Form gearbeitet. Der Kontakt zum Ministerium war nicht zufriedenstellend. In letzter Zeit hat sich das gebessert, und es besteht die Hoffnung, daß wir zu der zweiten Form kommen: ein Gremium aus Wissenschaftlern mit engeren Kontakten zu dem zu beratenden Ministerium. Wenn dieses Gremium umfangreichere Arbeiten übernehmen soll, dann muß es über ein eigenes Sekretariat verfügen. Früher konnten wir unsere Institute stärker einspannen. Heute ist das kaum noch zu erreichen, zumal die Belastung an den Hochschulinstituten durch Lehre und durch Selbstverwaltung viel Zeit beansprucht.

H. Niehaus, Bonn:

Von der Wissenschaft aus gesehen ist es notwendig, ein Optimum zu finden zwischen einer möglichst großen Unabhängigkeit der Wissenschaft und einer möglichst wirksamen Beratung der Politik. Wenn wir den Vortrag von Herrn Schmitt an uns vorübergehen lassen, dann können wir sagen, daß es dieses Optimum nicht gibt: Je unabhängiger die Wissenschaftler sind, desto geringer ist wahrscheinlich die Wirkung ihrer Beratung. Wir können das an der Konstruktion all derjenigen Beratergremien sehen, die die Wissenschaftler integriert haben, die also Wissenschaftler und Politiker zusammenbringen. Damit ist klar, daß ein Wissenschaftler, der in ein solches Gremium eintritt, sich den Grundthesen der Regierung, die in diesem Gremium vertreten werden, unterwirft. Was kann ein solcher Wissenschaftler denn noch tun? Er kann freudig mitarbeiten, wenn er mit der Regierung übereinstimmt. Was aber kann derjenige tun, der vielleicht sehr sachverständig ist, aber mit diesen Grundthesen nicht übereinstimmt? Er steht in der Gefahr, schizophoren zu werden, in dieser Kommission sich nicht durchsetzen können, die Verantwortung aber mitzutragen und in seinen eigenen Schriften eine ganz andere Einstellung vertreten zu müssen. Er muß sich dann schon verteidigen, wie früher einmal ein Berater von Truman, der aus dem Council of Economic Advisers ausgetreten war. Er sagte, seine beiden Mitarbeiter hätten das Bestreben gehabt, Argumente für die Entscheidung des Präsidenten zu liefern. Das habe er nicht als seine Aufgabe angesehen, er habe ihm Alternativen liefern wollen, vor denen er sich dann selbst habe entscheiden sollen.

In diese Situation des Beraters würden sehr viele kommen, wenn man solche Konstruktionen, wie den Council of Economic Advisers der USA, wählte. Ich würde deshalb dringend davor warnen, dieses Modell für einen zukünftigen Sachverständigenrat in der Landwirtschaft zu empfehlen. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftlichen Beirats ist es nur notwendig, dem Beirat ein Sekretariat zuzuordnen, die Verbindung zum Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium zu intensivieren und Hearings abzuhalten. Der Beirat sollte also nicht abgeschafft werden, sondern effizienter gemacht werden, insbesondere, da er die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gewährleistet.

W. Engelhardt, Köln:

Auf die wissenschaftstheoretischen Grundlagen im Referat der Herren Schmitt und Timmermann möchte ich Bezug nehmen, insbesondere auf die von den Referenten eingenommene normative wissenschaftstheoretische Position. Herr Schmitt hat zwei Thesen aus den 20 Seiten des Manuskripts herausgegriffen und vorgetragen. These eins: Ein rigoroser Dualismus zwischen Erkennen und Entscheiden, wie er etwa von Max Weber gefordert wurde, müsse oder könne fallengelassen werden. These zwei: Soweit man ein pragmatistisches Modell der Politikberatung praktiziert, sei man mehr oder weniger dem kritischen Rationalismus verpflichtet. Ich möchte beide Thesen in Frage stellen. Ich glaube, daß es heute durchaus sinnvoll ist, einen rigorosen Dualismus weiterhin zu praktizieren, daß er der Wissenschaft gut ansteht (und damit schließe ich an das an, was Herr Niehaus eben angeführt hat), wenn sie sich bemüht, Erkennen und Entscheiden weiterhin zu trennen. Damit möchte ich auch anknüpfen an das, was im ersten Referat von Herrn Schneider gestern angeführt wurde. Wenn es richtig ist, daß Entscheidungsspielräume im gesellschaftlichen Leben auch heute be-

stehen und vielleicht sogar in bestimmten Gebieten zunehmen, dann haben wir als Wissenschaftler keinen Grund, durch ein normativ-wissenschaftliches Konzept von uns aus diese Entscheidungsspielräume wieder zu verwerfen. Die Nutzung der Entscheidungsspielräume sollten wir den Politikern überlassen. Das bedeutet nicht, daß wir uns nicht der Politikberatung zur Verfügung stellen sollten oder könnten, aber wir sollten es in einer "nichtwissenschaftlichen" Rolle tun. Wir sollten streng unterscheiden zwischen Erkennenwollen und Helfen beim politischen Handeln. Wir sollten uns also nicht von einem normativ-wissenschaftlichen Wissenschaftskonzept her in die Beraterfunktion hineinbegeben. Zur zweiten These möchte ich sagen: Hier schmückt sich wieder einmal ein normativer Wissenschaftsansatz mit Argumenten des kritischen Rationalismus. Ich glaube, daß dieser Wissenschaftsansatz des kritischen Rationalismus, wie er etwa bei Albert oder bei Popper zum Ausdruck kommt, hier nicht ohne weiteres vereinnahmt werden kann. Die Begründung dafür würde allerdings die einem Diskussionsbeitrag gesetzte Zeit überschreiten.

D. Goemann, Bonn:

Für den Fall, daß es nicht zur Einrichtung eines Sachverständigenrates kommen sollte, möchte ich vorschlagen, die Verständigungsschwierigkeiten zwischen Wissenschaft und politischer Praxis dadurch zu überwinden, daß die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues eine Art Business-School schafft. Dort sollte im jährlichen Turnus eine Anzahl von Beamten, Verbandsfunktionären, Politikern, Assistenten von Parlamentsausschüssen usw. mit neuen Ideen und Forschungsergebnissen der Wissenschaft vertraut gemacht werden.

H. Niehaus, Bonn:

Ich erinnere an die Tagung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1962 über das Problem der normativen Sozialökonomik. Dort kam man zu dem Ergebnis, daß ein wirtschaftspolitisches Konzept nicht von höheren Wertnormen abgeleitet werden könne, da es zwischen einzelnen Normen eine Indifferenzzone gibt, innerhalb der eine Entscheidung nicht mehr abgeleitet werden kann. Es gibt aber unterhalb dieser Schwelle sehr viele Dinge, die mit den oberen Werten nichts zu tun haben, sondern die pragmatisch entschieden werden können. Hier befinden wir uns in der Froschperspektive der ökonomischen und politischen Interessen. Und hier gilt für jeden seine persönliche Gleichung, wie er sich entscheidet. Außerdem haben wir unten einen Bereich, in dem die Theorie versagt, wo es keine Aussage einer Theorie darüber gibt, was wir im einzelnen Fall machen sollen, wo die Informationen und die wissenschaftlichen Verfahren nicht ausreichen, um zu schlüssigen Aussagen zu gelangen. Infolgedessen gilt hier für den Politiker die Kunst der intelligenten Dosierung, wie ich es genannt habe. Er hat hier ziemlich freien Spielraum.

H. v. Verschuier, Brüssel:

Sie werden verstehen, daß ich die von Herrn Schmitt getroffene Feststellung über das "erstaunliche Maß an Verachtung für wissenschaftliche Erkenntnisse" seitens der Kommission nicht teilen kann. Das Problem der Kommunikation und der Kommunikationsstruktur hat doch zwei Seiten: die Seite der Kommission und die Seite der Wissenschaft. Solange es sich darum handelt, mit nationalen wissenschaft-

lichen Gremien in den Dialog einzutreten, gibt es keine Probleme, wenn auch die Wirksamkeit dieses Dialogs selbstverständlich beschränkt ist. Will man auf die Problemstellung der Europäischen Gemeinschaft eingehen, dann scheint es mir notwendig zu sein, daß in eine solche Beratung nur ein Kollegium eintreten kann, das sich aus Wissenschaftlern aller Mitgliedsstaaten zusammensetzt.

C. v. Dietze, Freiburg:

Zunächst zu dem Referat von Herrn Schmitt! Da heißt es, daß in der Werturteilsdebatte 1909 im Verein für Socialpolitik nicht etwa Fragen der praktischen Politikberatung der Ausgangspunkt gewesen wären. Gewiß, aus den Protokollen über die Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik ist das nicht zu erkennen; aber ich war 1909 schon Student, und es ist mir durchaus erinnerlich, daß die Behandlung einer sehr praktischen Frage, nämlich die Stellungnahme zu dem Fragenkomplex Freihandel oder Schutzzoll, insbesondere des Agrarzolls, den Debatten mächtigen Anstoß gab. Zweite Ergänzung zur Geschichte des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesernährungsministerium: Aus den Ausführungen von Herrn Plate, denen ich für die jüngere Zeit durchaus zustimme, konnte es so herausgehört werden, als ob in den ersten Jahren der Wissenschaftliche Beirat in einem guten Klima ohne Konflikte hätte wirken können. Gewiß, die persönlichen Beziehungen zu dem damaligen Minister Niklas waren durchaus erfreulich. Aber vor der Bildung des Wissenschaftlichen Beirats waren die sogenannten blauen Gutachten über die künftige Agrarpreispolitik angefertigt worden. Dort hatten sich die meisten Mitglieder, die nachher im Wissenschaftlichen Beirat waren, für die Wettbewerbsordnung ausgesprochen. Was aber folgte, waren die Marktordnungsgesetze, die sogar über das hinausgingen, was die andere Gruppe in diesem Gutachten für angebracht gehalten hatte. Von vornherein war also eine grundsätzliche Verschiedenheit der Auffassungen über die Preispolitik vorhanden.

W. Zohlhöfer, Freiburg:

Ich glaube, Herrn Schmitts Referat zeigt deutlich, daß man die Frage nach der Effizienz der wissenschaftlichen Beratung gar nicht stellen kann ohne die der Institutionalisierung. Deshalb scheint es mir nötig zu sein, zu trennen zwischen dem, was die wissenschaftliche Beratung soll, und von daher die Institutionalisierungsfrage zu stellen. Ein Sachverständigenrat, wie ihn Herr Schmitt vorschlägt, hätte Informationen zu liefern, Denkmodelle zu entwickeln und dadurch zur Klarheit der Fragestellung beizutragen. Aber er kann nicht in dieser Konstruktion unmittelbare Entscheidungshilfe leisten, wie es offenbar beim Marktstrukturgesetz geschehen ist. Das ist ein ganz anderer Fall. Aber das erwartet die Verwaltung zumindest auch.

Meine Frage lautet: Ist es denn nicht möglich, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen, allerdings nicht von der gleichen Institution, sondern von zwei unterschiedlichen Institutionen. Denn ich glaube, bei den Wissenschaftlichen Beiräten geht doch sehr viel verloren, was eigentlich die Wissenschaft leisten könnte. Es besteht, wenn ich das einmal so sagen darf, eine Entwicklungslücke zwischen dem Basiswissen und der politisch verwertbaren Form. Und hier scheint mir in der Tat die entscheidende Frage zu liegen, wenn es darum geht, aus der bisherigen Erfahrung zu lernen und sie zu ergänzen.

H. J. Müller, Bonn:

Herr Schmitt hat Überlegungen angestellt, ob das von ihm vorgeschlagene Gremium besser in Brüssel oder in Bonn eingerichtet werde, und kommt dann zu dem mir unverständlichen Schluß, es sei in Bonn zweckmäßiger installiert. Im Gegensatz zum Referenten meine ich, daß in Anbetracht der Tatsache, daß praktisch die agrarpolitischen Entscheidungen bereits heute (und in Zukunft noch in stärkerem Maße) in Brüssel fallen, ein solches Beratungsgremium im Interesse einer möglichst hohen Effizienz in Brüssel etabliert werden muß. Hinzu kommt, daß die Kommission das alleinige Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerrat besitzt.

Eine Bemerkung schließlich zur Realisierbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Da es für die Beratung gesamtwirtschaftlicher Probleme bereits auf gesetzlicher Grundlage einen entsprechenden Sachverständigenrat in der BRD gibt, halte ich die politischen Chancen der Realisierung eines gesetzlich abgesicherten agrarwirtschaftlichen Sachverständigenrates für außerordentlich gering.

E. Woermann, Göttingen:

Außer dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten existiert seit 1957 ein Beirat für den alljährlich von der Bundesregierung zu erstattenden Bericht über die Lage der Landwirtschaft. Dieser Beirat für die Grünen Berichte hat aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes bekanntlich die Aufgabe, den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bei der Anlage, Durchführung und Auswertung der Erhebungen und Unterlagen zu unterstützen. Der Beirat besteht aus einigen praktischen Landwirten und, auf wissenschaftlicher Seite, aus Betriebs- und Volkswirten. Sämtliche Mitglieder des Beirats werden vom Bundeslandwirtschaftsminister berufen, die Vertreter der Praxis nach Anhörung des Bauernverbandes. Als langjähriges Mitglied des Beirats kann ich sagen, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und dem Beirat sowie zwischen den beiden Gruppen im Beirat im ganzen gut und fruchtbar gewesen ist, wenn auch nicht ohne Kontroversen, insbesondere hinsichtlich der Auswahl und der Beurteilungskriterien der Testbetriebe. Methodische Fragen und strittige Punkte werden meist in kleinen Kommissionen unter Hinzuziehung von weiteren Sachverständigen diskutiert und die Ergebnisse dann dem Gesamtbeirat vorgelegt. Agrarpolitische Förderungsmaßnahmen werden im Beirat kaum behandelt, da es sich ja um einen Bericht der Bundesregierung handelt und der Beirat sich mit Hinweisen begnügen muß.

Es ist wohl nicht zweifelhaft, daß die Grünen Berichte im Laufe der Jahre an Informationswert und Aussagekraft wesentlich gewonnen haben. Der Grüne Bericht 1970 enthält erstmalig auch einen Abschnitt über langfristige Entwicklungstendenzen der westdeutschen Landwirtschaft, und zwar in bezug auf die Produktions-, Preis- und Einkommensverhältnisse sowie in bezug auf die daraus resultierenden Veränderungen der Betriebsgrößenstruktur, des Bestands an Arbeitskräften und des Kapitaleinsatzes. Der zuständige Referent im Bundeslandwirtschaftsministerium, Herr Scholz, hat in der gestrigen Diskussion ausgeführt, es bestehe die Absicht, diesen Teil des Grünen Berichts künftig stärker mit dem Ziel auszugestalten, die agrarpolitischen Schwerpunkte im Hinblick auf die weitere Entwicklung der EWG noch deutlicher herauszustellen. Das ist zu begrüßen. Es bleiben jedoch Zweifel, ob der Grüne Bericht als Bericht der Bundesregierung die Aufgaben erfüllen kann, die dem von den Herren Hanau und Schmitt

vorgeschlagenen unabhängigen Sachverständigenrat zgedacht sind, nämlich durch gutachtliche Analysen die Lage der Landwirtschaft und ihre absehbare Entwicklung im Rahmen der Gesamtwirtschaft und der EWG aufzuzeigen, auf Fehlentwicklungen und Zielkollisionen hinzuweisen sowie die verschiedenen Möglichkeiten zu deren Beseitigung oder Vermeidung herauszuarbeiten, um auf diese Weise Mißverständnis bis auf echte politische Meinungsgegensätze auszuräumen und damit in der Willensbildung eine Versachlichung der agrarpolitischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen zu erreichen.

Schlußwort: A. Hanau, Göttingen:

Ich habe Verständnis für die Intervention von Herrn v. Verschuer. Ich habe jedoch nicht gesagt, daß die vom EWG-Ministerrat bewilligten Ausgleichszahlungen zur Kompensation der Getreidepreissenkung gekürzt worden sind. Aus dem Manuskript geht hervor, daß nur die finanziellen Zusagen aus dem deutschen Bundeshaushalt herabgesetzt wurden.

Zu Herrn Schnieders: Es lag den Gutachtern fern, in die politische Arena zu steigen. Wenn wir eine Politik wollten, dann war es eine für die Bauern; wir hatten ja auch nicht im Gutachten ein mittleres Niveau der nominalen, sondern der realen Getreidepreise diskutiert. Für die Schwierigkeiten des Bauernverbandes mit den radikalen Gruppen haben wir wahrscheinlich heute größeres Verständnis, weil wir es auch anderwärts jetzt mit radikalen Gruppen zu tun haben. Um die schwierigen Agrarprobleme zu meistern, müssen Wissenschaft, Verwaltung und Praxis zusammenarbeiten, auch wenn die Meinungen in manchen Punkten nicht übereinstimmen.

Schlußwort: G. Schmitt, Göttingen:

Ausgehend von der Frage nach der möglichen Alibi-Funktion eines Beratergremiums, wie sie von Gräfin Bethusy-Huc aufgeworfen wurde, möchte ich zunächst erwidern, daß unser Vorschlag hinsichtlich einer periodischen Stellungnahme (Jahresbericht) durch den Sachverständigenrat und der parlamentarischen Auseinandersetzung über diesen Jahresbericht gerade einen Mißbrauch wissenschaftlicher Äußerungen als Alibi für die Regierungsentscheidungen verhindern soll. Diese Gefahr besteht derzeit besonders bei den Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte - und damit komme ich zu den Bemerkungen von Herrn Plate -, wo es der Regierung überlassen ist, den Zeitpunkt der Veröffentlichung nach eigenem Ermessen festzusetzen. Hier hat die Regierung jederzeit die Möglichkeit, die Gutachten überhaupt nicht oder erst dann, wenn es ihr gerade für die eigene Entscheidung günstig erscheint, zu veröffentlichen, so daß eine rechtzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit u.U. verhindert wird. Ich sehe wohl die von Herrn Plate aufgeführten Probleme etwaiger Geheimhaltung aus faktischen Gründen. Andererseits besteht aber die Gefahr, daß durch gewollte oder auch ungewollte Indiskretionen Informationen durchsickern: Bei der allgemein bekannten Durchlässigkeit in Verwaltung, Parlament und Regierung ergibt sich dann das Problem, daß der Inhalt der Gutachten unvollständig oder entstellt in der Presse wiedergegeben wird und folglich eine große Verwirrung geschaffen wird.

Nun zu der Frage, ob die Regierung einen gutachtlich erstellten Rat nur dann anzunehmen bereit ist, wenn die Regierung mit den Zielen und dem wesentlichen Inhalt übereinstimmt: Das ist eben das Problem der Wissenschaftlichen Beiräte, die in der Regel - wenn sie von sich

aus nicht tätig werden - nur auf Anregung der zuständigen Minister aktiv werden. Ein unserem Vorschlag entsprechendes Gremium hätte die Aufgabe, wie Herr Woermann bereits angedeutet hat, sich kontinuierlich mit den laufenden Problemen zu beschäftigen, die vielleicht gar nicht oder viel zu spät der Verwaltung oder der Regierung einsichtig waren. Ich denke hier beispielsweise an die Einführung der Rechnungseinheit. Hier hat es die Wissenschaft versäumt, sich mit den Implikationen dieser Konstruktion rechtzeitig zu befassen und auf ihre Gefahren aufmerksam zu machen. Man hat dies der Administration überlassen. Die Folgen sind inzwischen allen deutlich geworden.

Das Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Regierung sehe ich, im Gegensatz zu Herrn Plate, durch eine periodische Veröffentlichung keineswegs gefährdet. Vielmehr sollte eine intime Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen vorweg alle Probleme zu klären versuchen, wozu auch gehört, daß die Regierung, die u.U. gar nicht weiß, was sie konkret soll, kann und will, beraten wird in der Konkretisierung ihrer Ziele und Handlungsmöglichkeiten.

Damit komme ich zu dem von Herrn Niehaus angeschnittenen Problem der wissenschaftlichen Objektivität. Zunächst möchte ich bestreiten, daß der amerikanische Council wirkungslos war, weil er sich zum Sklaven von Regierungsentscheidungen machen ließ. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Buch von Heller: "Das Zeitalter der Ökonomen", wo zwar optimistisch überhöht dargestellt wird, daß der Berater dort hervorragende Möglichkeiten hat, die Entscheidungen der Präsidenten nach Maßgabe ökonomischer Erkenntnisse wesentlich zu beeinflussen.

Zu den Anmerkungen von Herrn v. Verschuer möchte ich nur bemerken, daß die Diskussion um den Mansholt-Plan deutlich gezeigt hat, wie heroisch die Kommission wissenschaftliche Erkenntnisse zu verachten bereit ist. Der Mansholt-Plan hätte bereits in seiner ersten Auflage mit Wissenschaftlern ausführlich diskutiert werden müssen. Aber auch in seiner zweiten Auflage zeigen sich nur ganz geringe Spuren einer Berücksichtigung der Erkenntnisse, die von der Wissenschaft in diesem Zusammenhang vorgetragen wurden.

Herrn Müller möchte ich entgegenhalten, daß zum ersten nur die Agrarpreispolitik in Brüssel entschieden wird, die Struktur-, Regional- und Sozialpolitik nach wie vor im autonomen Entscheidungsbereich der nationalen Regierungen verbleibt. Schon allein zur Lösung dieser schwierigen Probleme bedarf es eines entsprechenden Beratungsgremiums. Falls auch alle agrarpolitischen Entscheidungen eines Tages in Brüssel gefällt werden sollten, braucht jede nationale Regierung ein Gremium, das ihr Votum im Ministerrat für oder gegen bestimmte, in der Kommission erarbeitete Vorschläge wissenschaftlich absichert. Aus diesen Gründen sehe ich keine Veranlassung, meine Forderung nach einem kompetenten Beratergremium für die deutsche Bundesregierung zugunsten einer Brüsseler Institution zu revidieren.

Schlußwort: W. Timmermann, Kiel:

Ich möchte beginnen mit der Frage, wie es um die Unabhängigkeit der Handlungswissenschaften bestellt ist. Wir können davon ausgehen, daß in den Handlungswissenschaften, also auch in der agrarsozialökonomischen Wissenschaft, das Bestreben vorhanden ist, den empirisch-analytischen Theorietyp, d.h. sozusagen naturwissenschaftliche Methoden, mehr und mehr einzuführen. Dieser Theorietyp beruht auf der Methode

des kritischen Prüfens. Wissenschaftliche Sätze müssen nach dieser Methode intersubjektiv überprüfbar sein, was eine deskriptive Sprache, keine präskriptive (also mit normativen Elementen durchsetzte) Sprache voraussetzt. Dieser Theorietyp liegt auch dem kritischen Rationalismus Poppers und Alberts zugrunde. Gerade der kritische Rationalismus - wiewohl er sein positivistisches Erbe nicht verleugnen kann - hat aber auch die Einsicht verarbeitet, daß wissenschaftliche Erkenntnisse selbst durchsetzt sind mit vielerlei Entscheidungen, daß insofern die rigorose dualistische Trennung von Tatsachen und Entscheidungen nicht möglich ist. Daraus folgt, daß eine dezisionistische Interpretation von Tatsachen und Entscheidungen und jedes dezisionistische Modell einer Politikberatung, wie es Herr Engelhardt hier vertreten hat, schlichtweg theoretisch falsch ist. Dies widerspricht nicht dem Postulat der intersubjektiven Überprüfbarkeit. Es führt aber zu der weiteren Einsicht, daß wissenschaftliche Objektivität immer ein Ergebnis der Diskussion der Wissenschaftler ist, daß es also keine a-priori-Objektivität eines einzelnen Wissenschaftlers in diesem Sinne gibt.

Und gerade hier setzt nun die Kritik der Frankfurter Schule an. Insofern auch die Wissenschaft einem seinsverbundenen Denken unterliegt, bewirken gesellschaftliche Sanktionsmechanismen den vorzeitigen Abbruch der wissenschaftlichen Prüfungsverfahren. Das hat zur Folge, daß gesellschaftliche Gewaltverhältnisse sich auch in der Sprache handlungswissenschaftlicher Aussagen niederschlagen, gewissermaßen zu deren ideologischer Verzerrung führen. Aus diesem Sachverhalt resultiert die Forderung der kritischen Theorie Frankfurter Provenienz, die Dimension der Selbstreflektion in die Wissenschaft aufzunehmen, die darauf hinausläuft, die allgemeine Diskussion zu einem herrschaftsfreien Dialog zu gestalten.

Die Schlußfolgerung aus diesen kurzen Andeutungen ist, daß die Objektivität der Handlungswissenschaften, und das heißt auch ihre (ideologische) Unabhängigkeit, von vornherein eine sehr relative ist. Daraus folgt für uns nicht, wie Herr Engelhardt meinte, implizit oder explizit die Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft. Ich möchte Herrn Niehaus voll zustimmen, daß es grundsätzlich nicht möglich ist, auf wissenschaftlich-deduktivem Wege gültige Normen abzuleiten. Gesellschaftliche Normen sind immer das Ergebnis von kommunikativem Handeln, entstehen also aus dem Dialog miteinander sprechender Bürger. Uns geht es um die Feststellung, daß Wissenschaft dazu beitragen kann, diesen Dialog ideologisch zu entzerren, mit anderen Worten das Selbstbewußtsein, das Ich der miteinander sprechenden Bürger zu entwickeln. Eben dies ist ihre emanzipatorische Funktion. Und gerade von dieser Funktion - das haben auch meine Fragen vorgestern bestätigt - ist zur Zeit in den agrarsozialökonomischen Wissenschaften ein allenfalls unterentwickeltes Bewußtsein vorhanden.

Was folgt aus diesen theoretischen Überlegungen für das Verhältnis beratender Agrarwissenschaften zur Politik? Wie steht es um die Realisierungschancen eines Modells auf der Grundlage einer kritischen Theorie, wie es Habermas unter dem Namen "pragmatisches Modell" vorgeschlagen hat? Wenn richtig ist, daß eine kritische Theorie nicht existiert; wenn eine gewisse Entpolitisierung der Bevölkerung zu konstatieren ist; wenn weiter vielerlei, zum Teil auch systembedingte, Schwierigkeiten einer Umsetzung wissenschaftlicher Probleme und Erkenntnisse in allgemeines Bewußtsein entgegenstehen, dann kann man sagen: Die empirischen Bedingungen für dieses Modell sind heute

nicht gegeben. Sie sind schon eher gegeben für ein Modell auf der Grundlage eines kritischen Rationalismus. Dieses Modell aber impliziert ein kritisches Wechselverhältnis zwischen beratender Wissenschaft und Politik. Das heißt, es muß eine permanente beiderseitige Diskussion sowohl der Ziele als auch der Mittel stattfinden. Dies Modell impliziert aber auch die Öffentlichkeit der Diskussion bzw. ihrer Ergebnisse. Die Gefahr einer Alibifunktion, die Gräfin Bethusy-Huc angesprochen hat, betrifft zunächst einmal die Wissenschaft als Ganzes. Dieser Alibi- oder Legitimationsfunktion, wie wir es im Referat genannt hatten, ist nur mit kritischer Theorie beizukommen. Anders ist es im Falle des speziellen Opportunismus von Wissenschaftlern in der Politikberatung: Dieser Art von Opportunismus, wie sie etwa Wood für US-Wissenschaftler nachgewiesen hat, kann nur durch öffentliche Kontrolle begegnet werden. Und dies kann um so effektiver geschehen, je weniger die Öffentlichkeit (einschließlich der Wissenschaft) einem dezisionistischen oder technokratischen Vorurteil aufsitzt. Das dezisionistische Modell garantiert nicht die Neutralität der Beratung; eher verschleiert es deren Parteilichkeit.

Aus diesen Überlegungen folgen selbstverständlich nicht die Einzelheiten eines agrarwirtschaftlichen Sachverständigenrates, auf jeden Fall aber die grundsätzlichen Linien hinsichtlich Lokalisation, Zielfindung usw., wie sie durch den internationalen Vergleich, den wir angestellt haben, auch voll bestätigt worden sind.

DER MECHANISMUS DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG
- DARGESTELLT AM BEISPIEL DES MARKTSTRUKTURGESETZES

von

S. B o y s e n und A. W e b e r ,

Institut für Agrarpolitik und Marktlehre Kiel

1	Einleitung	351
1.1	Vorbemerkung zur Gliederung des Beitrages . .	351
1.2	Über Mechanismen in technischen und sozialen Systemen	351
2	Zur Struktur der agrarpolitischen Willens- bildung	352
2.1	Allgemeine Definition der politischen Willens- bildung	352
2.2	Agrarpolitische Willensbildung im parlamenta- rischen System	352
2.3	Einfluß verschiedener Kommunikationsformen . .	353
2.4	Dimensionen der Willensbildung	354
2.4.1	Zeitliche Dimension	354
2.4.2	Räumliche Dimension	354
2.4.2.1	Bei den politischen Parteien	354
2.4.2.2	Bei den Verbänden der Landwirtschaft	354
2.4.2.3	Ökonomische Begründung informationeller Ar- beitsteilung	355
3	Inhaltsanalyse von Stellungnahmen zum MStrG .	355
4	Ablauf der Willensbildung beim MStrG	358
4.1	Bedürfnis nach gesetzgeberischer Aktion . . .	358
4.2	Die parlamentarische Einleitung der Willens- bildung	359
4.3	Wechselwirkung zwischen Parlament und Öffent- lichkeit	359
4.4	Einbringung ins Plenum des Deutschen Bundes- tages	360
4.5	Stellung der Verwaltung im Prozeß der Willensbildung	361
5	Schlußbemerkungen	361
	Anhang	363
	Chronologie	363
	Synoptische Darstellung	375

Abkürzungsverzeichnis

AFoG	Absatzfondsgesetz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DBV	Deutscher Bauernverband
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DLG	Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft
DRV	Deutscher Raiffeisenverband
EG	Erzeugergemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MStrG	Marktstrukturgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ZDAW	Zentralausschuß der Agrargewerblichen Wirtschaft
13. Ausschuß	Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages
14. Ausschuß	Ausschuß für Finanz- und Steuerfragen des Deutschen Bundestages
15. Ausschuß	Ausschuß für Wirtschaft und Mittelstandsfragen des Deutschen Bundestages
17. Ausschuß	Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Deutschen Bundestages

1 Einleitung

1.1 Vorbemerkung zur Gliederung des Beitrages

Der Beitrag besteht aus zwei Teilen, dem Text und einem Anhang. Der Anhang enthält eine Chronologie sowie eine synoptische Darstellung der wichtigsten Diskussionspunkte zum MStrG 1). Das Verständnis für die Ausführungen im Text wird erhöht, wenn zunächst ein Blick auf den Anhang geworfen wird. Für ein tieferes Eindringen in den Prozeß der Willensbildung beim MStrG kann der Anhang unabhängig vom Text studiert werden.

1.2 Über Mechanismen in technischen und sozialen Systemen

Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung kann nicht der eines Uhrwerks sein. Hier liegen mit der Konstruktionszeichnung die Beziehungen zwischen den einzelnen Bauteilen fest. Die einzelnen Bauteile haben in technischen Systemen keinen eigenen Willen.

Das Besondere am "Mechanismus" der politischen Willensbildung in sozialen Systemen liegt darin, daß die einzelnen Elemente oder die verschiedenen sozialen Gruppen eigene Ziele haben.

Innerhalb der rechtlichen und moralischen Beschränkungen 2), die die von der Verfassung legalisierten Spielregeln festlegen und die sittlichen Normen nahelegen, darf jede soziale Gruppe rational ihre Vorteile verfolgen und Konflikte hervorrufen.

Wenn wir deshalb den im vereinbarten Titel unseres Referates angesprochenen Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung beim MStrG behandeln, bitten wir darum, unter Mechanismus nur das Vorhandensein von Spielregeln verstehen zu wollen. Wir möchten bei der Verwendung des Begriffes Mechanismus nicht den Eindruck erwecken,

1) Bei der Quellenbeschaffung für den vorliegenden Vortrag erfuhren wir wirksame Unterstützung durch Herrn Professor ENGEL, Kiel, sowie die Herren BERTRAMS, Dr. GOEMAN und SOTZEK vom BML und Herrn, Dr. HARTMANN vom Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Bonn. Herr Diplom-Mathematiker J. SCHIMMLER half, unsere Gedankengänge bei der Darstellung der Verflechtungen zu präzisieren. Fräulein Margret STRUVE hat die synoptische Darstellung zu einzelnen Gesetzentwürfen des MStrG verfaßt. Ihnen allen sei an dieser Stelle dafür gedankt. - Für alle auftretenden Fehler sind wir jedoch allein verantwortlich.

2) Es ist offenkundig, daß unter die rechtlichen Beschränkungen die Anwendung physischer Gewalt fällt. In den Spielregeln sind noch andere rechtliche Beschränkungen festgelegt. Zum Beispiel legalisiert die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien den Verkehr mit Zentral- und Gesamtverbänden, nicht jedoch mit örtlichen oder gebietlichen Unterverbänden oder Geschäftsstellen.

Als unmoralisch wird aufgefaßt, obwohl es in einzelnen Fällen billiger und damit durchaus rational sein könnte, bei einer Gesetzesvorlage die zur Mehrheit fehlenden Stimmen zu kaufen. Es sind die rechtlichen und moralischen Beschränkungen, die das Verhalten und die zur Verfügung stehenden Strategien eingrenzen.

als könnten wir den Ablauf eines Willensbildungsprozesses bei einem Gesetz in einer Art Bauzeichnung darstellen.

2 Zur Struktur der agrarpolitischen Willensbildung beim MStrG

2.1 Allgemeine Definitionen der politischen Willensbildung

Die Definitionen anderer Autoren geben Hinweise, was wir allgemein als Gegenstand und Form der Willensbildung ansehen können. Sie weisen auf institutionelle und personelle Verflechtungen (BETHUSY-HUC, 1, S. 133) oder noch häufiger auf die Bedeutung des organisatorischen Aufbaus (BUCHHOLZ, 2, S. 100; REMUS, 13, S. 1) bei der Willensbildung hin. Die Willensbildung verwirklicht sich in zwei Grundformen: entweder in einer monopolistischen oder in einer konkurrierenden (HENSEL, 10, S. 37 f.). Sie ist deshalb in der zweiten Form nicht nur ein Vorgang (STAMMER, 16, S. 262), sondern in der parlamentarischen Demokratie ist die Erhaltung konkurrierender Willensbildung ein gesellschaftliches Ziel.

2.2 Agrarpolitische Willensbildung im parlamentarischen System

Versuchen wir zunächst, die Zahl der Verflechtungen zu erfassen, die den Willensbildungsprozeß beim MStrG bestimmt haben könnten. Fassen wir dazu den Deutschen Bundestag als eine Einheit auf. Wir verzichten damit schon darauf, das Netzwerk von Verflechtungen 1) zwischen Abgeordneten einer Fraktion, zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Ausschüsse und Fraktionen und die nach außen gerichteten Beziehungen einzelner Abgeordneter mit Verbänden, Firmen, Persönlichkeiten oder Vertretern der Exekutive zu untersuchen.

Zehn Verbände haben beim MStrG dokumentarisch Einfluß auf die Willensbildung (vgl. Chronologie, Nr. 2, 3, 17, 34, 41, 96) im Bundestag genommen. Somit ergibt sich ein Netzwerk von Verflechtungen zwischen diesen zehn Verbänden bzw. den Gruppenbildungen unter ihnen sowie zwischen dem Bundestag und den Verbänden und allen möglichen Gruppenbildungen (vgl. auch GRAICUNAS, 8, S. 184 ff.). Die Anzahl der Verflechtungen erhalten wir nach der Formel

$$V = 2 (2^n - 1) + n (n - 1)$$

Bei $n = 10$ (Verbände) sind theoretisch 2 136 Verflechtungen möglich. Da wir mit der Zahl der möglichen vertikalen und horizontalen Verflechtungen zwischen Parlament und Verbänden noch nicht erfaßt haben, ob die von uns als einmalig aufgefaßte Stellungnahme positiv oder negativ war, hat das von diesem Netzwerk theoretischer Verflechtungen gebildete Muster insgesamt 2^{2136} Zustände. Das ist eine unsere Vorstellungskraft übersteigende Zahl. In diesen Überlegungen haben wir die Häufigkeit der Kontakte in den verschiedenen Verflechtungen noch gar nicht berücksichtigt.

Die Summe aller vertikalen und horizontalen Beziehungen zwischen der wiederum als Einheit vorgestellten Verwaltung und den erwähnten

1) Unter Verflechtungen verstehen wir zweiseitige Kommunikationswege. Da in der politikwissenschaftlichen Literatur der Terminus Verflechtung eingeführt ist, haben wir diesen beibehalten.

zehn Verbänden beträgt gleichfalls 2136 Verflechtungen. Dieses Netzwerk zwischen Verwaltung und Verbänden könnte bei einer einmaligen Stellungnahme gleichfalls 2²¹³⁶ Zustände annehmen.

Aus der Chronologie geht jedoch hervor, daß noch zahlreiche andere Verbände, Firmen und Persönlichkeiten am Willensbildungsprozeß beteiligt waren. Die Zahl der denkbaren theoretischen Verflechtungen ist ein Ausdruck dafür, wie komplex das Netzwerk beim Willensbildungsprozeß bei vielen Beteiligten sein kann. Folglich kann abgeleitet werden, daß die Chronologie des MStrG vom gesamten Willensbildungsprozeß nur bestimmte Ereignisse erfaßt.

2.3 Einfluß verschiedener Kommunikationsformen

Einflüsse konkretisieren sich physikalisch durch Informationen. Sie sind - abgesehen von den Spielregeln - die Voraussetzung, daß Willensbildungsprozesse zwischen und in den Gruppen stattfinden. Um unabhängig von den Denkgegenständen eine bessere Vorstellung von der Kompliziertheit informationeller Prozesse zu bekommen, müssen wir uns die verschiedenen Kommunikationsformen in Erinnerung rufen. Informationen werden schriftlich, mündlich sowie durch Mimik und Gestik ausgetauscht.

1. Bei der Analyse von politischen Willensbildungsprozessen kann man davon ausgehen, daß Informationen schriftlich in Form von Gesetzesentwürfen oder Parlamentsdrucksachen (BETHUSY-HUC, 1, S. 108 f) vorliegen. Die Verfasser solcher Dokumente haben sich Zeit genommen, bestimmte Formulierungen für vorgestellte Sachverhalte zu wählen und andere zu vermeiden.
2. Die Ergebnisse der Kommunikationsforschung weisen nun darauf hin, daß mündlicher Informationsaustausch infolge der Zweiseitigkeit der Beziehungen wesentlich intensivere Spuren hinterläßt (CHERRY, 3, S. 29) als reines Lesen. Wir müßten daraus eine beachtliche Schlußfolgerung ziehen: Wenn wir abgelaufenen Willensbildungsprozessen nur in Dokumenten nachspüren können und keine Tonbandaufzeichnungen über persönliche Gespräche, Ausschußsitzungen und Unterredungen im Ministerium haben, so unterlassen wir es, das noch lange nachklingende Gespräch eines Abgeordneten oder eines Ministerialbeamten mit einem Vertreter von Interessengruppen oder die Lebhaftigkeit einer parlamentarischen Debatte für unsere Urteilsbildung heranzuziehen. Wir wissen deshalb nicht, wenn wir Dokumente studieren, aus welchem Anlaß ein Individuum oder eine Gruppe die jetzt nur noch schriftlich vorliegende Meinung ändert oder äußert.
3. Informationen gehen ferner von der Mimik, der Gestik der Gesprächspartner, dem drohenden oder bittenden Ton einer Stimme sowie der allgemeinen Atmosphäre eines Gesprächs und einer Veranstaltung aus. Sie wirken gleichfalls unmittelbar auf die Willensbildung ein.

Da wir nicht in der Lage sind, die Wirkungen der mündlichen Informationen und der für die Kommunikation außerordentlich bedeutsamen Stimmungen auf das Verhalten richtig einzuschätzen, fühlen wir uns als Bearbeiter außerordentlich unsicher, diese oder jene Entscheidung im Gesetzestext oder die Aktion eines Vorstandes, einer Fraktion oder der Ministerialbeamten allein auf die schriftliche Formulierung irgendeines Dokumentes zurückzuführen.

2.4 Dimensionen der Willensbildung

Nach der nur einführenden Diskussion über die ungewöhnlich hohe Zahl der möglichen Verflechtungen und der verschiedenen Kommunikationsformen besteht noch die Notwendigkeit, auf die zeitliche und räumliche Dimension des Netzwerkes der Willensbildung hinzuweisen.

2.4.1 Zeitliche Dimensionen

Wir haben deshalb den Willensbildungsprozeß beim MStrG in der zeitlichen Reihenfolge für 130 Ereignisse im Anhang dargestellt. Dazu wurden die Archive des BML, des BMWi, das Archiv des Deutschen Bundestages und die Dokumentation einer Organisation ausgewertet. Die aufgeführten Ereignisse stehen in der Chronologie gleichwertig nebeneinander. Damit wird von der Wirklichkeit abstrahiert, denkt man an die Wirkung eines Briefes im Vergleich zu einer Ausschußsitzung. Wir hoffen deshalb nur, daß mit der Chronologie zum MStrG ein ungefährer Eindruck von der Mannigfaltigkeit der beteiligten Gruppen und der unterschiedlichen Adressaten schriftlicher Äußerungen entsteht.

2.4.2 Räumliche Dimensionen

2.4.2.1 Bei den politischen Parteien

Der Ort der Willensbildung ist in der Chronologie fast ausschließlich Bonn. Faßt man die politischen Parteien im Bundesgebiet als verfassungsmäßig verankerte Träger der Willensbildung auf, so stellt sich die Frage, in welcher Weise ein auf die wirtschaftlichen Belange eines Bevölkerungssegmentes abgestelltes Gesetz wie das MStrG in die Landesverbände der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zurückstrahlte oder von dort Impulse erhielt.

Im Sommer 1970 führten wir eine Umfrage bei den 51 Landes- bzw. Bezirksverbänden der CDU/CSU, SPD und FDP durch und hatten einen Rücklauf von 35 Antworten oder 68,6 %. Nur 40,0 % dieser Landes- bzw. Bezirksverbände gaben an, daß sie Beratungen über das MStrG geführt hätten. Einen konkreten Impuls an die Zentrale der betreffenden Partei gaben nur zwei Landesverbände (5,7 %) an.

Ohne daß wir das Ergebnis unserer Umfrage über zurückliegende Ereignisse überbewerten, glauben wir doch feststellen zu können, daß die Willensbildung für das MStrG in den Landesverbänden der Parteien nur sehr schwach widergespiegelt wurde.

2.4.2.2 Bei den Verbänden der Landwirtschaft

Die fehlende räumliche Verankerung der Willensbildung in den politischen Parteien darf jedoch nicht zu der Auffassung führen, als sei die parlamentarische Willensbildung beim MStrG nur isoliert in Bonn erfolgt. Auch ohne detaillierte Aufzählung läßt sich in der landwirtschaftlichen Fachpresse feststellen, daß unzählige Artikel, Broschüren und zahlreiche öffentliche Versammlungen und Veranstaltungen sehr unterschiedlicher Institutionen (DBV, DRV, DLG, Volkshochschulen, Kirchen etc.) dem Thema EG und damit dem MStrG gewidmet waren.

