

Edgar Harsche

Gesellschaftspolitische Aspekte europäischer Agrarpolitik

Die europäische Agrarpolitik ist an ihrem Scheideweg angelangt. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die nationale und gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft wird immer undurchschaubarer. Mittlerweile hat sie eine solche Expansionsdynamik erreicht, daß sie mehr und mehr zu einer existentiellen Gefahr für den Fortbestand der Gemeinschaft wird. Darüber dürfte zwischen Politikern, EG-Bürokratie, wissenschaftlichen Fachleuten und Repräsentanten der Landwirtschaft weitgehend Einigkeit bestehen.

In der europäischen Agrarpolitik haben wir die anstehenden Probleme über mehr als zwei Jahrzehnte immer wieder vor uns hergeschoben. Heute haben wir nur noch die Wahl zwischen einem traumtänzerischen Weiterschreiten auf dem „grünen“ Weg in die baldige große Katastrophe und jenem Weg der nüchternen und sachlich-kritischen Orientierung an dem, was ökonomisch und politisch machbar und unter den gegebenen Bedingungen sozialetisch verantwortbar ist. Dieser letztere Weg wird zwar oft hart und bitter sein und agrarpolitischer Romantik wenig Raum lassen. Er ist aber der einzige, der mittel- und längerfristig den verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Partnern, die den zukünftigen Weg europäischer Agrar- und Ernährungspolitik gemeinsam beschreiten müssen, Zukunft zu bieten vermag.

Die westeuropäische Landwirtschaft als Teil einer vollindustrialisierten Gesellschaft

Im Verlauf von zwei Jahrhunderten ist die Gesellschaft Westeuropas zu einer Industriegesellschaft geworden. Die fabrikindustrielle Produktions- und Lebensweise wurde zum dominierenden Element europäischer Kultur und Gesellschaft. 84 v. H. aller in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft Erwerbstätigen sind abhängig Beschäftigte. Aus dem Europa der Bauern, Handwerker und Kleingewerbetreibenden des 18. Jahrhunderts ist mittlerweile ein Europa geworden, das mehr und mehr alle Strukturmerkmale einer vollindustrialisierten Gesellschaft aufweist. Was den agrarischen Teil dieser westeuropäischen Industriegesellschaft betrifft, so hat es gegenwärtig den Anschein, daß er um so mehr in die ökonomische und soziale Krise gerät und zum Existenzproblem einer Wirtschaftsgemeinschaft von 260 Millionen Europäern wird, je geringer sein

Anteil am Sozialprodukt der westeuropäischen Wirtschaft wird und je mehr der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen der Staaten Westeuropas abnimmt¹.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in den industriellen Arbeitnehmergesellschaften Westeuropas

	Abhängig Beschäftigte insges. in v. H. aller zivilen Erwerbstätigen 1979	Landwirtsch. Erwerbstätige in v. H. aller Erwerbstätigen 1979	Anteil d. Land- wirtsch. an der Bruttowert- schöpfung zu Marktpreisen in v. H. 1977
Europa 9	83,9	7,6	4,2
BR Deutschland	85,9	6,2	2,8
Frankreich	82,9	8,8	5,3
Italien	71,6	14,8	7,3
Niederlande	89,0	4,8	4,7
Belgien	83,3	3,2	2,4
Luxemburg	87,8	6,1	3,2
Ver. Königreich	92,4	2,6	2,4
Irland	73,3	21,0	17,7
Dänemark	83,8	8,3	6,4
Griechenland	48,6	30,8	16,8
Spanien	69,9	19,5	9,2
Portugal	64,6	30,6	14,5

Quelle: Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, 18. Aufl. Stat. Amt der Europäischen Gemeinschaften, 1980; Nationale Stat. Ämter.

Dies zwingt uns dazu, die zukünftige Rolle der Landwirtschaft in der europäischen Industriegesellschaft und die sich aus diesem Rollenwandel unausweichlich ergebenden Konsequenzen für den sozialökonomischen und sozialkulturellen Strukturwandel der europäischen Landwirtschaft neu zu überdenken. Jede Entscheidung über den zukünftigen Weg der europäischen Agrarpolitik wird damit viel weniger zu einer Entscheidung über den Fortbestand der Europäischen Gemeinschaft als vor allem zu einer Entscheidung über die zukünftige Rolle und Struktur der westeuropäischen Landwirtschaft in einer vollindustrialisierten Gesellschaft.