2.4.2.3 Die ökonomische Begründung informationeller Arbeitsteilung

Die Erstellung des MStrG kann sogar als positives Beispiel für eine breite politische Willensbildung gewertet werden, denn in der Regel verhalten sich die politischen Parteien, Verbände und die anderen Institutionen prinzipiell genauso wie Wähler: Sie beteiligen sich nur dann am Prozeß der politischen Willensbildung, wenn die dafür aufzuwendenden Grenzkosten (z.B. Zeitaufwand, Verzicht auf andere Freizeitbeschäftigungen, Informationskosten) den Grenznutzen (Weite der Interessen, Statusgewinn, berufliches Fortkommen usw.) nicht überschreiten (vgl. DOWNS, 4, S. 255). Die Grenzkosten der mittleren und unteren Ebenen innerhalb der Parteien und Verbände sind für diese Entscheidungen auf Bundesebene jedoch ungleich höher zu bewerten als jene der Organisationsspitzen, der Grenznutzen dürfte zudem noch geringer sein. Durch das Prinzip der Arbeitsteilung zwischen Spitze und mittlerer und unterer Ebene sinken jedoch die Grenzkosten mit der Verringerung der Informationskosten, und die Grenznutzen steigen mit den Erfolgsaussichten und der Verringerung der Grenzverluste (z.B. Vernachlässigung regionaler und lokaler Aufgaben)..

Die Arbeitsteilung wird zusätzlich gefördert durch die ungleich geringeren Grenzkosten der Informationsverbreitung innerhalb der landwirtschaftlichen Verbände im Vergleich zu den politischen Parteien. Die Parteien unterhalten ihr regional und lokal gegliedertes Organisationsnetz wegen des Kontaktes mit politischen Entscheidungsträgern und Wählern für allgemeine politische Fragen im Land und in Gemeinden. Dieses Organisationsnetz ist nicht wie bei den landwirtschaftlichen Verbänden für die Diskussion einer spezifisch landwirtschaftlichen Frage eingerichtet.

3 Inhaltsanalyse von Stellungnahmen zum MStrG

Die Schwierigkeit, den politischen Willensbildungsprozeß quantitativ zu erfassen, liegt im Problem der Messung. Geht man von den üblichen Meßverfahren, dargestellt auf der Intervall- und Ratioskala, aus, dann wird eine Quantifizierung der Prozesse sicherlich nicht möglich sein. Hingegen bietet die Nominalskala als schwächere Form des Messens durchaus diese Möglichkeit, indem sie keine differenzierte Rangordnung des Wortmaterials voraussetzt, sondern lediglich das "Klassifizieren von Untersuchungsobjekten hinsichtlich ihres Besitzes oder Nichtbesitzes einer bestimmten (qualitativen) Merkmalsprägung" (Renate MAYNTZ, HOLM, HÜBNER, 12, S. 38) enthält.

Nominales Messen findet Anwendung bei der Inhaltsanalyse, einem Verfahren zur Analyse von Wortinhalten, das zuerst von Karin DOVRING für ein agrarpolitisches Thema angewandt wurde (DOVRING, 5, S. 263 ff.). Die Inhaltsanalyse zerlegt im Prinzip den zu untersuchenden Text in negative und positive Begriffe sowie in Forderungen 1).

Übersicht 1 enthält in der Kopfspalte die Hauptrichtung der Stellungnahmen, Identifikationsmerkmale als positive Begriffe, Widerstände als negative Begriffe sowie die Forderungen. In zwölf Zeilen sind Wertsymbolgruppen, die bei der Diskussion um das MStrG und AFOG von

1) Es ist hier nicht möglich, die angewandte Methode im einzelnen zu erläutern. Ein besonderes Problem liegt in der Auswahl der als geeignet angesehenen Dokumente, der gebildeten Begriffskategorien und in dem Hineindenken in das Wertsystem des Verfassers.

Übersicht 1: Inhaltsanalyse einer Stellungnahme eines leitenden Mitarbeiters des Deutschen Raiffeisenverbandes zu den Entwürfen von Marktstrukturgesetz und Absatzfondsgesetz (1968) 1)

Wertsymbolgruppen	Hauptrichtung der Stellungnahme	Identifikationsmerkmale	Widerstände	Forderungen	Insgesamt
1 Allgemeine Stellung zum MStrG	G	1	-	1	2
2 Derzeitige Verhandlungsführung zum MStrG	U	3	8	-	11
3 Derzeitige Fassung des MStrG-Entwurfes	G	2	-	1	3
4 Erfassungsvermarktung	U	-	4	1	5
5 Allgemeine Stellung zum AFoG	G	3	-	4	7
6 Derzeitige Verhandlungsführung zum AFoG	U	1	2	-	3
7 Derzeitige Fassung des AFoG-Entwurfes	U	-	2	-	2
8 Allgemeine Aufgaben des AFoG	-	-	-	5	5
9 Finanzierung	U	1	7	7	15
10 Vermarktungsförderungsgesellschaft	-	-	-	8	8
11 Gemeinsame Behandlung von MStrG und AFoG	U	1	5	-	6
12 Aktivität der übrigen EWG-Staaten analog zu MStrG und AFoG	G	3	-	-	3
Insgesamt	U	15	28	27	70

Anmerkung: G = Günstig;
U = Ungünstig.

1) H.-J. WICK: Jetzt: Fondsgesetz contra Marktstruktur?
"Raiffeisen-Rundschau", Bonn, Jg. 20 (1968), H. 12, S. 526-528.

Bedeutung waren, aufgeführt. Diese differenzierte Untergliederung soll als Beispiel für die Methode der Inhaltsanalyse gelten. Sie wird in Übersicht 2, einer Zusammenfassung von Stellungnahmen des DBV, DRV, Groß- und Außenhandelsverbandes und des Verbraucherverbandes zum MStrG, nicht mehr aufgeführt. Ebenso kann die Übersicht 2 keinen Anspruch auf eine Darstellung repräsentativer Stellungnahmen der

Übersicht 2: Inhaltsanalyse von Stellungnahmen zum Entwurf eines Marktstrukturgesetzes bei zwei landwirtschaftlichen Verbänden und einer Gruppe nichtlandwirtschaftlicher Verbände

Verband	Hauptrichtung der Stellungnahme	Identifikationsmerkmale		Widerstände		Forderungen		Insgesamt	
		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1 DBV 1) (1964)	G	25	49,0	17	33,3	9	17,6	51	100
2 DBV 2) (1967)	G	18	54,5	10	30,3	5	15,2	33	100
3 DBV 3) (1968)	G	5	31,3	3	18,8	8	50,0	16	100
1-3 Insgesamt	G	48	48,0	30	30,0	22	22,0	100	100
4 DRV 4) (1967)	G	28	50,0	21	37,5	7	12,5	56	100
5 DRV 5) (1967)	G	17	45,9	13	35,1	7	18,9	37	100
6 DRV 6) (1968)	U	12	32,4	17	45,9	8	21,6	37	100
4-6 Insgesamt	G	57	43,8	51	39,2	22	16,9	130	100
7 Groß- und Außenhandelsverb. 7) (1964)	U	6	11,3	17	32,1	30	56,6	53	100
8 Groß- u. Außenhandelsverb. 8) (1967)	U	4	19,0	7	33,3	10	47,6	21	100
9 Groß- und Außenhandelsverb. 9) (1968)	U	21	38,2	23	41,8	11	20,0	55	100
7-9 Insgesamt	U	31	24,0	47	36,4	51	39,5	129	100
10 Verbraucherverband 10) (1964)	U	5	9,6	46	88,5	1	1,9	52	100
11 Verbraucherverband 11) (1965)	U	9	18,0	37	74,0	4	8,0	50	100
12 Verbraucherverband 12) (1965)	U	4	19,0	16	76,2	1	4,8	21	100
10-12 Insgesamt	U	18	14,6	99	80,5	6	4,9	123	100

Anmerkungen: G = Günstig; U = Ungünstig; abs. = absolut

- Quellen:** 1) W.v.HASSELBACH: Marktordnung, Marktfonds, Marktstrukturverbesserung, "Deutsche Bauernkorrespondenz", Hrsg.: Deutscher Bauernverband e.V., o.O., Jg.17 (1964), Nr. 22, S. 269-270.
2) DERS.: Grünes Licht für Erzeugergemeinschaften. "Deutsche Bauernkorrespondenz", Jg.20 (1967), Nr. 6, S. 63.
3) PRÄSIDIUMSENTSCHLIESSUNG DES DBV: "Deutsche Bauernkorrespondenz", a.a.O., Jg.21 (1968), Nr. 21, S. 245-255.
4) Th. SONNEMANN: Wo stehen wir heute? Wortlaut der Ansprache des Präsidenten des DRV auf der Mitgliederversammlung am 23. Juni 1967 in der Stadthalle in Fredburg/Brsg. "Raiffeisen-Rundschau", Sonderbeilage im Juli 1967, S. 3-5.
5) DERS.: Höchste Zeit für die Erzeugergemeinschaft. "Die Welt", Hamburg, Nr. 174 vom 29.7.1967.
6) H.-J. WICK: Jetzt: Fondsgesetz contra Marktstruktur? "Raiffeisen-Rundschau", Bonn, Jg.20 (1968), S. 526-528.
7) Gesamtverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Marktstrukturgesetzes. Bonn, 20.8.1964.
8) Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels, Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, DIHT, ZDAW, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Brief an den Vorsitzenden des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beim Deutschen Bundestag, 13.10.1967.
9) RA LIEKWIG: Marktstrukturgesetz und Fondsgesetz. "Ernährungsdienst", Hannover, vom 12.12.1968.
10) N.N., Wohin zielt das Marktstrukturgesetz? Struktur Gelder für Produktions- und Verkaufskartelle/Die letzte Lücke im Agrarprotektionismus soll geschlossen werden. "Verbraucherpolitische Korrespondenz", Bonn, Nr. 24, vom 25.8.1964.
11) N.N., Marktstrukturgesetz - ein Thema mit Varianten. Ebenda, Nr. 5, vom 15.2.1965.
12) N.N., Kartellartige Zusammenfassung der Angebote? Zum (augenblicklich) neuesten Stand eines Marktstrukturgesetzes. Ebenda, Nr. 6, vom 25.2.1965.

aufgeführten Verbände erheben. Das hier verfolgte Ziel soll lediglich sein, ein Beispiel dafür zu geben, daß eine einfache Messung der Willensbildung für einzelne Etappen möglich ist.

Übersicht 2 läßt erkennen, daß in nahezu allen Stellungnahmen der beiden landwirtschaftlichen Verbände Identifikationsmerkmale häufiger Verwendung fanden als Widerstände. Eine Ausnahme bildet lediglich eine Stellungnahme des DRV von 1968.

Demgegenüber überwogen in allen sechs aufgeführten Stellungnahmen des Groß- und Außenhandelsverbandes sowie des Verbraucherverbandes die Widerstände. Besonders der Verbraucherverband bediente sich eines ausgesucht negativen Wortschatzes. Das wird deutlich, wenn man die Stellungnahme des Verbraucherverbandes mit einem Kommentar der in Berlin (Ost) erscheinenden "Berliner Zeitung" zum MStrG vergleicht. Die drei Stellungnahmen des Verbraucherverbandes hatten 14,6 % Identifikationsmerkmale, der erwähnte Kommentar verzeichnete auch nur 14,5 % Identifikationsmerkmale. Bei den Widerständen erreichte der Verbraucherverband 80,5 %, die Zeitung mit 75,8 % sogar etwas weniger. Der Rest von 4,9 % bzw. 9,7 % bezog sich jeweils auf die "Forderungen". Der Verbraucherverband ließ sich augenscheinlich bei seinen Stellungnahmen von dem Gefühl eines Außenseiters leiten, dessen Argumente im Vergleich zu denen der erwähnten Wirtschaftsverbände nicht die gleiche Aufmerksamkeit erreichen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß schon diese - nur auf wenige Stellungnahmen, die zudem keineswegs als repräsentativ angesehen werden können, bezogene - Übersicht einen recht guten Eindruck von der unterschiedlichen Haltung der Verbände zum MStrG vermittelt.

4. Ablauf der Willensbildung beim MStrG

Aus der Aufstellung der Chronologie sowie der durchgeführten Inhaltsanalyse und der im Anhang wiedergegebenen Synopse sowie aus dem Studium von zahlreichen einschlägigen Presseberichten und persönlichen Gesprächen haben wir bestimmte Vorstellungen über den Ablauf des Willensbildungsprozesses beim MStrG gewonnen. Diese möchten wir nach den angeführten Vorarbeiten, ohne daß wir wegen der technisch gegebenen Platzbegrenzung jede Einzelheit belegen können, in einigen Punkten zusammenfassen.

4.1 Das Bedürfnis nach gesetzgeberischer Aktion beim MStrG

Damit ein Willensbildungsprozeß für eine Gesetzesinitiative eingeleitet werden kann, muß nicht nur ein individuelles, sondern auch ein soziales Bedürfnis dafür bestehen. Nicht jedes als sozial zu etikettierende Bedürfnis kann jedoch die Willensbildung in Gang setzen. Die angestrebte Befriedigung muß Aussicht haben, politisch als Entspannung empfunden zu werden. Im Falle des MStrG war ein Bedürfnis in der Landwirtschaft durch folgende Momente entstanden: Zu Beginn der 60er Jahre hatte sich eine intensive Diskussion und große Unruhe über die Marktstellung der Landwirtschaft entwickelt. Ein Stichwort hieß vertikale Integration. Die Landwirte fürchteten um ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit. Ein CDU-Politiker formulierte die Sorge vieler Landwirte, daß man sie herabwürdigte "zum vertragsabhängigen Grundstoffherzeuger in der Hand großer Monopole" (HASSELMANN, 9, S. 370).

Mit der Bildung des Gemeinsamen Marktes wurde in der BRD die Agrar-

politik in Frankreich besonders beachtet. Die französische Gesetzgebung hatte ab 1960 Gesetze geschaffen, die trotz der EWG-Bestimmungen dem FORMA 1) Marktinterventionen gestatteten und den Erzeugern neue, mit staatlicher Finanzhilfe ausgestattete Organisationsformen zusagten. Die französische Gesetzgebung entwickelte ihre Organisationsvorstellungen deshalb sowohl von oben - am französischen Gesamtmarkt - als auch von unten bei den Erzeugern. Sie erschien vielen Beobachtern als ein kühner Zangengriff zur Meisterung der Marktprobleme. Der damalige französische Landwirtschaftsminister, mit dessen Namen die französische Agrargesetzgebung etwas einseitig verknüpft wurde, hatte in der BRD einen nahezu legendären Ruf: "Minister Pisani sagt aber: Was not tut, ist nicht Freiheit, sondern Organisation" (KROHN, 11, S. 167).

4.2 Die parlamentarische Einleitung der Willensbildung

Nachdem im Bundesgebiet ein günstiges Klima für eine gesetzliche Regelung geschaffen war, bedurfte es nur noch eines geringen Anstoßes. Die Initiative in der Öffentlichkeit wurde durch Vorlage von fertigen Gesetzentwürfen zum MStrG vom DBV und DRV im Sommer 1964 ergriffen. Die SPD-Fraktion brachte das MStrG mit geringfügigen Änderungen in den 4. Deutschen Bundestag ein; die FDP-Fraktion folgte vier Monate später mit einem ähnlichen Entwurf.

Die CDU/CSU-Fraktion, die sonst bei landwirtschaftlichen Gesetzen schneller aktiv wurde als die SPD, legte einen davon abweichenden Vorschlag vor, der neben Erzeugergemeinschaften auch einen staatlichen Strukturfonds, entsprechend der Konstruktion des französischen FORMA, vorsah. Es standen sich somit zwei Organisationsmodelle gegenüber. Der Entwurf der SPD und der FDP wollte in erster Linie den landwirtschaftlichen Erzeugern unmittelbare Wettbewerbshilfen durch Investitionshilfen zur qualitativen Verbesserung und Vereinheitlichung des einheimischen Angebots zukommen lassen. Der Entwurf der CDU/CSU verfolgte dagegen zwei Organisationsziele auf einmal. Das eine betraf gleichfalls die Förderung von Erzeugergemeinschaften. Das andere hatte den Schutz des gesamten Agrarmarktes der BRD in Krisensituationen (z.B. Dumping anderer EWG-Länder) und die Finanzierung von Werbemaßnahmen für die Landwirtschaft im Auge.

4.3 Wechselwirkung zwischen Parlament und Öffentlichkeit

Die SPD-Fraktion fand mit ihrem begrenzten Entwurf hinsichtlich der neu einzurichtenden EG in der Öffentlichkeit eine höhere Resonanz als der in der Zielsetzung viel umfassendere CDU/CSU-Entwurf. Die Ursache für den Positionsvorteil, den die SPD mit ihrem Entwurf zum MStrG im gesamten fünfjährigen parlamentarischen Kampf bis zur Verabschiedung im Mai 1969 hatte, war durch viele innerhalb und außerhalb des Parlaments liegende Faktoren bedingt.

Beispielsweise beschränkte sich der SPD-Entwurf in der finanziellen Zuwendung für Erzeugergemeinschaften auf Landwirte. Außerdem waren in der SPD-Fraktion, anders als in der CDU/CSU-Fraktion, der Landhandel, die Privatmolkereien und andere mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen befaßte Gruppen nicht unmittelbar durch einzelne Abgeordnete vertreten. Der hauptsächlich vom ZDAW intensiv vorgetragene

1) FORMA = Fonds d'orientation des marchés agricoles.

Wettbewerbsnachteil, der bei einer Umwandlung von landwirtschaftlichen Genossenschaften in EG durch staatliche Zuwendungen von Finanzbeihilfen an diese denkbar wäre, führte in der SPD-Fraktion selbst nicht zu einer Interessenkollision.

Außerhalb des Parlaments und außerhalb der Vorstände des ZDAW ergab sich ein frühzeitiger Positionsvorteil für den SPD-Entwurf ferner dadurch, daß der DBV-DRV sich schon im Jahre 1964 die Zustimmung des DIHT in einem Gemeinschaftsentwurf über Erzeugergemeinschaften (FENDT, 7, S. 9) verschafft hatte.

Der Bundesausschuß für Agrarpolitik der CDU/CSU hatte, noch bevor die SPD-Fraktion die formulierte Vorlage des DBV und DRV übernahm, parteiinterne Entwürfe zur Verbesserung der Marktstellung der Landwirte erarbeitet und die Öffentlichkeit erstmals am 19.6.1964 - also gleichzeitig mit der ersten öffentlichen Diskussion der DBV-DRV-Vorlage - darüber unterrichtet. Innerhalb der Partei konnten die verschiedenen Interessen zwischen Landwirten und Abnehmern jedoch nicht zum Ausgleich gebracht werden. Hinzu kam, daß nicht nur der DBV und DRV, sondern auch der DIHT und andere Verbände der gewerblichen Wirtschaft offenen Widerstand vor und nach der Vorlage im 4. Deutschen Bundestag gegen die Bestrebungen der CDU/CSU leisteten. Da man im Gesetz zur Verbesserung der Marktstellung der Landwirte sowohl mit dem Strukturfonds an die Beeinflussung des Gesamtmarktes als auch mit den EG an die Organisation der Landwirte dachte, ergab sich bei der Debatte ein Vorteil für die SPD-Vorlage, da sie überschaubar war.

4.4 Einbringung ins Plenum des Deutschen Bundestages

Es ist allerdings aufgrund der zu Beginn bestehenden Positionsvorteile nicht angebbar, ob die Überschaubarkeit des SPD-Entwurfes schließlich zum MStrG führte, zumal das Schicksal eines Gesetzentwurfes nicht nur davon und einer eventuell gegebenen Sachüberlegenheit abhängt. Die SPD hatte im 4. Deutschen Bundestag allein nicht die notwendige Mehrheit, um das Gesetz mit der Unterstützung der landwirtschaftlichen Verbände durchbringen zu können. Die Situation änderte sich erst mit der Bildung der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD im 5. Deutschen Bundestag und nach einer erneuten Vorlage, die sich eng an den EWG-Verordnungsentwurf vom 21.2.1967 anlehnte (FENDT, 7, S. 10). Die SPD-Fraktion sah im Mai 1968 während der Beratungen nach Bildung der Großen Koalition die bis dahin bestehenden Positionsvorteile in der Durchsetzung der Vorlage bedroht, weil das von der Bundesregierung durch Bundesminister Höcherl (CSU) vorgelegte Agrarprogramm neben der Bildung einer Vermarktungsförderungsgesellschaft gleichzeitig die Förderung von Erzeugergemeinschaften vorsah. Der agrarpolitische Sprecher der SPD-Fraktion meinte deshalb: "Es werde deutlich, daß das Marktstrukturgesetz zum Prüfstein wird, wie weit in der Großen Koalition eine agrarpolitische Zusammenarbeit überhaupt möglich ist" (SCHMIDT, 15, S. 10). Der FDP-Abgeordnete Josef Ertl (ERTL, 6, Agra Europe, S. 12) erklärte im Dezember 1968, seine Fraktion werde die von der SPD eingebrachte Vorlage unterstützen. Die CSU opponierte noch durch ihren Sprecher Strauß gegen die Vorlage aus finanzrechtlichen Gründen (STRAUSS, 17, S. 12).

Nachdem dann Aussicht auf Annahme des MStrG im Plenum bestand, verzichtete die SPD darauf, den CDU/CSU-Entwurf für das AFOG zu blockieren. Kann man die wechselseitige Tolerierung der Standpunkte mit der Großen Koalition und der Ermüdung wegen eines fünf Jahre an-

dauernden Konfliktes begründen, so fehlt es doch an der theoretischen Begründung und einem schlüssigen Beweis für die Beendigung gerade zu diesem Zeitpunkt. Wir ziehen als Beobachter des Willensbildungsprozesses beim MStrG die Schlußfolgerung, daß irgendein Sachzwang für eine eindeutige Lösung nicht zu erkennen ist. Ohne daß wir hier eine ausführliche Rechtsinterpretation einzelner Paragraphen vornehmen, läßt sich allein an den einer EG zugestandenen Funktionen nachweisen: Das MStrG billigt den EG nicht nur die zu Beginn heiß umstrittenen Funktionen des Lagerns, Sortierens, gemeinsamen Anbietens usw. zu, sondern nach dem Gesetz können die EG sogar festgelegte Erzeugnisse verarbeiten, was mehr ist, als die ersten Entwürfe des DBV und DRV fordern.

4.5 Stellung der Verwaltung im Prozeß der Willensbildung

Obwohl der Einfluß der Verwaltung in der Chronologie zum MStrG sichtbar wird, vermögen wir nicht zu sagen, wie groß er war. Wir sind nur der Meinung, daß er grundsätzlich nicht Null sein kann. Wir vertreten weiterhin nicht die Auffassung, die Verwaltung habe einen objektiveren Standpunkt als Parteien und Verbände oder sie habe beim MStrG nur Erkenntnisse "der" Wissenschaft beim MStrG zu verwerthen gehabt.

Die Verwaltung übe im Willensbildungsprozeß beim MStrG Funktionen aus, die vor allem die für die Formulierung eines Gesetzes erforderlichen Rechtskenntnisse voraussetzen. Die Kontinuität ihres eigenen Verhaltens wird ihr gesichert durch die von den Parteien und Ausschüssen erbetenen Formulierungshilfen. Damit kann sie die Richtung der Willensbildung im entscheidenden Stadium im Parlament beeinflussen.

Beim Einsetzen eines parlamentarisch wirksamen Willensbildungsprozesses kann die Verwaltung das Gewicht der verschiedenen Argumente zunächst in zeitlicher Distanz abwägen. Sie hat bis zu diesem Zeitpunkt nicht wie die Parteien und Verbände ihr Engagement öffentlich vertreten, sondern in nicht zugänglichen Dokumenten gespeichert. Den Wahrscheinlichkeitswert der Durchschlagskraft von Argumenten versieht sie im Verlauf der Debatte zusätzlich mit dem Gewicht der sie vertretenden Gruppen im Parlament. Außerdem achtet die Verwaltung in der vorparlamentarischen Debatte und während der parlamentarischen Behandlung darauf, die Argumente an den Vorstellungen der Verwaltung in Brüssel, die eigene Gesetzesinitiativen zur Frage der EG entwickelt, zu orientieren. Der einzelne Abgeordnete oder schon eine Partei kann detaillierte, sachspezifische Informationen nicht direkt aus Brüssel beziehen. Beamte der Verwaltung und Funktionäre der in Brüssel vertretenen Verbände besitzen deshalb ein über das Bundesgebiet hinausreichendes Sachwissen. Sie erwerben dieses Sachwissen persönlich ohne besondere Beschaffungskosten durch Teilnahme an Sitzungen in Brüssel.

5. Schlußbemerkungen

Da es unsere Aufgabe war, über die Willensbildung bei einem Gesetz zu berichten, möchten wir die Erfahrungen unseres Versuches zusammenfassen:

1. Die agrarpolitische Willensbildung ist wegen der unvorstellbaren Verflechtungskapazität des politisch-sozialen Systems ein so

komplexer Vorgang, daß sie eigentlich nicht exakt beschreibbar ist. Die Darstellung von entdeckten Verflechtungen zwischen Parteien und Verbänden in der Art eines Kriminalstückes sehen wir als Mißverständnis der parlamentarischen Demokratie an.

2. Die gesamte agrarpolitische Willensbildung, die bis zur Verabschiedung eines Gesetzes führt, ist ein so komplizierter Kommunikationsvorgang, daß wir spezifische Ursachen und Wirkungen bei einzelnen Punkten nicht recht erkennen können. Es ist aber möglich, durch eine Inhaltsanalyse das Wertsystem gruppengerichteter Äußerungen darzustellen.
3. Der Willensbildungsprozeß im Falle des MStrG zeigt uns, daß die landwirtschaftlichen Verbände bereit sind, mit jeder der im 4. und 5. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zusammenzuarbeiten oder sie zu beeinflussen.
4. Da der Willensbildungsprozeß bei einem einzelnen Gesetz nicht nur von den in Rede stehenden Sachverhalten abhängt, sondern die Parteien gleichzeitig Konflikte durch Mehrheitsbildung über verwandte und noch anstehende Probleme im Parlament zur Entscheidung bringen, können wir mit dem Begriff eines streng wissenschaftlich prüfbaren Sachzwanges beim MStrG nichts anfangen.
5. Die von uns über die Willensbildung bei einem konkreten Gesetz gewonnene Erfahrung läßt sicherlich keine allgemein gültigen Schlußfolgerungen über den Ablauf und das Ergebnis bei ähnlichen Gesetzen zu.

Die Entstehung des "Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz)"

- Eine chronologische Darstellung -

<u>Er-</u> <u>eig-</u> <u>nis</u>	<u>Datum</u>	<u>Fundstelle</u>	<u>Aktion von</u>	<u>Inhalt</u>
<u>IV. Wahlperiode des Deutschen Bundestages</u>				
1	17. 3.64	Dokumentation I 1)	12. Bundespar- teitag der CDU	CDU fordert Marktstruk- turfonds
2	19. 6.64	Dokumentation I	DRV/DBV	Entwurf eines "Gesetzes zur Anpassung der land- wirtschaftlichen Erzeu- gung an die Erforder- nisse des Marktes" (MStrG)
3	3. 8.64	Dokumentation I	BML	Übermittelt an die Mit- glieder des Wissen- schaftlichen Beirates einen Entwurf zum MStrG von Min.Rat a.D.E.Engel
4	28.8.64	Dokumentation I	BML	Positive Stellungnahme zu den Entwürfen des DRV und DBV
5	4.11.64	Dokumentation I	Arbeitskreis V der FDP-Bundes- tagsfraktion	Entwurf eines "Gesetzes zur Anpassung der land- wirtschaftlichen Erzeu- gung an die Erforder- nisse des Marktes" (MStrG)
6	9.11.64	Dokumentation I	Bundesausschuß für Agrarpoli- tik der CDU	Entwurf eines "Gesetzes über die Errichtung ei- nes Marktstrukturfonds für die Land- und Er- nährungswirtschaft"
7	26.11.64	Dokumentation I	Bundesausschuß für Agrarpoli- tik der CDU	Informiert Vertreter d. Wirtschaft über einen bevorstehenden SPD-Ge- setzentwurf zur Markt- struktur
8	30.11.64	Dokumentation I	DBV	Brief an Bundesausschuß für Agrarpolitik der CDU; Stellungnahme zum Entwurf "Marktstruktur- fonds" der CDU
9	30.11.64	Dokumentation I	DRV	Brief an Bundesausschuß für Agrarpolitik der CDU; Stellungnahme zum Entwurf "Marktstruktur- fonds" der CDU

1) Dokumentation I = Dokumentation des Sparkassen- und Giroverbandes für Schleswig-Holstein

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
10	1.12.64	Dokumentation I	Bundesausschuß für Agrarpoli- tik der CDU	Informiert Vertreter d. Wirtschaft über einen bevorstehenden FDP-Ge- setzentwurf zur Markt- struktur
11	10.12.64	Dokumentation I	DIHT	Brief an Bundesausschuß für Agrarpolitik der CDU; Stellungnahme zum Entwurf "Marktstruktur- fonds" der CDU
12	8.12.64	Bundestags- Drucksache IV/2822	SPD-Fraktion	Entwurf eines "Gesetzes zur Anpassung der land- wirtschaftlichen Erzeu- gung an die Erforder- nisse des Marktes" (MStrG); Konzeption des DBV und DRV
13	10.12.64	Dokumentation I	DRV	Öffentliche Stellungnah- me gegen Koppelung von Marktstrukturgesetz und Marktstrukturfonds
14	18.12.64	Dokumentation I	FDP	Entwurf eines Markt- strukturgesetzes (3. Fassung)
15	23. 1.65	Dokumentation I	Bundesausschuß für Agrarpoli- tik der CDU	Klausurtagung; Gesetz- entwurf zum "Markt- strukturfonds" wird be- raten und neu überar- beitet
16	18. 2.65	Dokumentation I	Präsident des DIHT, Präsi- dent des DBV, Präsident d. DRV	Die Präsidenten tragen dem Fraktionsvorsitzen- den der CDU/CSU Beden- ken gegen "Marktstruk- turfonds" vor; der Frak- tionsvorsitzende ver- weist auf Abstimmungs- macht der gewerblichen Wirtschaft im Bundestag
17	4. 3.65	Dokumentation I	CDU	CDU-Bauernkongreß in Oldenburg/O., Referent Struve für "Marktstruk- turfonds", gegen Markt- strukturgesetz der SPD
18	8. 3.65	Dokumentation I	DIHT und Spit- zenverbände d. gewerblichen Wirtschaft	Öffentliche Stellungnah- me gegen "Marktstruktur- fonds" der CDU

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
19	18. 3.65	Bundestags- Drucksache IV/3209	FDP-Fraktion	Entwurf eines "Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes"
20	24. 3.65	Dokumentation I	CDU/CSU-Fraktion	Fraktion spricht sich erneut für ihren "Marktstrukturfonds" aus
21	25. 3.65	Bundestags- Drucksache IV/3244	CDU/CSU-Fraktion	Entwurf eines "Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft"
22	11. 5.65	Dokumentation I	DIHT und gewerbliche Wirtschaft	Erneute öffentliche Stellungnahme gegen "Marktstrukturfonds" der CDU
23	23.7. 65	Dokumentation I	Beratender Ausschuß für Fragen landwirtschaftlicher Strukturpolitik beim BML	Beratender Ausschuß für Fragen landwirtschaftl. Strukturpolitik tagt im BML. Thema: Marktstruktur (Mitglieder: Vertreter von DGB, DBV, DRV, Deutsche Sparkassenorganisation und Wirtschaftsvereinigung Groß- und Außenhandel)

V. Wahlperiode des Deutschen Bundestages

24	23.12.65	Dokumentation I	BML	Verteilt eigenes Exposé über Erzeugergemeinschaften an Wissenschaftlichen Beirat
25	18. 4.66	Dokumentation I	Landvolk Niedersachsen	Veröffentlichung einer "Fibel zu den Erzeugergemeinschaften"
26	14. 3.67	Bundestags- Drucksache V/1544	SPD-Fraktion	Entwurf eines "Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (MStrG)"
27	16. 3.67	Bundestag, 99. Sitzung	Bundestag	Beratung im Plenum über MStrG
28	16. 3.67	Bundestag, Amtl.Protokoll	Bundestag	Überweisung an 17., 15. und 13. Ausschuß; 17. Ausschuß federführend
29	19. 4.67	Bundestag, 17. Ausschuß	17. Ausschuß	Allgem. Aussprache, Beschluß über Anhörverfahren

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
30	28. 4.67	Mitteilungen aus dem Institut für Handelsfragen Bad Godesberg Nr.7/8 v.5.7.67	Bundesminister für Finanzen Strauß (Vorsitz.d.CSU)	Nimmt in der Frage "Erzeugergemeinschaften" die gleiche Stellungnahme ein wie die gewerbliche Wirtschaft
31	6. 5.67	Dokumentation I	BML, Wissenschaftlicher Beirat	Beratungen zum MStrG im BML
32	6. 6.67	Dokumentation I	Allgem. deutsche Schlachtgeflügelwirtschaft	Stellungnahme zum MStrG
33	8. 6.67	Dokumentation I	Zentralverband d.priv.Milchwirtschaft	Eingabe an 17. Ausschuß
34	13. 6.67	BMWi-Archiv	BDI	Brief an BMWi; Grundsätzliche Bedenken gegen MStrG
35	12. 7.67	Dokumentation I	Minister f.Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten von Schleswig-Holstein	Brief an Bundesminister (BML) zu Erzeugergemeinschaften
36	31. 7.67	Dokumentation I	DIHT	Brief an BML mit Vorschlägen zu Erzeugergemeinschaften
37	17. 8.67	Dokumentation I	DIHT und Spitzenverbände d. Handels und d. agrargewerblichen Wirtsch.	Änderungsvorschläge an BML
38	7. 9.67	Bundestag, 17. Ausschuß, 70. Sitzung	17. Ausschuß	Terminfestlegung für Anhörverfahren
39	20. 9.67	DBV-Archiv	DBV	Vorschläge zum MStrG
40	19.10.67	Bundestag,	DBV,DRV,Groß-u.Außenhandel, Deutsche Ernährungsind., DIHT, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Verband d.Deutschen Hochseefischerien e.V., Prof.Dr.Gerl	Stellungnahme vor 17. Ausschuß (Anhörung)

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
41	20.10.67	BMWi-Archiv	DIHT	Brief an BMWi; Grund- sätzliche Bedenken gegen MStrG
42	9.11.67	Bundestag, 17. Ausschuß, 74. Sitzung	17. Ausschuß	Rückstellung der Be- ratungen
43	14.12.67	Bundestag, 17. Ausschuß, 79. Sitzung	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Antrag auf Rückstellung der Beratungen beim 17. Ausschuß; Ablehnung
44	18. 1.68	Bundestag, 17.Ausschuß, 80. Sitzung	BML, BMF und Fraktionen	Allgem.Stellungnahme zu den Paragraphen 1-6 vor 17. Ausschuß
45	19. 1.68	Dokumentation I	Bundesrat	Sitzung des Unteraus- schusses "Erzeugerge- meinschaften" des Agrar- ausschusses
46	23. 2.68	BML-Archiv	DBV	Fernschreiben an BML; Förderung der Erzeuger- gemeinschaften unzurei- chend
47	6. 3.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 87. Sitzung	BML in Über- einstimmung mit BMWi 17. Ausschuß	Formulierungshilfe für 17. Ausschuß, 1. Lesung der Paragraphen 1-6
48	7. 3.68	Bundestag, 17. Ausschuß 88. Sitzung	17. Ausschuß	Fortsetzung 1. Lesung (hier Anhangliste und Erweiterung der Befug- nisse der Vereinigungen)
49	26. 3.68	Bundestag, 17. Ausschuß 91. Sitzung	17. Ausschuß	Festlegung des Arbeits- plans
50	26. 3.68	Dokumentation I	CDU/CSU-Frak- tion	Macht Vorschlag, Markt- strukturgesetz und Strukturfondsgesetz zu koppeln; SPD spricht sich dagegen aus
51	28. 3.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 91. Sitzung	17. Ausschuß	Vertagung der Bera- tungen
52	5. 4.68	BMWi-Archiv	Bundesverband d.Deutschen Groß- u.Außen- handels e.V.	Brief an BMWi; Bedenken gegen Vermarktung der Erzeugergemeinschaften
53	11. 4.68	BML-Archiv	Präsident des DBV	Brief an BML; Stellung- nahme zum MStrG

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
54	19. 4.68	Dokumentation I	Bundesrat	Befürwortet Erzeugergemeinschaften (kann als grundsätzliche Zustimmung zum Entwurf des MStrG angesehen werden)
55	26. 4.68	BMWi-Archiv	Bundesverband des Deutschen Groß- u. Außenhandels e.V.	Brief an BMWi; Bedenken gegen Vermarktung der Erzeugergemeinschaften
56	3. 5.68	DBV-Archiv	DBV	Brief an Vorsitzenden des 17. Ausschusses
57	3. 5.68	DBV-Archiv	DBV	Brief an Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Land- und Ernährungswirtschaft der CDU/CSU-Bundestagsfraktion
58	7. 5.68	Dokumentation I	Bundesverband des Groß- und Außenhandels e.V.	Formulierungsvorschläge für BML, BMF und einzelne Mitglieder des Bundestages
59	9. 5.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 93. Sitzung	BML, CDU/CSU, 17. Ausschuß	Formulierungsvorschlag für 17. Ausschuß, Änderungsvorschlag für 17. Ausschuß, 2. Lesung des Paragraphen 1
60	15. 5.68	"Deutsche Bauernzeitung", Nr. 20 v. 16.5.68	SPD-Fraktion	Plädiert für schnelle Verabschiedung; protestiert gegen Verzögerung durch das BML
61	28. 5.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 95. Sitzung	BML in Übereinstimmung mit BMWi, 17. Ausschuß	Formulierungshilfe für 17. Ausschuß, Fortsetz. der 2. Lesung des Paragraphen 1
62	28. 5.68	Dokumentation I	DBV	DBV spricht (laut Pressemitteilungen) mit SPD-Fraktion; bejaht Marktstrukturgesetz und lehnt Koppelung mit Strukturfonds ab
63	30. 5.68	BML-Archiv	BML	Brief an DBV; zur Förderung der Erzeugergemeinschaften
64	30. 5.68	BMWi-Archiv	Arbeitskreis junger Landwarenkaufleute	Telegramm an BMWi; Bedenken gegen Vermarktung der Erzeugergemeinschaften

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
65	31. 5.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 96. Sitzung	17. Ausschuß	Vertagung der Beratungen
66	14. 6.68	BML-Archiv	DBV	Gespräch mit Vertretern des BML über MStrG (allgemein)
67	19. 6.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 97. Sitzung	BML, 17. Ausschuß	Formulierungsvorschlag zu § 3 Abs. 1 und Be- richtigung zu §§ 8-10 für 17. Ausschuß, For- mulierungsvorschlag zu §§ 4 und 5 für 17. Aus- schuß, Fortsetzung der 2. Lesung der §§ 2-5
68	21. 6.68	BML-Archiv	DBV	Brief an BML; Förderung der Erzeugergemeinschaf- ten
69	21. 6.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 98. Sitzung	BML, 17. Ausschuß	Kostenschätzung für 17. Ausschuß, Fortsetzung der 2. Lesung §§ 5-14
70	28. 6.68	BMWi-Archiv	Präsident des DBV	Gespräch mit Vertretern des BMWi über Preisbil- dung der Erzeugergemein- schaften
71	1. 7.68	BML-Archiv	Generalsekre- tär der CDU	Brief an Bundesminister für Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten; War- nung vor Benachteilig- ung des Handwerks. Schreiben auf Veranlas- sung des Präsidenten d. Zentralverbandes des Deutschen Handwerks
72	23. 7.68	Dokumentation I	DSGV	Gespräche mit Bundesmi- nister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
73	24. 7.68	BML-Archiv	Landesverband d. Bayerischen Industrie e.V.	Brief an BML; Stellung- nahme zum MStrG
74	24. 7.68	BML-Archiv	BML	Brief an Präsidenten des DBV; Förderung der Er- zeugergemeinschaften
75	26. 7.68	BML-Archiv	Präsident des DBV	Brief an Bundesminister für Ernährung, Land- wirtschaft und Forsten; Förderung der Erzeuger- gemeinschaften

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
76	7. 8.68	BMWi-Archiv	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Nordrhein-Westfalen	Brief an BMWi; Protest gegen Einbeziehung von Fleisch in MStrG
77	8. 8.68	BML-Archiv	Bundesminister für das Post- und Fernmelde- wesen	Brief an BML; setzt sich für die Belange des Landesverbandes der Bayerischen Industrie e.V. ein
78	8. 8.68	BML-Archiv	Pfanni-Werk	Brief an BML; Bitte um Überprüfung des MStrG (allgemein)
79	13. 8.68	BML-Archiv	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Brief an Generalsekretär der CDU; zerstreut Bedenken bezüglich einer Benachteiligung des Handwerks
80	16. 8.68	BML-Archiv	Generalsekretär der CDU	Brief an Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; erneute Warnung vor Benachteiligung des Handwerks
81	3. 9.68	BMWi-Archiv	ZDAW	Brief an BMWi; gegen dritten Vermarktungsweg
82	9. 9.68	BML-Archiv	BML	Brief an Pfanni-Werk; zerstreut Bedenken
83	11. 9.68	BML-Archiv	Wissenschaftlicher Beirat	Sitzung im BML über MStrG
84	16. 9.68	BML-Archiv	DSGV	Brief an BML mit Stellungnahme zum MStrG
85	17. 9.68	BML-Archiv	Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Brief an Generalsekretär der CDU; zerstreut erneut Bedenken bezüglich einer Benachteiligung des Handwerks
86	17. 9.68	BMWi-Archiv	BMWi	Brief an Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Nordrhein-Westfalen; teilt Bedenken bezüglich der Aufnahme von Fleisch in das MStrG; empfiehlt Intervention beim Bundesrat

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
87	19. 9.68	BML-Archiv	Bundesverband des Deutschen Groß- u. Außen- handels e.V.	Brief an BML; Bitte um Änderungen des MStrG (Vermarktung)
88	20. 9.68	BMWi-Archiv	DIHT, BDI, Zen- tralverband des Deutschen Handwerks, Bun- desverband des Deutschen Groß- und Außenhan- dels e.V.	Brief an 15. Ausschuß; gegen Vermarktung der Erzeugergemeinschaften
89	20. 9.68	Bundestag, 17. Ausschuß, Amtl. Proto- koll	DIHT, Groß- u. Außenhandel, Dtsch. Ernäh- rungsindustrie, ZDAW, Zentral- verband des Deutschen Handwerks	Eingabe der gewerblichen Wirtschaft an Vorsitzen- den des 15. Ausschusses
90	20. 9.68	DBV-Archiv	DBV	Gespräch mit BML über MStrG
91	21. 9.68	Bundestag, 17. Ausschuß, Amtl. Protokoll	DIHT, Groß- u. Außenhandel, Dtsch. Ernäh- rungsindustrie, ZDAW, Zentral- verband des Deutschen Handwerks	Brief an 17. Ausschuß; Gegenüberstellung des Beschlusses des 17. Ausschusses mit dem Änderungsvorschlag der gewerblichen Wirtschaft
92	25. 9.68	BMWi	Bundesminister für Wirtschaft	Brief an ZDAW; zerstreut Bedenken bezüglich eines dritten Vermarktungs- weges (nicht vorgesehen!)
93	25. 9.68	BMWi-Archiv	Zentralverband des Deutschen Handwerks	Brief an BMWi; gegen Andienungspflicht
94	26. 9.68	BML-Archiv	Ministerium f. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten d. Landes Nord- rhein-Westfalen	Brief an BML; Änderungs- vorschläge
95	26. 9.68	BML-Archiv	ZDAW	Brief an 15. Ausschuß; Änderungswünsche
96	26. 9.68	Bundestag, 17. Ausschuß, Amtl. Protokoll	ZDAW	Stellungnahme zum MStrG

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
97	27. 9.68	BML-Archiv	DIHT	Briefe an 15. Ausschuß und an BML; Stellungnahme zum MStrG
98	30. 9.68	BML-Archiv	BML	Brief an Präsidenten des DBV; Stellungnahme zum MStrG
99	1.10.68	Bundestag, 15. Ausschuß, 92. Sitzung	BML und BMWi, 15. Ausschuß	Einführender Bericht, allgemeine Aussprache
100	1.10.68	BMWi-Archiv	BMWi	Brief an ZDAW; zerstreut Bedenken bezüglich eines dritten Vermarktungsweges (nicht vorgesehen!) Einladung zu einem Gespräch
101	4.11.68	Dokumentation I	DSGV	Gespräch mit Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion und dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
102	5.11.68	BML-Archiv	DBV	Gespräch mit Vertretern des BML über MStrG
103	12.11.68	Dokumentation I	Bundesminister für Wirtschaft	Positive Stellungnahme zum MStrG (lt. Pressemitteilungen)
104	13.11.68	Dokumentation I	DBV	Entschließung zum MStrG
105	14.11.68	BML-Archiv	DBV	Gespräch mit Vertretern des BML über MStrG
106	14.11.68	BML-Archiv	DBV	Brief an BML; diverse Forderungen
107	21.11.68	Bundestag, 15. Ausschuß, Amtl. Protokoll	BMWi	Formulierungsvorschlag für den 15. Ausschuß
108	26.11.68	DBV-Archiv	Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen	Schreiben an 17. Ausschuß
109	5.12.68	Bundestag, 15. Ausschuß, 101. Sitzung	15. Ausschuß (nach Anhörung eines Sachverständigen des dtsh. Handels)	2. Lesung; Annahme wie 17. Ausschuß mit geringen Änderungsvorschlägen

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
110	11.12.68	Bundestag, 15. Ausschuß, Amtl. Protokoll	Der Vorsitzende des 15. Aus- schusses	Schreiben an Vorsitzen- den des 17. Ausschusses; Mitteilung der Bera- tungsergebnisse
111	11.12.68	Bundestag, 17. Ausschuß, 112. Sitzung	17. Ausschuß	3. Lesung; Annahme gem. Ausschuß-Drucksache 125 mit Änderung des Para- graphen 11 Abs. 2
112	12.12.68	Bundestag, 17. Ausschuß, Amtl. Protokoll	Bayerischer Staatsminister f. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Schreiben an 17. Ausschuß
113	18.12.68	DBV-Archiv	Deutsche Sied- lungs- und Rentenbank	Brief an DBV
114	19.12.68	BML-Archiv	Bauer (MdB), CSU	Brief an Bundesminister f. Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten; Intervention zugunsten der Privatmolkereien
115	10. 1.69	DBV-Archiv	DRV	Brief an BML
116	16. 1.69	Bundestag, 17. Ausschuß, 114. Sitzung	DRV, 17. Ausschuß	Änderungsvorschlag, Ab- kehrung des Änderungs- vorschlaes und Ände- rungen zu Paragraph 3 Abs. 1 Ziff. 1a und 3a
117	16. 1.69	Bundestags- Drucksache V/3772	17. Ausschuß	Schriftlicher Bericht
118	17. 1.69	BML-Archiv	Verband Süd- baden des Früchte-Import- und Großhandels	Brief an BML; Forderung nach Umgestaltung des MStrG
119	24. 1.69	BML-Archiv	BML	Brief an Bauer (MdB), CSU; keine Benachteili- gung der Privatmolke- ereien erkennbar
120	28. 1.69	BML-Archiv	DBV	Briefe an alle Mitglie- der des 17. Ausschusses und BML; Koppelung der degressiven Beihilfen mit den Verwaltungs- kosten unzureichend

Er- eig- nis	Datum	Fundstelle	Aktion von	Inhalt
121	31. 1.69	Bundestag, 17. Ausschuß, 117. Sitzung	17. Ausschuß	Redaktionelle Änderung der Zollltarifnummern i.d.Anlage gem. Paragr. 1 Abs. 2; abschließende Beratungen
122	12. 2.69	Bundestag, 13. Ausschuß, 148. Sitzung	13. Ausschuß	Beratung gem. Paragraph 96 GO
123	18. 2.69	Bundestags- Drucksache V/3869	13. Ausschuß	Beratung des 13. Aus- schusses; Annahme wie 17. Ausschuß
124	25. 2.69	Bundestags- umdruck 587	Abgeordnete	Vorl.d.Änderungs-Antra- ges der Abgeordneten Dr. Frerichs, Josten, Gewandt, Wiesinger, Unertl und Genossen zur 2. Beratung im Bundestag
125	26. 2.69	Bundestag, 218. Sitzung	Bundestag	2. und 3. Beratung; Gesetzesbeschluß
126	26. 2.69	Bundestag, Amtl. Protokoll d. 218.Sitzung	Bundestag	Beschluß der 218. Sit- zung (Annahme gem. Drucks. V/3773; Ableh- nung d.Umdrucks 587)
127	7. 3.69	Bundesrats- Drucksache 103/69	Bundesrat	Bekanntgabe d. Bundes- tags-Gesetzesbeschlus- ses a.d. Länder
128	14. 3.69	Bundesrats- Drucksache 103/69	Bundesrat mit Agrar-, Fi- nanz- und Rechtsaus- schuß	Empfehlung zur Annahme
129	28. 3.69	Bundesrats- Drucksache 103/69	Bundesrat	Zustimmungsbeschluß und Annahme einer Entschlie- bung z. 336 Sitzung
130	16. 5.69	BGBI. I, S.423	Bundes- regierung	Verkündung des Gesetzes.

Synoptische Darstellung 1) der Gesetzentwürfe, die zum Marktstrukturgesetz (MStrG) führten

	<u>Entwurf des DRV vom</u> <u>19.6.64 (2)</u>	<u>Entwurf des DBV vom</u> <u>10.7.64 (3)</u>	<u>Entwurf der FDP vom</u> <u>4.11.64 (5)</u>	
I	Zielsetzung und Schwerpunkt des Gesetzes	Förderung von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben und Erzeugergemeinschaften zur Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes	entspricht DRV	Förderung von landw. Erzeugerbetrieben und Erzeugergemeinschaften zur Anpassung der Erzeugung und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes und die Entwicklung in der EWG
II	Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, Bezug und Absatz von Waren	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb auf dem Gebiete des Bezuges und Absatzes von Waren	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb auf dem Gebiet des Bezuges und Absatzes von Waren oder Lagerung von Waren; keine den Wettbewerb beeinflussende Empfehlungen geben	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb auf dem Gebiet des Bezuges und Absatzes von Waren
III	Andienungspflicht und längerfristige Lieferverträge	Mitglieder von Erzeugergemeinschaften sind verpflichtet, längerfristige Lieferverträge abzuschließen	_____	entspricht DRV
IV	Marktgerechte Aufbereitung, Verpackung und Lagerung	_____	_____	_____
V	Finanzierungen, Beihilfen	Beiträge der Mitglieder, Beihilfen als Umstellungshilfen und Investitionshilfen; für Transportmittel u. Beratung, für Erzeugerbetriebe und Erzeugergemeinschaften	Beiträge der Mitglieder, Beihilfen für notwendige Erstinvestitionen; Beratung und Qualitätskontrollen für Erzeugerbetriebe und Erzeugergemeinschaften	Beiträge der Mitglieder, Beihilfen für Erzeugerbetriebe, Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen als Umstellungshilfen, Investitionshilfen für Beratung und Produktionsgestaltung für Transportmittel und sonst. Aufgaben
VI	Überwachung und Auskunftspflicht	Zuständige Behörde kann erforderliche Auskünfte verlangen. Die beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke und Geschäftsräume zu betreten und Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und Einsicht in geschäftliche Unterlagen zu nehmen	Überwachung der Einhaltung der Erzeugungsregeln durch das vertretungsberechtigte Organ	Überwachung der Einhaltung der Erzeugungsregeln und Lieferverträge durch das vertretungsberechtigte Organ
VII	Weitere Zusammenschlüsse und ihre Aufgaben	Erzeugergemeinschaften können sich zu Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen	Erzeugergemeinschaften sollen sich zu regionalen und überregionalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen	Erzeugergemeinschaften können sich zu Gebietsgemeinschaften zusammenschließen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft koordiniert und überwacht auf Bundesebene die Aufgabe der Gemeinschaft
VIII	Förderung der Unternehmen des Bezugs u. Absatzes, d. Be- u. Verarbeitung landw. Erzeugnisse	Investitionshilfen für technische Einrichtungen; Beihilfen zu laufenden Verwaltungskosten bei längerfristigen Lieferverträgen; Strukturverbesserungsprämie	Bis zum 31.12.70 Strukturverbesserungsprämie; Gewährung kann von längerfristigen Lieferverträgen abhängig gemacht werden	entspricht DRV
IX	Berücksichtigung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	_____	Erzeugergemeinschaft darf keine den Wettbewerb beeinflussende Empfehlungen geben	_____

1) Die in Klammern gesetzten Nummern der Kopfspalte entsprechen der Ereignisnummer in der Chronologie.

	<u>Entwurf der CDU vom 9.11.64</u> <u>Bundesausschuß für Agrar-</u> <u>politik (6)</u>	<u>Entwurf der SPD-</u> <u>Fraktion vom 8.12.64</u> <u>(Bt Dr.IV/2822) (12)</u>	<u>Entwurf der FDP-Fraktion</u> <u>vom 18.3.65</u> <u>(Bt Dr. IV/3209) (19)</u>
I	Zielsetzung und Schwerpunkt des Gesetzes	Bildung eines Marktstrukturfonds und Marktfonds für bestimmte Erzeugnisse. Die Gewährung von Förderungsmaßnahmen kann von Bildung von Erzeugergemeinschaften abhängig gemacht werden	entspricht DRV
II	Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, Bezug und Absatz von Waren	_____	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb auf dem Gebiet des Bezugs und Absatzes von Waren
III	Andienungspflicht und längerfristige Lieferverträge	entspricht DRV	entspricht DRV
IV	Marktgerechte Aufbereitung, Verpackung und Lagerung	_____	_____
V	Finanzierungen, Beihilfen	_____	entspricht DBV
VI	Überwachung und Auskunftspflicht	_____	Die zuständigen Behörden können die erforderlichen Auskünfte verlangen
VII	Weitere Zusammenschlüsse u. ihre Aufgaben	_____	Erzeugergemeinschaften können sich zu Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen
VIII	Förderung der Unternehmen, des Bezugs- und Absatzes, d.Be- u. Verarbeitung landwirtschaftl. Erzeugnisse	Die Förderungsmittel sind den beteiligten Unternehmen "vom Nachweis zu erbringender Leistungen abhängig zu machen". Bewilligung kann an den Abschluß von Lieferverträgen geknüpft sein.	Einmalige Beihilfen f. Investitionen, Beihilfen zur Deckung der Betriebskosten der ersten 6 Monate bei längerfristigen Lieferverträgen; Strukturverbesserungsprämie bis 31.12.69
IX	Berücksichtigung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)	Änderung des GWB. Gesetz findet keine Anwendung auf das ...Gesetz über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft und die hierauf beruhenden Verordnungen u. Durchführungsbestimmungen, die eine Wettbewerbsbeschränkung zulassen.	Auch "Unternehmenszusammenschlüsse zum Zwecke des gemeinsamen Einkaufs landwirtsch. Erzeugnisse"; bis 31.12.70 Strukturverbesserungsprämie bei Lieferverträgen. Sonderregelung für Betriebe des Ernährungshandwerks möglich.

Entwurf der CDU/CSU-Fraktion
vom 25.3.65 (Bt. Dr. IV/3244) (21)

Entwurf der EWG vom 21.2.67

I	Zielsetzung und Schwerpunkt des Gesetzes	Bildung eines Marktstrukturfonds und Marktfonds für bestimmte Erzeugnisse, Förderung von Erzeugergemeinschaften zur Rationalisierung der Produktion; Erzeugung von Qualitätsprodukten; Förderung des Absatzes	Förderung von Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen zur Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes und der Konzentration des Angebots, um so die Ziele des Art. 39 EWG-Vertrag zu fördern
II	Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, Bezug u. Absatz von Waren	Kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb auf dem Gebiet des Bezugs und Absatzes von Waren	Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen müssen "eine ausreichende Wirtschaftsfähigkeit aufweisen" und "gemeinsame Regeln über die Vermarktung anwenden"
III	Andienungspflicht und längerfristige Lieferverträge	entspricht DRV	Verpflichtung für die Erzeuger und Erzeugergemeinschaften, die Vermarktung der gesamten abgesetzten Erzeugung durch die Erzeugergemeinschaft, bzw. die Vereinigung durchführen zu lassen
IV	Marktgerechte Aufbereitung, Verpackung u. Lagerung	_____	"Etwalige gemeinsame Regeln für die Lagerung, Zubereitung für den Verkauf, Sortierung und Verpackung"
V	Finanzierungen, Beihilfen	Erzeugerbetriebe, Erzeugergemeinschaften und Arbeitsgemeinschaften werden gefördert durch Umstellungshilfen und Beihilfen f. Beratung und Qualitätskontrolle; Beiträge der Mitglieder	Verwaltungskosten können innerhalb von 3 Jahren mit 3 %, 2 %, 1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugnisse gedeckt werden. Notwendige Investitionen können 5 Jahre lang mit 40 % bei unbeweglichen und 20 % bei beweglichen Gütern gedeckt werden. Anträge über Zuschüsse an den EAGF haben Vorrang. Die Beihilfengewährung gilt bis 31.12.69
VI	Überwachung und Auskunftspflicht	Überwachung der Einhaltung der Erzeugungsregeln, der Qualitätsvorschriften und Lieferverträge durch das vertretungsberechtigte Organ	_____
VII	Weitere Zusammenschlüsse und ihre Aufgaben	Erzeugergemeinschaften sollen sich zu regionalen und überregionalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen	Förderung und Aufgaben entsprechen denen der Erzeugergemeinschaften
VIII	Förderung der Unternehmen des Bezugs und Absatzes, der Be- u. Verarbeitung landw. Erzeugnisse	Bewilligung von Förderungsmitteln kann an Lieferverträge geknüpft sein. Strukturverbesserungsprämie kann dem abnehmenden Betrieb gewährt werden. Dies ist auch ein "Zusammenschluß von Unternehmen zum Zwecke des gemeinsamen Einkaufs"	_____
IX	Berücksichtigung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)	Änderung des GWB "Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf ... das Marktstrukturgesetz vom ... und die hierauf beruhenden Verordnungen und Durchführungsbestimmungen, die eine nach dem Gesetz verbotene Wettbewerbsbeschränkung zulassen".	Art. 85 EWG-Verträge (Verhinderung der Wettbewerbsbeschränkungen innerhalb des gemeinsamen Marktes) findet keine Anwendung, wenn die Vereinbarungen und Beschlüsse lediglich die Mitglieder einer Erzeugergemeinschaft oder einer Vereinigung untereinander binden.

I	Zielsetzung und Schwerpunkt des Gesetzes	entspricht DRV	Förderung von land- und fischwirtschaftlichen Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen zur Anpassung der Erzeugung und des Absatzes an die Erfordernisse des Marktes; Paragraphen 1 und 3.
II	Wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb, Bezug und Absatz von Waren	_____	Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften können den Absatz der Erzeugnisse auf dem Markt koordinieren; Paragr. 1 Abs. 3
III	Andienungspflicht und längerfristige Lieferverträge	Jedes Mitglied ist verpflichtet, "sein gesamtes Marktangebot über die Erzeugergemeinschaft anzubieten", ausgenommen ist der Ab-Hof-Verkauf an Endverbraucher	"Verpflichtung der Mitglieder, ihre gesamten zur Veräußerung bestimmten Erzeugnisse durch die Erzeugergemeinschaft zum Verkauf anbieten zu lassen", wenn durch Beschluß der Erzeugergemeinschaft diese Verpflichtung nicht ganz oder teilweise entfällt; Paragraph 3, Abs. 3d
IV	Marktgerechte Aufbereitung, Verpackung und Lagerung	_____	Die Be- oder Verarbeitung kann für bestimmte Erzeugnisse im Anhang durch land- oder fischwirtschaftliche Betriebe oder Zusammenschlüsse durchgeführt werden. Die Vereinigungen können die Lagerung, die marktgerechte Aufbereitung u. Verpackung übernehmen; Paragraph 1 Abs. 2
V	Finanzierungen, Beihilfen	entspricht DBV	Beiträge der Mitglieder; Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen können in den ersten 3 Jahren Beihilfen erhalten, die 3 %, 2%, 1 % des Verkaufserlöses sein können und 60 %, 40 %, 20 % der angemessenen Verwaltungskosten einschließlich Kosten für Beratung und Qualitätskontrolle nicht übersteigen dürfen. In den ersten 5 Jahren Investitionshilfen für Erstinvl.; Paragraphen 3 Abs. 1 und 2 - 8 Abs. 1.
VI	Überwachung und Auskunftspflicht	Überwachung der Einhaltung der Erzeugungs- und Qualitätsvorschriften durch das vertretungsberechtigte Organ. Es besteht Auskunftspflicht gegenüber den zuständigen Behörden	Die zuständigen Behörden können die erforderlichen Auskünfte verlangen; Paragraph 8, Abs. 1
VII	Weitere Zusammenschlüsse und ihre Aufgaben	Erzeugergemeinschaften können sich zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschließen	Eine anerkannte Vereinigung darf ihre Mitglieder bei der Preisbildung beraten und Preisempfehlungen aussprechen. Sie kann den Absatz auf dem Markt koordinieren, sowie die Lagerung, Aufbereitung und Verpackung übernehmen; Paragraphen 1 Abs. 3 - 11 Abs. 2
VIII	Förderung der Unternehmen des Bezugs u. Absatzes, der Be- u. Verarbeitung landw. Erzeugnisse	Vorrang bei der Vergabe von Bundesmitteln zur Verbesserung der Marktstruktur, wenn längerfristige Lieferverträge vorhanden sind	Kann innerhalb von 5 Jahren nach Abschluß der längerfristigen Lieferverträge bei der Vergabe von Investitionshilfen berücksichtigt werden; Paragraph 6 Abs. 13
IX	Berücksichtigung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	"Auf dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes wird das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.57 nicht angewandt"	"Paragraph 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen findet keine Anwendung auf Beschlüsse einer anerkannten Erzeugergemeinschaft"; Paragraph 11 Abs. 1

Literatur

- 1 BETHUSY-HUC, V., Gräfin v.: Demokratie und Interessenpolitik. Wiesbaden 1962.
- 2 BUCHHOLZ, E.: Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft. Eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände. Tübingen 1969.
- 3 CHERRY, C.: Kommunikationsforschung - eine neue Wissenschaft. Hamburg 1967.
- 4 DOWNS, A.: Ökonomische Theorie der Demokratie. In: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Hrsg. von E. BOETTCHER. (Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Bd. 8) Tübingen 1968.
- 5 DOVRING, K.: Landreform as a propaganda theme. In: F. DOVRING: Land and Labor in Europe 1900 - 1950. 2. Aufl. Den Haag 1960, S. 263 - 354.
- 6 ERTL, J., MdB: Zitiert nach "Agra-Europe", Bonn, Jg. 9 (1968), Länderberichte vom 14.5.1968, S. 12.
- 7 FENDT, F.: Einführung in das Marktstrukturgesetz. In: Das Marktstrukturgesetz (Standardgesetze der Landwirtschaft, Bd. 7) Stuttgart 1969. S. 5 - 21.
- 8 GRAICUNAS, V.A.: Relationship in Organisation. In: Papers of the Science of Administration. Hrsg. von L. GULICK und L. URWICK. New York 1937. S. 183 - 187.
- 9 HASSELMANN, W.: Wachsam sein. "Raiffeisen-Rundschau", Bonn, Jg. 17 (1965), S. 370.
- 10 HENSEL, K.P.: Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen. In: Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung. Hrsg. von H.-J. SERAPHIM. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 19) Berlin 1959.
- 11 KROHN, H.: Wetterzone Agrarpolitik. Hannover 1965.
- 12 MAYNTZ, Renate; HOLM, K. und HÜBNER, K.: Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie. Köln und Opladen 1969.
- 13 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG. Hrsg. von D. STERNBERGER (Heidelberger Politische Schriften, Bd. 3) Meisenheim am Glan 1969.
- 14 SCHMID, H.: Die Einflußnahme von Interessenverbänden auf die agrarpolitische Willensbildung, dargestellt am Beispiel des Absatzfondsgesetzes. Gießener Diplomarbeit im Institut für Agrarpolitik, Februar 1970.
- 15 SCHMIDT (GELLERSEN), M., MdB: Zitiert nach "Agra-Europe", Bonn, Jg. 9 (1968), Länderberichte vom 14.5.1968, S. 10.
- 16 STAMMER, O.: Politische Soziologie. In: Soziologie. Ein Lehr- u. Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde. Hrsg. von A. GEHLEN u. H. SCHELISKY. Düsseldorf und Köln 1955.
- 17 STRAUSS, F.-J., MdB: Zitiert nach "Agra-Europe", Bonn, Jg. 9 (1968), Länderberichte vom 14.5.1968, S. 12.

DISKUSSION 1)

E. Engel, Kiel:

Darf ich zunächst den Sparkassenverband Schleswig-Holstein rehabilitieren? Ich habe vorhin mit Herrn Wick ein kurzes Gespräch geführt. Wir haben uns geeinigt, daß meine Kritik richtig gewesen ist. Er akzeptiert sie. Sie haben aus diesen Ausführungen gehört, daß das Marktstrukturgesetz initiativ vom Raiffeisenverband/Bauernverband ausgegangen ist und das Marktstrukturfondsgesetz oder Absatzfondsgesetz vom Arbeitskreis der CDU. Wie aber steht es mit dem von Herrn Boysen kurz angedeuteten Rückkoppelungseffekt, der von Brüssel ausgegangen ist? Ich habe den Eindruck, daß die zweite Gesetzesvorlage der SPD weitgehend von der Vorlage der Kommission geprägt worden ist. Es sind in der Tat gerade in der Brüsseler Konzeption Pläne enthalten, die den Erzeugerzusammenschlüssen Funktionen zuerteilen, die stark in die Richtung eines dritten Vermarktungsweges gehen, gegen den sich in der Bundesrepublik Deutschland Handel und Genossenschaften wenden.

Ich möchte noch auf einen anderen Punkt hinweisen, der mir im deutschen Marktstrukturgesetz Kummer bereitet. Das ist § 11, wonach die Zusammenschlüsse aufgrund des Marktstrukturgesetzes von sämtlichen Wettbewerbsvorschriften der Bundesrepublik befreit sind. Sie können horizontale und vertikale Preisabsprachen, Ausschließlichkeitsverträge usw. betreiben. So wird ein gewisser Sektor völlig aus unserer Wettbewerbsordnung herausgenommen und damit ein Präjudiz geschaffen, das m.E. für unsere Wettbewerbsordnung gewisse Gefahren auslöst.

F. Gerl, Bonn:

Nur einige kleine Bemerkungen dazu. Das eine: In der Dokumentation sind, glaube ich, einige Angaben nicht ganz richtig. Die Dokumentation, der erste Entwurf vom 19.6.1964, stammte nicht vom Deutschen Bauernverband allein, sondern von beiden, vom Raiffeisenverband und vom Deutschen Bauernverband, die in einer halbjährigen Verhandlungsperiode diesen Entwurf schon gemeinsam ausgehandelt hatten. Nicht der Deutsche Raiffeisenverband, sondern auch wieder der Deutsche Raiffeisenverband und der Deutsche Bauernverband zusammen hatten gemeinsam in ungefähr halbjähriger Verhandlung unter der Federführung oder unter dem Vorsitz des Deutschen Industrie- und Handelstages mit den an Be- und Verarbeitung beteiligten Unternehmensverbänden diesen Kompromißvorschlag ausgearbeitet.

Wichtiger ist vielleicht, daß hier wieder ein Beispiel dafür vorliegt, daß sich, wie heute morgen Gräfin Bethusy-Huc sagte, der Einfluß der Verbände sehr oft nach der jeweiligen Dringlichkeit richtet. Das ist gerade am Schicksal dieser beiden Gesetzentwürfe deutlich geworden, die im vierten Deutschen Bundestag schon eingebracht waren. Beide sind in den Ausschüssen steckengeblieben, weil in der Zwischenzeit das EWG-Angleichungsgesetz damit in Konkurrenz geraten war. Mit dem EWG-Anpassungsgesetz, das damals dazukam, war verbunden, daß man unmittelbar eine Milliarde bekommen konnte, während die beiden Gesetze, Marktstrukturgesetz und Marktstrukturfondsgesetz, erst auf längere Zukunft eine Besserung versprochen hätten.

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. H. Stamer, Kiel

H. Sotzeck, Bonn:

Zu den Ausführungen von Herrn Engel möchte ich noch etwas hinzufügen. Es ist richtig, daß der ursprüngliche SPD-Entwurf eine generelle Ausnahme der landwirtschaftlichen Erzeugergemeinschaften von dem Kartellrecht vorsah. Dieses hat jedoch in dem endgültigen Gesetzestext nicht Eingang gefunden. Richtig ist, daß Erzeugergemeinschaften eine Preisbindung durchführen können, aber nur eine horizontale Preisbindung, eine Bindung der Erzeugerabgabepreise. Es ist nicht richtig, daß Erzeugergemeinschaften eine vertikale Preisbindung durchführen, d.h. den Endverbraucherpreis festsetzen können. Im übrigen dürfen Erzeugergemeinschaften den Wettbewerb auf dem Markt nicht ausschließen; das gehört zu den Anerkennungs Voraussetzungen. Sie unterliegen ferner der Mißbrauchsaufsicht gemäß § 4 des Kartellgesetzes. Die Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften können ebenfalls keine Preisbindung aussprechen, sondern nur Preisempfehlungen geben, und das ist ein viel unverbindlicheres Instrument als die Preisbindung. Im übrigen (das wird mir gerade von Herrn Wick als Ergänzung zugerufen) dürfen die Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften nicht in dem Sinne geschäftstätig werden, daß sie kaufen und verkaufen.

H. Stamer, Kiel:

Vielleicht sollte man noch einiges dazu sagen, mit welcher Begründung es zu dieser Gesetzgebung gekommen ist. Damit dürfte sich auch die Meinungsverschiedenheit zwischen Herrn Engel und Herrn Wick klären. Herr Wick sprach vom Marktstrukturgesetz und Herr Engel vom Marktfondsgesetz. Das sind zwei verschiedene Dinge. Das Marktstrukturgesetz wurde vor allem mit dem Aufbau von Erzeugergemeinschaften in Frankreich und das Fondsgesetz mit dem Vorhandensein des Form- und des Egalisatiefonds in Frankreich bzw. in den Niederlanden begründet.

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Was mich im Zusammenhang mit der agrarpolitischen Willensbildung interessiert, das wäre, ob, als die Entwürfe von den Trägern diskutiert wurden, unter der Hand Verbindung mit dem Kartellamt aufgenommen wurde, um sich gegen Querschüsse von dieser Seite abzusichern.

H. Wick, Bonn:

Ich greife die Frage auf, wie das Gesetz in der ersten Zelle entstand. Da Herr Gerl es nicht sagen will, möchte ich es erwähnen. Ich war damals noch nicht so beteiligt, aber Herr Gerl war beim Deutschen Raiffeisenverband und Herr Müller, heute bei der Landwirtschaftskammer Münster, ebenfalls. Sie haben sich damals, als die Gesetze von Pisani da waren, gesagt: Dort ist etwas entstanden; wir müssen so etwas im Grunde doch auch hinbekommen. So begannen die ersten Überlegungen zusammen mit Herrn v. Hasselbach vom Deutschen Bauernverband - ich spreche jetzt die Namen an, denn es sind doch zunächst Personen, die die Dinge erstmals konzipieren. So sind die Dinge damals beim Marktstrukturgesetz in Gang gekommen. Herr Engel, wir haben uns wahrlich mißverstanden und sind jetzt hier einer Meinung.

F. Gerl, Bonn:

Weil ich angesprochen bin, muß ich doch sagen, welche Überlegungen am Anfang gestanden haben. Das war der Tatbestand, daß in Frankreich mit den Pisani-Gesetzen einiges entstanden war, was zu einer zusehends stärker werdenden Bedrohung der Marktstellung unserer Landwirtschaft auf den einheimischen Märkten hätte werden können. Es bestand die Gefahr, daß die dort geschaffenen starken Exportorganisationen mit ihrem Angebot auf unseren Märkten immer stärker konkurrierten. Dies wurde in dem Maße fühlbarer, in dem die Zollschränken zwischen Frankreich und der Bundesrepublik, zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik abgebaut wurden. Am Anfang gingen die Überlegungen dahin, was man tun sollte, um unser Angebot zu verbessern, insbesondere zu vereinheitlichen, um die so oft genannten großen Posten einheitlicher Qualität zu schaffen, die bei uns durch die Konzentration auf der Nachfragestufe gesucht werden. Das war die Urzelle der Überlegungen zum Marktstrukturgesetz.

S. Boysen, Kiel:

Es ist nur eine Frage gestellt worden, und zwar von Herrn Schlotter: Ob Verbindung aufgenommen wurde von den an der Willensbildung des Gesetzes beteiligten Institutionen mit dem Bundeskartellamt. Ich kann Ihnen diese Frage nicht beantworten, da wir sie nicht untersucht haben. Vermutlich sind jedoch solche Verbindungen aufgenommen worden, zumindest von der Bundesregierung.

Darüber hinaus sind Hinweise gegeben worden. Ich halte besonders einen für außerordentlich wichtig, und zwar ist es der von Herrn Engel. Er betonte, daß der Einfluß der EWG-Kommission nicht genügend herausgestellt wurde 1), und ich stimme dieser Kritik voll zu. Ihr Mitarbeiter, Herr Fendt, wies mich vergangene Woche schon darauf hin, aber es war keine Zeit mehr, entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

H. Stamer, Kiel:

Vielleicht darf ich noch ein Wort anschließen, weil Sie die Frage von Herrn Schlotter nicht beantwortet haben. Es ist für mich selbstverständlich, daß sich die einzelnen Gruppen bei der Diskussion von Eingriffen, die u.U. aus kartellrechtlichen Gründen bedenklich sind, beim Kartellamt bzw. bei kartellrechtlich informierten Juristen entsprechend erkundigt haben, um spätere Komplikationen mit dem Kartellamt möglichst zu vermeiden. Das halte ich bei den hier anstehenden Fragen für unbedingt erforderlich.

1) Eine kurze Darstellung über den Einfluß der EWG-Kommission beim Willensbildungsprozeß des Marktstrukturgesetzes wurde nachträglich in das Referat aufgenommen.

AGRARSTRUKTURPOLITISCHE KONZEPTIONEN IM MECHANISMUS
DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

von

E. G e r h a r d t und P. K u h l m a n n

Institut für Agrarpolitik der Justus Liebig-Universität
Gießen

1	Einführung	385
2	Der Inhalt der Strukturpolitik	386
3	Agrarpolitische Konzeptionen im Wandel der Zeit	388
4	Agrarstrukturelevante Konzeptionen und Maß- nahmen nach der Begründung der Bundesrepublik Deutschland	392
5	Der Mechanismus der Willensbildung in der Agrarstrukturpolitik	396
5.1	Der Mechanismus der Willensbildung und agrar- strukturpolitische Aktivität	396
5.2	Funktionsverschiebungen im Mechanismus der Willensbildung und Verlagerung der Problem- lösungsansätze	399
6	Zusammenfassende Schlußbetrachtung	402

1 Einführung

Die wirtschaftspolitische Aktivität zur Beeinflussung von Strukturen wirkt sich stärker als alle anderen Maßnahmen gesellschaftspolitisch aus. Will man die Struktur eines Gebildes beeinflussen, so ist zwangsläufig eine Veränderung des Verhältnisses der Einzelgrößen zueinander und zu dem allgemeinen Niveau gegeben. Nimmt eine Größe im Laufe der Entwicklung eines Systems zu oder ab, so gewinnt oder verliert sie an Gewicht. Ist im gesellschaftlichen und politischen Bereich die Bedeutung an die Quantität geknüpft, so ist damit bei einer relativen oder absoluten Schrumpfung ein Nachlassen der politischen Einflußmöglichkeiten verbunden, es sei denn, die Quantität wird durch andere Faktoren substituiert. Die Beeinflussung der Strukturen mittels wirtschaftspolitischer Maßnahmen beinhaltet danach nicht nur den technokratischen Aspekt einer Beeinflussung von Größenrelationen, sondern auch eine Steuerung der zukünftigen gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der einzelnen Größen. Die der strukturpolitischen Aktivität vorausgehende Willensbildung muß daher eine bestandskritische Haltung sowohl gegenüber den bestehenden Strukturen als

auch gegenüber dem sich bereits etablierten politischen Willen einnehmen (vgl. NARR 24, S. 20).

Diese Problematik von unmittelbar strukturelevanten Maßnahmen müssen wir für den Agrarbereich der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund von 2 Entwicklungen sehen:

1. Es ist eine Veränderung des Anteils der Landwirtschaft an Arbeitskräften und Wertschöpfung festzustellen. Angesichts dieses langfristigen Prozesses können die Ziele und Leitbilder der Agrarstrukturpolitik nur hinreichend interpretiert werden, wenn diese Betrachtung sich nicht vor einem historischen Vakuum vollzieht. Die allgemein anzutreffende und auch verständliche Tabuisierung der Geschehnisse während des 3. Reiches hat u.a. auch in der Agrarpolitik bewirkt, daß in den agrarpolitischen Auseinandersetzungen der hier zu untersuchenden Periode Vorgänge der Vergangenheit häufig auch dann unberücksichtigt bleiben, "wenn sie für das Verständnis politischer Zusammenhänge unerläßlich notwendig sind" (FRAENKEL 10). Diese Notwendigkeit dürfte vor allem bezüglich des strukturelevanten Selbstverständnisses der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Akteure von Bedeutung sein.
2. Die Konzeptionen hinsichtlich der Agrarstruktur werden mit zunehmender Abnahme des Agraranteils an Erwerbsbevölkerung und Sozialprodukt immer homogener. Sie stehen vielfach im Gegensatz zu den in den übrigen Bereichen vertretenen Vorstellungen, die auch in der Willensbildung kaum berücksichtigt werden. Da sich alle an der Willensbildung beteiligten Akteure in den Grundlinien der Agrarstrukturpolitik einig sind, nämlich keine Innovationen einzuführen, spielt sich die politische Diskussion nur noch über Details ab.

Den Maßnahmen, die auf eine unmittelbare Beeinflussung von Strukturen abzielen, können Konzeptionen zugrunde liegen, die sich in ihrer Wirkungsrichtung erheblich unterscheiden. Es kann versucht werden, die bestehenden Strukturen allmählich zu verändern, d.h. nur solche Aktivitäten zu entwickeln, die eine schrittweise Adaption bewirken. Diese mehr multiplen Veränderungen der Strukturen vollziehen sich in einer Art "balanced growth" für den betreffenden Bereich. Dem quasi entgegengesetzt besteht die Möglichkeit, Strukturen mutativ zu beeinflussen, d.h. sprunghafte Veränderungen anzustreben, deren Realisierung aufgrund ihrer Verschiedenheit von der Ausgangslage als Innovation zu bezeichnen wäre (vgl. ZICHE 32, S. 2).

2 Der Inhalt der Strukturpolitik

Wirtschaftliches Wachstum induziert ständige Wandlungen der ökonomischen und sozialen Strukturen. Diese Veränderungen erfolgen nicht homogen, sondern wie bei einem wachsenden Organismus disproportional. Derartige Disproportionen entstehen in einer wachsenden Wirtschaft

"zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen und Industrien, zwischen einzelnen Einkommenszweigen (die funktionelle Verteilung), zwischen einzelnen Einkommensschichten (die personelle Verteilung), zwischen den Produktionsfaktoren im Produktionsprozeß, zwischen verschiedenen Betriebs- und Unternehmensgrößen und -formen, zwischen einzelnen Regionen (Standortprobleme, internationaler Handel, zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor der Wirtschaft" (NIEHANS 25, S. 19).

In marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften sollte der Preis die Faktorallokation grundsätzlich so lenken, daß sich Produktionsstrukturen mit wachstums- und wettbewerbsfähigen Wirtschaftseinheiten entwickeln. Aufgrund bestehender Unzulänglichkeiten in diesem Allokationsmechanismus muß der Staat dort lenkend eingreifen, wo Friktionen eine den gesellschaftlichen Normen entgegenstehende Entwicklung bewirken.

GIERSCH erklärt als allgemeines Ziel der Strukturpolitik das "Produktionsgefüge möglichst reibungslos mit der Ausweitung des technischen Wissens, mit dem disproportionalen Wachstum der Produktionsfaktoren und mit autonomen und wachstumsbedingten Wandlungen in der Bedürfnisstruktur in Übereinstimmung" (GIERSCH 14, S. 61) zu bringen, so daß durch eine optimale Faktorallokation ein größtmöglicher gesamtwirtschaftlicher Mehrwert entsteht. Eine Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften besteht somit darin, Tendenzen zu unterstützen, die über den Marktprozeß und in Richtung des Marktprozesses Strukturveränderungen erleichtern oder beschleunigen (HINDERFELD 17, S. 12).

Hauptaufgabe und Ziel der Strukturpolitik ist es, extreme Disproportionalitäten in dem Branchengefüge einer Wirtschaft und in der Entwicklung der Teilgebiete eines Wirtschaftsraumes zu vermeiden (prophylaktisch) bzw. zu beseitigen. Danach lassen sich zwei Bereiche abgrenzen: die Branchenstrukturpolitik und die regionale Strukturpolitik.

Bei einer ausgewogenen Branchenstrukturpolitik bestehen gleichzeitig weder Überkapazitäten noch Engpässe bzw. weder Unter- noch Überbeschäftigung. Der Staat kann eine prophylaktische Strukturpolitik betreiben, indem er alle verantwortlichen Instanzen, insbesondere die Wirtschaftssubjekte, sowohl über zukünftige Absatzentwicklungen als auch über Wandlungen in der Preis-, Gewinn- und Beschäftigungsstruktur objektiv aufklärt.

Bevor der Staat strukturpolitische Maßnahmen erwägt, muß geklärt werden, ob sich die fraglichen Sektoren in einer vorübergehenden oder in einer langfristigen Krise befinden. "Ist die Krise nur kurz- oder mittelfristig, so sind besondere Maßnahmen des Staates nur dann erforderlich, wenn Abwanderungen von Arbeitskräften, Auflösungen strukturell gesunder Betriebe und Investitionseinschränkungen drohen, die langfristig gesehen als falsch zu beurteilen sind. Bei langfristigen Branchenkrisen liegen die Dinge komplizierter. Hier muß eine mittel- und langfristige Beeinflussung der Unternehmensstrukturen und des Angebotes durch gezielte Einflußnahme auf die Verwendung der Produktionsfaktoren und auf die Akkumulation erfolgen" (SCHEPER 29, S.167).

Schwerwiegendere Probleme bestehen bei strukturellen Überkapazitäten in einer schrumpfenden Branche mit stetig sinkenden Erträgen. Sie lösen soziale Spannungen aus, die durch Immobilität der Produktionsfaktoren noch verstärkt werden. Neben der Aufgabe, aufgeblähte Produktionszweige "gesundschrumpfen" zu lassen, sollte der Staat Branchen und Wirtschaftsbereiche zur Expansion anregen, um die Entwicklung zukünftiger Schlüsselindustrien zu fördern. Versäumnisse bei der Entwicklung von derartigen Zukunftsindustrien führen langfristig zu Wachstumseinbußen (vgl. HINDERFELD 17, S. 14).

Für die regionale Entwicklung eines Staatsgebietes können Disproportionalitäten in zwei Richtungen auftreten:

1. in Verarmung (und evtl. Entleerung) ganzer Regionen,
2. in übermäßiger Ballung auf geringem Raum.

Langfristig orientierte regionalpolitische Konzepte sind die Voraussetzungen für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente. Die Korrektur regionaler Fehlentwicklungen erfordert wesentlich höhere Mittel als eine korrigierende Branchenstrukturpolitik.

Die Agrarstrukturpolitik ist begrifflich der Branchenstrukturpolitik zuzuordnen. Dies bedeutet, daß die Maßnahmen darauf ausgerichtet sein müssen, daß das Verhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden dahingehend beeinflußt wird, daß eine optimale Wertschöpfung realisiert, d.h. eine optimale Faktorallokation erreicht wird. Dominieren strukturschwache Branchen in wirtschaftsschwachen Regionen, dann sind neben der reinen Branchenpolitik auch regionalwirtschaftspolitische Maßnahmen notwendig. Da in vielen der wirtschaftsschwachen Regionen der BRD der Agraranteil überdurchschnittlich hoch ist, kann eine Problemlösung allein mit Mitteln einer sektoral konzipierten Strukturpolitik nicht gelöst werden; es ist auch der Einsatz von Maßnahmen notwendig, die die Wirtschaftskraft der Region über die Förderung anderer wachstumsfähigerer Branchen anheben.