Angebotsdruck auf den Agrarmärkten der Industrienationen

Während noch zu Beginn des vorigen Jahrhunderts der englische Bevölkerungswissenschaftler Robert Malthus die Ansicht vertrat, daß die Menschheit

einem allgemeinen Hungertod entgegengehe, da die Zahl der Menschen schneller wachse als die Nahrungsmittelerzeugung, stehen die vollindustrialisierten Gesellschaften Europas und Nordamerikas heute vor dem Problem einer wachsenden *Nahrungsmittelüberproduktion*. Die moderne Technik hat die Landwirte der Industriegesellschaften in den Stand versetzt, den Bedarf der Industriebevölkerung mehr als hinreichend zu decken. Während weite Teile der Welt, obwohl dort 80 und mehr v. H. der Erwerbsbevölkerung mit der Agrarproduktion befaßt sind, trotzdem ständig vom Gespenst des Hungers bedroht sind, vermögen die modernen Industriegesellschaften heute ihren Bedarf an Agrarprodukten bereits bei einem Anteil der Landwirte an der Erwerbsbevölkerung von etwa 5 v. H. vollständig oder fast ausschließlich aus inländischer Produktion zu decken.

Für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation der Landwirtschaft hat dies die unausweichbare Konsequenz, daß sie in diesen hochentwickelten Industriegesellschaften in vielfältiger Hinsicht einem ständigen Anpassungsdruck ausgesetzt ist. Die Preis- und Einkommenselastizitäten der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarerzeugnissen sind gering. Die Bevölkerung der vollindustrialisierten Nationen steigt nur noch langsam an. Steigende Einkommensansprüche der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte können infolgedessen nur befriedigt werden, wenn die Zahl dieser landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ständig abnimmt. Ein hinreichender Ertrag des in der Agrarproduktion eingesetzten Kapitals kann nur gesichert werden, wenn der Einsatz dieses Kapitals rationeller gestaltet wird. Damit wird – zumal vor dem Hintergrund der Erweiterung der EG um neue Mitglieder – der Handlungsspielraum für eine zukünftige Agrarmarktpolitik der europäischen Staaten und der Europäischen Gemeinschaft immer enger².

Explosionsartige Steigerung der Ausgaben der europäischen Agrarpolitik

Die europäische Agrarpolitik ist zu einem „Faß ohne Boden“ geworden. Zwei Jahrzehnte lang hatte man versucht, die Strukturmängel der europäischen Landwirtschaft und ihr Hinterherhinken hinter der allgemeinen industriegesellschaftlichen Entwicklung Westeuropas durch Subventionen und Zahlungen zugunsten des Agrarsektors zu kompensieren. Mit Hilfe von „Marktordnungen“ hatte man den Landwirten Europas ein Erzeugerpreisniveau garantiert, das weit über den „Gleichgewichtspreisen“ für Agrarprodukte lag, und damit zwei Jahrzehnte lang einer großen Zahl von Grenzproduzenten Anreiz zur Beibehaltung ihrer Agrarproduktion geboten, denen man besser beim Übergang in eine nichtlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit geholfen hätte³. Dabei hatte man sich der Illusion hingegeben, mittels dieser Subventionszahlungen aus nationalen und ge-

meinsamen öffentlichen Haushalten könne man die aus der Vergangenheit überkommene „bäuerlich-familienbetriebliche“ Agrarstruktur Westeuropas weitgehend konservieren und unserer Landwirtschaft die Anpassung an die moderne Industriekultur und insbesondere an die fabrikindustrielle Produktionsweise ersparen.

Die Erfahrungen von zwei Jahrzehnten europäischer Agrarpolitik lassen keinen Zweifel daran, daß diese Illusion zu teuer für Europa geworden ist, denn mittlerweile sind die öffentlichen Ausgaben für die EG-Agrarpolitik bereits auf nicht weniger als 63,3 Mrd. DM im Jahr 1978 und auf schätzungsweise 90 Mrd. im Jahr 1980 angewachsen, die aus öffentlichen Haushalten für die Finanzierung der gemeinsamen und nationalen Agrarpolitik aufgewandt wurden⁴. Während die Zahl der in das Agrarmarktsystem der Europäischen Gemeinschaft integrierten landwirtschaftlichen Erwerbspersonen seit 1960 (trotz Erweiterung der EG um drei weitere Mitgliedstaaten) um knapp die Hälfte abgenommen hat, und die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe über 1 ha Nutzfläche sich im gleichen Zeitraum um knapp ein Drittel vermindert hat, versechsfachte sich der öffentliche Subventionsaufwand für die Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft von 1960 bis 1978.