3 Agrarstrukturpolitische Konzeptionen im Wandel der Zeit

Zum besseren Verständnis der derzeit bestehenden agrarrelevanten strukturpolitischen Konzeptionen scheint es angebracht, von der wechselnden Bewertung dieser Vorstellungen durch die Politik auszugehen. Der Beginn einer gezielten Strukturbeeinflussung im Agrarbereich kann in Deutschland allgemein mit der Durchführung der Bauernbefreiung angesetzt werden. In dem größten Land des späteren 2. Deutschen Reiches, in Preußen, ist dieses Reformwerk untrennbar mit dem Wirken des Reichsfreiherrn vom und zum Stein verbunden. In den Maßnahmen, die von Stein durchgeführt wurden, ist der Einfluß seines Mitarbeiters v. Schön unverkennbar, der zur damaligen Zeit als einflußreichster Darsteller Smith'scher Lehren galt. Er wollte den sich aus dem ursprünglichen Konzept der Bauernbefreiung ergebenden Bauernschutz unter gleichzeitiger Lösung aller Bindungen an die Gutsherrschaft aufgehoben wissen. Ihm schwebte die Schaffung großer lebensfähiger Bauerngüter vor, während die Kleinstandwirte von ihm, wie von den meisten Reformern, als rückständig und daher zum Untergang verurteilt angesehen wurden. Aufgrund des Widerstandes der Gutsbesitzer war Stein gezwungen, Lockerungen des Bauernschutzes gutzuheißen und einer Kompromißlösung zuzustimmen, wie sie auch im Sinne Schöns lag. Es wurde nur noch ein Teil des Bauernlandes und dieser nur unter bestimmten Bedingungen geschützt. Diese Konzession führte dann unter Hardenberg zu jener Reform, die weit von der ursprünglichen Bauernbefreiungsidee wegführte, da dem Großbetrieb Präferenzen eingeräumt wurden (vgl. FRAUENDORFER 11, S. 258 - 275). Im Westen Deutschlands, wo keine derartige extreme Förderung des Gutsbetriebes durch die Grundherrschaft stattfand, entwickelte sich eine Landwirtschaft, in der der bäuerliche Betrieb dominierte. So wurde aufgrund der agrarstrukturrelevanten Maßnahmen im Zuge der Bauernbefreiung die Grundlage für zwei unterschiedliche Entwicklungsrichtungen in Deutschland gelegt, die sich zumindest im Westen, der späteren BRD, bis heute noch auswirken.

Im 2. Reich wurden diese Strukturen übernommen, grundsätzliche Änderungen nicht angestrebt. Dies läßt sich aus den Maßnahmen ersehen. Bismarck entschied sich für eine protektionistische Wirtschaftspolitik, in deren Rahmen er eine Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln

anstrebte, wobei er diese Selbstversorgung als Instrument zur Stärkung der politischen Selbständigkeit sah 1). Die agrarstrukturpolitischen Aktivitäten wurden durch die ordnungspolitische Entscheidung für den Protektionismus und das Autarkieziel determiniert. Den meisten auf Verwirklichung einer Autarkie gerichteten Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie Produktionskosten senken oder/und Erzeugerpreise erhöhen. Da die Preise nicht mehr durch den Markt, sondern durch Verhandlungen im politischen Bereich festgelegt werden, treten Vorstellungen über agrarstrukturelle Veränderungen und Anpassungen in den Hintergrund, da sich eine entsprechende Willensbildung auf dem gleichen Wege vollziehen müßte.

Diesen politischen und wirtschaftlichen Zielen der Autarkiepolitik, die bis 1914 fortgeführt wurde, waren Nebenziele politischer Natur zugeordnet, die sich sehr stark auf eine Verfestigung der bestehenden Agrarstruktur auswirkten, da in diesem Nebenzielsystem sowohl Gutsbetriebe als auch Bauernwirtschaften einen festen Platz innehatten. Die Landwirte wurden als ein besonders konservativer, monarchisch gesinnter und deshalb staatsershaltender Faktor angesehen. Unter militärischen Gesichtspunkten galt das kleine und mittlere Bauerntum als Lieferant von leistungsfähigen Soldaten. Die Großbetriebe wurden als materielle Existenzbasis für fähige höhere Staatsbeamte und Offiziere angesehen. Aus dieser Zuordnung der agrarstrukturellen Konzeption zu den allgemeinen staatspolitischen Zielen ergab sich kaum die Notwendigkeit, generelle Änderungen anzustreben (vgl. PLACHETKA 26, S. 89 - 91).

Die agrarstrukturellen Vorstellungen in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg fanden ihren Niederschlag in dem Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, das am gleichen Tag wie die Weimarer Verfassung verabschiedet wurde. Daraus ergibt sich schon die Bedeutung dieser Maßnahme. Die entsprechenden Zielvorstellungen sind auch hier sehr eng mit denen der allgemeinen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik verknüpft. Auch im Zusammenhang mit dem Reichsheimstättengesetz (vom 10. Mai 1920) impliziert diese Aktivität ein Bekenntnis zum landwirtschaftlichen Kleinbetrieb, nach dem Prinzip "die höchstmögliche Menge an Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu liefern" und dabei "möglichst viel Menschen je Flächeneinheit zu beschäftigen, zu ernähren und in Brot zu setzen" (HAUSHOFER 16, S. 51). Dies geht auch aus den Zielsetzungen des Reichssiedlungsgesetzes hervor, nämlich

1. neue Eigentumsstellen zu schaffen,
2. bestehende Kleinbetriebe sofern möglich aufzustocken, jedoch höchstens auf die Größe einer selbständigen "Ackernahrung" 2),
3. Landarbeitern Gelegenheit zur Pacht oder sonstigen Nutzung von Land für den Bedarf des Haushalts zu geben.

Allerdings geschah die Beschaffung des Landes nicht auf Kosten der Großbetriebe, sondern es wurden frei werdende Staatsdomänen zersiedelt, Ödländereien und Moore enteignet und urbar gemacht und Ländereien über 25 ha, die veräußert wurden, über das Vorkaufsrecht der Siedlungsgesellschaften ebenfalls für Siedlungsmaßnahmen verwendet. Die zur damaligen Zeit von Aereboe kreierte Wanderung des Bodens zum

-
- 1) Daneben war die finanzpolitische Selbständigkeit der Reichskasse ein fast gleichrangiges Ziel neben der allgemeinen Autarkie.
 - 2) "Ackernahrung" ist ein Begriff, der in der Zeit der Bauernbefreiung entstand. Es handelt sich hier um Bauernstellen, die ihren Inhaber voll zu ernähren imstande sind.

besseren, d.h. leistungsfähigsten, Wirt wurde mit diesen Maßnahmen umgelenkt in eine Wanderung zum Leitbild, dem Kleinbetrieb.

Die nächste bedeutsame Periode, in welcher sich eine Willensbildung hinsichtlich agrarstrukturpolitischer Konzeptionen vollzog, deren Auswirkungen bis in die heutige Zeit hinein bemerkbar sind, ist das 3. Reich. Hier sind die agrarpolitischen Vorstellungen der NSDAP dominierend. In der Weimarer Zeit versuchte, wie alle anderen politischen Parteien auch, die "Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei", auf die landwirtschaftliche Bevölkerung und deren Interessenverbände Einfluß zu gewinnen. Erst mit Eintritt von Darré in diese Partei im Frühjahr 1930 verdichteten sich agrarpolitische Vorstellungen zu einer eigenständigen Agrarkonzeption. In ihr wurde der Landwirtschaft, deren Erwerbstätigenzahl zum ersten Male abnehmende Tendenz zeigte, und dem Bauerntum - nicht den Großlandwirten - die "überragende Bedeutung" in Staat und Volk zugesprochen; die Wirtschaft wird nicht erwähnt, obwohl der Anteil der landwirtschaftlichen an allen Erwerbspersonen damals bereits unter 30 v.H. gesunken war. Die absolute Vorrangstellung wurde folgendermaßen begründet:

1. Die Landwirtschaft schafft die Nahrungsgrundlage der deutschen Nation; die Steigerung ihrer Produktion ist daher eine "Lebensfrage für das deutsche Volk".
2. Das Bauerntum ist der "Hauptträger volklicher Erbgesundheit", der "Jungbrunnen des Volkes" und das "Rückgrat der Wehrkraft" und verdient deshalb stärkste Förderung durch den Staat.

Rassenideologische, politische und autarkistische Gesichtspunkte verfloßen in eins, und die Gleichsetzung von Boden mit militärischer Macht, von Krisenfestigkeit der Landwirtschaft mit Ernährungsautarkie und von hoher Geburtenhäufigkeit mit Sittlichkeit und Wehrhaftigkeit verhalf der Landwirtschaft - zunächst nur propagandistisch - zu einer angesehenen zentralen Stellung im angestrebten nationalsozialistischen Staat.

Neben dem allgemeinen Bekenntnis zur Förderung der Landwirtschaft enthielt das Aktionsprogramm eine Reihe konkreter agrarpolitischer Vorschläge, die alle unmittelbar strukturwirksam waren. Nach einer neuen "deutschen" Bodenpolitik und einem neuen "deutschen" Bodenrecht sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden:

- Neuordnung des Ahrerbenrechts,
- Überwachung der Bodennutzung durch berufsständische Gerichte,
- Verbot der Bodenverpfändung,
- Einführung einer Bodenertragssteuer und
- Neuordnung des Siedlungswesens, vor allem durch Grenzlandsiedlungen im Osten.

Weiter suchte das Programm, das Mißtrauen der "Großagrarien" Nord- und Ostdeutschlands gegenüber eventuellen bodenreformatorischen Bestrebungen der NSDAP endgültig zu zerstreuen; es versicherte, daß auch nach nationalsozialistischer Ansicht "der Großbetrieb seine besonderen notwendigen Aufgaben (erfülle) und in gesundem Verhältnis zum Mittel- und Kleinbetrieb berechtigt" sei (BÜRGER 3, S. 28).

Nach Übernahme der Regierungsgewalt konnten auf der Grundlage der im agrarpolitischen Apparat der Partei erarbeiteten Gesetzesentwürfe die Konzeptionen in Programme umgemünzt und realisiert werden (BÜRGER 3, S. 48). Als erstes erging am 15. Juli 1933 das "Gesetz über die Zuständigkeit des Reiches für die Regelung des ständischen

Aufbaues der Landwirtschaft", das der Reichsregierung die ausschließ-lich organisationspolitische Kompetenz einräumte und damit sicherstellte, daß der Aufbau der "ständischen" Organisation der Landwirtschaft nach einheitlichen Prinzipien vollzogen würde. Diesem Vorbe-
reitungsgesetz folgte bereits am 13. September 1933 das "Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse".

Dieses grundlegende Gesetz der nationalsozialistischen Agrarpolitik schuf nicht nur die Voraussetzung für den "vorläufigen" Aufbau des Reichsnährstandes, der später in den propagierten "ständischen" Aufbau der Gesamtwirtschaft eingegliedert wurde, sondern es ermöglichte auch die Herausnahme des Agrarmarktes aus dem Preismechanismus der freien Marktwirtschaft.

Ende 1934 konnte damit begonnen werden, die bis dahin errichteten Marktinstitutionen zu totalen, den "gesamten Sach- und Menschenkomplex der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft" umfassenden Marktverbänden auszubauen. Der erst später mögliche Aufbau der Hauptvereinigung, die sowohl die Erzeuger als auch die Be- und Verarbeiter sowie die "Verteiler" von Agrarprodukten umfaßten und der auf Landes-ebene errichteten "Wirtschaftsverbände" konnte Ende 1936 als beendet gelten.

Von besonderer Dringlichkeit war die Lösung des Problems der Überschuldung landwirtschaftlicher Betriebe. Mit dem preußischen Gesetz über das Bäuerliche Erbhofrecht vom 15. Mai 1933, das gegen den Widerstand des damaligen Landwirtschaftsministers Hugenberg erlassen worden war, wurde die zahlreichen Betrieben drohende Existenzgefährdung beseitigt. Bereits zwei Monate später, nach Darrés Ernennung zum Reichs- und Preußischen Landwirtschaftsminister, dehnte man die für Preußen getroffene Regelung auf das gesamte Reichsgebiet aus, so daß nunmehr auch außerhalb Preußens die Sicherheit bäuerlichen Grundbesitzes gewährleistet und Entschuldungsmaßnahmen einzuleiten waren.

Nach dem Reichserbhofgesetz vom 29. September 1933 galten als "Erbhöfe" Betriebe mit einer Betriebsgröße von 7,5 bis 125 ha; sie waren grundsätzlich unveräußerlich und unbelastbar. In diesem Leitbild mußte sich auch die Tätigkeit der staatlichen Siedlungsunternehmen nach dem "Gesetz über die Neubildung deutschen Bauerntums" (14.7.1933) orientieren. Hiernach wurde angestrebt, möglichst viele, wenn auch nur kleine, sich selbst versorgende Siedlerstellen zu schaffen. In den deutschen Ostgebieten sollte ein "bäuerlicher Schutzwall" gegen die Gefahr des Bolschewismus" errichtet werden.

Es zeigte sich aber sehr bald, daß trotz aller Bemühungen hinsichtlich einer Reagrarisierung Deutschlands der Anteil der Landwirtschaft an der Erwerbsbevölkerung absolut laufend zurückging, eine Feststellung, die Darré auf dem 6. Reichsbauerntag 1938 resignierend traf. Ein Appell an die Partei- und Staatsführung, noch weitere Maßnahmen zu einer Reagrarisierung einzuleiten, blieb ohne Wirkung. Dies hatte auch seinen Grund. Ab 1934 wurde erkennbar, daß das Hauptziel der nationalsozialistischen Politik nicht in einer ständischen Gliederung von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern in der wirtschaftlichen und militärischen Wiederaufrüstung Deutschlands bestand (BÜRGER 3, S. 78). Diesem Hauptziel zugeordnet wurde die Ernährungssicherung zum dominierenden Ziel der Agrarpolitik 1). Gegenüber dieser Ziel-

1) Daher wurde auch der "Reichsnährstand" und kein "Reichsbauernstand" geschaffen.

setzung trat der ständische Aspekt in den Hintergrund, obwohl er gegenüber der Öffentlichkeit weiterhin eifrig propagiert wurde. Diese Verdrängung wird dadurch deutlich, daß der berufsständische Appen- dix des zum Instrument der Kriegswirtschaft umorganisierten Reichs- nährstandes, nämlich der Reichsbauernrat, 1941 aufgelöst wurde (vgl. BÜRGER 3, S. 81 f.).

4 Agrarstrukturelevante Konzeptionen und Maßnahmen nach der Be- gründung der Bundesrepublik Deutschland

Die agrarpolitische Willensbildung für ein Flurbereinigungs-gesetz reicht in die Zeit vor der Begründung der Bundesrepublik Deutschland zurück. Das vom Wirtschaftsrat bereits am 23.6.1949 einstimmig ver- abschiedete Flurbereinigungs-gesetz fand nicht die Billigung des Zwei- zonenkontrollrates. Die Entscheidung sollte dem Deutschen Bundestag vorbehalten bleiben, da dieses Gesetz das Reichsumlegungsrecht er- setzt und gemäß Art. 125 1. Alt. GG Bundesrecht wird.

Nicht nur zeitbedingte Mängel bewirkten eine Reform des Flurbereini- gungsrechtes, sondern auch die Flurbereinigung ist "nach der überein- stimmenden Ansicht aller maßgebenden Agrarpolitiker die Voraussetzung dafür, die west- und süddeutsche Landwirtschaft, die vor allem an dem Übel der Grundstückszersplitterung krankt, auf weite Sicht wettbe- werbs- und damit lebensfähig zu machen" (DBK 7, 1949, Nr. 15, S. 5).

Auf der zweiten Sitzung des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des 1. Deutschen Bundestages am 19.10.1949 gab der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Niklas einen umfassenden Überblick über das gesamte Arbeitsgebiet seines Ressorts. Zu den wichtigsten Maßnahmen auf lange Sicht zählte er die Flurbereinigung. "Die schnelle Verabschiedung des seinerzeit vom Wirtschaftsrat einstimmig beschlossenen und von der Militärre- gierung dem Bundestag vorbehaltenen Gesetzentwurfes sei notwendig" (DBK 7, 1949, Nr. 20, S. 2).

Als die Bearbeitung des vorbereiteten Gesetzentwurfes sich verzögerte, kündigte der Bundesminister in einer programmatischen Rede auf einer Tagung in Goslar 1950 die Vorlage eines entsprechenden Bundesgesetzes gleich einer Kampfansage "gegen die Atomisierung der Ackerfläche" an. Das Ziel dieser Flurbereinigung müsse sein, "die Kleinstflächen durch eine Umlegung im Zeitraum von längstens 15 Jahren zu rationellen Flä- cheneinheiten von nicht weniger als 1 Hektar zusammenzufügen" (DBK 7, 1950, Nr. 22, S. 4). Damit war ein Programm von höchster volkswirt- schaftlicher Bedeutung aufgestellt. Als Flurbereinigungsgebiet gilt die Dorfgemeinde, die Feldmark ist neu aufzuteilen und zersplitterter Grundbesitz wirtschaftlich zusammenzulegen. Die Flurbereinigung setzt die aus der Bauernbefreiung des frühen 19. Jahrhunderts erforderli- chen Umlegungen unter neuen Aspekten und für zeitgemäße Notwendigkei- ten gewissermaßen fort; sie ist auf eine Beeinflussung der Betriebs- struktur, nicht der Agrarstruktur gerichtet.

Nach den Beratungen in den Ausschüssen erfolgt die dritte Lesung mit der Annahme durch den Bundestag am 11.6.1953. Der Bundesrat stimmt dem Gesetz am 19.6.1953 zu, das am 14.7.1953 im Bundesgesetz- blatt veröffentlicht wird; es tritt am 1.1.1954 in Kraft.

Eine Änderung der Betriebsgrößenstruktur war mit dem Flurbereinigungs- gesetz nicht beabsichtigt. Vielmehr vertrat man auch weiterhin die seit einem Jahrhundert bestehende Ansicht, "daß aus wirtschaftlichen

und sozialen Gründen ein Nebeneinander der verschiedenen Betriebsgrößen erwünscht ist. Das Ziel war stets eine Größenstruktur, die ihr Gepräge durch das Vorherrschen selbständiger und leistungsstarker Familienwirtschaften erhält (DBK 7, 1949, Nr. 17, S. 6).

Die gleiche agrarstrukturpolitische Konzeption stand auch bei der Schaffung des Bundesvertriebenengesetzes Pate. Die Bundesregierung brachte am 21.9.1951 dem Bundesrat den Entwurf ein. Der Bundestag beschloß am 11.12.1952, fast genau nach Jahresfrist, noch weitere Ausschüsse mit dem Entwurf zu befassen, darunter auch den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Die zweite (25.2.1953) und die dritte (18.3.1953) Lesung führten zu Auseinandersetzungen mit großen Gegensätzen innerhalb aller Parteien. Ausgelöst wurden diese Auseinandersetzungen mit dem Bericht des Berichterstatters während der 250. Sitzung des Bundestages am 18.3.1953; er führte aus: "Wir haben nun dem Hohen Haus eine völlige Neufassung vorgelegt. Das mußten wir tun, weil der Regierungsentwurf grundlegend umgestaltet wurde. Ich nenne insbesondere den Teil Landwirtschaft, wo wir eine völlige Neukodifizierung des Flüchtlings-siedlungsgesetzes vorgenommen haben" (DBK 7, 1953, Nr. 6, S. 1).

Dieses Flüchtlings-siedlungsgesetz war bereits am 10.8.1949 vom Wirtschaftsrat verabschiedet. Federführend war damals der Ernährungsausschuß des Wirtschaftsrates, dessen Vorsitzender der Präsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV) Hermes war; er gehörte damals diesem Wirtschaftsrat als CDU-Abgeordneter an.

Die Meinungsverschiedenheiten, die durch den Bericht des MdB Kether über eine grundlegende Umgestaltung des Regierungsentwurfes ausgelöst wurden, entstanden aus drei Gründen:

1. Der Ausschuß für Heimatvertriebene glaubte seine Arbeiten ohne ausreichende Beteiligung sonstiger an der Materie interessierter Ausschüsse durchführen zu können.
2. Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde nicht vom ersten Tage an offiziell mit der Angelegenheit befaßt. Seine Mitglieder fühlten sich übergangen, als sie feststellen mußten, daß über ihren Kopf hinweg in wesentlichen Punkten Entscheidungen getroffen waren, die nie ihre Billigung finden konnten.
3. Der deutsche Bauernverband (DBV) erhielt als Vertretung der deutschen Landwirtschaft keine Möglichkeit, vor dem Ausschuß für Heimatvertriebene seine Stellungnahme abzugeben.

Während es sich in den Debatten nicht so sehr um Fragen der Eingliederungspraxis als um elementare Fragen des Eigentums und des Rechts drehte, hinterließen die Vorgänge im Bundestag den Eindruck, als ob es sich bei den Debatten und Abstimmungen um einen Kampf der bäuerlichen Vertreter gegen die Heimatvertriebenen und Flüchtlinge handele oder umgekehrt.

Die Eingliederung der Heimatvertriebenen und geflüchteten Bauern stellte ein schwerwiegendes Problem dar, da bei der bäuerlich strukturierten Landwirtschaft das Land dafür fehlte, das man in erster Linie Bauernbetrieben hätte abnehmen müssen; das hieße die Betriebs- und Agrarstruktur verschlechtern. Trotz der ungünstigen Besitzstruktur der westdeutschen Landwirtschaft konnten bis 31.12.1952 aufgrund des Flüchtlings-siedlungsgesetzes vom 10.8.1949 insgesamt 35 084 heimatvertriebene und geflüchtete Landwirte auf 265.000 ha Land wieder

seßhaft gemacht werden (DBK 7, 1953, Nr. 10, S. 1). Mit diesen Siedlungen konnten weitgehend nur Kleinststellen geschaffen werden. Es wundert daher nicht, wenn diese Siedlungstätigkeit in letzter Zeit von Jahr zu Jahr zurückgegangen ist.

Die ländliche Siedlung nach dem Bundesvertriebenengesetz unter Ein-schluß des Flüchtlingssiedlungsgesetzes hat seit Beendigung des zwei-ten Weltkrieges eine weitgehend politische Aufgabe mit der Einglie-derung der vertriebenen und geflüchteten Landwirte erfüllt. Nach zwei Jahrzehnten kann an der abnehmenden Siedlungswilligkeit festgestellt werden, daß dieses Anliegen im wesentlichen als abgeschlossen be-trachtet werden kann (vgl. Bundesministerium ... 4, S. 19).

Ein weiterer wichtiger Abschnitt in der agrarpolitischen Aktivität wurde mit der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes begonnen. Obwohl hier keine unmittelbar strukturpolitischen Maßnahmen beschlos-sen wurden, ist die Willensbildung für die Ausrichtung des zukünftigen Mitteleinsatzes von zentraler Bedeutung. Die Willensbildung war nach BETHUSY-HUC durch drei verschiedene Auffassungen gekennzeichnet:

1. Die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft sehen die Hauptursache der Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und übriger Wirt-schaft in einer verzögerten Anpassung der Landwirtschaft an die volkswirtschaftliche Entwicklung. Zur Abhilfe wird ein umfang-reiches Programm gefordert, das einmal darauf ausgerichtet ist, die Mängel der Agrarstruktur zu beseitigen, zum anderen durch An-siedlung von Industriebetrieben in Agrargebieten zusätzliche Ar-beitsplätze für die ländliche Bevölkerung (Nebenerwerbsstellen) zu schaffen sucht. "Ziel dieses Programmes muß sein, die Landwirt-schaft in das marktwirtschaftliche System einzugliedern, damit Produktion, Absatz und Konsum landwirtschaftlicher Erzeugnisse so gestaltet werden, daß ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen aus einem nicht mehr manipulierten Marktprozeß für die entsprechende Leistung anfällt. Es ist selbstverständlich, daß die Landwirtschaft unabhängig davon durch eine entsprechende Handels- und Zollpolitik gegen ausländische Manipulationseinflüs-se ständig abgeschirmt werden muß" (BETHUSY-HUC 1, S. 3).
2. Extrem entgegengesetzter Auffassung ist die zweite Gruppe von Agrarpolitikern. Nach deren Vorstellungen leidet die Landwirt-schaft in der Industriegesellschaft unter unaufhebbaren Nachteilen. Um die Nachteile auszugleichen, wird eine Agrarpolitik durch Paritätssysteme gefordert, die bewirken, daß "die Gesamterträge der westdeutschen Landwirtschaft den notwendigen Betriebsaufwand decken" bzw. "daß die Differenzen zwischen den Preisen der Agrar-produkte einerseits und der gewerblichen und Industrie-Produkte andererseits beseitigt werden" (BETHUSY-HUC 1, S. 4).
3. Schließlich steht eine dritte Gruppe Agrarpolitiker zwischen den beiden extremen Auffassungen. Sie meint, daß die Landwirtschaft innerhalb eines Industriestaates unmöglich in das System der Marktwirtschaft einzugliedern ist, lehnt jedoch einen automato-rischen Mechanismus ab, "durch den die landwirtschaftlichen Er-träge oder Preise in einem bestimmten Verhältnis zu den Erträgen oder Preisen in anderen Wirtschaftssektoren gehalten werden. Es wird stattdessen vorgeschlagen, jedes Jahr einen umfassenden Er-trags-Aufwands-Vergleich in der Landwirtschaft durchzuführen, um auf diese Weise für die von Fall zu Fall zu beschließenden Maß-nahmen verwertbare Anhaltspunkte zu gewinnen. Das Schwergewicht wird hier ebenfalls auf kurzfristig zu ergreifende Interventionen

der Handels-, Preis- und Kreditpolitik gelegt, wemngleich man neben diesen ein langfristiges Sanierungsprogramm im Sinne eines Strukturprogrammes durchaus bejaht" (BETHUSY-HUC 1, S. 5). Diese Änderung der Agrarstruktur wird unter Bedingungen erfolgen, "die künstlich durch Subventionen, Preisstützungen und Einfuhrbeschränkungen geschaffen und erhalten werden" (BETHUSY-HUC 1, S.6).

Auf dem Deutschen Bauernntag in Rendsburg im Herbst 1951 forderte der DBV erstmals ein Paritätsgesetz als gesetzliche Verankerung des Paritätsgedankens. Damit legte er sich auf das Primat der Preispolitik und nicht der Strukturpolitik fest wie auch in dem späteren "Vor-schlag für ein Gesetz zur Sicherung der Volksernährung und zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes", den der DBV veröffentlichte (DBK 7, 1954, Nr. 5, S.1).

Im Frühjahr 1954 brachten die Parteien ebenfalls entsprechende Gesetzentwürfe ein. Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und DP 1) soll die Bundesregierung verpflichten, alle wirtschaftspolitischen Mittel mit dem Ziel einzusetzen, daß unter Zugrundelegung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsjahres "der Gesamtertrag der Landwirtschaft den notwendigen Aufwand deckt".

In der Begründung dieses Gesetzentwurfes wird die Meinung vertreten, die Ertrags-Aufwands-Parität sei ein dynamisches Prinzip, das weder den Fortschritt noch die Leistungsfähigkeit der Betriebe gefährde. Ferner sei die aufgrund eines Gesetzes im Sinne dieser Vorstellung einzuschlagende Agrarpolitik als Ergänzung des Lübke-Programmes gedacht, damit die Landwirtschaft die notwendige Aufnahme von Fremdkapital zur Durchführung des Lübke'schen Agrarprogrammes verkraften könne. Damit schwebte der CDU/CSU und der DP eine Agrarpolitik vor, die neben den langfristig wirkenden strukturverbessernden Maßnahmen in erster Linie Eingriffe in den Marktprozeß vorsieht.

Dagegen plädierte die Fraktion der FDP 2) für eine wirtschaftliche und soziale Gleichstellung der Landwirtschaft mit den übrigen Zweigen der Volkswirtschaft, für eine Preisparität nach dem Preisindex für landwirtschaftliche Erzeugnisse im angemessenen Verhältnis zum Preisindex für landwirtschaftliche Betriebsmittel und Löhne, bezogen auf das Basisjahr 1938 = 100. Mit diesem Vorschlag, der eine schnelle fühlbare Besserung der Lage der Landwirtschaft bringen sollte, wird nichts anderes als eine künstliche Steigerung der Rentabilität erreicht, die aber nicht Hand in Hand mit der Steigerung der Produktivität einhergeht, weil ihr keine Leistungssteigerung zugrunde liegt. Die SPD bekennt sich zu einer Agrarpolitik, die der Landwirtschaft hilft, ihre wirtschaftlichen Leistungen ständig zu erhöhen, und unterstützt das Lübke-Programm. Die SPD will damit die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die deutsche Landwirtschaft den Anteil am Sozialprodukt und an den kulturellen Gütern erhält, der ihr nach ihrer Bedeutung zukommt.

Am 8.7.1955 nahm der Deutsche Bundestag die zweite und die dritte Lesung des sog. Paritätsgesetzes vor, wie es vom Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als verabschiedet vorlag. Da wäh-

1) "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Volksernährung und zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft" (Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 448).

2) "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Volksernährung und zur Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft" (Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 405).

rend der dritten Lesung des Gesetzes keine neuen Änderungsanträge gestellt wurden, verabschiedete das Plenum das "Landwirtschaftsgesetz", jedoch mit dem von der SPD geforderten und vom Bundestag gebilligten Zusatz im § 1:

"... Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden".

Die Willensbildung bis hin zur Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes war von dem Grundsatz beherrscht, möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft zu halten. Diese Vorstellung dominierte auch weiterhin in den agrarstrukturellen Konzeptionen, wie sie im EWG-Vertrag und seinen entsprechenden Verordnungen zum Ausdruck kommen. Erst reichlich spät gerät dieser Grundsatz immer mehr in Widerspruch zu der Forderung nach Anpassung der landwirtschaftlichen Einkommen und der sozialen Lage an die der übrigen Wirtschaft. Infolge begrenzter Aufnahmefähigkeit des Marktes für Agrarprodukte wird diese Anpassung weiterhin in erster Linie durch eine Abwanderung der Erwerbstätigen aus der Landwirtschaft erfolgen. Ein solcher Prozeß ist mit agrarpolitischen Mitteln allein weder einzuleiten noch zu verwirklichen. "Voraussetzung ist einerseits eine prosperierende Wirtschaft und eine Politik, in die die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen Vertrauen setzen können, andererseits eine Regionalpolitik, die in ausreichendem Umfang Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten bietet" (Bundesministerium ... 4, S. 17).

5 Der Mechanismus der Willensbildung in der Agrarstrukturpolitik

5.1 Der Mechanismus der Willensbildung und agrarstrukturpolitische Aktivität

Eine einfache, aber realitätsfremde Methode, den Prozeß der Willensbildung im politischen Bereich zu analysieren, wäre, objektive oder subjektive Formalrationalität mittels eines Modells erklären zu wollen (GÄFGEN 12, S. 36). Dieses im Bereich der Ökonomik häufig anzutreffende Vorgehen geht von der Tatsache einer vollständigen Information über die Präferenzen und Wertvorstellungen der am Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure aus. Die Problematik der diesbezüglichen Informationsbeschaffung finden wir überall dort, wo eine Willensbildung stattfindet, angefangen bei kleineren Vereinsgremien bis hin zur höchsten politischen Entscheidungsebene.

Sie wird bestimmt von der häufig anzutreffenden Diskrepanz zwischen dem Angegebenen und dem tatsächlich Gewollten. Dieser Dualismus der Aussagen - einer Argumentation für verschiedene Zwecke - erschwert die Analyse außerordentlich bzw. läßt sie aufgrund einseitiger Informationen zu falschen Ergebnissen gelangen (vgl. SCHLOTTER 30, S. 39). Es ist anzunehmen, daß gerade bei schrumpfungsbedrohten Branchen die - aus Informationsmangel leider nicht erkennbare - Diskrepanz festzustellen ist.

Willensbildung kann als ein Prozeß des Sich-Entscheidens verstanden werden (GÄFGEN 12, S. 36). Die Aktivitäten zur Beeinflussung dieses Prozesses sind auf das Entscheidungssystem, in unserem Falle auf das Parlament, gerichtet. In den Institutionen, die versuchen, ihre eigenen Wertvorstellungen via parlamentarischer Zustimmung zu verwirklichen, hat bereits eine Willensbildung stattgefunden. Dieser interne Prozeß spielt sich, wenn überhaupt, häufig hinter verschlossenen

Türen ab und wird aufgrund der damit verbundenen Intransparenz als undemokratisch kritisiert.

Solange ein Parlament seine Funktion als Entscheidungsträger wahrnimmt, ist diese Erscheinung relativ unproblematisch; sie wird zum Problem und zur Gefahr für eine Demokratie, wenn das Entscheidungssystem nicht mehr im demokratischen Sinne funktioniert und die politische Willensbildung ausgelagert wird 1).

Der Darstellung der Phasen einer rationalen Willensbildung, die hier nicht im einzelnen erfolgen soll, kann die Darstellung GÄFGENS zugrunde gelegt werden. Er unterscheidet die Phasen Zielformulierung - Überlegung - Reaktion für Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich. Funktion der Überlegungsphase ist es, Handlungsalternativen zu entwickeln und aufgrund der Zielvorstellungen und Wertsysteme eine Entscheidung über die Auswahl einer Alternative zu treffen. Nach diesem Schema ergibt sich, daß je geringeren Raum die Überlegungsphase im Prozeß des Sich-Entscheidens, d.h. der Willensbildung, einnimmt, auf einer desto irrationaleren Basis diese Entscheidung getroffen wird.

Das Ausschalten der Überlegungsphase, d.h. der Rationalität, kann verschiedene Ursachen haben:

1. Sie kann einmal darin beruhen, daß man an einem Willen festhält, um damit der physischen Belastung weiterer anstrengender und zeitraubender Überlegungen auszuweichen. Echte Entscheidungen werden durch "mechanische Wahlpraktiken" (GÄFGEN 12, S. 39) z.B. Routine, ersetzt.
2. Einmal auf der Basis intensiver Überlegungen getroffene Entscheidungen können rational Ziel-Mittel-Beziehungen beinhalten. Wird diese Relation routinemäßig als sachlich richtig angesehen, auch wenn sich die Bedingungen verändert haben, auf denen diese Entscheidung aufbaute, so wird die entsprechende Aktivität um so irrationaler, je weiter sich die ursprünglichen und jeweiligen Bedingungen und Wertsysteme auseinander entwickeln 2).
3. Bei einer Willensbildung sind häufig Kompromisse notwendig, um die widerstrebenden Einzelinteressen kooperativ zu kanalisieren. Sind derartige Kompromisse nur schwer zu erreichen, wird eine einmal getroffene Übereinkunft länger beibehalten werden, als es im Sinne einer zweckgerichteten rationalen Aktivität notwendig wäre. Es können die gleichen Diskrepanzen, wie unter 2. beschrieben, auftreten.

1) Der Wille einer außerparlamentarischen Institution allein bewirkt selbstverständlich noch keine derart problematische Entwicklung, es gehört auch die Macht dazu, diesen Willen durchzusetzen.

2) "Während rationaler die Routinemaximen immer dann ihre Gültigkeit verlieren, wenn bedeutsame Veränderungen in der Umwelt oder dem Wertsystem auftreten, werden im Alltagsleben mechanische Wahlpraktiken oft weiterverfolgt, bis der Akteur einer echten Entscheidung nicht mehr ausweichen kann, da er sich vor ein Dilemma gestellt sieht, d.h. vor eine "Sackgassen"-Situation, in die er sich selbst hineinmanövriert hat, ohne dies vorausszusehen, und in der er nun zwischen Alternativen entscheiden muß, die stark entgegengesetzte Werte beinhalten" (GÄFGEN 12, S. 39).

HANSMEYER unterstreicht, daß neben dieser mehr sozialpsychologischen Institutionalisierung auch organisatorische Aspekte von Bedeutung sind: "sobald eine Maßnahme eine durch Gesetz garantierte "Selbstverständlichkeit" gewonnen hat, ist sie dem politischen Meinungsstreit weitgehend entrückt" (HANSMEYER 15, S. 68). Der entscheidende Schritt der organisatorischen Institutionalisierung war im Bereich der Agrarpolitik die Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes. Dominierendes Leitbild und damit entscheidender Faktor bei der Ausgestaltung der unmittelbar strukturwirksamen Maßnahmen war der bäuerliche Familienbetrieb (v. PLOTHO 27, S. 12), wobei von dem Ausschuß zur Verbesserung der Agrarstruktur noch einmal Leitbilder für das Leitbild erarbeitet wurden (v. PLOTHO 27, S. 23). Nach dieser für die agrarstrukturellen Maßnahmen bedeutsamen Fixierung der Normen war im Bereich der Willensbildung ein allgemeiner "Redaktionsschluß" (DEUTSCH 6, S. 327) festzustellen.

Bei stabilen Mehrheitsverhältnissen bestand auch kaum die Notwendigkeit, diesen Willen immer wieder von neuem anhand von aktuellen Informationen zu überdenken und zu revidieren. Mit dieser Entwicklung ging notwendigerweise die weitgehende Preisgabe von Lernprozessen einher, verbunden mit einer weitgehenden Innovationsfeindlichkeit. Die Verbindung von politischem Willen mit der Möglichkeit ihn durchzusetzen 1) ließ aber die Entscheidungsträger unter Umgehung schwerwiegender politischer Kontroversen die anstehenden wirtschaftlichen Krisen im Agrarbereich durch "etatistische Maßnahmen" verschleppen (vgl. MASSING 23, S. 352).

Die einseitige Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik auf den Familienbetrieb erlaubt letztlich nur eine beschränkte Aktivität in Richtung auf eine multiple Veränderung und ließ mutativ wirkenden Innovationen kaum einen Spielraum; sie war im wesentlichen auf eine Abwehr der Einflüsse der Wirkungsgrößen ausgerichtet, die evtl. eine grundlegende Veränderung der Strukturen herbeiführen könnten. Die Informationen aus der Vergangenheit wurden höher bewertet als die aus der Gegenwart. Diese Strategie der Agrarstrukturpolitik traf in der breiten agrarischen Öffentlichkeit auf einen ausgezeichneten Resonanzboden.

Diese Willenskonstellation fand nicht nur Anhänger bei der "Grünen Front" in den Parlamenten und bei der Administration bis hin zur Officialberatung, sondern natürlich auch bei den Vertretern der berufsständischen Organisationen und - bei einer Reihe von Wissenschaftlern. Die Aussagen der letzteren wurden häufig von Politikern und Verbandsfunktionären benutzt, um sich ein Alibi für ihre eigenen Aussagen zu verschaffen. Ohne die Wertvorstellungen aller Beteiligten an sich in Frage zu stellen, ergibt sich aus diesem Meinungskartell eine interessante Schlußfolgerung. Wäre nämlich eine agrarstrukturpolitische Konzeption entwickelt worden, die im Rahmen eines "big push" einschneidende Veränderungen in der Struktur bewirkt hätte, so wären die Vertreter aller beteiligten Gruppen in mehr oder weniger starkem Maße von Einkommens- und Prestigeeinbußen betroffen worden. Es konnte hier also kaum erwartet werden, daß Konzepte für eine rationale, sprich sachgerechte und zielgerichtete (GIERSCH 13, S. 23), Strukturpolitik entwickelt wurden. Jede Innovationsbeschleunigung in einer schrumpfenden Branche erhöht das "Berufsrisiko" der

1) "Wenn "Wille" als Wunsch verstanden wird, nicht zu lernen, so ist "Macht" die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen" (DEUTSCH 6, S. 329).

Beteiligten. Die Reaktion auf entsprechend ausgerichtete Programme oder sogar nur auf rein positive Analysen (vgl. das Referat HANAU) zeigt, daß die Willensbildung im Bereich der Agrarstrukturpolitik in sehr starkem Maße von einer gewissen "Schrumpfangst" geprägt wird.

5.2 Funktionsverschiebungen im Mechanismus der Willensbildung und Verlagerung der Problemlösungsansätze

Für die Willensbildung wird allgemein eine zunehmende Bedeutung der Exekutive festgestellt (ELLWEIN 9, S. 13). Versucht man, diese These der Funktionsverschiebung anhand der Willensbildung für den Bereich der Agrarstrukturpolitik zu prüfen, so steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit überhaupt eine entsprechende Problemkonstitution, d.h. eine Umsetzung von latent vorhandenen Problemen in aktuelle politische Streitfragen, stattgefunden hat.

Diese Betrachtung muß sich zunächst wieder auf die agrarstrukturpolitischen Konzeptionen beziehen. Hier konnte gezeigt werden, daß in den nach dem 2. Weltkrieg offiziell deklarierten Konzeptionen kaum nennenswerte Änderungen festzustellen sind. Im Mittelpunkt stand und steht z.T. heute noch der bäuerliche Familienbetrieb. Demnach war man nicht gewillt, eine mutative Veränderung der Strukturen zu realisieren. Die Adaption vollzog sich weitgehend durch bereichsexterne Einflüsse. Über die Wirkung der strukturelevanten Aktivität bestand bei allen Parteien weitgehende Übereinstimmung 1), die schon bei der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes festgestellt wurde (vgl. DAMS 5, S. 224). In dem hier vorangehenden Willensbildungsprozeß waren in den Zielsetzungen nur redaktionelle Änderungen festzustellen. Bemerkenswert hierbei ist die Ausklammerung agrarstrukturpolitischer Maßnahmen, die darauf hindeutet, daß sich eine Willensbildung vollzogen hatte, die keine grundlegende Änderung der Agrarstruktur anstrebte. Diese Haltung deckte sich weitgehend mit der des Bauernverbandes, der einer agrarstrukturpolitischen Aktivität ablehnend gegenüberstand. Trotz der Existenz des Lübke-Planes, in dem aber ebenfalls der Familienbetrieb dominierte, herrschte in der Willensbildung an der "Strukturfront" Waffenruhe.

Diese Ruhe herrschte auch noch in den ersten Jahren nach Gründung der EWG. Die Agrarstrukturpolitik blieb trotz einiger Versuche der Kommission im Kompetenzbereich der nationalen Regierungen, wobei auch hier das Leitbild des Familienbetriebes noch im Vordergrund stand.

Der Umschwung trat nun nicht deshalb ein, weil die Strukturprobleme offensichtlich wurden, sondern weil die Finanzierung der Beseitigung der Marktprobleme die Staatskasse zu stark belastete. War auf dem Weg zum Landwirtschaftsgesetz im Hinblick auf die Strukturpolitik noch eine gewisse Willensbildung, wenn auch dahingehend, alles beim Alten zu lassen, festzustellen, so wurden die aus der Marktmisere bedingten neueren Konzeptionen einseitig von der Exekutive entwickelt. Abgesehen davon, daß zu dieser Zeit im Parlament sowieso keine Willensbildung stattfand und keine politischen Konflikte ausgetragen wurden, kann aber nicht unbedingt daraus der Schluß gezogen werden, daß hier eine extreme Funktionsverschiebung Platz ergriffen hat. Die

1) Dies geht schon daraus hervor, daß man diesen Instrumentalbereich als "Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur" bezeichnete.

langwierige Prozedur der Willensbildung hinsichtlich der Beeinflussung der Marktstruktur zeigt, daß diese Entwicklung nicht so einseitig interpretiert werden kann.

Das letztgenannte Beispiel zeigt aber auch, daß eine Willensbildung hinsichtlich Zielvorstellungen und relevanten Maßnahmen nur dann mit entsprechenden Wertinhalten realisiert werden kann, wenn den mit der Durchführung betrauten Instanzen eine reine Instrumentalfunktion zugesprochen wird. Besteht hier noch ein Interpretationsspielraum, so können Entscheidungsverzerrungen stattfinden. Beobachter der Durchführung des Marktstrukturgesetzes führen beredete Klage darüber, daß die Interpretation durch die Verwaltung nicht den angestrebten politischen Willen trifft (vgl. KERNBERGER 19, S. 1) 1).

Die Entscheidungsträger der Strukturpolitik wurden durch die Initiativen der Exekutive und den damit einhergehenden Umschwung nicht auf einmal in voller Schärfe konfrontiert. Die Eskalation erfolgte, wenn auch kurzfristig, in Raten. Zunächst erfolgte im "Agrarprogramm" eine fast geräuschlose Veränderung des Wertinhaltes des im § 1 des Landwirtschaftsgesetzes niedergelegten Einkommenszieles. Dieses Ziel wurde bisher dahingehend interpretiert, daß für möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft die Einkommens- und Sozialsituation an die übrige Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen sei, d.h. in dem bisher dargestellten Sinn, daß keine grundlegenden Änderungen angestrebt wurden. Die Veränderung liegt nun darin, daß erkannt wurde, wenn auch mit einem erheblichen time lag 2), daß angesichts der Wirkungen des technischen Fortschritts und der beschränkten Kapazität der Agrarmärkte diese "Teilnahme" (SCHLOTTER 30, S. 36 f.) an der allgemeinen Einkommensentwicklung nur durch eine Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft erfüllt werden kann (BUNDESMINISTERIUM ... 4, S. 17).

Der im Agrarprogramm geforderten Integration in die allgemeine Wirtschaftspolitik kommt der sog. "Schiller-Plan" 3) entgegen. Das schockierende an dieser Modellrechnung war, daß hier Zahlen hinsichtlich der Abwanderung genannt wurden, die natürlich wie die Ergebnisse jeglicher Modellrechnung bei Relativierung der Prämissen fragwürdig werden. Obwohl diese Relativierung von den Verfechtern der obsolet gewordenen Wertvorstellungen eifrig betrieben wurde, um die Aussagen des Schiller-Plans in Zweifel zu stellen, war die generelle Tendenz der Abwanderung, wie dies auch schon im Agrarprogramm festgestellt wurde, nicht mehr hinweg zu diskutieren.

-
- 1) In diesem Zusammenhang muß auf die problematische Rolle der Bürokratie gerade bei der Durchsetzung von Innovationen im strukturellen Bereich hingewiesen werden. Sie kann aufgrund ihrer Möglichkeiten der unmittelbaren Informationsvermittlung an die Landwirte (Offizialberatung) bei fehlenden Lernprozessen ein erheblich retardierendes Element gegenüber dem von den Entscheidungsträgern notwendig erachteten Strukturwandel darstellen (vgl. ZICHE 32, S. 16).
 - 2) Vgl. die Ausführungen des Abg. Schmidt (Gellersen) in der Agrardebate vom 26. Februar 1969.
 - 3) Bundesministerium für Wirtschaft: Vorschläge zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, Bonn, 26. September 1968.

Infolge dieser Abwanderung soll nach den Worten dieses Konzepts eine effizientere Kombination der Produktionsfaktoren realisiert werden. Somit enthält es keine Angaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Agrarstruktur; hierin kommt seine ergänzende Stellung zum Agrarprogramm zum Ausdruck. Eine Willensbildung über die entsprechenden Maßnahmen fand im Parlament nicht statt, den Initiativen der Exekutive wurde ohne große Debatte zugestimmt.

Bei aller festzustellenden Verlagerung der Ziele waren in diesen beiden Konzeptionen die Akzente allein schon durch die nach wie vor bestehende Präferenz für den - wenn auch modifizierten - Familienbetrieb 1) so gesetzt worden, daß nur die Realisierung einer allmählichen Anpassung möglich war. Somit eröffnete sich nach und nach ein weiter Spielraum für Maßnahmen zur Beeinflussung der Agrarstruktur, was letztlich wiederum bedeutet, daß keine grundlegende Veränderung der bestehenden Strukturen angestrebt wurde.

Anders ist die Situation beim sogenannten "Mansholt-Plan" (s. Kommission der EWG: Memorandum ...). Hier wurden Vorstellungen kreiert, die von den bestehenden Strukturen im Agrarbereich und den bestehenden Leitbildern der Agrarpolitik abweichen. Die Verwirklichung einer Agrarstruktur im Sinne der ursprünglichen Konzeption des Mansholt-Planes hätte eine echte Innovation bedeutet. Diese Vorstellungen stießen aber nicht nur alleine in der BRD auf einhellige Ablehnung. Es hatte sich innerhalb und außerhalb des Parlamentes rasch eine Willensbildung vollzogen, die diese innovativen Vorschläge ablehnte.

Die Relevanz der diesbezüglichen Argumentation soll hier einmal außer acht gelassen werden. Der Mansholt-Plan ist aber gerade für die Willensbildung interessant, trotz des zunächst sehr einfach erscheinenden Prozesses der Herausbildung eines fast einheitlich ablehnenden Willens.

Wenn man im politischen Bereich systemtradierend, d.h. in unserem Fall strukturverändernd wirken will, so kann man eine Konzeption wie den sogenannten "Mansholt-Plan" im Hinblick auf zwei Wirkungsmöglichkeiten in die politische Diskussion einbringen. Die erste wäre, daß man glaubt, diese Konzeption verwirklichen zu können. Dazu fehlte der Kommission die Macht, ihren Willen durchzusetzen, die Willensbildung in den zuständigen nationalen Entscheidungsgremien war negativ. Gehen wir einmal davon aus, daß gar nicht die Absicht auf eine volle Verwirklichung bestand, so kann eine derartige Konzeption darauf abzielen, eine verstärkte Politisierung bei den Betroffenen zu bewirken.

Dieser letztgenannte Prozeß ist weitgehend gelungen. Er führte durch das Stadium einer allgemeinen Verunsicherung bei den Landwirten, die in einer Reihe von Demonstrationen und Protestversammlungen ihren Ausdruck fand, zu einer in der Phase eines ruhigeren Nachdenkens kritischeren Beurteilung der eigenen Lage als bisher. Diese kritische Einstellung gegenüber allen Thesen dürfte für die Zukunft ein

1) Vgl. hierzu die Ausführungen des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in der Bundestagsdebatte vom 26.2.1969: "Wir wissen ganz genau, daß unsere und die europäische Landwirtschaft vom Familienbetrieb geprägt ist ... Ich bin auch überzeugt, daß ein Familienbetrieb durchaus fremde Arbeitskräfte haben kann, ohne den Charakter des Familienbetriebes zu verlieren" (Protokoll d. 218. Sitzung, S. 11765).

belebendes Element, vor allem seitens der jüngeren Generation, in der agrarpolitischen Willensbildung darstellen - auch innerhalb der Organisationen des Berufsstandes.

In dieser Wirkungsrichtung ist der Mansholt-Plan vergleichbar mit dem Professoren-Gutachten, wenn auch seine Ausstrahlung ungleich stärker scheint. Wurde es im Laufe der Diskussion um das Professoren-Gutachten "gesellschaftsfähig", über Schrumpfung zu reden, so werden im Gefolge der Mansholt'schen Vorschläge auch die bestehenden Leitbilder der Agrarstruktur stärker in Frage gestellt als vorher.

Dies wirkt sich mit Sicherheit auch auf agrarstrukturpolitische Vorstellungen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) aus. Noch zu Zeiten der Willensbildung bezüglich des Landwirtschaftsgesetzes hatte die Preispolitik eindeutige Priorität. Wenn von Strukturpolitik gesprochen wurde, dann nur in einem sehr engen Sinne, nämlich den klassischen "Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur". Erweitert wurde diese Perspektive im Laufe der Zeit nur durch die Einbeziehung der Marktstruktur, nachdem man im EWG-Rahmen erkannt hatte, daß hier noch ein Nachholbedarf bestand.

Eine Änderung in der strukturpolitischen Perspektive fand beim DBV ihren Niederschlag in den "Leitsätzen zur Strukturpolitik", wo die Preispolitik zwar noch als notwendig, die Strukturpolitik aber als ausreichende Bedingung angesehen wird. Die entscheidende Metamorphose ist aber darin zu sehen, daß die sonst in diesem Zusammenhang nicht genannten Maßnahmen anderer Bereiche der Politik, wie z.B. aus der Regionalpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik, angeführt sind. In diesen Leitsätzen ist kein eindeutiges agrarstrukturpolitisches Leitbild aufgeführt. Es kann aus dem Text der Schluß gezogen werden, daß man den Betrieb nur noch als Instrument zur Erwirtschaftung eines Einkommens für die in der Landwirtschaft Tätigen ansieht, das mit der Einkommensentwicklung in der übrigen Wirtschaft Schritt hält. Aber man darf nicht vergessen, daß diese Verlautbarung für die Öffentlichkeit bestimmt ist.

6 Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Auf die Wirtschaftsstruktur wirken von zwei Seiten her starke Kräfte ein. Sie entstehen durch den produktionstechnischen Fortschritt und durch die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Je mehr ihre Einwirkung gehemmt war, desto schneller und nachdrücklicher treten Veränderungen ein. Erst nach dem zweiten Weltkrieg vollziehen sich auffallende Umwandlungsprozesse hinsichtlich der Agrarstruktur durch die Abnahme des Anteils der Landwirtschaft an Erwerbstätigen und Wertschöpfung.

Noch ist es ungewiß, ob andere, neue Faktoren oder Kräfte auf die Willensbildung einwirken und unvorhergesehene "Mutationen" auslösen können. Solange keine Einflüsse von politischer Seite erfolgen, ist mit einer Fortsetzung der evolutionären Strukturentwicklung zu rechnen. In marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften wird die Strukturpolitik Tendenzen unterstützen, die marktkonforme Strukturwandlungen erleichtern oder beschleunigen. Die Agrarpolitik greift mit ihren Strukturproblemen in die Bereiche der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik über und wird Teil einer regionalen gesamtwirtschaftlichen Strukturpolitik.

Literatur

- 1 BETHUSY-HUC, V.v.: Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962.
- 2 BRIEFS, G.: Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände. In: BRIEFS, G. (Hrsg.): Laissez faire Pluralismus, Berlin 1967.
- 3 BÜRGER, H.: Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Zeit von 1933 bis zur Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung der westdeutschen Verhältnisse, Diss. Erlangen/Nürnberg 1967.
- 4 BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm) Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 134, Hiltrup 1968.
- 5 DAMS, Th.: Agrarpolitik der "Großen Pläne". In: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Bd. 47, Hamburg/Berlin 1969.
- 6 DEUTSCH, K.W.: Politische Kybernetik - Modelle und Perspektiven, Freiburg/Br. 1969.
- 7 DEUTSCHE BAUERNKORRESPONDENZ (DBK), versch. Jahrgänge.
- 8 ELLWEIN, Th.: Politische Verhaltenslehre, 6 unv. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968.
- 9 DERS.: Regierung und Verwaltung. Teil 1: Regierung als politische Führung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970.
- 10 FRAENKEL, E.: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 9/64 vom 26.2.1964.
- 11 FRAUENDORFER, S.v.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Bd. I, München/Bonn/Wien 1958.
- 12 GÄFGEN, G.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968.
- 13 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1961.
- 14 DERS.: Aufgaben der Strukturpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jg., 1964.
- 15 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963.
- 16 HAUSHOFER, H.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Bd. II, München/Bonn/Wien 1958.
- 17 HINDERFELD, H.: Kosten und Nutzen agrarstruktureller Maßnahmen, Diss., Gießen 1970.
- 18 HIRSCH, J.: Zur politischen Ökonomie des politischen Systems. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 19 KERNBERGER, L.: Marktstrukturreform nach Bonner Art. In: Agra Europe, 11. Jg. (1970) Nr. 26, Markt und Meinung.

- 20 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 18. Dezember 1968.
- 21 LEHMANN, H.G.: Die Agrarfrage in der Theorie und Praxis der deutschen und internationalen Sozialdemokratie, Tübingen 1970.
- 22 MAGURA, W.: Chronik der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 - 1967. In: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Sonderheft 185, Hamburg/Berlin 1970.
- 23 MASSING, O.: Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses. - Aspekte politischer Soziologie. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 24 NARR, W.D.: Logik der Politikwissenschaft eine propädeutische Skizze. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 25 NIEHANS, J.: Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme. In: NEUMARK, F. (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 30/I, Berlin 1964.
- 26 PLACHETKA, M.G.: Die Getreide-Autarkiepolitik Bismarcks und seiner Nachfolger im Reichskanzleramt, Diss. Bonn 1965.
- 27 PLOTHO, J.v.: Ratgeber für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation, Heft 9, Berlin/Bonn 1957.
- 28 PUVOGEL, C.: Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn/München/Wien 1957.
- 29 SCHEPER, W.: Wachstumsorientierte Wirtschafts- und Agrarpolitik. In: DAMS, u.a. (Hrsg.): Agrarpolitik in der EWG, München/Basel/Wien 1968.
- 30 SCHLOTTER, H.G., unt. Mitarbeit von SATTLER, K.: Raumordnungs- und agrarpolitische Ziele in der landwirtschaftlichen Raumplanung. In: Akademie f. Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundlagen und Methoden der landwirtschaftlichen Raumplanung, Hannover 1969.
- 31 SCHMÖLDERS, G.: Willensbildung und wirtschaftspolitische Führung in der Marktwirtschaft - Die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte. In: SERAPHIM, H.J. (Hrsg.): Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 19, Berlin 1959.
- 32 ZICHE, J.: Neue soziale Systeme und Rollen und die politische und ideologische Ausgangssituation für Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Manuskript zum 7. Kongreß der Europäischen Gesellschaft für Ländliche Soziologie in Münster 1970.

DISKUSSION 1)

H. Röhm, Stuttgart-Hohenheim:

Man kann leider nicht bestreiten, daß der wissenschaftliche Unterbau der Agrarstrukturpolitik und der Agrarsozialpolitik bislang noch dürftiger ist als dies für die Agrarwirtschaftspolitik hier mehrfach festgestellt wurde. Auf der anderen Seite hat aber diese Tagung gezeigt, daß der Struktur- und Sozialentwicklung in der Landwirtschaft wachsende Bedeutung zukommt, wenngleich die politische Willensbildung, mit der wir uns hier speziell beschäftigen, gerade im agrarstrukturellen Bereich auch auf besondere Schwierigkeiten stößt, die in verschiedenen Referaten und Diskussionsbeiträgen der vergangenen Tage ebenfalls schon angedeutet wurden. Es erscheint notwendig, einleitend auf einige dieser Hinweise noch einmal zurückzublenden, um den Zusammenhang mit den vorhergegangenen Referaten herzustellen und gleichzeitig die allgemeine Problematik der Agrarstrukturpolitik und der Willensbildung in diesem Bereich vorweg zu umreißen.

Wer die Mechanismen der agrarpolitischen Willensbildung im Bereich der Agrarstrukturpolitik zu untersuchen hat, ist zur Beschäftigung mit weitreichenden, sachlich sowie regional stark differenzierten und meistens nur sehr langfristig realisierbaren Programmen gezwungen. Der Begriff der Agrarstruktur ist nämlich außerordentlich komplex und läßt sich keineswegs mit dem Begriff der Betriebsgrößenstruktur identifizieren, was auch in wissenschaftlichen Veröffentlichungen immer noch geschieht. In Wirklichkeit kommt in der Agrarstruktur eines Landes oder einer Region das gesamte äußere Erscheinungsbild und das innere Ordnungsgefüge der Landwirtschaft zum Ausdruck. Die Agrarverfassung, die Produktionsstruktur, die Marktstruktur, die Einkommensstruktur und die Sozialstruktur der Agrarbevölkerung sind die wichtigsten Einzelelemente der Agrarstruktur, zwischen denen zahlreiche Interdependenzen bestehen. Nur langfristig zu verändern ist die Agrarstruktur vor allem deshalb, weil in diesem Bereich mehr als anderswo eine Reihe der von Herrn Schneider apostrophierten, vorwiegend historisch bedingten Sachzwänge die politische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit erheblich einschränken. Dasselbe gilt für die von verschiedenen Referenten angesprochenen Wertvorstellungen, voran für die sogenannte "Bauerntumsideologie", in der Herr Nooij den Urgrund für die Zementierung der Agrarstruktur, die Quelle und den Inbegriff konservativer Agrarstrukturpolitik sieht. Auf die auf die gleichen Ursachen zurückzuführende allgemeine Vernachlässigung der Agrarstrukturpolitik durch die Bauernverbände hat Herr Besch, auf das lange Zeit zu beobachtende Fehlen zukunftsorientierter Leitbilder für die Agrarstrukturpolitik hat auch Herr Schneider hingewiesen.

In dieser Hinsicht hat sich in den letzten drei Jahren nun allerdings einiges geändert. Man bezeichnet diese Zeit zum Teil schon als die Periode der "großen" Strukturpläne für die Landwirtschaft, und dieser Umschwung ist zweifellos auf einige neue Erkenntnisse zurückzuführen. So hat Herr Kötter z.B. von der wachsenden Erkenntnis gesprochen, daß eine "Agrarstruktur ein für alle Mal", also ein

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. H. Röhm, Stuttgart-Hohenheim

dauerhafter struktureller Optimalzustand, nicht denkbar ist. Dergleichen muß an dieser Stelle noch einmal an die ebenfalls von Herrn Kötter erwähnte Einsicht erinnert werden, daß die größere Machbarkeit der Dinge in der postindustriellen Gesellschaft die Wahlfreiheit für neue gesellschaftspolitische Leitbilder und für deren Realisierung vergrößert. Herr Weinschenke schließlich hat den Standpunkt vertreten, daß der Entscheidungsspielraum für die kurzfristig wirksame und von den Interessenvertretern bislang bevorzugte Markt- und Preispolitik relativ klein geworden ist und deshalb künftig der Strukturpolitik, der Sozialpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik im Interesse einer Erreichung der makroökonomischen und der mikro-sozialen Ziele mehr Raum und Beachtung geschenkt werden müssen. Da diese ganzheitliche Betrachtung im Sinne der gestern und vorgestern ebenfalls so nachdrücklich geforderten rationalen Agrarpolitik bisher vernachlässigt wurde, erfordert die Willensbildung in der Agrarstrukturpolitik, die also die Konzipierung und die Akzeptierung weitgespannter und trotzdem nur langfristig wirksamer Programme zum Ziel hat, besondere Anstrengungen.

K. Kündiger, Frankfurt:

Am Beginn dieser Tagung wurde festgestellt, welche Bedeutung für die Willensbildung die unzureichende Information und - das möchte ich hinzufügen - die unzureichende Bewußtwerdung über mögliche Alternativen hat. Erlauben Sie mir darum, daß ich als Ergänzung zu der hier vorgetragenen Konzeption folgendes bemerke:

1. Kroeschell hat einmal - im Hinblick auf die Entstehung des Handelsrechtes - darauf hingewiesen, daß die Landwirtschaft einst vor dem Handelsrecht geschützt und nicht miteinbezogen wurde. Heute kann man sogar sagen, daß sie aus dem Handelsrecht ausgeschlossen ist. Wenn man sich das bewußt macht, kommt man zu dem Schluß, daß es eine Menge möglicher anderer strukturpolitischer Konzeptionen gäbe.
2. Im Zusammenhang damit steht die uns so selbstverständliche Tatsache, daß die Landwirtschaft sich gegen das Eindringen neuer Unternehmer in diesen Berufsstand wehrt. Dieses Phänomen haben wir - außer im Handwerk - in keinem anderen Gewerbebezweig, und wir alle sind uns ziemlich einig, daß unsere Landwirtschaft irgendeinen Veredlungsschutz braucht. Umstritten ist nur der festzulegende Schwellenwert. Wenn sich aber kapitalkräftige Unternehmer beteiligen wollten - was vorerst nicht diskutiert wird - hätte dies wiederum eine erhebliche Auswirkung auf strukturpolitische Konzeptionen.
3. Wir alle gehen auch noch zu sehr von der historischen Vorstellung aus, daß nutzungswürdiger Boden genutzt werden muß. Wenn dies nun zu einer Überproduktion führt, dann wird mit viel Akribie untersucht, wie die Grenzböden sich verschieben. Auch in diesem Punkt würde eine ganz andere Situation entstehen, wenn man sich etwa vorstellt, daß sehr tüchtige Unternehmer in der Lage wären, auch submarginale Böden mit Gewinn zu bewirtschaften, während - umgekehrt - untüchtige Unternehmer in der Hildesheimer Börde nicht einmal in der Lage sind, ihren Boden einigermaßen günstig zu verpachten.

Diese Hinweise sollen zeigen, daß das Problem der Landschaftspflege vollständig von dem unternehmerischen Gesichtspunkt getrennt werden muß.

H. Wick, Bonn:

Meine Frage, die sich auf die Vergangenheit bezieht, könnte vielleicht wichtig sein für Überlegungen in der Gegenwart. Es würde mich interessieren, wie die Willensbildung in den Hauptvereinigungen der nationalsozialistischen Marktordnung sich vollzogen hat, d.h. wie z.B. die Abstimmungsverhältnisse waren, wie die Zusammensetzung der beteiligten Gruppen (Erzeuger-, Be- und Verarbeiter, Verteiler). Angaben darüber könnten für uns ein interessanter Anhalt sein, weil diese Dinge wohl demnächst in Brüssel im Hinblick auf die Behandlung der europäischen Berufskörperschaften stärker diskutiert werden.

M. Besch, Gießen:

Zu der Frage von Herrn Wick ist zu bemerken, daß sich im Verhältnis zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Verteilern strukturelle Verschiebungen ergeben haben. Besonders wenn man die Stimmenverhältnisse an Hand der Bruttowertschöpfung von Erzeugern, Verarbeitern und Verteilern ausbalancieren wollte, müßten die in den letzten 40 Jahren innerhalb dieser Gruppen erfolgten Verschiebungen berücksichtigt werden.

K.-G. Grüneisen, Bonn:

Ich habe Zweifel, ob folgende von Herrn Gerhardt formulierten Sätze richtig sind: "Da sich alle an der Willensbildung beteiligten Akteure in den Grundlinien der Agrarstrukturpolitik einig sind, nämlich keine Innovationen einzuführen, spielt sich die politische Diskussion nur noch über Details ab." Etwas später heißt es dann: "Dem quasi entgegengesetzt besteht die Möglichkeit, Strukturen mutativ zu beeinflussen, d.h. sprunghafte Veränderungen anzustreben, deren Realisierung aufgrund ihrer Verschiedenheit von der Ausgangslage als Innovation zu bezeichnen wäre." Soweit ich unterrichtet bin, versteht man unter "Innovation" jede Erneuerung, und nicht nur sprunghafte Mutationen.

P. Kuhlmann, Gießen:

Dieser scheinbare Widerspruch klärt sich schnell auf, wenn ich Ihnen sage, daß wir hier von "Innovation" dann sprechen, wenn grundsätzliche neue Veränderungen eingeführt werden, nicht aber wenn langfristige peu-à-peu-Entwicklungen zu verzeichnen sind. Um das grundsätzlich Neue zu kennzeichnen, haben wir den Ausdruck "mutativ" verwendet. Es ist also einfach eine Frage der Definition, was man unter Innovation oder Mutation versteht. Man kann natürlich Innovation auch dahingehend definieren, daß jegliche Veränderung darunter verstanden wird.

H. Röhm, Stuttgart-Hohenheim:

Das Problem ist hier, daß der Innovationsbegriff in der wissenschaftlichen Literatur bereits ausführlich behandelt wurde. Es wäre verwirrend und m.E. unzulässig, wenn Sie nun mutwillig eine neue Definition dieses Begriffes einführen wollten.

P. Kuhlmann, Gießen:

Der Innovationsbegriff hat mittlerweile den gleichen schillernden

Inhalt angenommen, wie wir das beim Kapitalbegriff und bei vielen anderen Begriffen finden, die von der Wissenschaft ebenfalls intensiv behandelt worden sind. Wir haben Definitionen für den Begriff Innovation gefunden, die - im Sinne von Herrn Grüneisen - jegliche Veränderung damit meinen. Ziche, den wir zitiert haben, definiert den Begriff Innovation aber anders.

K.-G. Grüneisen, Bonn:

Mir scheint die Erklärung, die Herr Kuhlmann hier eben gegeben hat, symptomatisch für das zu sein, was später wie ein roter Faden durch das vorgelegte Manuskript geht, nämlich für die Kritik an früher gefaßten Konzeptionen über gewisse Leitbilder und Zielvorstellungen. Ex post kann man sehr leicht sagen, diese Leitbilder seien zu sehr auf Kleinbetriebe oder zu kleine Betriebe abgestellt gewesen. Man muß aber doch wohl davon ausgehen, welche Beurteilungsmöglichkeiten und Beurteilungsmaßstäbe seinerzeit für bestimmte agrarpolitische oder agrarstrukturpolitische Konzeptionen und auch Gesetzgebungen gegeben waren. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die Willensbildung für die Entstehung des Reichssiedlungsgesetzes wurde entscheidend dadurch beeinflußt, daß damals nach dem Ersten Weltkrieg große Scharen von ehemaligen Soldaten den Wunsch und die ganz massive Forderung an die Staatsführung gerichtet haben, Land zu eigen zu erhalten und siedeln zu können. Dieses politische Moment hat den Ausschlag gegeben. Außerdem ist dieses Reichssiedlungsgesetz entscheidend auch von dem Gedanken getragen gewesen, die Fehler der Hardenberg'schen Verfälschung der Bauernbefreiung wieder ein bißchen zu korrigieren.

P. Kuhlmann, Gießen:

Dieser rote Faden sollte nur zeigen, daß das Leitbild des Kleinbetriebes, das einen gewissen instrumentalen Charakter im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen hat, sich über längere Zeiträume verfolgen läßt. Das von Herrn Grüneisen angesprochene Gesetz, das Reichssiedlungsgesetz, war weniger ein Instrument der Agrarstrukturpolitik, als ein Instrument der Beschäftigungspolitik. Es hat bestimmte Entwicklungslinien fixiert, unter deren Auswirkungen wir heute noch leiden, zumal die Agrarstruktur nur langfristig zu verändern ist. Gerade wir Jüngeren, die wir noch nie an derartigen Willensbildungsprozessen maßgebend teilgenommen haben, neigen eher dazu, zu diesen Dingen kritisch Stellung zu nehmen. Wir finden auch, daß dieses Leitbild des Kleinbetriebes immer wieder dazu benutzt wird, um irgendwelche andere Ziele zu realisieren. Beispielsweise wurde in der Bismarck'schen Zeit dem Großbetrieb die Rolle zugesprochen, Offiziere und Beamte zu liefern, während der Kleinbetrieb als Soldatenlieferant galt. Heute wird dem Familienbetrieb die Funktion zugesprochen, eine breite Eigentumsstreuung zu sichern. Das ist aber eine verteilungs- bzw. vermögenspolitische und keine agrarstrukturpolitische Aufgabe.

H. Röhm, Stuttgart-Hohenheim:

Wir wollen diesen Dialog nicht fortsetzen. Ich möchte nur noch korrigieren, daß das Reichssiedlungsgesetz keineswegs in erster Linie ein Instrument der Beschäftigungspolitik war; es war eine für die damalige Zeit geradezu beispielhafte strukturpolitische Konzeption.

H. Niehaus, Bonn:

Der Inhalt von Definitionen ändert sich im Laufe der Zeit. Vor 30 oder 40 Jahren haben wir z.B. unter "bäuerlichen Familienbetrieben" nicht etwa Betriebe verstanden, die ganz ohne familienfremde Arbeitskräfte auskommen, sondern Betriebe, deren Arbeitsverfassung überwiegend von eigenen Arbeitskräften bestimmt wird. Unverheiratetes Gesinde konnte also durchaus auf dem Hof sein. Heute müssen wir fragen: Wären - wenn wir den Familienbetrieb so definieren würden wie damals - die Flächen, die dazu gehören, groß genug, um der Familie ein entsprechendes Einkommen zu gewähren. Sofern es sich um 50-ha-Betriebe mit drei Arbeitskräften handeln würde, wie sie Weinschenck für 1980 projiziert hat, hätten wir m.E. genau den bäuerlichen Familienbetrieb, wie er oben definiert wurde. Die fremden Arbeitskräfte sind nun allerdings abgewandert. Außerdem muß man in Betracht ziehen, daß das Landwirtschaftsgesetz in bezug auf das Einkommen ein vollkommener Fehlschlag war. Ich habe dies damals schon im Bundestag prophezeit, als ich darauf hinwies, das Maximum, das man von der Landwirtschaft erwarten könne, sei ein ungefähr gleiches prozentuales Wachstum des Einkommens wie in der Industriegesellschaft. Das ist auch nahezu erzielt worden. Um den vollen Einkommensrückstand aufzuholen, dazu hätte ein ganz anderer Motor gehört, als er in der Landwirtschaft steckt. Es war deshalb von vornherein vollkommen ausgeschlossen, die Einkommensparität zu erreichen. Da man dies eingesehen hat, ist man heute nun auf die Idee gekommen, im Interesse der Erzielung eines Paritätseinkommens von dem bäuerlichen Familienbetrieb abzugehen und - entsprechend den radikalen Vorstellungen vor allem des Mansholt-Plans - Betriebe von durchschnittlich 100 ha zu schaffen. Wir haben in der BRD, wenn wir 2 Mill. ha für die Kleinbetriebe abrechnen, 10 Mill. ha LN. Nach der neuen Konzeption reicht dies genau für 100.000 Betriebe. Für die tierische Veredelungsproduktion lassen sich - entsprechende Bestandsgrößen vorausgesetzt - ähnlich niedrige Betriebszahlen errechnen. Wenn man diese Zahlen dem wirklichen Bestand gegenüberstellt, erscheint es ausgeschlossen, in absehbarer Zeit eine solche Konzeption zu verwirklichen. Daher rühren auch die Meinungsverschiedenheiten über die zukünftigen Lösungsmöglichkeiten durch Kooperation, durch Aktiengesellschaften, durch Vergrößerung der Einzelbetriebe usw. Für die Politik bedeutet das, daß sie weiter pragmatisch sein muß und sich nicht nur an neuen Leitbildern entzünden darf, die eigentlich noch gar nicht fundiert sind.

W. Achilles, Barienrode:

Bei Rückblicken über agrarstrukturelle Leitbilder, wie sie hier gegeben wurden, sollte man auch das tatsächliche Geschehen berücksichtigen. Eine von mir erarbeitete Betriebsgrößenstatistik, die vom Jahr 1882 ausging und bis in die Gegenwart reichte, ergab ganz deutlich, daß entgegen den Idealvorstellungen über optimale Betriebsgrößenmischungen schon in der Zeit zwischen 1925 und 1933, also in einer Zeit, in der das Einkommen der Nichtlandwirte erheblich anstieg, die Zahl der kleinen Landwirtschaftsbetriebe ganz erheblich zurückging. Dieser Prozeß setzte sich auch nach 1933 fort. Öffentlich verkündete Leitbilder und die tatsächliche Reaktion der Betroffenen stehen also nicht immer im Einklang.

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Ich hatte erwartet, daß die Siedlungsgesellschaften stärker als

Träger der agrarpolitischen Willensbildung in bezug auf die Agrarstrukturpolitik angesprochen worden wären - aus folgendem Grund: Die Siedlungsgesellschaften werden in bestimmter Weise finanziert, und ich frage mich, ob die Aktivität der Siedlungsgesellschaften im Willensbildungsprozeß von dieser Finanzierung unabhängig ist; anders ausgedrückt: ob die Siedlungsgesellschaften in der agrarpolitischen Willensbildung nicht befangen sind. Ich kann diese Frage nicht beantworten; sie ist offen. Ich will sie aber konkretisieren. Angenommen, wir steuern in der Agrarstrukturpolitik irgendein Zwischenziel an, etwa eine Flurbereinigung. Nehmen wir weiter an, es gebe vier Verfahren, um diese Flurbereinigung durchzuführen, und die Finanzierung der Siedlungsgesellschaften sei unterschiedlich je nach dem Verfahren. Wenn in einem solchen Fall die Siedlungsgesellschaften im Willensbildungsprozeß aktiv werden, sind sie dann nicht befangen, müssen sie nicht notwendigerweise für ein Verfahren plädieren, das ihnen die günstigste Finanzierung ermöglicht? Ist also - das ist der Kern meiner Frage - heute die Finanzierung der Siedlungsgesellschaften zielneutral? Wenn man auf einen sachgerechten Willensbildungsprozeß aus ist, müßte man die Forderung stellen, die Siedlungsgesellschaften durch eine zielneutrale Finanzierung unbefangen zu machen.

L. Heller, Göttingen:

Wenn man sich fragt, welche Schlußfolgerungen aus den Referaten über den Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung zu ziehen sind, kann man die historische Linie einschlagen und retrospektive Betrachtungen anstellen. M.E. müßten aber auch Schlußfolgerungen für die Zukunft gezogen und vor allem die Einflußnahme auf die Willensbildung untersucht werden. Dabei kann man sich - hier vertrete ich eine etwas andere Auffassung als Herr Niehaus - nicht auf eine rein pragmatische Behandlung dieser Fragen beschränken. Durch ein Beispiel möchte ich dies unterstreichen. In der Schweiz wurde soeben über die notwendigen Strukturverbesserungen im Nationalrat verhandelt. Dabei wurde aber festgestellt, daß Untersuchungen über die Auswirkungen eventueller Änderungen in der Praxis fehlen. Um in dieser Beziehung weiterzukommen, ging man von der Arbeitshypothese aus, daß eine Gegend als reine Erholungslandschaft zu entwickeln sei. Danach ermittelte man den Bedarf an Arbeitskräften, die notwendig wären, um die von den Bauern aufzugebenden Regionen so zu erhalten, daß sich die Erholungssuchenden dort noch einigermaßen wohlfühlen könnten. Die Rechnung ergab einen Bedarf von 170 Arbeitskräften für ein Gebiet, in dem heute 230 Bauernfamilien schlecht und recht leben, aber auch die Wälder, die Wiesen und die Bäche pflegen und aus dem Ertrag ihrer Heimwesen die Familien weitgehend ernähren. Dieses Beispiel zeigt, daß Strukturveränderungen oder grundsätzliche Änderungen der Bewirtschaftung in größeren Gebieten nicht einfach dem Zufall überlassen werden dürfen. Auf Regionalanalysen, in die alle Wirtschaftszweige einzubeziehen sind, und auf die Erarbeitung von Regionalmodellen kann heute nicht mehr verzichtet werden. Dieser Hinweis muß m.E. gemacht werden, weil sich die hier nicht anwesenden Vertreter der landwirtschaftlichen Praxis ständig fragen, wohin die Reise gehen wird. Darüber kann man manches aussagen. Insbesondere die Ökonometrie hat Grundlagen für ein pragmatisches und doch wissenschaftlich untermauertes Vorgehen erarbeitet und praktikable Beispiele für eine betriebswirtschaftliche Ordnung, Neuorganisation und Finanzierung von Zu- und Nebenerwerbsbetrieben entwickelt. Besonders zu begrüßen wären Modelle der regionalen Entwicklung, die

für das betreffende Gebiet zumindest für einige Zeit eine Richtlinie wären und eine gewisse Beruhigung bedeuten könnten.

E. Gerhardt, Gießen:

Herrn Wick möchte ich antworten, daß es in der Vergangenheit recht praktische Zusammenschlüsse gegeben hat, über deren Zusammensetzung, Willensbildung und Abstimmung spezielle Untersuchungen Aufschluß gegeben werden. Die von Herrn Achilles festgestellten Veränderungen der Betriebsgrößen kann ich aus der Bearbeitung dieses Referates nur bestätigen. Die Erwerbspersonen in der Landwirtschaft des Deutschen Reiches haben bis 1925 absolut zugenommen. Dagegen ist die statistische Betriebsgröße ständig kleiner geworden; sie lag nicht viel unter der heutigen in der Bundesrepublik Deutschland. Seit 1925 nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen ab; man hat dieser neuen Entwicklung zunächst keine besondere Beachtung geschenkt. In späteren Untersuchungen über die Größe der Aussiedlungsbetriebe wird eine Flächenausstattung unterstellt, wie auch Herr Grüneisen weiß, die ausreichend war, ein paritätisches Einkommen zu erzielen. Solche Mindestbetriebsgrößen wurden zu Richtbetriebsgrößen für ganze Regionen erklärt. Neuere Untersuchungen zeigten, daß Aussiedlungen über 250.000 DM Kapitalaufwand nicht mehr ausgeführt werden sollten, weil Zinsen- und Tilgungsbelastungen auf Generationen festgelegt werden. Für die Siedlungsgesellschaften entstehen neue, größere Aufgaben, die sie bald übernehmen sollten.

Was die mutativen Veränderungen betrifft, so hat es diese zu allen Zeiten in den Vorstellungen gegeben. Bereits der Reichsfreiherr vom und zum Stein hatte solche Pläne vorliegen; Anstoß für die damaligen umfassenden Reformmaßnahmen war die Niederlage Preußens. In neuerer Zeit war der Ausgang des Zweiten Weltkrieges der Anstoß für die gesellschaftliche Veränderung im anderen Teile Deutschlands. Es waren also kaum agrarpolitische denn mehr wichtige politische Gründe, die agrarstrukturelle Veränderungen ausgelöst haben.

P. Kuhlmann, Gießen:

Aus Zeitgründen kann nur noch auf einige wenige Diskussionsbeiträge Bezug genommen werden. Die von Herrn Kündiger angesprochene Darstellung von Kroeschell ist ein Beispiel dafür, wie wir oder die Gesellschaft oder die Politiker die Landwirte verstehen. Es ist allerdings auch eine Frage des Selbstverständnisses der Landwirte, ob sie sich als landwirtschaftliche Unternehmer oder als Unternehmer schlechthin verstehen. Dadurch, daß wir meist nur von landwirtschaftlichen Unternehmern sprechen, besteht die Gefahr einer sektoralen Abkapselung, zumal diese Unternehmer dann nur einem mäßigen oder gar keinem Wettbewerb ausgesetzt und nicht besonders marktorientiert sind. Im Hinblick auf die ebenfalls von Herrn Kündiger gemachten Bemerkungen zur Nutzungswürdigkeit des Bodens wäre zu sagen, daß das Grenzbodenproblem von jeher bestand, daß andererseits aber für die Effizienz der Bodenbewirtschaftung auch die "Grenzköpfe" schon immer eine entscheidende Rolle gespielt haben. Das von Professor Schlotter angesprochene Problem der zielneutralen Finanzierung der Siedlungsgesellschaften wurde von uns nicht untersucht. Es dürfte aber klar sein, daß hier bestimmte Rückkoppelungseffekte und interne Interaktionsmechanismen vorhanden sind, die dem Wissenschaftler nicht zugänglich sind. Auch einer weiteren These, die besagt, daß das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes nicht mehr wie früher

staatstragend, sondern im gewissen Sinne nur noch parteitragend sei, muß empirisch weiter nachgegangen werden.

Abschließend möchte ich an das anknüpfen, was Professor Röhm eingangs sagte. Er sprach von der Veränderung der Agrarstruktur als einem sehr langwierigen Prozeß und von bestimmten historischen Sachzwängen, welche in diesem Bereich die politische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit einschränken. M.E. ist es von besonderer Bedeutung, inwieweit die Bereitschaft und der politische Wille vorhanden sind, diese Sachzwänge zu überwinden und tiefgreifende Strukturveränderungen vorzunehmen. Wenn dieser Wille vorhanden ist, ergeben sich daraus ganz andere Konsequenzen, als wenn er fehlt.

DER MECHANISMUS DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG -
DARGESTELLT AM BEISPIEL DER AGRARSOZIALPOLITIK

von

W. W a n g l e r , Düsseldorf

1	Einleitung	414
2	Die agrarsozialpolitische Willensbildung vor Verabschiedung des Gesetzes über eine Alters- hilfe für Landwirte (GAL) im Jahre 1957 . . .	415
2.1	Die Parteien	415
2.2	Der Bauernverband	417
2.3	Die Wissenschaft	418
2.4	Die Versicherungswirtschaft	419
2.5	Die Agrarsoziale Gesellschaft	420
3	Erstes Resumé	421
4	Die agrarsozialpolitische Willensbildung in der Phase des Ausbaus der agrarsozialen Siche- rungspolitik 1962/63	422
4.1	Programmatische Verlautbarungen	422
4.2	Die agrarsozialpolitische Exekutive	423
4.3	Die Kirchen	423
4.4	Die EWG-Kommission	423
4.5	Die Wissenschaft	424
4.6	Das Parlament	424
5	Zweites Resumé	424
6	Agrarsozialpolitische Willensbildung und Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung	425
6.1	Der Prozeß der Willensbildung	425
6.2	Gründe des Scheiterns	427
7	Drittes Resumé	427

1 Einleitung

Die Agrarsozialpolitik ist das - vorläufig - jüngste Kind der Agrarpolitik. Ungeachtet des Umstandes, daß eine obligatorische gesetzliche Unfallversicherung für Landwirte bereits seit 1939 besteht, landwirtschaftliche Arbeitnehmer schon einige Jahrzehnte zuvor, wenn auch unzulänglich, in die soziale Sicherungspolitik einbezogen worden waren und schließlich bereits seit 1954 landwirtschaftliche Familienausgleichskassen existieren, wird die Geburtsstunde der Agrarsozialpolitik gewöhnlich in das Jahr 1957 verlegt - in dasjenige Jahr also, in dem, im Zuge der Rentenreform, das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) in Kraft trat. Und fraglos war dieses GAL dazu ausersehen, zum Kernstück des neuen agrarischen Zweiges "Landwirtschaftliche Sozialpolitik" zu avancieren; der durch dieses Gesetz bewirkte "qualitative Sprung" in der Agrarsozialpolitik war - und ist besonders heute, in der Retrospektive - unverkennbar.

Zunächst jedoch war keineswegs sicher, ob das GAL das Licht der Welt erblicken würde; noch im Jahre 1955, bei der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes, war ausdrücklich auf die Nennung sozialpolitischer Maßnahmen verzichtet worden, als es darum ging, diejenigen Mittel zu bestimmen, mit deren Hilfe unter anderem auch die "soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen" werden sollte (§ 1 Landwirtschaftsgesetz). Knapp zwei Jahre später allerdings konnte es nicht schnell genug gehen. Konzipierung und Proklamierung des GAL erfolgten mit einer solchen Eile, daß es nicht als unziemlich erscheint, dem endlichen Produkt gewisse Merkmale einer "Frühgeburt" zu attestieren. Auch wenn DENEKE (13, S. 29 f.) hervorhebt, daß die "kurzfristige Übertragung einer geradezu revolutionierenden Aufgabe ..., in gut zwei Dutzend Paragraphen zusammengefaßt", von den neugeschaffenen Altersklassen organisatorisch "glänzend und in kürzester Zeit gelöst" worden sei, so besagt dieses Lob zwar etwas über die formale Bewältigung der Gesetzesmaterie, nichts aber über deren Inhalt.

Doch das überstürzt ins Leben Gerufene wuchs heran, gedieh und verbreitete allenthalben eitel Freude - so sehr, daß alsbald ein Streit um die Vaterschaft entbrannte. Vor allem der Bauernverband, der sich zunächst sehr reserviert und abwartend verhalten hatte, beanspruchte nun Erzeugerrechte - war jedoch sorgsam darauf bedacht, nicht den Eindruck entstehen zu lassen, als resultiere aus diesem Anspruch eine besondere Zahlungspflicht seiner Glieder. Für die finanzielle Abwicklung sollte vielmehr weitgehend der Staat sorgen (wobei es eine Zeitlang strittig war, welches Ressort denn nun eigentlich zuständig sei. Doch der Agrarbereich hatte den neuen Sproß inzwischen so ins Herz geschlossen, daß die Kasse des Sozialministers verschont blieb: die agrarsozialen Alimente wurden und werden seither im Grünen Plan bereitgestellt).