Tabelle 2: Die öffentlichen Ausgaben für die Durchführung der Agrarpolitik der Mitgliedstaaten der EG und der Gemeinschaft in Mrd. DM, Zahl der landw. Erwerbspersonen in Mill. und Zahl der landw. Betriebe mit mehr als 1 ha landw. genutzte Fläche in Mill.

	1960	1967	1975	1977	1978
BR Deutschland	3,1	6,1	9,6	11,1	
Frankreich	4,0	8,4	14,1	17,1	
Italien	2,0	3,7	7,3	9,4	
Benelux	0,8	1,8	3,7	4,4	
Großbritannien u. Irland	—	—	9,8	11,6	
Dänemark	—	—	1,5	1,7	
	9,9	20,0	46,0	55,3	(63,3)
Zahl der landw. Erwerbspersonen in Mill.	17,0 (15,1)*	(11,1)*	8,8	8,3	8,1**
Zahl der landw. Betriebe mit mehr als 1 ha in Mill.	7,3 (6,7)*	(5,6)*	5,1	4,9	4,8

* EG der sechs Staaten

** 1979 = 7,8

Quellen: Zurek, a. a. O., 45; Stat. Bundesamt; Berichte der EG-Kommission über die Lage der Landwirtschaft; Kommission der Europäischen Gemeinschaften – Mitt. über Ldw., Nr. 65, Brüssel 1979 u. a.

Gleichzeitig hat sich der zusätzlich zu diesen Förderungsaufwendungen in Ansatz zu bringende Einkommensverzicht der öffentlichen Haushalte durch die

steuerliche Begünstigung der Landwirtschaft im Lauf von nur zwei Jahrzehnten mehr als verdoppelt und wird für das Jahr 1978 auf mehr als 6,5 Mrd. DM geschätzt⁶. Kamen im Jahr 1960 auf einen landwirtschaftlichen Betrieb mit 1 ha und mehr landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) etwa 1500 DM öffentliche Ausgaben und 450 DM Steuerbegünstigung, so waren es im Jahr 1978 je Betrieb etwa 13 000 DM Ausgaben und 1350 DM Steuerbegünstigung. Wurden 1960 je landwirtschaftlicher Erwerbsperson im Europa der Sechszehn 650 DM öffentliche Ausgaben aufgebracht und 200 DM Steuerverzicht geleistet, so waren es 1978 im Europa der Neun bereits etwa 8000 DM Ausgaben und 800 DM Steuerverzicht. Im Verlauf von nur zwei Jahrzehnten haben sich die von den öffentlichen Händen abzudeckenden Kosten der nationalen und gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft je landwirtschaftlichem Betrieb verzehnfacht und je landwirtschaftlicher Erwerbsperson fast verachtfacht. Auf den ha landwirtschaftliche Nutzfläche bezogen haben sich diese Kosten etwa verfünffacht. Bei Beibehaltung des derzeitigen Systems der europäischen Agrarförderung wäre ein Ende dieser in geometrischer Progression weiterwachsenden Subventionslawine nicht abzusehen. Schon heute hat jedoch die Belastung der nationalen Staatshaushalte und des gemeinsamen Haushalts der EG durch die Agrarförderung ein solch extremes Ausmaß angenommen, daß der Kollaps der EG-Agrarpolitik mangels Masse unmittelbar bevorzustehen scheint.

Politischer Widerstand gegen überhöhte Agrar- und Nahrungsmittelpreise

Zudem darf nicht übersehen werden, daß die Bürger der Staaten der Europäischen Gemeinschaft ja nicht nur die Steuerlast dieser nicht mehr finanzierbaren Agrarsubventionen zu tragen haben. Zu alledem kommt ja zugleich noch die sehr spürbare Belastung der europäischen Verbraucher durch das mittels des europäischen Agrarmarkordnungssystems künstlich angehobene höhere Agrarpreisniveau hinzu. Beispielhaft soll hier nur erwähnt werden, daß die Verbraucherpreise für Obst, Gemüse und Wein innerhalb der EG zwei- bis dreimal höher sind als in den bisher nicht an die EG angeschlossenen Mittelmeerländern. Während die Bauern Spaniens und Griechenlands trotz des in diesen Ländern niedrigen Preisniveaus für Obst, Gemüse und Wein ihre Produkte nur sehr schwer absetzen können, ist in den Industriegebieten Westeuropas eine Facharbeiterfamilie mit drei Kindern wegen der durch die EG-Agrarmarkordnung künstlich überhöhten Verbraucherpreise praktisch nicht mehr in der Lage, für ihre Kinder Obst und Frischgemüse zu kaufen.

Wie lange die Wähler der Industriestaaten Westeuropas noch willens sind, diese skandalöse und gegen jede soziale Gerechtigkeit verstößende Preisüberhöhung für lebenswichtige agrarische Produkte weiter hinzunehmen, das ist nur

noch eine Frage der Zeit – zumal in großen Teilen Westeuropas der von der Landwirtschaft gestellte Wähleranteil weniger oder kaum mehr als 5 v. H. der Gesamtwählerschaft beträgt und ständig weiter abnimmt. Zwar haben in der Vergangenheit spezifische parlamentarische Konstellationen in wichtigen Staaten der Gemeinschaft sowie die Tatsache, daß die Ausgabenpolitik der Brüsseler Agraradministration bis in die jüngste Zeit hinein lediglich zwischen den Regierungen der Gemeinschaft bzw. zwischen den zuständigen Ministerien ausgehandelt wurde und bis zur Wahl des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 praktisch keiner parlamentarischen Kontrolle unterlag, diese künstliche Überhöhung von Nahrungsmittelpreisen möglich gemacht. In jüngster Zeit wird jedoch sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit als auch in unseren Parlamenten ein zunehmender Widerstand gegen das bisherige System der europäischen Agrarpolitik bemerkbar.

Europäische Agrarmarktordnung und Agrarstruktur der europäischen Staaten

Auch wenn hier die Probleme und Konstruktionsfehler des Systems der europäischen Agrarmarktordnung bzw. der gemeinsamen und nationalen Agrarpolitik der Staaten der Europäischen Gemeinschaft nicht im einzelnen diskutiert werden können, so sei doch auf folgendes hingewiesen:

Der Anteil der EG-Marktpolitik an den agrarpolitischen Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft ist im Verlauf von nur zwei Jahrzehnten von 21 v. H. im Jahr 1960 auf 51 v. H. im Jahr 1978 angestiegen. Im gleichen Zeitraum ging der Anteil der Strukturpolitik von 36 v. H. auf etwa 20 v. H. zurück⁷.

Der Anteil der Sozialpolitik an den agrarpolitischen Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft stagniert seit Bestehen der EG bei knapp 25 v. H. Dabei ist die agrarpolitische Absicherung insbesondere der kleinen und älteren landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer Familienmitglieder schon jetzt völlig ungenügend⁸, und mit fortschreitendem Wandel der agrarischen Strukturen wird eine hinreichende soziale Sicherung der Agrarbevölkerung und insbesondere auch der großen Zahl all derer, die in absehbarer Zukunft in allen Staaten der Gemeinschaft noch aus der Landwirtschaft ausscheiden müssen, immer dringlicher.

Überprüft man diese Entwicklung der Anteile der einzelnen Politiken an dem gesamten Kostenaufwand westeuropäischer Agrarpolitik in bezug auf die Frage, inwieweit ein Beitrag zu einer strukturellen Anpassung der Landwirtschaft der EG-Staaten an die Gegebenheiten der modernen Industriegesellschaft geleistet und eine konstruktive Eingliederung der europäischen Landwirte in die Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft dieses hochindustrialisierten Europa vorangetrie-

ben wurde, so kommt man zu einem ausgesprochen negativen Ergebnis. Zum Nachteil nicht nur der Völker Westeuropas, sondern vor allem auch zum Nachteil ihrer in der Agrarproduktion erwerbstätigen Minderheit wirkt diese bisherige europäische Agrarpolitik hier ausgesprochen blockierend, ja vielfach in extremer Weise konterkariierend.