Sie haben inzwischen eine stattliche Höhe erreicht. Der anfangs (1959) so bescheiden mit 30 Millionen DM jährlich bedachte Sprößling ist herangewachsen und hat die übrigen agrarischen Bereiche größtenteils überflügelt. So belief sich allein der staatliche Zuschuß zur landwirtschaftlichen Altershilfe 1969 auf 636 Millionen DM; die landwirtschaftliche Unfallversicherung wurde im gleichen Jahr mit 206 Millionen DM aus dem Staatssäckel bedacht. Unter Berücksichtigung der staatlichen Kindergelder kommt der Grüne Bericht 1970 für das Jahr 1969 auf einen staatlichen Gesamtzuschuß für agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen in Höhe von 1,12 Milliarden DM (26, S. 158).

Dies alles hat der allgemeinen Beliebtheit der Agrarsozialpolitik keinen Abbruch getan, im Gegenteil: sie wird überall gerne vorgezeigt und in den Vordergrund geschoben. Sie verhilft der Agrarpolitik - zusammen mit der Agrarstrukturpolitik - zu einem modernen Image; sie verkörpert, im Gegensatz zur bösen Agrarpreispolitik, die von jenseits der Grenzen ihr supranationales Unwesen treibt, die anständige nationale Spezies der Agrarpolitik. Die breite Öffentlichkeit betrachtet die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit Wohlgefallen, entdeckt sie an dem Vorgezeigten doch vertraute Züge: schon seit vielen Jahrzehnten sind der Masse der Bevölkerung die segensreichen Wirkungen sozialer Sicherungsmaßnahmen aus eigener Anschauung bekannt.

Doch dieses positive Image der Agrarsozialpolitik trägt. In Wirklichkeit steuert dieser neue agrarische Zweig - dessen prinzipielle Notwendigkeit niemand leugnen kann und will - einen höchst fragwürdigen Kurs. Oder um im Bilde zu bleiben: hier wurde aus zweifelhaften Beweggründen ein ziemlich elitäres, mit Privilegien überhäuftes Früchtchen herangezogen, das lediglich das Geschick besitzt, hinter seinem zeitgerechten Äußeren den überhöhten finanziellen Aufwand vergessen zu lassen.

Es ist hier nicht der Ort, all den Gründen und Ursachen für diese Fehlentwicklung nachzugehen oder letztere im einzelnen zu beschreiben. In unserem Zusammenhang geht es vielmehr darum, die Mechanismen der agrarsozialpolitischen Willensbildung aufzuspüren, die dieses Ergebnis zeitigten - wobei man freilich nicht darum herum kommen wird, zu prüfen, inwieweit die in den Willensbildungsprozeß eingebrachten Meinungen und Argumente ihrerseits Ausdruck geistiger und politischer Fehlhaltungen sind.

Wenn hier von "Mechanismen" die Rede ist, so will das besagen, daß von einem stets gleichbleibenden, gewissermaßen vorprogrammierten Ablauf der agrarsozialpolitischen Willensbildung nicht die Rede sein kann. Immerhin lassen sich, worauf besonders hingewiesen werden wird, einige Ähnlichkeiten im Verlaufe der zu schildernden Willensbildungsprozesse nachweisen.

Noch eine Vorbemerkung erscheint angebracht. Obwohl Gegenstand dieser Tagung die agrarpolitische Willensbildung ist, läßt sich bei der Agrarsozialpolitik die sozialpolitische Willensbildung nicht ausklammern. Infolge ihres - zumindest was die bäuerliche soziale Sicherung angeht - bedauerlicherweise nur rudimentären Vorkommens wird sie allerdings weniger Gegenstand der Beschreibung als Gegenstand einer abschließenden Kritik sein können. Aus diesem Grunde ist es auch keineswegs eine Kapitulation vor dem der agrarpolitischen Willensbildung gewidmeten Generalthema dieser Tagung, sondern entspricht den objektiven Gegebenheiten und der Verteilung der politischen Gewichte im agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozeß, wenn die agrarpolitische Willensbildung im folgenden eindeutig das Feld beherrscht.

2 Die agrarsozialpolitische Willensbildung vor Verabschiedung des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) im Jahre 1957

2.1 Die Parteien

Der - einstimmigen - Verabschiedung des GAL durch den Bundestag im Sommer 1957 ging kein eigentlicher, zumindest kein umfänglicher und

komplexer Willensbildungsprozeß voraus. Es war eher eine Art Handstreich, dem einige mehr eklektische als strategisch geplante partei-, verbands- und wissenschaftspolitische Aktivitäten und Initiativen voraufgingen. Von einer langfristigen agrarsozialpolitischen Strategie jedenfalls konnte keine Rede sein. Immerhin mochte der vergleichsweise reibungslose Ablauf des Geschehens später den (Irr)Glauben genährt haben, als brauche man nur das Muster agrarsozialpolitischer Willensbildung der Jahre 1955 - 1957 wiederholen, um zum Erfolg zu kommen.

Nimmt man die diesbezüglichen Äußerungen der Parteien als Elemente, die in den agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozeß auch ohne spezielle Artikulation a priori eingebracht sind, so bieten die Jahre 1955 - 1957 ein ziemlich widerspruchsvolles Bild. Eine gewisse Geradlinigkeit wies eigentlich nur die SPD auf, die freilich auf eine lange agrarsozialpolitische Tradition, auch zugunsten der selbständigen Landwirte, zurückblicken konnte. Bereits im Jahre 1927, in ihrem Kieler Agrarprogramm, hatte die SPD die Forderung erhoben, für die "kleinen Landwirte eine Krankenversicherung zu schaffen". Außerdem sei, so hieß es in dem mit "Bäuerliche Sozialpolitik" überschriebenen Abschnitt des Programms, "eine obligatorische Lebens-, Invaliditäts- und Altersversicherung zu schaffen, die auf die besonderen Bedürfnisse der kleinbäuerlichen Kreise Rücksicht nimmt" (30, S. 99).

Vor diesem historischen Hintergrund - und wohl auch mit einem Seitenblick nach England, wo durch BEVERIDGE und LABOUR das Prinzip der Volksversicherung realisiert worden war - entwickelte die SPD vor allem in den Jahren 1953 - 1956 sozialpolitische Programme und Pläne, die auch die Bauern einbezogen. "Für alle das Land bearbeitenden Menschen", so heißt es, etwas pathetisch, in den Agrarpolitischen Richtlinien der SPD von 1953, "sind die Bestimmungen der Sozialversicherung ... im gleichen Umfang, wie sie für andere Berufe gelten, durchzuführen. Auch für die selbständigen Bauern und ihre Familien ist eine ausreichende Kranken-, Invaliden- und Altersversorgung mit staatlicher Hilfe zu schaffen." (44, S. 7 f.)

Einen Anspruch auf umfassende soziale Sicherung billigt den Landwirten auch das Aktionsprogramm der SPD von 1954 zu. "Diese soziale Sicherung", so heißt es, "muß allen des Schutzes Bedürftigen gewährt werden. Dazu gehören: Lohn- und Gehaltsempfänger, Hausfrauen, Handwerker und Gewerbetreibende, Bauern und Angehörige freier Berufe" (45, S. 50).

Eine gesetzliche Alterssicherung für selbständige Landwirte - wie für Selbständige überhaupt - wird auch in den sozialpolitischen Leitsätzen der SPD zum 1. Mai 1956 befürwortet. Vorgeschlagen wird eine aus Beiträgen und Steuermitteln finanzierte gesetzliche Mindestsicherung, die für Bauern - vorausgesetzt, sie gaben ihren Hof nach dem 65. Lebensjahr ab - als "Altenteilzuschußrente" 90 DM monatlich betragen sollte (40, Teil H I 1 d).

Der Gedanke der staatlichen Beteiligung an den Kosten für eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung taucht schließlich auch in dem Ende 1956 verabschiedeten Landprogramm der SPD auf. Verlangt wird - die nachfolgende Sentenz verdient angesichts der späteren Entwicklung besondere Beachtung - "für alle Bauern und mithelfenden Familienangehörigen" eine "Altersrente, für die der Staat den gleichen Zuschuß zahlt, wie für die Rentenversicherung der Arbeitnehmer". Weitere Forderungen sind unter anderem "Mutterschutz auch für die Bäuerin" sowie die Zahlung von besonderen Landabgabenrenten, vorwiegend an die "alten Bauern ohne Erben" (46, S. 6 f.).

Während sich die agrarsozialpolitischen Bekundungen der SPD durch Geradlinigkeit auszeichneten, steuerte die CDU einen ziemlichen Zickzackkurs. Wurde im Hamburger Programm von 1953 die - zwar etwas allgemein formulierte, aber doch prinzipiell bedeutsame - Forderung erhoben: "Die Sozialpolitik in der Landwirtschaft muß sowohl für den Betriebsinhaber wie für den mitarbeitenden Familienangehörigen und für die familienfremden Arbeitskräfte die notwendigen Sicherungen schaffen" (11, S. 38), so enthielten die 1955 veröffentlichten "Leitsätze zur Rentenversicherung" keinerlei Ansätze zur Konkretisierung dieses Postulats, im Gegenteil: verlangt wird weitgehende sozialpolitische Abstinenz gegenüber den Selbständigen. Begründet wird die Forderung, Selbständige von der sozialen Sicherungspolitik fernzuhalten, damit, daß diesem Personenkreis "regelmäßig Wege der Selbsthilfe offen (stehen) (z.B. Altenteil bei Landwirten ...). In Eigenverantwortlichkeit werden private Lebens- und Unfallversicherungsverträge abgeschlossen ... Der ... kleine Kreis der der Fürsorge zur Last fallenden Selbständigen ... rechtfertigt keinen Eingriff in die Freiheit." (32, S. 31 f.)

In ähnlicher Weise hatte ERHARD 1956 vor den mit der Einbeziehung von Selbständigen in das soziale Sicherungssystem verbundenen Gefahren gewarnt. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auch auf die "Angehörigen des bäuerlichen Mittelstandes" menetekelte er: "Der Drang zum Versorgungs- und Kollektivstaat mit allen seinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konsequenzen wäre jedenfalls nicht mehr aufzuhalten, wenn bei uns begonnen würde, ... alle Selbständigen in eine Zwangsversorgung zu befehlen. Es würde sich zumindest auf lange Sicht verhängnisvoll für die deutsche Wirtschaft, aber auch für unsere politische und gesellschaftliche Ordnung auswirken" (21). Dieser Beitrag ERHARDS ist für unser Thema auch insofern von Interesse, als er dokumentiert, wie es interessierten Verbänden gelang, renommierte Persönlichkeiten in die publizistische Arena zu schicken. Typisch ist die das eigentliche Anliegen verbergende generalisierende Behandlung des Themas. Der Aufsatz erschien in der "Versicherungswirtschaft"; eben dieser war aber weniger daran gelegen, irgendwelche gesellschaftspolitischen Grundwerte vor dem Untergang zu bewahren, als vielmehr daran, keine Geschäftseinbußen zu erleiden. Diese Verbrämung von (durchaus legitimen) handfesten Interessen mit wohlklingenden sozialetischen Postulaten war auch später bei der Diskussion um die bäuerliche Krankenversicherung zu beobachten.

Auch der agrarsozialpolitische Kurs der FDP war in den Jahren vor 1957 nicht immer eindeutig zu bestimmen. So enthielten z.B. weder das Agrarprogramm der FDP von 1951 noch das Sozialprogramm des darauffolgenden Jahres eine Stellungnahme zur sozialen Sicherheit in der Landwirtschaft. Erst die "Leitsätze der FDP zur Sozialreform" von 1956 deuten die Möglichkeit einer "Altenteil-Zuschußversicherung" an (31, Teil H I 1, S. 4); das Berliner Programm, ein Jahr später, enthält den Passus: "In die Sozialgesetzgebung ist das Landvolk unter Berücksichtigung seiner besonderen Bedürfnisse einzubeziehen, um es gegen die Wechselfälle des Lebens zu schützen, die bäuerliche Substanz zu erhalten und eine frühzeitige Hofübergabe zu erleichtern" (8, S. 351).

2.2 Der Bauernverband

Die Haltung des Deutschen Bauernverbandes (DBV) zu agrarsozialpolitischen Fragen war lange Zeit ein Spiegelbild seiner gesellschaftspolitischen Selbsteinschätzung (und Selbsttäuschung) einerseits,

seiner auf den Preis ausgerichteten agrarpolitischen Zielsetzung andererseits. Als dem freien Bauerntum nicht gemäß und von den "wirklichen" agrarischen Bedürfnissen (=kostendeckende Preise) ablenkende staatliche Eingriffe wurden agrarsoziale Maßnahmen entweder abgelehnt oder als Problem ausgespart. Noch 1955, 2 Jahre vor Verabschiedung des GAL, findet sich in einer ausführlichen programmatischen Verlautbarung des DBV nur eine einzige, dazu auf Arbeitnehmer beschränkte und überdies unzeitgemäße agrarsozialpolitische Äußerung: die "bisher geltenden Vorschriften über die Befreiung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von der Arbeitslosenversicherung müssen aufrechterhalten ... und dahin ergänzt werden, daß die in der landwirtschaftlichen Hauswirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte ebenfalls versicherungsfrei werden" (16).

Die erste positive Stellungnahme des DBV zu einer gesetzlichen bäuerlichen Altersversicherung datiert vom 3.7.1956. An diesem Tag stimmte das DBV-Präsidium "grundsätzlich den vom Arbeitsausschuß für Sozialreform aufgestellten Empfehlungen, die eine gesetzliche Altersversicherung der Bauern vorsahen, zu" (17). Diese Empfehlungen sahen u.a. für den verheirateten Altenteiler eine Rente in Höhe von 50 DM vor; die Bundesregierung müsse "über eine Starthilfe hinaus zur Gewährung von Zuschüssen verpflichtet werden" (19).

Ein Grund dafür, daß sich der DBV den Initiativen zur Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Altersversicherung, wie ABEL meint, "nur zögernd" anschloß, mag bis zu einem gewissen Grade auch in der großbäuerlichen Führungsstruktur dieses Verbandes eine Erklärung finden. "Die Form des freien Verbandes", schrieb ABEL unter Bezugnahme auch auf den DBV, "pflegt nicht die sozial schwächeren Glieder nach vorne zu bringen" (3, S. 44).

Gerade diese "sozial schwächeren" Bauern aber hatten agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen am nötigsten. Und es war sicherlich kein Zufall, daß die ersten diesbezüglichen Initiativen von DBV-Landesverbänden ausgingen, die eine ausgeprägt klein- bis mittelbäuerliche Klientel aufwiesen. Eine 1955 in 93 hessischen Dörfern durchgeführte Untersuchung ergab, daß nur 42 Prozent der befragten Bauern eine gesetzliche oder private Altersversicherung besaßen (35, S. 11); eine 1956 veröffentlichte Untersuchung aus 42 Gemeinden Baden-Württembergs wies einen Versichertenanteil von 57 Prozent aus, 47 Prozent gesetzlich Rentenversicherte, 10 Prozent Privatversicherte (14, S. 33 f.).

2.3 Die Wissenschaft

Die genannten Befragungen erhoben keinen Anspruch auf Repräsentanz; sie waren und wollten nicht mehr sein als Momentaufnahmen der sozialpolitischen Realität in einer Anzahl hessischer und baden-württembergischer Dörfer. Umso erstaunlicher war es, daß eine von Wissenschaftlern 1954/55 durchgeführte Untersuchung, die sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckte, ganz ähnliche Ergebnisse brachte. Insgesamt 55 Prozent der hauptberuflichen Landwirte, so ermittelte die Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, waren gesetzliche und private Versicherungen eingegangen; 41 Prozent gehörten der gesetzlichen Rentenversicherung an (28, S. 19).

Obgleich sich auch bei dieser Untersuchung zeigte, daß nicht nur die "kleinbäuerliche Landwirtschaft sehr stark zur gesetzlichen Sozialversicherung tendiert", sondern diese "moderne Form der sozialen

Sicherung" auch in der "eigentlichen Erwerbslandwirtschaft" Eingang gefunden hatte (28, S. 21 f.), erwies sich die Alters- und Invaliditätsvorsorge der Landwirte insgesamt gesehen als unzulänglich. Selbst in den kleinen Betrieben besaßen ein Drittel und mehr der Betriebsleiter keinerlei Versicherungsschutz (28, S. 21). Auch gegen Krankheit waren 32 Prozent der Betriebsleiter und 59 Prozent der Alternteiler nicht versichert (28, S. 27). Nicht alle Wissenschaftler freilich kümmerten sich um solche agrarsozialen Realitäten; manche stützten ihre Aussagen auf Informationen, die allein durch ihre Herkunft zur Vorsicht hätten mahnen sollen. In dem sogenannten "Drei-Professoren-Gutachten" etwa steht der Satz zu lesen, eine gesetzliche Krankenpflichtversicherung für kleine Selbständige werde "sich nicht empfehlen, da nach Auskünften des Verbandes der privaten Krankenversicherung der Versicherungsschutz der Kleinbauern, Kleinhändler und Kleinhandwerker ... schon heute weitgehend gewährleistet" sei (38, S. 31). Anstatt diese unbelegte Behauptung eines Interessenverbandes nachzuprüfen, wird sie - unter Außerachtlassung der wissenschaftlichen Sorgfaltspflicht - einfach für bare Münze genommen.

Insbesondere das letztgenannte Gutachten bezeugt, daß es eine einheitliche wissenschaftliche Fronde auch im sozialpolitischen Raum nicht gibt; Meinung steht auch hier oftmals gegen Meinung, allgemein akzeptierte Befunde werden verschieden interpretiert usw. Am fragwürdigsten - allerdings auch am wenigsten widerlegbar - sind die Argumente, die sich von den tatsächlichen Verhältnissen weg und auf eine Ebene zu bewegen, wo mit Leerformeln wie "Freiheit" und "Zwang" in der Sozialpolitik argumentiert und der "freie Bauer" ins politische Spiel gebracht wird, den es vor staatlichen Eingriffen zu schützen gelte. Hier tritt dann endgültig die Ideologie an die Stelle der Realität. Immerhin: das 1955 publizierte Drei-Professoren-Gutachten bildete hinsichtlich der wissenschaftlichen agrarsozialpolitischen Willensbildung eine Ausnahme. Sowohl das BOGS-Gutachten von 1955, das den "selbständig Berufstätigen", soweit ein Bedürfnis nach gesetzlicher sozialer Sicherung besteht, "eigene Versicherungsträger" konzidierte (9, S. 143) als auch das im gleichen Jahr veröffentlichte "Vier-Professoren-Gutachten" setzten in agrarsozialpolitischer Hinsicht positive Akzente. Die Lage kleiner Selbständiger im Alter und bei Krankheit sei vielfach so schwierig, so hieß es im letztgenannten Gutachten, daß gesetzliche Initiativen unabdingbar erschienen (5, S. 26 f.).

Besondere Bedeutung erlangte eine 1956 veröffentlichte Schrift ABELS (1), in der er - vormals, nach eigener Bekundung, "Saulus der freien Altersvorsorge", nunmehr ein "Paulus der Pflichtversicherung" (1, S. 7) - für eine gesetzliche Pflichtversicherung aller hauptberuflichen landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Ehegatten votierte. Den nicht rentenversicherten mitarbeitenden Familienangehörigen müsse, falls nicht auch für sie die Versicherungspflicht bejaht werde, der freie Beitritt ermöglicht werden. ABEL plädierte für einheitliche Leistungen (Verheiratete 80, Alleinstehende 50 DM monatlich) und Beiträge (7 - 8 DM monatlich). Voraussetzung für die Altersrente müsse die Hofabgabe sein.

2.4 Die Versicherungswirtschaft

Es dürfte vor allem die geringe Höhe der vorgesehenen Leistungen gewesen sein, welche die private Versicherungswirtschaft in einer "Gewehr bei Fuß"-Haltung verharren ließ. Offenbar befürchtete die

private Lebensversicherung durch die Einführung einer gesetzlichen Teil-Altersversorgung, durch die Zahlung eines Bargeldzuschusses zum Altenteil weniger eine Beeinträchtigung ihres Versicherungsgeschäfts als später die private Krankenversicherung durch die Einführung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenversicherung.

Von einem massierten Störfeuer gegen eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung jedenfalls war vor 1957 nichts zu spüren. Dennoch gab es vereinzelt ablehnende Stellungnahmen, die jedoch allenfalls durch ihre Realitätsferne aufhorchen ließen. "Für die größeren und mittleren Landwirte mit einem Besitz von mehr als etwa 10 ha", so heißt es in einer Verlautbarung des Verbandes der privaten Lebensversicherung aus dem Jahre 1955, "ist eine Zwangsaltersversorgung nicht erforderlich. Sie sind bereits ausreichend gesichert und können den Bargeldbedarf entweder aus einem Altenteilvertrag oder durch freiwillige Vorsorge aufbringen" (42).

2.5 Die Agrarsoziale Gesellschaft

Als sich spätestens im Jahre 1956 die Konturen der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze recht deutlich abzuzeichnen begannen - und insbesondere klar wurde, daß den Landwirten der freiwillige Beitritt zur Rentenversicherung in Zukunft verwehrt und die freiwillige Weiterversicherung erschwert werden würde - war der günstige Zeitpunkt gekommen, hinsichtlich einer gesetzlichen bäuerlichen Altersversicherung Nägel mit Köpfen zu machen. Und nun bewährte sich zum ersten Mal in großem Stile eine Institution, der bisweilen die Rolle eines neutralen "Katalysators" (2, S. 146) im agrarsozialpolitischen Kräftespiel zugeschrieben wird, die man aber zutreffender als eine agrarsozialpolitische Clearingstelle mit eigener Aktivität bezeichnen könnte.

Die 1947 aus eher radikal-(agrar)reformerischen Beweggründen ins Leben gerufene Institution wurde, nachdem sie auf einen gemäßigt (agrar)sozialreformerischen Kurs umgeschaltet hatte, das Forum für die agrarsozialpolitische Willensbildung im vorparlamentarischen Raum. Fast alle Institutionen und Personen, die einen Einfluß auf die Gestaltung der Agrarsozialpolitik auszuüben vermögen, sind in den Gremien der ASG vertreten. So gehörten bzw. gehören dem Vorstand und Kuratorium der Gesellschaft unter anderem an bzw. sind oder waren in sonstigen ASG-Gremien in leitender Position zu finden die Landwirtschaftsminister von Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, TRÖSCHER (bis 1970), DENEKE und BRUNS, die SPD-Bundestagsabgeordnete FREHSEE, SEITHER und BADING, der CDU-Bundestagsabgeordnete REINHARD, der frühere Leiter der Abteilung IV (Referat IV A 5: Ländliche Sozialangelegenheiten) NONHOFF, der Direktor des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen, NOELL, die Agrarwissenschaftler ABEL, DAMS und KROESCHELL, das Mitglied des sozialpolitischen Ausschusses beim DBV, MOORAHREND, die jeweiligen Vorsitzenden der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft GREVE, SCHMALZ, LAPPAS und PFEIFFER, der Direktor des Bundesverbandes der Landkrankenkassen, NELDNER, sowie die für die landwirtschaftliche Sozialpolitik bzw. die landwirtschaftliche Altershilfe zuständigen Referatsleiter in den Bundesministerien für Arbeit und Landwirtschaft, DAHM und ZÖLLNER.

Bei dieser Personalstruktur der ASG-Gremien nimmt es nicht wunder, daß die agrarsozialpolitischen Stellungnahmen, welche die ASG als

Organisation abgab, starke Beachtung fanden. Sie stellten ein Destilat vielfältiger, auch unterschiedlicher Meinungen dar; der verlautbarte Kompromiß war, soweit er später zur Grundlage agrarsozialpolitischer Entscheidungen gemacht wurde, gegen den Widerspruch der institutionell Betroffenen weitgehend gefeit.

Einen Beweis für diese Behauptung liefert das 1957 verabschiedete Altershilfegesetz, das in wesentlichen Teilen auf Vorstellungen fußte, wie sie in zwei Entschließungen von Vorstand und Kuratorium der ASG 1955 und 1956 entwickelt worden waren (siehe dazu 48, S. 244 f.). Eine breite Öffentlichkeit wurde mit dem Thema durch die Frühjahrstagung der ASG 1956 in Bad Nenndorf konfrontiert, auf der ABEL ein vielbeachtetes Referat über "Die Alterssicherung der bäuerlichen Bevölkerung" hielt.

3. Erstes Resumé

Wenn das GAL schließlich, wie geschehen, reibungslos über die parlamentarische Bühne ging, so muß hierfür eine günstige Konstellation vorgelegen haben. Es verlohnt, sich diese noch einmal kurz zu vergegenwärtigen:

- a) Es lagen überwiegend positive programmatische Verlautbarungen der Parteien und des Bauernverbandes vor.
- b) Auch die Wissenschaft plädierte überwiegend für eine gesetzliche bäuerliche Alterssicherung.
- c) Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse betonten die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung.
- d) Der einzige durch eine gesetzliche Regelung von Geschäftseinbußen bedrohte Interessenverband zeigte sich relativ friedfertig.
- e) Die breite Öffentlichkeit war - besonders durch die ASG-Frühjahrstagung 1956 - informiert.
- f) Eine "neutrale", den Interessentenkämpfen entrückte Institution - eben die ASG - hatte die objektive Notwendigkeit einer diesbezüglichen Regelung bescheinigt.

Dies alles darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß letztlich entscheidende Fragen bei der Konzipierung des GAL nicht gestellt oder nur unzulänglich diskutiert worden waren. So wurde der für eine separate Sicherungseinrichtung entscheidende Faktor der beruflichen Mobilität nicht berücksichtigt - was u.a. zur Folge hat, daß der aus dem landwirtschaftlichen Hauptberuf ausscheidende und in eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung überwechselnde Landwirt heute einigermaßen hilflos dasteht: GAL und Rentenversicherung stehen beziehungslos nebeneinander. 1) Auch wurde nicht genügend die Frage diskutiert, inwieweit anerkannte Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung, etwa der soziale Ausgleich, im GAL hätten realisiert werden müssen (denkbare praktische Konsequenz: nach Unternehmensgröße gestaffelte Beiträge statt Einheitsbeitrag). Das Fehlen einer solchen Diskussion mag freilich auch auf den - schon erwähnten - Umstand zurückzuführen sein, daß die Kleinbauern ihre Interessen kaum zu artikulieren vermochten. Schließlich wurde auch die Frage

-
- 1) Erst die am 1.1.1971 in Kraft getretene 5. Novelle zum Altershilfegesetz schuf mit dem Institut der "Nachversicherung" ein Bindeglied zwischen GAL und gesetzlicher Rentenversicherung.

nach dem (materiellen) Stellenwert der Hofabgabe nicht gestellt. Diese - im Grunde selbstverständliche und keiner Belohnung würdige - Bedingung für das Altersgeld wurde und wird ja gern ins Feld geführt wenn es darum geht, die finanzielle Sonderstellung des GAL im System der sozialen Sicherheit zu rechtfertigen.

4 Die agrarsozialpolitische Willensbildung in der Phase des Ausbaus der agrarsozialen Sicherungspolitik 1962/63

4.1 Programmatische Verlautbarungen

Die agrarsozialpolitische Willensbildung in den Jahren 1962/63, gerichtet hauptsächlich auf eine ausreichende soziale Sicherung der Bauernfamilien bei Erwerbsunfähigkeit, bei Krankheit, Mutterschaft und nach Unfällen, stellt den Versuch dar, die erfolgreich erprobte vorparlamentarische Konstellation der Jahre 1955 - 1957 gewissermaßen in neuer, verbesserter Auflage wiederherzustellen.

Eine noch größere Bedeutung wurde diesmal offenbar programmatischen Verlautbarungen beigemessen. In rascher Aufeinanderfolge wurden zu Beginn des Jahres 1963 agrarsozialpolitische Grundsatzserklärungen veröffentlicht: am 11.1. die ASG-EntschlieÙung "Freier Bauer in sozialer Sicherheit", am 18.1. der DBV-"Sozialplan für die deutsche Landwirtschaft" und am 9.2. der "Landwirtschaftliche Sozialplan" der SPD (abgedruckt in 39, S. 101 ff.). Durch diese konzertierte Aktion gelang es, vor allem die landwirtschaftliche Fachpresse, aber auch die sozialpolitischen Fachzeitschriften sowie die Tagespresse auf einen Schlag für das Thema zu interessieren. Die Bedeutung, die die Initiatoren ihren Aktionen selbst beimaßen, mag daran zu ersehen sein, daß z.B. die ASG-EntschlieÙung dem Bundespräsidenten und den Ministerpräsidenten der Länder zugesandt wurde, die denn auch mit wohlwollenden Rückäußerungen - die ihrerseits wieder propagandistisch verwertet wurden - nicht sparten. Die SPD ihrerseits präsentierte ihren Sozialplan anläßlich eines Empfangs in Hannover, wobei die Gallionsfigur nicht ein Agrarsozialpolitiker, ja nicht einmal ein SPD-Sozialpolitiker, sondern der SPD-Wirtschaftsexperte DEIST abgab.

Die drei genannten Sozialpläne hatten etliche Gemeinsamkeiten - Forderung nach Erwerbsunfähigkeitsrenten, Gestellung von Ersatzkräften, Erhöhung des Altersgeldes und der Unfallrenten - unterschieden sich aber auch in einigen Punkten. Verwirklicht wurden in der Folgezeit aber nur diejenigen Forderungen, die in den drei Verlautbarungen weitgehend identisch waren. Die gesetzliche bäuerliche Krankenpflichtversicherung etwa, die zwar in der ASG-EntschlieÙung und im SPD-Sozialplan, nicht aber im DBV-Sozialplan verlangt worden war, läßt bis heute auf sich warten. Eine besondere Erwähnung verdienen die im SPD-Sozialplan enthaltenen - allerdings nie realisierten - finanziellen Vorschläge. Danach sollte das zu errichtende landwirtschaftliche Sozialwerk gleichbleibend mit 49 Prozent vom Staat und zu 51 Prozent durch Beiträge finanziert werden. Dabei sollten kleinere Landwirte bei gleichem Leistungsanspruch weniger Beitrag zahlen als größere - und zwar dergestalt, als neben einen einheitlichen Grundbeitrag ein nach Betriebsgröße bzw. Einheitswert gestaffelter Zusatzbeitrag treten sollte.

4.2 Die agrarsozialpolitische Exekutive

Vergleichsweise stark trat in den Jahren 1962/63 die agrarsozialpolitische Exekutive, also die landwirtschaftlichen Alterskassen und Berufsgenossenschaften sowie die Landkrankenkassen, in Erscheinung. Genau genommen kam von dieser Seite sogar der Anstoß zu den diversen Sozialplänen. Denn bereits Anfang Oktober 1962 hatte NOELL, in Personalunion Direktor des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen und des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, auf der ASG-Herbsttagung vor 200 Teilnehmern einen Vortrag über "Möglichkeiten und Grenzen landwirtschaftlicher Sozialpolitik" gehalten, dessen Inhalt für die späteren Sozialpläne wenn nicht das Muster, so doch das Material abgab (36). Auch die Landkrankenkassen waren nicht müßig. Sie veröffentlichten im März 1963 eine Stellungnahme zur Krankenversicherungsreform, in der u.a. gefordert wurde, den Landwirten den Beitritt zur gesetzlichen Krankenversicherung zu erleichtern (43).

4.3 Die Kirchen

Weit vernehmlicher als vor der Verabschiedung des Altershilfegesetzes 1957 - als lediglich einige wenige Stellungnahmen einzelner konfessioneller Organisationen zu verzeichnen gewesen waren - meldeten sich Anfang und Mitte der sechziger Jahre auch die Kirchen zu Wort (siehe dazu 48, S. 249 ff.). Wegweisend dürfte dabei für die katholische Kirche die Papst-Enzyklika "Mater et Magistra" und in dieser die These gewesen sein, wonach es den "Maßstäben der sozialen Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit" nicht entspreche, "die landwirtschaftliche Bevölkerung in bezug auf Sozialversicherung oder soziale Sicherheit schlechter zu stellen als die anderen Berufsgruppen" (siehe 48, S. 253).

Umfassende agrarsoziale Sicherungsmaßnahmen wurden später auch in der EKD-Denkschrift "Die Neuordnung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland als gesellschaftliche Aufgabe" gefordert (15). Für unser Thema mag dabei (am Rande) von Interesse sein, daß die - vom Bauernverband, wenn auch nicht wegen der agrarsozialpolitischen Passagen, heftig bekämpfte - Denkschrift unmittelbar nach der Bundestagswahl 1965 der Öffentlichkeit präsentiert wurde.

4.4 Die EWG-Kommission

Die Papst-Enzyklika "Mater et Magistra" war nicht die einzige Verlautbarung mit agrarsozialpolitischem Gehalt, die von jenseits der Grenzen zu uns kam. Auch im Mansholt-Bericht von 1960 wurde gefordert, "allen in der Landwirtschaft Tätigen und ihren Familienangehörigen eine soziale Sicherung zu gewähren wie den anderen Berufsgruppen" (22, S. II, 28 f.). Dieses Postulat wurde insbesondere auf der "Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik" 1961 in Rom, später auch auf der "Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit" 1962 in Brüssel konkretisiert (vgl. dazu 48, S. 214 ff.). Beide Konferenzen gaben den nationalen agrarsozialpolitischen Willensbildungsprozessen wichtige Impulse, standen aber insofern unter einem ungünstigen Stern, als die EWG-Kommission diese Konferenzen offenbar in dem (Irr)Glauben veranstaltet hatte - und in manchen Konferenzteilnehmern entsprechende Hoffnungen geweckt und genährt hatte - der Vertrag von Rom gebe ihr umfassende (agrar)sozial-

politische Kompetenzen. Wie weit die Kommission dabei von der (juristischen) Realität entfernt war, offenbarte ihr 1963 veröffentlichtes Aktionsprogramm für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft. Dieses Programm fiel so dürftig aus, daß VREDELING klagte, hier habe der EWG-Berg" eine "soziale Maus" geboren; das Aktionsprogramm sei nur ein "dünner Aufguß" der auf der Konferenz in Rom getroffenen Vereinbarungen (47, S. 47).

4.5 Die Wissenschaft

Eine in gewissem Grade agrarsozialpolitisch stimulierende Wirkung ging auch von dem im Auftrag der EWG-Kommission erstellten "Getreidepreis-Gutachten" aus. Eine der Grundthesen des 1962 veröffentlichten Gutachtens lautete dahingehend, daß selbst ein höheres Agrarpreisniveau als das in der BRD herrschende für Kleinbetriebe keine wirksame Hilfe bedeuten würde. Folgerichtig reden die Verfasser sowohl einem Berufswechsel von Kleinlandwirten als auch der sozialen Absicherung solcher Kleinbauern das Wort, die für einen Berufswechsel schon zu alt seien (25, S. 80 ff.).

Verhältnismäßig selten nahm die wissenschaftliche Sozialpolitik zu agrarsozialpolitischen Fragen Stellung. Immerhin: mit ACHINGERS 1958 erschienener Schrift "Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik" (4) war das Eis endgültig gebrochen, der Weg zu einer prinzipiell alle Bevölkerungsschichten einbeziehenden Sozialpolitik auch wissenschaftlich geebnet.

4.6 Das Parlament

Für unser Thema von Interesse sind schließlich noch zwei agrarsozialpolitische Entschlüsse, die das Parlament im Jahre 1963 als legislatives Organ abgab. Die Entschlüsse bezogen sich auf den Ausbau der landwirtschaftlichen Altershilfe und Unfallversicherung und hatten im wesentlichen einen Auftrag an die Exekutive zum Inhalt, entsprechende Gesetzesvorlagen vorzulegen (abgedr. in 39, S. 111 f.).

Aus diesen Initiativen zu folgern, der Legislative gebühre im agrarsozialpolitischen Kräftespiel der Vorrang vor der Exekutive, wäre ebenso falsch wie die umgekehrte These, wonach die Legislative lediglich formal Vollstreckerin des exekutiven Willens sei. Insgesamt gesehen läßt sich wohl ein leichtes Übergewicht der Exekutive konstatieren, ohne daß jedoch der Bundestag auf agrarsozialpolitischem Gebiet zu einer bloßen "Ratifizierungsmaschine" (29) herabgesunken ist. Überhaupt ist der Streit darüber, welcher der beiden Gewalten die Priorität zufalle, angesichts der gesellschaftspolitischen Verhältnisse in der BRD einigermaßen witzlos. Da die Gewalten keine divergierenden oder gar dichotomischen gesellschaftlichen Kräfte repräsentieren, bestehen zwischen ihnen auch keine grundsätzlichen Divergenzen, im Gegenteil: es ist eine "weitgehende Symbiose der Parlamentsführung mit den Spitzen des Exekutivapparates" festzustellen (6, S. 60). Ob bei dieser Sachlage die Exekutive oder die Legislative das Übergewicht besitzt, ist lediglich eine formale Frage und deshalb relativ bedeutungslos.

5. Zweites Resumé

Die skizzierte zweite Phase agrarsozialpolitischer Willensbildung Anfang der sechziger Jahre bewirkte zunächst die Einführung eines

vorzeitigen Altersgeldes bei Erwerbsunfähigkeit sowie eine Erhöhung der Altersgelder im Mai 1963. 1965, kurz vor der Bundestagswahl, wurde dann - neben der Verankerung eines Anspruchs auf Ersatzleistungen (Betriebshelfer, Ersatzgeld) im GAL - das Altersgeld nochmals erhöht, 1969, kurz vor der Bundestagswahl, ein drittes Mal. Da die Beiträge, absolut gesehen, nur minimal angehoben wurden und darüber hinaus auch die Unfallrenten im Laufe der Zeit mit staatlicher Finanzhilfe erhöht wurden, erreichte der Staatszuschuß bald die erwähnte schwindelnde Höhe (siehe oben, S. 414). Während bei der landwirtschaftlichen Altershilfe bereits 1966 rund drei Viertel der Ausgaben auf den Staatshaushalt entfielen, war es bei der gesetzlichen Rentenversicherung im gleichen Jahr ein knappes Viertel; selbst die knappschaftliche Rentenversicherung, die eine noch ungünstigere Relation von Versicherten und Leistungsempfängern aufweist wie die landwirtschaftliche Altershilfe, begnügte sich mit einem staatlichen Zuschuß in Höhe von 54 Prozent der Gesamtausgaben (siehe 48, S. 302 f.).

Es sei nochmals die Feststellung wiederholt, daß die hier zutage tretende sozialpolitische Privilegierung der Bauern nicht gerechtfertigt ist. Um es ruhig auch einmal mit emotionalem Beiklang zu sagen: nicht zuletzt viele Arbeitnehmer mit kargem Lohn finanzieren mit ihren Steuergroschen die Altersrente von Großgrundbesitzern, die, falls sie das Glück hatten, 1957 bereits über 65 Jahre alt gewesen zu sein, ohne einen Pfennig Beitrag seit 13 Jahren das volle Altersgeld einheimen. Abgesehen davon braucht ein Landwirt auch heute lediglich 15 Jahre lang vergleichsweise minimale Beiträge zu entrichten, um Anspruch auf die "Höchstrente" zu haben - ein Modus, von dem Arbeitnehmer nur träumen können.

Es lohnt sich, kurz den Gründen für diese Privilegierung und die voraufgegangene Willens(miß)bildung nachzugehen, wenigstens im Hinblick auf die etablierten politischen Parteien. Während bei CDU/CSU und FDP die sozialpolitische Bevorzugung der Landwirte etwas mit der behaupteten bevorzugten Rolle des Bauerntums in und für Staat und Gesellschaft zu tun haben mag (siehe 48, S. 128 ff., S. 141 ff.), kann die SPD schwerlich solche "Rechtfertigungsgründe" für sich in Anspruch nehmen. Hier sind vielmehr andere, freilich ebenfalls nicht-sachgerechte Motive zu vermuten. Offenbar betrachtet die SPD die überhöhten agrarsozialen Alimente als eine Art Entrebillet für politische Einflußnahme im Agrarbereich, als einen der Preise für die Realisierung des Wunsches, nicht nur Stadt-, sondern auch Landpartei - und damit erst Volkspartei - zu sein.

Denn das zuvörderst - und keineswegs nur phonetisch - mit der Sozialdemokratie in Verbindung gesetzte politische Mittel ist die Sozialpolitik (vgl. dazu 23); nur logisch, so mochte und mag man bei der SPD schlußfolgern, daß das Wohlwollen, mit dem das Bauerntum die Agrarsozialpolitik betrachtet - und wie könnte es angesichts der geschilderten Privilegien anders sein - in Wohlwollen gegenüber der Partei umschlagen muß.

6. Agrarsozialpolitische Willensbildung und Schaffung einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung

6.1 Der Prozeß der Willensbildung

Die vorläufig letzte mehr oder weniger abgeschlossene Phase agrarsozialpolitischer Willensbildung fiel in die Jahre 1964 - 1967. In

diesen Jahren wurde versucht, den Boden für eine gesetzliche bäuerliche Krankenpflichtversicherung zu bereiten. Diesmal allerdings blieb der Erfolg aus - obwohl das bewährte Willensbildungsschema beibehalten worden war.

Da verlässliche Zahlen über Umfang und Art des bäuerlichen Versicherungsschutzes im Krankheitsfall nicht vorlagen, wurde zunächst vom Bundeslandwirtschaftsministerium bei der Agrarsozialen Gesellschaft eine diesbezügliche Untersuchung in Auftrag gegeben. Diese Untersuchung indes war von vornherein mit einem gewissen Manko behaftet. Einmal war die ASG im agrarsozialpolitischen Kräftespiel eben nicht Neutrum, sondern Partei; obwohl das eigene Engagement die Untersuchungsergebnisse nicht verfälschte, bedienten sich die Gegner einer bäuerlichen Krankenpflichtversicherung eben dieses Engagements, um Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse zu äußern. Zum anderen war die Untersuchung nicht repräsentativ angelegt - ein Tatbestand, der später wiederum Munition für Angriffe lieferte. (Allerdings war es den ASG-Autoren weniger um repräsentative als um differenzierte und vor allem die regionalen Besonderheiten erhellende Befragungsergebnisse zu tun gewesen. Die ASG war zwar auch, aber nicht nur an bundesrepublikanischen Durchschnittswerten interessiert. Aus diesem Grunde wurde auf das herkömmliche, aber regionale Differenzierungen nur beschränkt zulassende, 2000-Personen-Verfahren verzichtet und statt dessen, nach regionalen Schwerpunkten geordnet, eine 40 000-Landwirte-Umfrage gestartet. Diese Untersuchungsmethode erlaubte es den ASG-Autoren später, hinsichtlich des bäuerlichen Krankenversicherungsschutzes ein eindeutiges Nord-Süd-Gefälle zu konstatieren.)

Die Untersuchung, die 1967 veröffentlicht wurde (37), ergab bei den Landwirten einen Unversichertenanteil von 13 Prozent, bei den Anteilern von 31 Prozent. (In einer nicht speziell dem Krankenversicherungsschutz gewidmeten Erhebung kamen VAN DEENEN/HARMS (12) auf einen Unversichertenanteil von 8 Prozent bei den Betriebsleitern unter 45 Jahren und auf einen Unversichertenanteil von 14 Prozent bei den Betriebsleitern über 45 Jahre). Außerdem wurde von den ASG-Autoren aufgrund von Vergleichsrechnungen behauptet, rund die Hälfte der Privatversicherten seien unterversichert.

Es war klar, daß um diese Ergebnisse und ihre Interpretation eine heftige Auseinandersetzung entbrennen mußte. Desungeachtet lief, gewissermaßen vorprogrammiert, das gewohnte Schema ab. Am 2.12.1966 sprach sich der ASG-Vorstand in einer Entschließung für eine bäuerliche Krankenpflichtversicherung aus und machte detaillierte Vorschläge (18). Bereits Anfang 1965 war der Agrarsoziale Arbeitskreis der Katholischen Landvolkbewegung für eine Pflichtmitgliedschaft der bäuerlichen Bevölkerung in der Krankenversicherung eingetreten (24). Im gleichen Jahr hatte der Wissenschaftliche Beirat beim BML in einem Gutachten auf die Notwendigkeit einer "unbedingt zu fordern- den Regelung des Krankheitschutzes" hingewiesen (49, S. 27). Auch im Bundestag wurde, vor allem von seiten der SPD, mehrfach die Dringlichkeit einer diesbezüglichen Regelung betont (siehe dazu 48, S. 122 f.). Eine positive Stellungnahme zu einer gesetzlichen bäuerlichen Pflichtversicherung gab 1966 die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft ab (41). Auch der Arbeitsausschuß "Sozialreform" beim DBV plädierte 1966 für eine gesetzliche Pflichtkrankenversicherung für Landwirte (20). Das Agrarprogramm der Bundesregierung von 1968 enthält das Versprechen, für Landwirte und Altenteiler "bis zu einer bestimmten Einheitswertgrenze" eine gesetzliche Regelung für den Krankheitsfall zu treffen (7, S. 23).

6.2 Gründe des Scheiterns

Wenn schließlich trotz dieser vielen - und keineswegs erschöpfend aufgezählten - positiven Bekundungen Sand ins Getriebe geriet, so lag das hauptsächlich daran, daß den Befürwortern einer gesetzlichen bäuerlichen Krankenpflichtversicherung in der privaten Krankenversicherungswirtschaft ein Gegner erwuchs, der nicht nur alle ihm zur Verfügung stehenden publizistischen und sonstigen Machtmittel rigoros ausnutzte, sondern auch mit viel Geschick die fragwürdigen finanziellen Gepflogenheiten der Agrarsozialpolitik aufdeckte. Insbesondere der Verzicht auf einen noch so bescheidenen sozialen Ausgleich innerhalb der Bauernschaft machte es den der privaten Versicherungswirtschaft geneigten Publizisten leicht. MEENZEN, dessen Artikel in einer konzertierten Aktion gleich in einem Dutzend Publikationen erschienen, vom "Industriekurier" (33) über die "Zeit" (34) bis zum "Mannheimer Morgen", hatte objektiv gesehen recht, wenn er die polemische Frage stellte, ob in Zukunft Großbauern mit einem vom Steuerzahler subventionierten Krankenschein zum Arzt gehen sollten. Niemand konnte dem entgegenhalten - und dies wäre der einzige Rechtfertigungsgrund gewesen - daß der Großbauer dieses "Privileg" sich dadurch verdiente, daß er aus Gründen der berufsständischen Solidarität und des sozialen Ausgleichs für die gleiche Leistung mehr Beitrag bezahlte als der Kleinbauer.

Auch die Anlage der ASG-Befragung gab, wie erwähnt, Anlaß für Kritik; der empirische Befund, wichtigste Basis für politische Initiativen, war nicht ganz über jeden Zweifel erhaben. Überdies hatte die private Krankenversicherung die Bedeutung der ASG erkannt und war flugs daran gegangen, sich durch den Erwerb einiger korporativer Mitgliedschaften Einlaß in den ASG-Arbeitskreis "Landwirtschaft und soziale Sicherheit" zu verschaffen. Schließlich zeigte sich, daß auch die Bonner Verbindungsstelle der privaten Krankenversicherung ihr Geld wert war: in bemerkenswert vehementer Weise bezog die Bundestagsabgeordnete KALINKE gegen eine bäuerliche Krankenpflichtversicherung Stellung (27).

Es war freilich nicht nur die Gegnerschaft der privaten Krankenversicherung, die eine bäuerliche Krankenversicherung bislang nicht entstehen ließ. Hinzu kam, daß die eigenständige, berufsständische soziale Sicherungsform als solche ins Zwielflicht geriet - angesichts der permanenten Abwanderung aus dem landwirtschaftlichen Hauptberuf auch kein Wunder. Manches deutet darauf hin, daß in unseren Tagen die Grundsatzdiskussion nachgeholt wird, die damals, vor 1957, aus Zeitmangel nur fragmentarisch geführt werden konnte.

7. Drittes Resumé

Die kurze Geschichte der bisherigen agrarsozialpolitischen Willensbildung zeigt, daß es bei entsprechender "Programmierung" leicht ist, agrarsozialpolitische Wünsche und Forderungen - und seien sie noch so kostspielig und sozial ungerecht - über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Voraussetzung ist allerdings, daß keine existentiellen Geschäftsinteressen berührt werden. Ist dies der Fall, so besteht die Gefahr, daß selbst relativ billige Projekte im Stadium der Planung veröden.

Dieser Sachverhalt verdient ein letztes Mal Kritik. Er beweist nicht zuletzt, daß die große Masse der Steuerzahler, nämlich die Arbeitnehmer, über keine Institution verfügen, die ihre diesbezüglichen

Interessen wahrnimmt. (Der Bund der Steuerzahler als mittelständische pressure group hat naturgemäß kein Interesse daran, an finanziellen Subsidien zugunsten einer ihm sozial nahestehenden Schicht Kritik zu üben).

Die Gewerkschaften wiederum sorgen sich lediglich darum, daß den Selbständigen über einen Eintritt in die Rentenversicherung keine Vorteile auf Kosten der versicherten Arbeitnehmer erwachsen (siehe dazu 41); werden letztere als Steuerzahler geschröpft, erlahmt das gewerkschaftliche Interesse offenbar.

Einen Vorwurf müssen sich freilich auch die bundesrepublikanischen Sozialpolitiker gefallen lassen. Sie haben es zugelassen, daß sich die landwirtschaftliche Sozialpolitik weitgehend losgelöst von den Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik entwickelt hat. Sie haben nicht verhindert, daß sich in der Agrarsozialpolitik ein "Narzißmuß der kleinen Differenzen" breitmachte, das heißt das Bestreben sichtbar wurde, "soziale ... Distanzen zu anderen (das heißt zu den Arbeitnehmern und ihren Sicherungsformen, d. Verf.) in dem Maße aufzubauen, in dem diese ihm faktisch ähnlich werden" (10, S. 327).

Was man sich deshalb für die Zukunft wünscht, wäre, daß weder - wie bisher - die agrarpolitische Willensbildung die Agrarsozialpolitik so gut wie ausschließlich prägt, noch, daß die Sozialpolitiker die Agrarpolitiker völlig aus dem Felde schlagen, sondern daß schlicht und einfach eine agrarsozialpolitische Willensbildung stattfindet, die diesen Namen verdient.

Literatur

- 1 ABEL, W.: Die Altersversicherung der bäuerlichen Bevölkerung, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 17, Hannover 1956.
- 2 DERS.: Soziale Agrarpolitik - Zum Standort der ASG, in: Für die Menschen auf dem Lande - 20 Jahre ASG, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 55, Hannover 1967, S. 134 ff.
- 3 DERS.: Soziale Sicherheit in den Grenzbereichen des selbständigen Mittelstandes, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 6, Stuttgart 1959, S. 7 ff.
- 4 ACHINGER, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958.
- 5 ACHINGER, H., HÖFFNER, J., MUTHEIUS, H., NEUNDÖRFER, L.: Neuordnung der sozialen Leistungen, Köln 1955.
- 6 AGNOLI, J., BRÜCKNER, P.: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/M. 1968.
- 7 Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung, hrsg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hiltrup 1968.
- 8 Berliner Programm der FDP, abgedruckt bei FLECHTHEIM, O.K., Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 2. Band, 1. Teil, Berlin 1963.
- 9 BOGS, W.: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, 3, Berlin 1955.
- 10 BOLTE, K.M., KAPPE, D., NEIDHARDT, F.: Soziale Schichtung, in: BOLTE, K.M.: Deutsche Gesellschaft im Wandel, 2. Aufl. Opladen 1967, S. 233 ff.
- 11 Bundesgeschäftsstelle der CDU (Hrsg.), Die Christlich Demokratische Union Deutschlands, 7. Aufl. Bonn 1967.
- 12 DEENEN, B. VAN, HARMS, A.: Zur Frage der sozialen Sicherung landwirtschaftlicher Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 172 der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn 1966.
- 13 DENEKE, D.: Entwicklungstendenzen in der sozialen Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, in: Sozialpläne für die Landwirtschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 43, Hannover 1964.
- 14 Die Altersversorgung der Bauern in Baden-Württemberg, ASG-Rundbrief 3, 1956.
- 15 Die Neuordnung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland als gesellschaftliche Aufgabe. Eine evangelische Denkschrift, o.O.u.J. (1965).
- 16 EntschlieÙung der Mitgliederversammlung des DBV zur agrarpolitischen Lage nach Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes, vielf. Manuskrr., Kassel, 9.9.1955.
- 17 EntschlieÙung des Präsidiums des DBV zur Alterssicherung der Bauern vom 3.7.1956, Maschinenschrift, o.O.u.J.

- 18 Entschließung des Vorstandes der ASG zum Krankenversicherungsschutz für die bäuerliche Bevölkerung v.2.12.1966, in: ASG-Rundbrief, 12, 1966.
- 19 Ergebnisprotokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses für die Sozialreform beim DBV am 11.6.1956, Maschinenschrift, o.O.u.J.
- 20 Ergebnisprotokoll über die gemeinsame Sitzung des sozialpolitischen Ausschusses des DBV und der Vertreter der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände am 10./11.10.1966 in Bad Godesberg, vervielf. Manuskrr..
- 21 ERHARD, L.: Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat? Sonderdruck aus Versicherungswirtschaft, 1, 1956.
- 22 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission; Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß Art. 43 des EWG-Vertrags, VI/KOM (60) 105, Brüssel 1960.
- 23 FREHSEE, H.: Erläuterungen zum landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD, vervielf. Manuskrr., hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn, 9.2.1963.
- 24 Für soziale Sicherung in der Landwirtschaft. Pressemitteilung der Katholischen Landvolkbewegung Deutschlands, München, 15.2.1965.
- 25 Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG: Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1962.
- 26 Grüner Bericht 1970, Bundestags-Drucksache VI/372.
- 27 KALINKE, M.: Ein Danaergeschenk für freie selbständige Bauern? Sonderdruck aus Arbeit und Sozialpolitik, 7/8, 1966.
- 28 KÖTTER, H.: Zusammenfassender Bericht über die Untersuchung, in: Soziale Sicherung auf dem Lande. Ihre Grundlagen und Erscheinungsformen in der Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft, 166. Sonderheft, 1957.
- 29 KREMS, G.: Parlamente - nur noch Ratifizierungs-Maschinen?, in: Die Welt, Hamburg, 22.7.1970.
- 30 KRÜGER, H., BAADE, F.: Sozialdemokratische Agrarpolitik. Erläuterungen zum sozialdemokratischen Agrarprogramm, Berlin 1927.
- 31 Leitsätze der FDP zur Sozialreform, abgedruckt bei NOELL, K.: Das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Kommentar, Berlin.
- 32 Leitsätze zur Rentenversicherung, vorgelegt vom Reformausschuß Sozialversicherung der CDU, abgedruckt in: Zeitschrift für Sozialreform, 1, 1955.
- 33 MEENZEN, H.: Eine überflüssige Zwangsversicherung, in: Industriekurier, 28.12.1966.
- 34 DERS.: Wehret den Anfängen - Jedem Bauern seinen Krankenschein? Die Zeit, 15.4.1966.

- 35 NOELL, H.: Agrarsoziale Untersuchung über die Alterssicherung der hauptberuflichen landwirtschaftlichen Betriebsinhaber in 93 hessischen Dörfern, Schriften des Hessischen Bauernverbandes, 9, Frankfurt 1955.
- 36 NOELL, K.: Möglichkeiten und Grenzen landwirtschaftlicher Sozialpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit für die Bauernfamilie, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 39, S. 17 ff.
- 37 RIEMANN, F., BUCHHOLZ, P.: Der Krankenversicherungsschutz der landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik, Materialsammlung der ASG, 64, Göttingen 1967.
- 38 ROHRBECK, W., ROEHRBEIN, E., MEYRICH, C.: Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über "Die Neuordnung der sozialen Leistungen", Berlin 1955.
- 39 Sozialpläne für die Landwirtschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 43, Hannover, 1964.
- 40 Sozialpolitische Leitsätze der SPD zum 1. Mai 1956, abgedruckt bei NOELL, K.: Das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Kommentar, Berlin.
- 41 Stellungnahme des Hauptvorstandes der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zur Krankenversicherung der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer bei weiterem Ausbau der sozialen Sicherung der Selbständigen in der Landwirtschaft v. 28.11.1966, vervielf. Manuskript.
- 42 Stellungnahme des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen zum Entwurf eines Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte (BT-Drucksache 3118 v. 19.1.1957) vervielf. Manuskript., März 1957.
- 43 Stellungnahme des Vorstandes des Bundesverbandes der Landkrankenkassen zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtes der gesetzlichen Krankenversicherung, vervielf. Manuskript., Hannover, 15.3.1963.
- 44 Vorstand der SPD (Hrsg.): Agrarpolitische Richtlinien der SPD, Bonn 1953.
- 45 Vorstand der SPD (Hrsg.): Aktionsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1954.
- 46 Vorstand der SPD (Hrsg.): Gesundes Dorf - Gesunde Höfe. Ein Landprogramm der SPD, Bonn 1956.
- 47 VREDELING, H.: Die agrarsoziale Integration, in: Landvolk auf dem Wege nach Europa, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, 48, Hannover 1965.
- 48 WANGLER, W.: Landwirtschaftliche Sozialpolitik und soziale Sicherheit in der Landwirtschaft. Entstehungsgründe, Entstehungsgeschichte, Ausmaß und Auswirkungen agrarsozialer Sicherungsmaßnahmen der Gegenwart, Materialsammlung der ASG, 77, Göttingen 1969.
- 49 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Struktur- und Investitionspolitik, Soziale Sicherung und geistige Förderung der Landwirte. Gutachten, o.O.u.J. (1965).

DISKUSSION 1)

H. Röhm, Stuttgart-Hohenheim:

Zum Begriff agrarsozialer Politik ist zu sagen, daß man ihn auch weiter fassen kann, als Herr Wangler das getan hat. Es muß doch die ländliche Bildungspolitik mindestens erwähnt werden, vor allem auch im Hinblick auf die Frage der Willensbildung im ländlichen Bereich. Nach meinen persönlichen Erfahrungen hat die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft mit ihrer früheren Landvolkabteilung, der jetzigen Abteilung für Betriebswirtschaft und Sozialfragen, vor allem über die landpädagogischen Kongresse in dieser Beziehung erhebliche Bedeutung gehabt. Ich wollte das nur der Vollständigkeit halber sowohl bezüglich der Definition als der Möglichkeiten der Willensbildung betonen.

H. v. Verschuer, Brüssel:

Herr Wangler gab mir Gelegenheit, auf einen Teilaspekt des Vorganges der Willensbildung in der Agrarsozialpolitik einzugehen. Die Methode, mit Resolutionen vorzugehen, ist ein Charakteristikum einiger internationaler Organisationen, vor allem der Organisation der Vereinten Nationen. Sie ist in der EWG-Praxis nicht anzutreffen. Doch gibt es zwischen der Agrarsozialpolitik und Agrarstrukturpolitik einen wesentlichen Unterschied im Vergleich zur Marktpolitik insofern, als in der Marktpolitik die EWG mit Verordnungen und Gesetzen vorgeht, die unmittelbar auf dem Territorium der Gemeinschaft anwendbar sind, während für die Agrarstrukturpolitik und die Agrarsozialpolitik die Regierungen der Mitgliedstaaten nur durch Richtlinien gebunden sind, die einer Übersetzung in eine nationale Gesetzgebung, in Verwaltungsakte oder in andere Maßnahmen bedürfen. Das läßt einen Spielraum der Anpassung an regional unterschiedliche Gegebenheiten im Gesamtbereich der EWG. Hier ist also ein Mittelweg eingeschlagen worden, bei dem sich die Willensbildung auf allen Ebenen, auf der Ebene der EWG, auf der Ebene der nationalen Regierungen, in einzelnen Fällen sogar regionaler Einrichtungen abspielt. Das ist für die Agrarsozialpolitik und auch für die Agrarstrukturpolitik ein Aspekt, der weitere Untersuchungen im Zusammenhang mit der Willensbildung sicherlich wert ist.

R. Schnieders, Bonn:

Herr Wangler hat seine Untersuchungen des Prozesses der Willensbildung mit einer Polemik gegen die Zielsetzung der Agrarsozialpolitik verbunden. Ich glaube, daß der Einheitsbeitrag beispielsweise keineswegs etwas Außergewöhnliches in unserer Sozialpolitik ist, und sehe also keinen Anlaß, etwa gegen den Großbauern zu polemisieren, wobei ich mich frage, was ein Großbauer ist. Ich meine, daß man es sich nicht so einfach machen kann, zu sagen, hier trägt der Kleinverdiener zu einer Verbesserung der Lebenslagen des Großbauern bei. Wenn man das weiterspinnen und auf andere Bereiche ausdehnen wollte, so könnte man auch sagen, daß der kleine Verdiener für die Kosten eines schlechten Studenten zahlt. Es hat keinen Sinn, auf dieser Basis über die Sozialpolitik zu diskutieren.

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Diskussion, Prof. Dr. W. Abel, Göttingen.

Zu dem, was Herr v. Verschuer über die Agrarsozialpolitik in der EWG gesagt hat, ist festzustellen, daß die Kommission auf dem Gebiet der Sozialpolitik im Grunde bisher keinerlei Kompetenzen hat. Ob das richtig ist, bleibe dahingestellt, doch bin ich persönlich der Meinung, daß man auf die Dauer die EWG-Agrarpolitik nicht einseitig sektoral betreiben kann.

W. Abel, Göttingen:

Bei der Konzeption des Altershilfegesetzes war ich beteiligt, und meine erste Vorstellung war durchaus nicht etwa die, daß alle Landwirte gleiche Beiträge zahlen sollten, sondern daß die Beiträge differenziert werden sollten nach Betriebsgrößen, Einheitswerten oder dergleichen mehr. Aber nun kommt etwas, was vielleicht hier auch einmal zur Sprache gebracht werden sollte. Die Willensbildung ist ein komplexer Vorgang. Sie umschließt auch Willensumbildung. Wenn ich später für die gleichen Beiträge für alle eintrat, so geschah dies, weil meine Freunde und ich sahen, daß eine Altersversicherung für selbständige Landwirte anders nicht zu bekommen war. Sie wäre nicht bei den kleinen Landwirten durchgekommen, die sich nicht in den Geruch gesetzt sehen wollten, aus einer "Armenkasse" unterstützt zu werden, und nicht bei den anderen, die höhere Beiträge hätten zahlen müssen. Also mußte ein Kompromiß oder gar, wenn Sie es wollen, ein fauler Kompromiß mit den sonst Widerstrebenden geschlossen werden: Pflichtversicherung ja, aber gleiche Beiträge für alle.

G. Schmitt, Göttingen:

Ich möchte eine prinzipielle Bemerkung vorausschicken, die ich als Kritik zu dem Beitrag von Herrn Wangler verstanden haben möchte. Ich sehe die Gefahren, daß wir historische Entwicklungen betrachten aus dem heutigen Erkenntnisstand, indem wir sagen, warum ist das vor fünf Jahren nicht passiert, was wir heute wissen, und bekommen dadurch meiner Meinung nach ein schiefes Bild. Das gilt besonders für die Entwicklung der Agrarsozialpolitik. Da wir wissen, daß nicht nur die wissenschaftliche Erkenntnis voranschreitet, sondern auch die politischen Entscheidungsinstanzen schrittweise vorangehen und keine Patentrezepte sofort und mit einem Schlag durchsetzen, würde ich meinen, daß generell sozialpolitische Entscheidungen im Agrarsektor noch eine Verbesserung erfahren können aufgrund der Erkenntnisse, die wir heute haben und in Zukunft noch haben werden, wobei wir insbesondere die Schwierigkeiten sehen, die Herr Abel angedeutet hat und die Sie vielleicht etwas zu wenig berücksichtigt haben. Das gilt auch für die Schwierigkeiten einer Integration der sektoralen Agrarsozialpolitik in das bestehende allgemeine Sozialversicherungssystem, wozu jetzt Lösungsvorschläge im Schiller- und im Ertl-Plan vorgelegt worden sind und wo außerordentlich große Schwierigkeiten auftreten wegen der Bemessungsgrundlage und der Beiträge. Herr Abel hat darauf hingewiesen. Und aus der heutigen Sicht würde ich sagen, daß, wenn man sich damals für eine flächenabhängige Beitragshöhe entschieden hätte, man heute ebenso schief läge, weil zwischen der Flächengröße ein immer geringer werdender Zusammenhang mit dem Einkommen besteht, insbesondere was die Grünlandbetriebe usw. anbetrifft, wo die Fläche eine sehr schlechte Bemessungsgrundlage wäre.

Ich hätte noch eine zweite Frage. Sie haben am Eingang kritisiert,

daß es keine supranationale Agrarsozialpolitik gibt, und auf der anderen Seite, daß die Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik sektoral ausgerichtet ist. Meine Frage wäre: Zielen Ihre Empfehlungen in Richtung auf eine supranationale Agrarsozialpolitik? Dann bleibt sie sektoral begrenzt, und es entstehen die außerordentlich schwierigen Probleme der Einordnungen der in den einzelnen Ländern sehr weit voneinander abweichenden allgemeinen und landwirtschaftlichen Versicherungssysteme. Oder empfehlen Sie eine Einordnung etwa in Form der Nachversicherungsbeiträge in die bestehenden nationalen Sozialversicherungssysteme?

K. Mohr, Stuttgart:

Ich darf auf die Frage des sozialen Einschlags des Altershilfegesetzes zurückkommen. Die Auswirkungen dieses Gesetzes in einem großbäuerlichen Gebiet, sagen wir Schleswig-Holstein, waren anders als in einem kleinbäuerlich strukturierten Gebiet, sagen wir Baden-Württemberg. Das kam auch in der Willensbildung vor Verabschiedung des Gesetzes zum Ausdruck. Die Bauern Schleswig-Holsteins waren nicht sehr interessiert. Sie betraf das nicht sehr. Dementsprechend war das Interesse der dortigen Berufsvertretung an einem solchen Gesetz bestenfalls neutral. Dagegen war das Interesse eines kleinbäuerlich strukturierten Gebietes sicher sehr groß. Und der Effekt war entsprechend. Wenn Sie es in einfachen Worten hören wollen: Es kommt heute von den Staatszuschüssen zu dieser Versicherung pro Fläche z.B. nach Schleswig-Holstein sehr viel weniger als in irgendeinem kleinbetrieblich strukturiertes Gebiet. Man darf auch diesen Effekt nicht vergessen, wenn man die Frage der Ausrichtung des Altershilfegesetzes nach sozialen Gesichtspunkten betrachtet.

W. Abel, Göttingen:

Vielleicht darf ich hinzufügen, daß dies nicht nur im Hinblick auf die Auswirkungen des Gesetzes gilt, sondern auch im Hinblick auf die Initiativen zu dem Gesetz. Sie kamen, soweit sie überhaupt aus der Bauernschaft stammten, aus den Kleinbauerngebieten, während in den Großbauerngebieten sich nicht wenige dagegen wandten, und sie kamen - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht von der Spitze der Organisationen. Es wäre interessant, wenn Soziologen einmal auch zur Willensbildung innerhalb der Organisationen Stellung nehmen würden. Freilich ist das Material nicht einfach zu bekommen. Nach meinen Erfahrungen in Beiräten beim Arbeitsminister scheint mir, daß die Führungskräfte der Organisationen keineswegs ein getreues Spiegelbild der Meinungen und Intentionen der von ihnen vertretenen Mitglieder darstellen, daß vielmehr ganz bestimmte Persönlichkeiten an die Spitze der Organisationen zu kommen pflegen, aktive und vielleicht ein wenig robuste Gestalten, die auch über einen relativ soliden wirtschaftlichen Hintergrund verfügen. Das beeinflußt dann auch die Stellungnahme der Organisationen. Man müßte einmal solche Dinge genauer untersuchen, wenn nur das Material nicht so spröde wäre.

W. Wangler, Düsseldorf:

Es ist an mich die Frage gerichtet worden, ob ich die Einordnung der Agrarsozialpolitik in eine supranationale EWG-Agrarsozialpolitik oder die Einordnung in eine nationale Gesamtsozialpolitik vorziehe. Die Antwort ist relativ leicht, weil die EWG auf agrarsozial-

politischem Gebiet nur sehr wenig Zuständigkeit hat, d.h. eine Einordnung in eine supranationale EWG-Agrarpolitik schon mangels Befugnissen der EWG-Kommission scheitert. Es bleibt also gar nichts anderes übrig, als die nationale Agrarsozialpolitik in etwa mit den Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik im eigenen Lande vergleichbar zu machen, wobei natürlich die Frage ist, inwieweit man da sklavische Identität herstellen sollte. Das geht wahrscheinlich schon deshalb nicht, weil das Gesetz über die Altershilfe der Landwirte da ist und in Rechnung gestellt werden muß.

Ein letztes Wort zu Herrn Schnieders. Es gibt auch in der Rentenversicherung eine Vielzahl von Leistungen, die nicht beitragsabhängig sind, und da vollzieht sich ohne weiteres ein gewisser sozialer Ausgleich. Ich würde im übrigen sagen, daß man sich jetzt nicht so an das Gesetz über die Altershilfe der Landwirte klammern sollte; entscheidender scheint mir, daß man das Prinzip des sozialen Ausgleichs jetzt in der Krankenversicherung verwirklicht, denn da haben wir in der allgemeinen Sozialpolitik ein Vorbild, wo auch unterschiedliche Beiträge genau die gleichen Leistungen nach sich ziehen.

GENERALDISKUSSION 1)

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Die Generaldiskussion hat die Aufgabe, das Wesentliche der Spezialdiskussionen in einer Zusammenfassung zu bringen und die Verbindungslinien zwischen den in den Spezialdiskussionen angeschnittenen Problemen herzustellen, kurz: die Grundprobleme herauszuarbeiten. Ich möchte die Generaldiskussion nicht einengen, aber folgende Gegenstände als diskussionswert empfehlen:

1. Die Tagung hat deutlich gemacht, daß in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus die Agrarpolitologie eine größere Bedeutung als bisher haben muß. Das stellt sofort die Frage nach dem Selbstverständnis in diesem wissenschaftlichen Bereich. Versteht sich die Agrarpolitologie vorwiegend soziotechnisch als eine Instrumentenanalyse im Interesse einer Ordnungspolitik, oder will die Agrarpolitologie hauptsächlich eine emanzipatorische Funktion wahrnehmen, oder wie versteht sie sich sonst?
2. Wenn man die Hauptaufgaben geklärt hat, ergeben sich daraus die Forschungsschwerpunkte. Die Referate und Spezialdiskussionen haben gezeigt, wo Forschungslücken bestehen. Lassen sich die daraus resultierenden Forschungsaufgaben zusammenfassen zu größeren Projekten im Interesse von Lösungen der noch zu klärenden Hauptaufgaben? Das führt u.a. zu einer sehr praktischen Frage: Die Zahl der Sozialwissenschaftler im engeren Sinne in unserer Gesellschaft ist gering. Ergibt sich daraus nicht besonders dringlich die Notwendigkeit einer Koordination oder gar Kooperation? Wie ließe sich der Kontakt am besten gestalten?
3. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus sind selbst Träger der praktischen Agrarpolitik, und wir haben darüber diskutiert, wie diese Wissenschaften sich im Prozeß der agrarpolitischen Willensbildung stärker zur Geltung bringen können. Wir haben das Problem nur auf einer Ebene, der gouvernementalen, behandelt. Aber die Agrarwissenschaft als ein Träger der agrarpolitischen Willensbildung ist ein solcher im intermediären Bereich; und wir haben wenig oder gar nicht darüber gesprochen, wie sich die Agrarwissenschaft auf dieser zweiten Ebene betätigen soll, z.B. im Verhältnis zum Bauernverband. Dieselbe Frage stellt sich schließlich im Blick auf die dritte Ebene, auf das sogenannte Basissystem, d.h. die öffentliche Meinung. Das sind Fragen, die den Agrarwissenschaftler interessieren, wenn er sich die Frage vorlegt, wie kann die Agrarwissenschaft im Konzert der agrarpolitischen Willensbildung zur Geltung kommen? Das schließt die Erörterung der Rolle der Öffentlichkeit und der Verbraucherschaft ein.

J. Ziche, Weihenstephan:

Es wurde gefragt, wie wir die Agrarpolitologie betreiben wollen. Ich möchte sagen, wir sollten die Agrarpolitologie als eine Abkehr von der bisher überwiegend ökonomischen Betrachtungsweise in der Lehre

1) Nach Tonbandaufzeichnungen zusammengestellt von dem Leiter der Generaldiskussion, Prof. Dr. H.-G. Schlotter, Göttingen

von der Agrarpolitik verstehen und uns zu einer stärker politologisch-soziologisch ausgerichteten Betrachtung hinwenden. Wir sollten die Agrarpolitologie vorwiegend für die Entwicklungsländer betreiben, denn in vielen dieser Länder treffen im Augenblick zwei gegensätzlich Agrarideologien aufeinander, nämlich die sozialistische und die kapitalistische. Viele dieser Länder sind dabei, einen autonomen dritten Weg zu beschreiten, und vielleicht ist es unsere Aufgabe, ihnen dabei zu helfen.

M. Besch, Gießen:

Zu den Hauptaufgaben einer Agrarpolitologie möchte ich aufgrund der bei der Vorbereitung des Referats gewonnenen Erfahrung sagen, daß empirische Forschung verstärkt werden muß. Wenn wir empirische Forschung betreiben, dann muß das nach Popper so geschehen, daß wir eine permanente Hypothesenüberprüfung am empirischen Material vornehmen. Das führt uns zu dem Schlußwort von Herrn Timmermann. Er hat u.a. gesagt, bei der Hypothesenprüfung müsse die Bedingung bestehen, daß die Sprache frei von normativen Elementen sei. Das war das erste. Zweitens sei die Objektivität des einzelnen Wissenschaftlers nicht gegeben. Ich sehe das nicht so. Ich meine, die These, daß Hypothesen anhand von empirischem Material überprüft werden müssen, ist aus der Naturwissenschaft entlehnt. Hier stellt man fest, daß dieses oder jenes sich so und nicht anders verhält. Wenn wir dieses Vorgehen in die Sozialwissenschaften übernehmen, dann ist m.E. die Frage nach der Person, nach der Subjektivität des Forschers ausgeklammert. Es wird festgestellt, ob sich ein Fall so oder so verhält, wobei wir allerdings einschränkend bemerken müssen, daß wir in der Sozialwissenschaft aufgrund des stochastischen Elements unserer Massen nur zu Wahrscheinlichkeitsaussagen kommen.

H. Niehaus, Bonn:

Meine Frage ist: Inwiefern kann die Wissenschaft zur politischen Willensbildung beitragen? Meine Antwort ist: Wie groß auch unser Optimismus sein mag, daß die Wissenschaft zur Rationalisierung der Politik ihren Beitrag leisten kann, so bleibt doch ein grundlegender Unterschied, der niemals zu überbrücken sein wird. Die Wissenschaft geht nach der Logik der Zusammenhänge vor, sie ist bemüht, ein geschlossenes, widerspruchloses System zu entwickeln. Aber die Politik hat die Aufgabe, das Gleichgewicht der Macht aufrechtzuerhalten. Meistens vollzieht sich die Politik nach dem Prinzip der wechselseitigen Erpressung. Das können wir sehr schwer in ein logisches wissenschaftliches System hineinbringen. Infolgedessen müssen wir hier bescheiden sein. Da immer mehr Politiker auch wissenschaftlich gebildet sind und unsere Schüler sowohl in den Ministerien und Verbänden als auch in der Wissenschaft arbeiten, so haben wir nur die Möglichkeit, die sich ergebenden Kommunikationen zu nutzen. Aber diese verschiedenen Grundkategorien, nach denen in beiden Bereichen verfahren wird, können wir nicht aus der Welt schaffen.

R. Sachs, Berlin:

Ich erinnere mich an eine Tagung, deren Thema in die Frage gekleidet war: "Entwicklung von oben oder Entwicklung von unten?" Man könnte hier das Wort "Entwicklung" mit "Willensbildung" ersetzen. Ein Beispiel, das die so variierte Fragestellung verdeutlicht, wäre das des Bevölkerungswachstums. Der Wille zum Kind, zu vielen Kindern, führt

in den Entwicklungsländern zu einer vielgliedrigen Großfamilie, die als stabiles System der sozialen Sicherung noch funktioniert und erforderlich ist. Das ist der Wille von unten, wenn Sie so wollen. Der Wille von oben manifestiert sich in einer Reihe von Entwicklungsländern in einer Familienplanung, die dazu führt, die Zahl der Kinder und das Bevölkerungswachstum zu reduzieren, entsprechend der modernen Zielsetzung eines Wachstums des Pro-Kopf-Einkommens. Beide Ziele stoßen zusammen und führen zu den bekannten Konflikten. Dieses Beispiel verweist uns auf die Thematik dieser Tagung. Vielleicht haben wir das Zusammenstoßen, die Konflikte zwischen der Willensbildung von unten und der von oben, nicht deutlich genug gesehen.

P. v. Blanckenburg, Berlin:

Es beeindruckt mich immer wieder, wie stark sich die agrarökonomische Wissenschaft der Bundesrepublik mit den im eigenen Lande und den innerhalb der EWG bestehenden Problemen beschäftigt. Das zeigt sich deutlich an den Diskussionen, die wir in den letzten Tagen geführt haben, das zeigt sich an der Tatsache, daß von den sechzehn Referaten, die hier gehalten wurden, nur eins thematisch explizit über den EWG-Raum hinausreichte. Meine drastisch und in der Sprache der Ökonomik der Wissenschaft formulierte Frage ist: Kann in der derzeitigen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Situation dies als eine optimale Allokation der wissenschaftlichen Ressourcen bezeichnet werden? Ich meine nicht, daß jetzt eine schnelle Umstellung der Forschungsarbeit auf die weiteren internationalen Probleme angebracht oder möglich wäre. Aber wir müssen uns bemühen, die neuen, aus der weltweiten Dynamik resultierenden Dimensionen zu erfassen. Diese Dynamik ergibt sich aus der politischen Verselbständigung, aus dem Bevölkerungswachstum und aus der Übernahme des technischen Fortschrittes in den Entwicklungsregionen. Vor solchen Dimensionen gewinnen die Fragen, die hier im Hintergrund der meisten Erörterungen über die Willensbildung in der Agrarpolitik standen, etwa das Problem des Agrarprotektionismus, andere Aspekte, sei es auch nur den, daß man neue Vorstellungen über die Priorität der Zielvorstellung entwickelt. Ich denke da an die Forderungen der deutschen Bauern und an die Maximierung des Sozialproduktes in der Bundesrepublik einerseits, an die Notwendigkeiten weltweiter Regelungen andererseits. Aus den Erfahrungen des eigenen Lernprozesses kann ich versichern, daß eine stärkere Beschäftigung mit solchen Fragen zur Umstrukturierung des Denkens, auch zu neuen Fragestellungen führt. Breitere Hinwendung zu diesen Problemen würde also auch die agrarpolitische Willensbildung beeinflussen.

W. Wehland, Bonn:

Sozialwissenschaftliche Analyse in der Agrarpolitologie darf nicht in reine Ideologiekritik ohne Praxisbezug und ohne Darlegung der eigenen Zielvorstellungen verfallen. Aufgabe einer sozialwissenschaftlich verstandenen Agrarpolitologie müßte es sein, die Effektivität politischer Strukturen im Hinblick auf die vorgegebenen Zielfunktionen zu untersuchen. Diese Aufgabe ist kaum, wenn überhaupt, mit rein deskriptiven ex-post-Analysen politischer Entscheidungsprozesse zu lösen. Behavioristische, deskriptive Ansätze, die auch im Bereich der Agrarpolitik und vor allem auf dieser Tagung im Vordergrund standen, helfen kaum weiter, demokratische Willensbildungsprozesse zu rationalisieren, so interessant einzelne Fallstudien auch sein mögen. Wichtiger wäre es, das methodische Instrumentarium der Sozialwissen-

schaften der verschiedenen Disziplinen so weiter zu entwickeln, daß sich Prognosen über die Auswirkungen verschiedener politischer Entscheidungsalternativen darauf aufbauen ließen. Besonders geeignet sind hierfür die Vorstellungen, die Downs entwickelt hat, aber auch die Ansätze der Systemanalyse und der Diffusionsforschung. Die weit entwickelte theoretische und empirische Durchdringung von Entscheidungsprozessen im kommunalen Bereich könnte uns eine Richtung zeigen, in der auch wir weiterarbeiten müßten.

Kurz noch den Hinweis auf einen weiteren Forschungsschwerpunkt! Willcox und Hathaway haben in der Studie "Goals and Values" für die amerikanischen Verhältnisse festgestellt, daß der Dissens über Alternativen in der Agrarpolitik weniger auf unterschiedliche Zielvorstellungen, sondern mehr auf die unterschiedliche Bewertung von bestehenden politischen Maßnahmen und von alternativen Maßnahmenvorschlägen zurückzuführen sei. Mir scheint, daß die sozialökonomischen Auswirkungen alternativer agrarpolitischer Maßnahmen viel stärker erforscht werden müßten, um die möglichen Konflikte der am agrarpolitischen Willensbildungsprozeß beteiligten Gruppen von vornherein auf eine solidere Basis zurückzuführen.

R. Schnieders, Bonn:

Für die Rationalisierung der Willensbildung, für eine stärkere Einflußnahme der Wissenschaft auf die Willensbildung ist entscheidend, daß klar herausgearbeitet wird, was und wo wirklich Sachzwänge sind. Denn die Schwierigkeiten entstehen doch insofern, als von der Wissenschaft festgestellte oder behauptete Sachzwänge von den Interessentengruppen und den am politischen Willensbildungsprozeß Beteiligten nicht ohne weiteres als Sachzwänge akzeptiert werden.

F. Gerl, Bonn:

Auf unserer diesjährigen Tagung hat sich gezeigt, daß wir über die politisch-soziologische Komponente der Agrarpolitik sehr viel weniger als über die ökonomische wissen. Daraus ergibt sich, daß wir in diesem Bereich zukünftig mehr tun müssen. Denn wegen dieser Unkenntnis ist es schwierig, bessere, rationale Ideen in der Agrarpolitik durchzusetzen. In den Kreisen der Betroffenen, also in der Landwirtschaft, bestehen noch Ideologien, Wert- oder Interessenvorstellungen, die unter den heutigen Voraussetzungen überholt sind, und die ein außerordentliches Hindernis für eine rationale Agrarpolitik bilden, auch wenn bei den Politikern oder in der Exekutive diese Standpunkte längst überwunden sind. Deshalb sollte sich die Wissenschaft mehr Mühe geben, auf die Landwirte, aber auch auf die breite Öffentlichkeit einzuwirken, nämlich mit allgemein verständlicher Information, mit allgemein verständlicher Mittelkritik, Zielkritik und Ideologiekritik, die Haltung der Betroffenen zu ändern. Ich will ein Beispiel nennen: Wenn seinerzeit das Professoren-Gutachten unter der Überschrift lanciert oder verbreitet worden wäre "Professoren fordern für Bauern 2 Milliarden Entschädigung", dann wäre das Gutachten unter einem völlig anderen Akzent in die Öffentlichkeit gelangt. Statt dessen ist herausgekommen, was nur als negativ empfunden worden ist. Adressaten unserer Information und Kritik sind aber auch die für die Agrarpolitik verantwortlichen Träger. Und da möchte ich an das erinnern, was Herr Kötter gestern sagte. Wir müssen damit rechnen, daß sich in Zukunft unter dem Eindruck der privaten Überschußgesellschaft und der öffentlichen Mangelgesellschaft in absehbarer Zeit Änderungen

im System unserer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele ergeben werden. Deshalb sollten wir uns bemühen, vorauszudenken, welche Konsequenzen sich daraus für unsere Landwirtschaft und auch für die Agrarpolitik ergeben werden. Sonst wird es im wesentlichen bei einer reaktiven Agrarpolitik bleiben, d.h. einer Agrarpolitik, deren Ergebnisse jeweils schon überholt sind.

W. Zohlhöfer, Freiburg:

Ich möchte Herrn Wehland widersprechen. Fallstudien, Deskription, empirische Untersuchungen sind nötig, damit wir die Voraussetzungen erkennen, unter denen agrarpolitische Entscheidungen entstehen. Wenn der Entscheidungsspielraum, der auch durch politische Restriktionen begrenzt ist, erweitert werden soll, dann brauchen wir auf der Basis dessen, was u.a. auf dieser Tagung dargelegt worden ist, eine Art Entscheidungstheorie staatlicher Wirtschaftspolitik unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie, und zwar im Sinne offener Entscheidungsmodelle. Nur auf solcher Basis können wir angeben, welche strukturellen Veränderungen geeignet sind, dem Willensbildungsprozeß einen weiteren Rahmen zu geben, den Spielraum für sozialtechnologisch mögliche Alternativen zu öffnen. Ich möchte das an einem Beispiel zeigen. Nehmen wir die Situation der agrarpolitischen Willensbildung in den Parteien. Die Opposition hat in der Regel keine Alternative zur Agrarpolitik entwickelt. Herr Gerl hat dies mit der Grenzsituation, mit der Zünglein-an-der-Waage-Situation der landwirtschaftlichen Wähler erklärt. Das ist sicherlich richtig. In dieser Situation kann, wenn eine bestimmte Bedingung hinzutritt, die Opposition zwei Möglichkeiten eines Gegenprogramms nicht nutzen. Diese sind: a) Sie könnte eine für den Bauern noch günstigere Alternative entwickeln. Das ist unmöglich, wenn sich die Bauern relativ stark mit einer Partei identifizieren. b) Sie könnte, wenn sie kaum Bauernstimmen hinzugewinnen kann, Konsumentenstimmen zu erzielen trachten. Warum hat sie das nicht getan? Das ließe sich mit der Apathie der breiten Bevölkerungsschichten, der Konsumenten erklären. Außerdem besteht noch eine Bedingung, die das Zusammenschieben der Alternativen bewirkt, nämlich die relativ hohe Tendenz zum Radikalismus in der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Auch hier wird wieder deutlich, daß es zwischen den Parteien nicht nur konkurrierende, sondern auch gemeinsame Interessen gibt. Das entspricht der Oligopolssituation, in der sie sich befinden.

Welche Konsequenzen sind daraus für das Selbstverständnis der Wissenschaft als eines Trägers der Willensbildung zu ziehen? Angesichts der skizzierten Situation und dieser Ansätze einer Entscheidungstheorie wird deutlich, daß die Frage, wie die Wissenschaft die Politik beeinflussen kann, sich nicht generell beantworten läßt. Es gibt verschiedene Möglichkeiten. Die eine ist, Grundlagewissen zu erarbeiten, was sozialtechnologische Möglichkeiten aufzeigt. Die zweite ist die Entwicklung von Konzeptionen. Von ihnen darf allerdings nicht erwartet werden, daß sie sofort realisiert werden. Denn in der Politik müssen auch andere Werte als die in der Konzeption angesprochenen verwirklicht werden. Die zwangsläufig daraus resultierende Frustration der Wissenschaft läßt diese Möglichkeit zweifelhaft erscheinen. Die dritte Möglichkeit ist die, tatsächlich praktikable "Produkte" (im Sinne der technologischen Sprache etwa "marktreife Produkte") zu entwickeln. Dann freilich begibt sich der Wissenschaftler in die Gefahr, seine wissenschaftliche Unabhängigkeit zu verlieren. Deshalb muß es seine persönliche Entscheidung sein, ob er in diese dritte Phase einsteigt oder nicht.

H.-G. Schlotter, Göttingen:

Als Abschluß erwarten Sie vielleicht von mir als dem Leiter sowohl der Generaldiskussion als auch der Tagung eine Zusammenfassung der Ergebnisse. Das scheint mir jedoch weniger wichtig zu sein als eine ins Praktische mündende Bemerkung:

Daß diese Tagung kein total ausgefülltes Mosaik der agrarpolitischen Willensbildung gezeigt hat, ja noch weniger: nicht einmal ein erprobtes Instrumentarium zur Analyse der agrarpolitischen Willensbildung anbieten konnte, das wußten wir im vorhinein. Die Tagung sollte nur als erster wissenschaftlicher Impuls verstanden werden. Diese Aufgabe hat sie erfüllt, wofür besonders den Referenten, aber auch den Diskussionsrednern und den Diskussionsleitern Dank gebührt. Wir müssen jedoch dafür sorgen, daß diese Impulse nachhaltig wirken. Angesichts der Vielfalt und Komplexität der Fragestellungen einerseits und andererseits der geringen Zahl von Sozialwissenschaftlern, die sich diesem Gegenstand zuwenden können, ist eine ebenso weitgreifende wie gründliche wissenschaftliche Klärung der hier aufgeworfenen Probleme nur bei guter Koordination und Kooperation zu erreichen. Die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues kann solche Kontakte fördern, indem sie der Zusammenarbeit einen organisatorischen Rahmen gewährt. Entscheidend aber ist die Initiative, der Wille und die Fähigkeit, diesen Rahmen zu füllen. Daher möchte ich an diejenigen, die sich auch in Zukunft mit der agrarpolitischen Willensbildung wissenschaftlich beschäftigen werden, die dringende Mahnung richten, die gebotenen Möglichkeiten zu nutzen.

A n h a n g

Schriftlicher Diskussionsbeitrag von R. v. Alvensleben, Bonn

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß ein politisches System aus Individuen besteht 1), die rational im Sinne einer bestimmten Präferenzordnung handeln. Aufgrund dieser Annahme lassen sich Analogien zwischen Politik und Wirtschaft ableiten, so daß beide Bereiche mit ähnlichen Methoden untersucht werden können 2). Sowohl in der politischen als auch in der ökonomischen Theorie wird vom individuellen Entscheidungsverhalten ausgegangen und darauf aufbauend eine Theorie der Interdependenzen zwischen den Individuen (Konsumenten - Produzenten; Bürger - Politiker) entwickelt.

Um den Mechanismus des ökonomischen oder politischen Prozesses erklärbar zu machen, wird als individuelle Verhaltenshypothese das Rationalitätsprinzip unterstellt, das erfüllt ist, wenn

1. eine Entscheidung zwischen verschiedenen Alternativen immer möglich ist,
2. die Alternativen in eine transitive Präferenzordnung gebracht werden können und
3. aus den Alternativen immer diejenige ausgewählt wird, die die höchste Präferenz genießt.

Um das Rationalitätsprinzip weiter zu veranschaulichen, sei auf eine dem Ökonomen vertraute graphische Darstellung zurückgegriffen. Im Schaubild 1 stellen die beiden Achsen des Koordinatenkreuzes die Niveaus zweier Zielgrößen x und y dar, die zu maximieren sind. Da es sich um konkurrierende Ziele handelt, kann ein höheres Niveau des einen Ziels nur auf Kosten eines geringeren Niveaus des anderen Ziels erreicht werden. Dieser 'technische' Zusammenhang wird durch die Transformationslinie TT' , die alle realisierbaren Zielgrößenkombinationen angibt, zum Ausdruck gebracht. Liegt nun eine transitive Präferenzordnung vor, so ist der Entscheidende in der Lage, Indifferenzlinien zu konstruieren, auf denen sich alle Zielgrößenkombinationen befinden, die gleich bewertet werden. Eine dieser Indifferenzlinien ist in Schaubild 1 als II' eingezeichnet. Der Berührungspunkt P zwischen Indifferenzlinie und Transformationslinie gibt die Zielgrößenkombination an, die der Entscheidende wählen wird, d.h., er wird für y das Niveau OA und für x das Niveau OB anstreben.

Das Schema ist auf verschiedene Bereiche der Präferenz- und Entscheidungstheorie anwendbar:

-
- 1) Vgl. (5, S. 25-27). Die individualistische Theorie der Politik steht im Gegensatz zur Organismus-Theorie, die den Staat als bewußt handelnden Organismus auffaßt.
 - 2) D. BLACK (2, S. 506) sagte bereits vor 20 Jahren voraus, daß die Theorie der Politik "will have the same distinguishing marks as Walras' 'Eléments' or Pareto's 'Manual' - or perhaps Marshall's 'Principles' with the admixture of rigorously formal and the descriptive treatment - And the core of the treatment, we hold, will consist of a set of formal or mathematical propositions." Die bisherige Entwicklung einer solchen Theorie ist zusammengefaßt bei (14). Zur Kritik siehe u.a. (32).

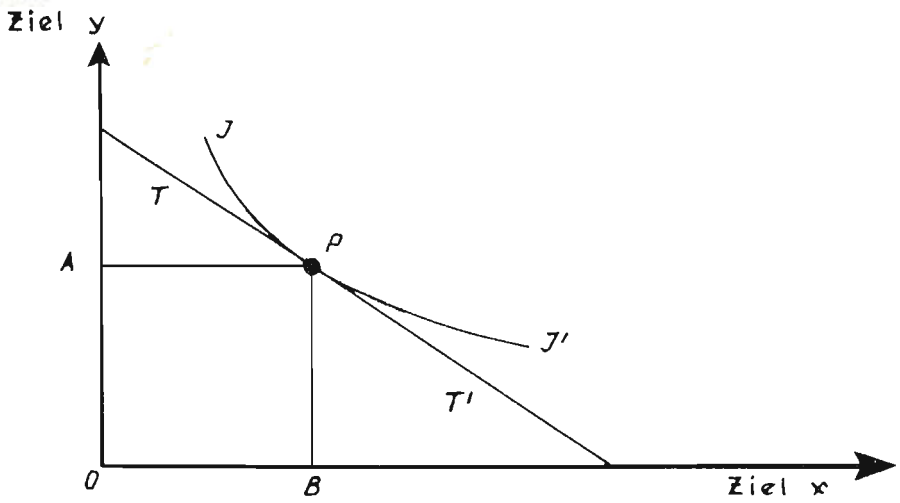


SCHAUBILD 1

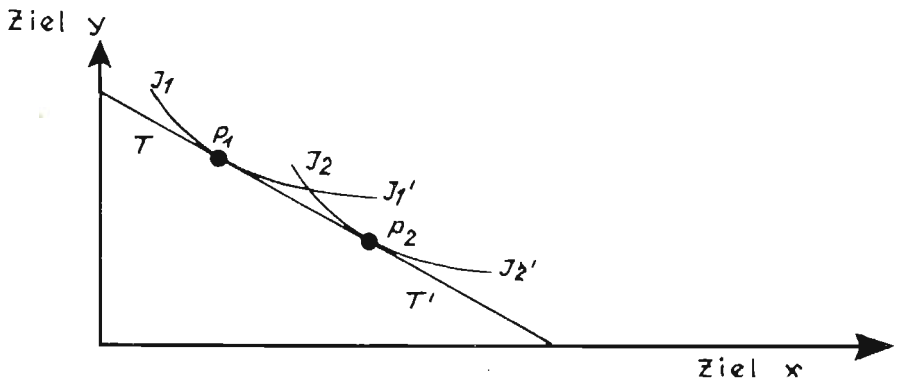


SCHAUBILD 2

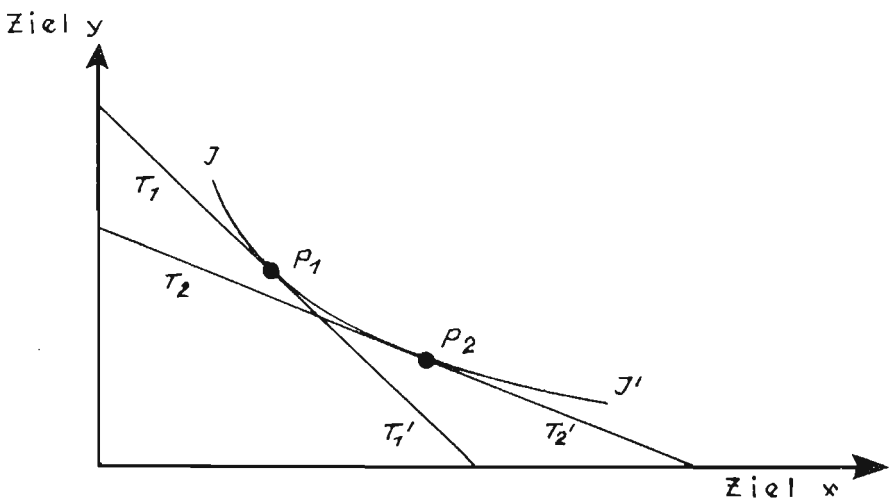


SCHAUBILD 3

- Ist der Entscheidende ein Konsument, sind x und y zwei Konsumgüter und die Linie TT' eine Budgetlinie, so befinden wir uns im Bereich der Konsumtheorie.
- Ist der Entscheidende ein Produzent, sind x und y zwei substitutive Produktionsgüter, die Linie TT' eine Kapazitätslinie und die Indifferenzlinie eine Isogewinnlinie, so befinden wir uns im Bereich der Produktionstheorie, soweit sie Gewinnmaximierung unterstellt.
- Oder ist der Entscheidende Produzent, sind x und y die Größen Gewinn und Freizeit und gibt die Linie TT' alle realisierbaren Kombinationen beider Größen an, so befinden wir uns im Bereich der Produktionstheorie, die eine optimale Kombination von Gewinn und Freizeit sucht (vgl. z.B. 3, S. 107/108).
- Ist schließlich der Entscheidende ein Politiker, sind die Größen x und y konkurrierende politische Ziele, wie etwa Außenhandelsniveau und Agrareinkommen, gibt die Linie TT' alle erreichbaren Zielgrößenkombinationen an, so befinden wir uns im Bereich der politischen Theorie (vgl. 31, 22).
- Ist die Indifferenzlinie z.B. eine "Iso-Wählerstimmenlinie", so wird mit Schaubild 1 das Verhalten eines Politikers erklärt, der seine Wählerstimmen maximiert.

Die offensichtlichen Parallelen zwischen ökonomischer und politischer Entscheidungstheorie können noch weiter gezogen werden: Nimmt man an, daß über das Niveau von drei Zielgrößen, bzw. den Konsum von drei Gütern oder über die Produktion von drei Produkten entschieden werden muß, so wird das Problem dreidimensional. Die Transformationslinie wird zur Transformationsoberfläche, auf der alle realisierbaren Kombinationen der drei Zielgrößen liegen. Der Berührungspunkt der Transformationsoberfläche mit der höchstmöglichen Nutzenebene gibt die Kombination der Zielgrößen wieder, die ein rational Handelnder anstreben wird. Sind schließlich n Zielvariable zu berücksichtigen, so ist das Problem geometrisch nicht mehr darstellbar. Eine rationale politische Entscheidung wird dann so gefällt, daß das höchste Nutzenniveau im n -dimensionalen Raum der politischen Möglichkeiten erreicht wird.

Berücksichtigt man darüber hinaus noch Unsicherheit über den Verlauf der Transformationsfunktion, so stellt man das Entscheidungsproblem am besten in Matrixform dar: Zur Auswahl stehen n mögliche Alternativen A_1, \dots, A_n , von denen eine realisiert werden soll. Es besteht Unsicherheit darüber, welches von m denkbaren Ereignissen $E_1 \dots E_m$ eintreffen wird. Trifft Ereignis E_j ($j = 1, \dots, m$) ein, so bewirkt die Alternative A_i ($i = 1, \dots, n$)^j ein Ergebnis, das kardinal oder ordinal mit dem Nutzen u_{ij} bewertet wird. Die Präferenzordnung des Entscheidenden läßt sich also als $(n \cdot m)$ -Matrix wiedergeben:

	E_1	E_2	..	E_m
A_1	u_{11}	u_{12}	..	u_{1m}
A_2	u_{21}	u_{22}	..	u_{2m}
:	:	:		:
A_n	u_{n1}	u_{n2}	..	u_{nm}

Die Entscheidungstheorie (z.B. 23) bietet für ein solches Problem verschiedene Entscheidungsregeln an. Welche Wahl im Einzelfalle getroffen wird, hängt jedoch von der individuellen Einstellung zum Faktor Unsicherheit ab.

Das so weit skizzierte Entscheidungsmodell entspricht dem synoptischen Ideal, das von BRAYBROOKE - LINDBLOHM (4) wegen seiner praktischen Unbrauchbarkeit kritisiert wurde (21). Die begrenzte geistige Kapazität des Menschen, die Unvollkommenheit der Information, der analytische Aufwand und die Statik des Modells, das keine Entscheidungsfolgen berücksichtigen kann, machen das synoptische Ideal allenfalls für sehr kleine Probleme anwendbar. Trotzdem bleibt auch bei BRAYBROOKE - LINDBLOHM unbestritten, daß das Modell einen wichtigen theoretischen Erkenntniswert hat und zumindest gute didaktische Eigenschaften bei der Darstellung ökonomischer und politischer Entscheidungssituationen aufweist.

Die weiteren Ausführungen verwenden das Modell, um einige Probleme agrarpolitischer Meinungsbildung darzustellen. Sodann werden die Grundschwierigkeiten der praktischen Agrarpolitik auf bestimmte Eigenarten im Entscheidungsmechanismus einer parlamentarischen Demokratie zurückgeführt und daraus abschließend einige Schlußfolgerungen für die Stellung der Wissenschaft in der agrarpolitischen Willensbildung gezogen. -

Fragt man nach den Ursachen politischer Meinungsverschiedenheiten, so bietet das vorher skizzierte Modell sogleich eine Systematik an. Meinungsverschiedenheiten können in folgenden Bereichen auftreten:

1. in den politischen Zielvorstellungen,
2. in der politischen Diagnose und Prognose und
3. in der Einstellung zur Unsicherheit (19, S. 10).

Die weiteren Betrachtungen sollen sich auf Punkt 1. und 2. beschränken.

Eine Meinungsverschiedenheit im Bereich der Zielvorstellung ist in Schaubild 2 dargestellt. Der eine Politiker hat eine Präferenzordnung, die der Indifferenzlinie I_1I_1' entspricht, der andere Politiker liegt dagegen auf der Indifferenzlinie I_2I_2' . Dementsprechend würden beide Politiker trotz gleicher Annahmen über die politische Transformationslinie - also trotz gleichen Wissensstandes - eine unterschiedliche Politik (P_1 bzw. P_2) befürworten. Setzt man z.B. für y das Außenhandelsvolumen ein und für x das landwirtschaftliche Einkommen, so würde man die Politik P_1 als liberal und P_2 als protektionistisch charakterisieren. In der Polemik der praktischen Agrarpolitik würde P_1 als landwirtschaftsfeindlich und P_2 als landwirtschaftsfreundlich eingestuft oder es wird gesagt, daß P_1 einen industriellen und P_2 einen landwirtschaftlichen Standpunkt repräsentiert.

Eine Meinungsverschiedenheit im Bereich der Diagnose und Prognose besteht dann, wenn die Politiker nicht den gleichen Verlauf der politischen Transformationslinie erwarten. Das ist in Schaubild 3 dargestellt. Der erste Politiker geht von der Transformationslinie T_1T_1' aus und verfolgt deshalb Politik P_1 ; der zweite Politiker hält dagegen P_2 für besser, da er von der Transformationslinie T_2T_2' überzeugt ist. Wiederum würde man den ersten Politiker für liberal, den anderen jedoch für einen Protektionisten halten - jedoch diesmal aus einem völlig anderen Grund. Den Ruf, ein liberaler Politiker zu sein, kann man sich also auf sehr verschiedene Weise erwerben.

Es wäre nun sicherlich interessant und lehrreich, die an Kontroversen reiche Geschichte der Agrarpolitik daraufhin zu untersuchen, wieweit die aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten auf unterschiedliche Zielvorstellungen und auf unterschiedliche Ansichten über die 'technologischen' Zusammenhänge - das ist die agrarpolitische Transformationsfunktion - zurückzuführen ist. Das soll hier jedoch nicht erfolgen, sondern es soll lediglich eine kurze Anmerkung zur jüngsten agrarpolitischen Diskussion (33, 25, 34), die Anfang 1970 in der "Agrarwirtschaft" stattfand, gemacht werden:

In der Auseinandersetzung mit PLATE/BÖCKENHOFF (25) über die Instrumente Angebotskontrolle und Preissenkung sehen WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER (34, S. 103) den Kern ihrer Meinungsverschiedenheit folgendermaßen: "Zwischen den beiden Aufgaben (der Preise, d.Verf.) - Herstellung des Marktgleichgewichts und Erhaltung des Fließgleichgewichts im Strukturwandel - ist ein Konflikt entstanden. PLATE und BÖCKENHOFF vertreten die Auffassung, daß in diesem Konflikt der Herstellung des Marktgleichgewichts eindeutig die Priorität eingeräumt werden müsse, ...". Zerlegt man dieses Zitat nach obigem Schema, so könnte man zu folgenden Aussagen kommen:

1. Es bestehen unterschiedliche Vorschätzungen über das Niveau der Zielgrößen (a) Angebot und Nachfrage, (b) Struktur und (c) Einkommensverteilung (was allerdings unausgesprochen bleibt).
2. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen über die Nutzenniveaus, die den einzelnen Zielgrößenkombinationen beizumessen sind.

Welche Komponenten dabei die ausschlaggebende Rolle spielen, ist für den Außenstehenden aus dem vorliegenden Material natürlich schwer zu überblicken.

Das Beispiel deutet jedoch darauf hin, daß agrarpolitische Meinungsverschiedenheiten u.U. transparenter gemacht werden können, wenn man sich darum bemüht, den Bereich der Zielvorstellungen und den Bereich der Diagnose und Prognose klar voneinander zu trennen. Die Erfüllung dieser theoretischen Forderung ist - wie das angeführte Beispiel ebenfalls zeigt - nicht immer einfach.

Im Falle konkurrierender Ziele geht es zumeist nicht um ein "entweder - oder" sondern um ein "sowohl - als auch", wobei die beliebige Teilbarkeit von Zielvariablen eine unendliche Zahl von möglichen Zielgrößenkombinationen zulassen würde, denen ein bestimmter agrarpolitischer Nutzen zuzuordnen wäre. Da sich politische Standpunkte dann nur graduell unterscheiden, ist eine Abgrenzung zwischen ihnen schwer zu vollziehen. Noch schwerwiegender dürfte sein, daß im Bereich der Diagnose und Prognose quantitative Aussagen sehr oft nicht möglich sind. Sind nur qualitative oder ordinale Vorstellungen über das Niveau von Zielgrößen vorhanden, so bleibt die Diskrepanz zwischen zwei Prognosen unscharf und die Ursachen vorhandener Meinungsverschiedenheiten sind nicht mehr eindeutig zu lokalisieren. -

Wie erfolgt nun die Willensbildung in einer Demokratie? Als einen Idealzustand könnte man ansehen, daß die politische Transformationsfunktion einer sozialen Präferenzfunktion gegenübergestellt wird und daß dann diejenige Politik verfolgt wird, die den höchsten sozialen Nutzen bringt. Die individualistische Theorie der Politik lehnt eine solche Vorstellung jedoch ab, schon allein deshalb, weil es eine soziale Präferenzfunktion nur geben kann, wenn sämtliche individuellen Präferenzordnungen identisch sind. Das ist im Bereich bestimmter Grundanliegen (wenn es z.B. um Leben und Tod geht) und allenfalls noch in Bereichen der Verfassung denkbar, jedoch äußerst unwahrschein-

lich in der Wirtschaftspolitik. Dort ist als Normalfall der Interessenkonflikt zwischen Individuen und Gruppen anzusehen, so daß von divergierenden Präferenzordnungen ausgegangen werden muß. Eine individuelle Präferenzordnung könnte man in zwei Komponenten zerlegen (13, S. 26):

1. in das Interesse am eigenen Wohl und
 2. in das Interesse am Wohl der Mitmenschen oder am Gemeinwohl.
- Welches Gewicht den beiden Komponenten zukommt, hängt von der Persönlichkeit und Rolle des Entscheidenden und von der Art der Entscheidung selbst ab. Außerdem können die Vorstellungen über den Inhalt des Gemeinwohls sehr verschieden sein (10).

Um nun aus der Vielfalt der Einzelmotive einige Gesetzmäßigkeiten der wirtschaftspolitischen Willensbildung herauslösen zu können, sei im folgenden davon ausgegangen, daß sowohl die Staatsbürger als auch die Politiker in einem hohen Maße im Eigeninteresse handeln. Genauer:

- Viele Staatsbürger sind geneigt, ihre politischen Sympathien und Antipathien von ihrem wirtschaftlichen Befriedigungsniveau abhängig zu machen 1).
- Der Politiker hat zwar bestimmte Vorstellungen über ein Gemeinwohl - er muß seine Handlungen jedoch in erster Linie so ausrichten, daß er zu Macht und Ämtern gelangt bzw. sich in diesen behaupten kann. Es soll darum unterstellt werden, daß der Politiker nach dem Stimmenmaximierungsprinzip verfährt.

Eine solche Arbeitshypothese stellt zwar eine erhebliche Simplifizierung dar, jedoch ist durchaus denkbar, daß sich mit ihrer Hilfe gewisse politische Verhaltensweisen ähnlich gut oder schlecht erklären lassen, wie wirtschaftliches Verhalten mit dem Gewinnmaximierungsprinzip.

Dieser Gedanke ist allerdings nicht neu. Er findet sich bereits bei SCHUMPETER 2) und wurde später von DOWNS (9) und HARDING (15) u.a. aufgegriffen und zu einer geschlossenen Theorie entwickelt. HARDING (15, S. 81) unterstellte: "Zur Befriedigung des Kollektivbedarfs wird die Regierung diejenige Kombination von Staatsausgaben und Steuern wählen, von der sie erhofft, daß sie ihr die meisten Stimmen der Wählerschaft eintragen wird."

In der Tat lassen sich einige Analogien zwischen dem politischen und dem ökonomischen Verhalten ziehen: Sowohl Politiker als auch Unternehmer müssen in ihrem Verhalten einmal das Vorhandensein der Konkurrenz und zum anderen die Wünsche der Wähler bzw. Konsumenten berücksichtigen; d.h. es herrscht Wettbewerb, wobei allerdings die Analogie Politiker - Unternehmer sehr viel besser gelingt als die Analogie Wähler - Konsument (7). Der Wettbewerbsmechanismus hat in beiden Fällen auch Schwächen, denn sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft

1) z.B. stellte K. LIEPELT (24, S. 259) für 1966/67 fest: "Es dürfte daher durchaus gerechtfertigt sein, wenn man von der Annahme ausgeht, daß etwa die Hälfte der Sympathiegewinne der NPD auf die veränderten Wirtschaftserwartungen zurückzuführen ist."

2) J. SCHUMPETER (29, S. 448) schreibt: "Aber um zu verstehen, wie die demokratische Politik dem sozialen Ziel dient, müssen wir von dem Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenbei erfüllt wird - im gleichen Sinne, wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profit ist."

- kann der Wettbewerbsgrad unterschiedlich stark sein,
- gibt es Unterschiede zwischen individuellen und sozialen Grenzkosten (Externitäten), die zu einem ineffizienten Einsatz der Ressourcen führen (z.B. Wahlkämpfe in der Politik),
- wird Verschwendung durch hohen Werbeaufwand betrieben,
- herrschen unvollkommene Information, Risiko und Unsicherheit, was u.a. dazu führt, daß kurzfristiger Nutzen sehr viel höher bewertet wird als langfristiger Nutzen, der weniger sicher ist.

Welche Faktoren sind nun in der Agrarpolitik wirksam? Das offensichtliche Ergebnis des agrarpolitischen Wettbewerbsmechanismus besteht darin, daß in fast allen westlichen Ländern eine relativ kostspielige Agrarpolitik betrieben wird, obwohl die Agrarbevölkerung zumeist nur einen sehr geringen Teil der Gesamtbevölkerung stellt. Warum läßt die große Mehrheit der außerlandwirtschaftlichen Bevölkerung eine solch weitreichende Unterstützung einer Minderheit zu?

Zur Klärung dieser Frage seien fünf Thesen zur Diskussion gestellt (vgl. auch 11, 1):

1. Das Wahlverhalten vieler Staatsbürger ist vom Grad ihrer wirtschaftlichen Zufriedenheit abhängig.
2. Agrarpolitik kann das wirtschaftliche Befriedigungsniveau der Agrarbevölkerung sehr stark beeinflussen; sie hat aber nur einen geringen Effekt auf die wirtschaftliche Zufriedenheit der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, weil (a) die Kosten der Agrarpolitik sich auf eine sehr viel größere Kopfzahl verteilen, (b) der nichtlandwirtschaftliche Bürger über den Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und seiner wirtschaftlichen Lage kaum informiert ist und (c) weil eine mögliche Unzufriedenheit durch die ständige Steigerung der Realeinkommen überdeckt wird.
3. Aus 1. und 2. folgt, daß agrarpolitische Maßnahmen
 - empfindliche Reaktionen im Wahlverhalten der Agrarbevölkerung und
 - weitgehende Indifferenz in der übrigen Bevölkerung auslösen wird.
4. Die landwirtschaftliche Bevölkerung reagiert auf Förderungsmaßnahmen bzw. ihre Unterlassung stärker als andere Minderheiten. Dies liegt daran, daß die Realeinkommen der Landwirtschaft gegenüber anderen Sektoren und Gruppen zurückgeblieben sind und deshalb die Bereitschaft, die Stimmenabgabe von der wirtschaftlichen Lage abhängig zu machen, in ihr besonders weit verbreitet ist.
5. Die nach dem Stimmenmaximierungsprinzip kalkulierenden Politiker werden also bei einer Politik der Agrarstützung relativ mehr Stimmen als bei einer Politik des laissez-faire im Agrarsektor zu erwarten haben. Sie werden die Politik der Agrarstützung allerdings nur so weit ausdehnen, bis eine bestimmte Fühlbarkeitsschwelle bei einer genügend großen Anzahl von nichtlandwirtschaftlichen Wählern erreicht ist. Wird diese Schwelle überschritten, so riskiert die Partei mehr Stimmenverluste im außerlandwirtschaftlichen Bereich als Stimmengewinne aus der Landwirtschaft.

Sind die so weit angeführten Hypothesen einigermaßen realistisch, so

können sie in grober Form 1) als hinreichende (aber nicht als notwendige) Bedingungen für die generelle Tendenz zur Agrarstützung in einer Demokratie dienen. Sie haben keinen normativen Charakter, sondern stellen nur einen Erklärungsversuch dar und der Beweis für die Realitätsnähe der Annahmen müßte erst noch in demoskopischen Analysen erbracht werden. Weiterhin soll auch kein Werturteil darüber erfolgen, ob das Ergebnis des demokratischen Wettbewerbsmechanismus gut oder schlecht ist. Das hängt von der individuellen Präferenzordnung ab.

Wir wollen jetzt mit der Analyse einen Schritt weitergehen und fragen, welche agrarpolitische Maßnahmen bevorzugt zum Einsatz gelangen. Um jedoch den Rahmen des Beitrages nicht durch eine Diskussion der ökonomischen und politischen Wirkungen des agrarpolitischen Instrumentariums zu sprengen, seien nur noch zwei Thesen allgemeiner Art aufgestellt:

1. Preispolitische Maßnahmen (das sind solche, die eine Agrarstützung durch außerfiskalische Umleitungen im volkswirtschaftlichen Kreislauf bewirken) werden finanzpolitischen Maßnahmen vorgezogen, die in erster Linie durch öffentliche Haushalte finanziert werden müssen 2).
2. Kurzfristig einkommenswirksame Maßnahmen werden langfristigen Maßnahmen vorgezogen.

Zu 1.: Die Präferenz für preispolitische Instrumente, von denen als wichtigster Vertreter der Außenhandelsschutz zu nennen ist, läßt sich folgendermaßen erklären: Die Kosten der Preispolitik (z.B. des Außenhandelsschutzes) verteilen sich sowohl auf ausländische Produzenten als auch auf inländische Konsumenten. Der Kostenanteil, der auf die letztere Gruppe entfällt, wird breit gestreut und hat pro Kopf der Bevölkerung einen genügend kleinen Umfang, so daß er die Wahlentscheidung des Staatsbürgers kaum beeinflußt. Müssen die finanziellen Mittel für die Agrarstützung dagegen den öffentlichen Haushalten entnommen werden, so konkurrieren sie dort um andere Verwendungszwecke - z.B. um gezielte Maßnahmen zur Gewinnung anderer Wählerstimmen. Vorausgesetzt, daß der politische Nutzenentgang einer finanzpolitischen Agrarstützung höher eingeschätzt wird als die handelspolitischen Nachteile und Stimmenverluste einer Preispolitik, wird der letzteren die Priorität eingeräumt.

Zu 2.: Die Vorliebe der Politiker für schnell wirksame Maßnahmen ist schon häufig kritisiert worden (27, S. 52). Sie stellt vermutlich das Hauptproblem der Agrarstützungspolitik in einer Demokratie dar (26, S. 441). Die Ursache hierfür dürfte in den Verhaltensweisen vieler Wähler liegen, die ihre Stimmenabgabe von ihrem augenblicklichen wirtschaftlichen Befriedigungsniveau abhängig machen und die Erwartungen für die Zukunft in erster Linie an der augenblicklichen Situation messen. Die langfristigen Wirkungen einer Politik sind unbekannt und werden darum kurzfristig nicht honoriert. Da der Politiker eine langfristig ausgerichtete Politik nur unter der Nebenbedingung

-
- 1) Weitgehende Modellüberlegungen müßten auch die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Verbände, Parteien und Bürokratien berücksichtigen (siehe z.B. 12).
 - 2) Die Definition preispolitischer und finanzpolitischer Instrumente erfolgt in Anlehnung an O. STRECKER (30).

ausführen kann, daß er seine politische Unterstützung kurzfristig nicht verliert, wird er kurzfristige Maßnahmen auch dann bevorzugen, wenn er weiß, daß die langfristigen Probleme dabei verschärft werden. Selbst bessere ökonomische Einsichten auf seiten der Politiker würden grundsätzlich nichts an dem Tatbestand ändern, daß der demokratische Wettbewerbsmechanismus zu einer tendenziellen Überbewertung kurzfristig erzielbaren Nutzens führt. Es ist wahrscheinlich unangebracht, hier nach Schuldigen zu suchen. Die Akteure sind dem politischen Wettbewerbssystem in ähnlicher Weise unterworfen wie der Mengenanpasser der vollkommenen Konkurrenz. -

Was kann man nun als Wissenschaftler tun, wenn man mit solchen Ergebnissen der Agrarpolitik nicht einverstanden ist und wenn man Agrarpolitik für eine viel zu ernste Sache hält, "als daß man sie den praktischen Agrarpolitikern allein überlassen kann"? (26, S. 443) Das vorher skizzierte Entscheidungsmodell bietet auch hier zwei theoretische Ansatzpunkte:

1. Man kann den Politiker mit mehr Wissen über den Verlauf der agrarpolitischen Transformationsfunktion versorgen.
2. Man kann darüber hinaus auch noch auf seine Präferenzordnung einwirken.

Zu 1.: Beschränkt sich die wissenschaftliche Beratung der Politik auf den Bereich der "Technologie", so hat dies den Vorteil, daß hierbei ein Minimum an Werturteilen erforderlich ist (36). Zwar werden

- durch die Grundsatzentscheidung, überhaupt eine Beratung durchzuführen,
- durch die notwendige Vorauswahl unter den zu untersuchenden Instrument- und Zielvariablen
- sowie durch die Frage, bei welchem Sicherungsgrad man bereit ist, bestimmte Aussagen zu wagen,

subjektive Urteile verlangt; sie halten sich jedoch zumeist innerhalb von Toleranzgrenzen, die mit der Forderung nach Objektivität noch vereinbar zu sein scheinen. Ist man wie GIERSCH (28, S. 442) der Meinung, daß unter den Politikern ein ökonomischer Bildungsnotstand herrscht, so bietet der rein technologische Ansatzpunkt der wissenschaftlichen Beratung noch ein reiches Betätigungsfeld.

Zu 2.: Die Beschränkung auf technologische Beratung mag jedoch manchen Wissenschaftler nicht voll befriedigen, da selbst vollkommenes ökonomisches Wissen nicht garantiert, daß der politische Wettbewerbsmechanismus "vernünftige" Entscheidungen erbringt. Will man also weiteren Einfluß auf die Politik ausüben, so kann man den Politikern konkrete Empfehlungen geben. Hierbei muß man sich jedoch darüber voll im klaren sein, daß eine Empfehlung zwangsläufig auch eine Parteinahme impliziert. Zwar wird man immer dann eine weitgehende Zustimmung oder zumindest wenig Widerspruch erwarten können, wenn man eine Politik empfiehlt, die sich einem Pareto-Optimum annähert. Jedoch gibt es andererseits wieder viele verschiedene pareto-optimale Zustände, die je nach Interessenlage unterschiedlich beurteilt werden. Eine empfehlende Wissenschaft wird also kaum darum herumkommen, gewisse normative Vorstellungen über ein Gemeinwohl zu entwickeln, und sie wird dann ihre Aufgabe so verstehen müssen, neben der Vermittlung technologischen Wissens auch die möglicherweise schiefen, nach Popularität schielenden Präferenzordnungen der Politiker zu kritisieren und stärker an diesem Gemeinwohl auszurichten. Ob man sich aber in dieser Weise in die politische Arena begeben will, ist letztlich eine Entscheidung, die der Wissenschaftler mit sich selbst, also mit seiner Rolle als Staatsbürger, ausmachen muß.

Literatur

- 1 BERNHOLZ, R.: Economic Policies in a Democracy. *Kyklos* 19 (1966) S. 48 - 80.
- 2 BLACK, D.: The Unity of Political and Economic Science. *The Economic Journal* 60 (1950) S. 506 ff.
- 3 BRANDES, W.: Spezialprobleme der linearen Programmierung. In: *Quantitative Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus*. München, Basel, Wien 1967.
- 4 BRAYBROOKE, D. and C. LINDBLOHM: *A Strategy of Decision*. New York 1963.
- 5 BUCHANAN, J.M.: An Individualistic Theory of Political Process. In: D. EASTON, ed.: *Varieties of Political Theory* (1966) S. 25 ff.
- 6 DERS.: Politics, Policy, and the Pigovian Margins. *Economica N.S.*, Vol. 29 (1962) S. 17 ff.
- 7 DERS.: Individual Choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy* 62 (1954) S. 334 ff.
- 8 CURRY, R.L. and L.C. WADE: *A Theory of Political Exchange. Economic Reasoning in Political Analysis*. Englewood Cliffs (1968).
- 9 DOWNS, A.: *An Economic Theory of Democracy*. New York 1957.
- 10 DERS.: The Public Interest: Its Meaning in a Democracy. *Social Research* 29 (1962) S. 1 ff.
- 11 DERS.: Why the Government Budget is too small in a Democracy. *World Politics* 12 (1960) S. 541 ff.
- 12 DERS.: *Inside Bureaucracy*. Boston 1967.
- 13 FLATHMAN, R.A.: *The Public Interest. An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*. New York, London, Sidney 1966.
- 14 FREY, B.S.: Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie. *Ztschr. f.d.ges. Staatswissenschaft* 126 (1970) S. 1 ff.
- 15 HARDING, F.O.: *Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit*. Freiburg i.Br. 1960.
- 16 HARSANYI, J.C.: Measurement of Social Power for N-Person Reciprocal Power Situations. *Behavioral Science* 7 (1962) S. 81 ff.
- 17 HERDER-DORNREICH, P.: *Der Markt und seine Alternativen in der freien Gesellschaft. Ökonomische Theorie des Pluralismus*. Hannover, Wien, Freiburg 1968.
- 18 HOMANS, G.C.: Social Behavior as Exchange. *American Journal of Sociology* 63 (1958) S. 597 - 606.
- 19 HUTCHISON, T.W.: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomie in grundsätzlicher Betrachtung. *Schriften des Vereins für Socialpolitik*. NF Band 29 (1963) .
- 20 ILCHMANN, W.F. and N.T. UPHOFF: *The Political Economy of Change*, Berkeley, 1969.

- 21 JOCHIMSEN, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. Weltwirtschaftliches Archiv 94 (1967) S. 50 ff.
- 22 KLAUS, J.: Makroökonomische Wahlhandlungen - Modellüberlegungen zur Darstellung wirtschaftspolitischer Entscheidungen und Zielkonflikte. Ztschr. f.d.ges. Staatswissenschaft (1967) S. 95 - 113.
- 23 KRELLE, W.: Präferenz- und Entscheidungstheorie. Tübingen 1968.
- 24 LIEPELT, K.: Anhänger der neuen Rechtspartei. Ein Beitrag zur Diskussion über das Wählerreservoir der NPD. Politische Vierteljahresschrift 8 (1967) S. 259.
- 25 PLATE, R. und E. BÖCKENHOFF: Landwirtschaft bis 1980 und die Angebotskontingentierung. Agrarwirtschaft 19 (1970) S. 100 - 102.
- 26 SCHMITT, G.: Schlußbemerkungen. Das Dilemma der Agrarpolitik in der EWG. In: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. München 1969.
- 27 SCHNEIDER, H.K.: Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin 1967, S. 52 ff.
- 28 SCHNEIDER, H.K. (Hrsg.): Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung. Schriften des Vereins für Socialpolitik. NF Band 49 (1968) S. 421.
- 29 SCHUMPETER, J.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern 1946.
- 30 STRECKER, O.: Preis- und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik. In: Agrarpolitik in der EWG. München, Basel, Wien 1968, S. 275 ff.
- 31 THEIL, H.: Ökonomische Modelle und Wohlfahrtsmaximierung. In: G. GÄFGEN (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Köln, Berlin 1966.
- 32 TUDYKA, K.P.: Politische Ökonomie - ein Desiderat der Politikwissenschaft. Politische Vierteljahresschrift 10 (1969) S. 129 - 144.
- 33 WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER: Landwirtschaft bis 1980 - Agrarwirtschaft 19 (1970) S. 1 - 10.
- 34 DIES.: Landwirtschaft bis 1980. Zur vorstehenden Kritik von PLATE/BÖCKENHOFF. Agrarwirtschaft 19 (1970) S. 103 - 104.
- 35 WILDAVSKY, A.: Private Markets and Public Arenas. American Behavioral Scientist 9 (1965) S. 33 - 37.
- 36 ZIMMERMANN, H.: Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstänzen. Zeitschrift für Nationalökonomie 28 (1968) S. 305 - 340.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

- Band 3 Landentwicklung
Soziologische und ökonomische Aspekte
Herausgegeben von Prof. Dr. H. Kötter
123 Seiten, 13 Abbildungen.
- Band 4 Quantitative Methoden in den Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften des Landbaues
Herausgegeben von Prof. Dr. E. Reisch
458 Seiten, 38 Abbildungen.
- Band 5 Die Landwirtschaft in der volks- und
weltwirtschaftlichen Entwicklung
Herausgegeben von Prof. Dr. H.-G. Schlotter
233 Seiten, 16 Abbildungen.
- Band 6 Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG
Herausgegeben von Prof. Günther Schmitt.
Vergriffen.
- Band 7 Entwicklungstendenzen in der Produktion und im Absatz
tierischer Erzeugnisse
Herausgegeben von Prof. Dr. R. Zapf
490 Seiten, 42 Abbildungen.



BLV Verlagsgesellschaft mbH München

Prof. Dr. Earl W. Kehrberg, Prof. Dr. Erwin Reisch
Wirtschaftslehre der landwirtschaftlichen Produktion
2., überarbeitete Auflage. 318 Seiten, 105 Abbildungen,
Kunststoffeinband.

Allgemeines zur Wirtschaftstheorie der landwirtschaftlichen
Produktion - Die Produktionsfunktion - Die Grenzwertanalyse
- Die Kostenfunktion - Wirtschaftlichkeitsfragen der Pro-
duktionsmenge und der Betriebsgröße - Angebots- und Nach-
fragefunktionen des Einzelbetriebes - Die Beziehung
zwischen Standort, Intensität und Produktionsrichtung -
Der Wert unbeweglicher Produktionsfaktoren - Ansätze zur
Berücksichtigung der Unsicherheit und des Zeitfaktors -
Betriebswirtschaftliche Grundlagen der Produktionsplanung -
Die Produktionsfunktionsanalyse - Die lineare Optimierung -
Die nichtlineare Optimierung und andere mathematische
Planungsverfahren.

Prof. Dr. Roderich Plate
Agrarmarktpolitik

Band 1 Grundlagen
213 Seiten, 53 Abbildungen, Kunststoffeinfband.

Band 2 Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG
382 Seiten, 107 Abbildungen, Kunststoffeinfband.

In Band 1 werden Nachfrage, Angebot und Preis bei Agrar-
produkten sowie die Wirkungsweise des marktpolitischen
Instrumentariums dargestellt.

In Band 2 werden die im ersten Band dargestellten Erkennt-
nisse an der Entwicklung der Agrarmärkte und an der Agrar-
marktpolitik der BRD und der EWG in Anwendung gezeigt.



BLV Verlagsgesellschaft mbH München