Besonders bedenklich ist dabei weiterhin der Tatbestand, daß das derzeitige Agrarförderungssystem der EG so angelegt ist, daß die Höhe der Förderungsbeträge sehr extreme Unterschiede zwischen den einzelnen Partnerstaaten der Gemeinschaft aufweist. Die Differenz zwischen dem jeweils höchsten und niedrigsten länderspezifischen Wert der Aufwendungen für die Agrarförderung betrug nämlich 1977 je landwirtschaftlicher Erwerbsperson 10 000 DM und je landwirtschaftlichem Betrieb sogar 19 000 DM⁹. Die Agrarpolitik der EG begünstigt damit in recht krasser Weise die Landwirte jener Staaten und Regionen, die bereits eine relativ günstige landwirtschaftliche Betriebs- und Unternehmensstruktur und ein vergleichsweise günstiges landwirtschaftliches Einkommensniveau haben. Die Landwirte der Armenhäuser EG-Europas hingegen läßt man weiterhin in ihrem eigenen Saft schmoren. Die negativen regionalpolitischen Auswirkungen einer solchen Verfahrensweise liegen auf der Hand.

Die Agrarpreispolitik der „EG-Marktordnungen“ hat zwar das generelle Einkommensniveau der europäischen Landwirte künstlich angehoben. In den vollindustrialisierten Kernzonen des EG-Wirtschaftsraums kann gegenwärtig wohl von einer „Disparität“ des landwirtschaftlichen Einkommens im Verhältnis zu den Einkommen in den übrigen Wirtschaftsbereichen nicht mehr die Rede sein¹⁰. Die innerhalb der europäischen Landwirtschaft bestehende „interne Einkommensdisparität“ konnte jedoch mittels dieser „Politik der Marktordnungen“ keineswegs vermindert werden. Vielmehr verschärft sich durch sie das Gefälle zwischen den landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen genauso wie zwischen den großen und kleinen Betrieben, den gleichgroßen Betrieben unterschiedlicher Produktionsausrichtung und den Produkten unterschiedlichen Marktordnungs-Protektionsgrads zusehends¹¹. Die EG-Agrarmarktordnungen sind damit auf dem besten Weg, zu einem System von „Markt-Mißordnungen“ zu werden.

Das bisher praktizierte System europäischer Agrarpolitik ging von der Vorstellung aus, daß man einkommenspolitische Ziele primär über die Markt- und Preispolitik verwirklichen könne und daß es dafür im Grund nur eines entsprechenden Gefüges von europäischen Marktordnungen bedürfe. Es war die Konsequenz eines agrarpolitischen Konzepts, auf das sich die Regierungen der Mitgliedstaaten seinerzeit auf den Grundlagen der Verabredungen von Stresa geeinigt hatten. Strukturpolitische und sozialpolitische Fragen hatte man bewußt weitgehend ausgeklammert, indem man sich auf die vage Formel vom bäuerlichen Familienbetrieb als Leitbild europäischer Agrarpolitik beschränkte.

Aus dem EWG-Vertrag selbst wären jedoch, was die ordnungspolitische Gestaltung der europäischen Agrarproduktion betrifft, auch ganz andere, strukturpolitisch wesentlich differenziertere und elastischere Politiken ableitbar.

Nachdem das seinerzeit in Stresa grundlegende Konzept der Marktordnungen sich in wesentlichen Teilen als unbrauchbar erwiesen hat¹², stellt sich den politisch Verantwortlichen nunmehr die Aufgabe, tragbare Grundlagen für eine neue, der Zukunft verpflichtete europäische Agrarpolitik zu schaffen, die den Existenzbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Landwirtschaft angemessen ist, die Kultursachbereich einer vollindustrialisierten europäischen Gesellschaft zu werden beginnt. Bei ständig drohendem Überangebot von Agrarprodukten sind ein industriegesellschaftlichen Ansprüchen genügendes landwirtschaftliches Arbeitseinkommen und eine hinreichende Verzinsung des im Agrarbereich eingesetzten Kapitals nur über eine Politik der regional und sektoral differenzierten Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebs- und Unternehmensstrukturen an die Aufnahmefähigkeit der Nahrungsmittelmärkte einerseits sowie des Arbeitsmarkts und der Kapitalmärkte andererseits erzielbar, die durch adäquate sozialpolitische Hilfen zu ergänzen und abzusichern ist.

Wandel der Agrarstrukturen in den Industriegesellschaften Westeuropas

Zwar hat die Agrarpolitik der EG in der Vergangenheit eine bemerkenswerte strukturpolitische Enthaltsamkeit geübt – ein Tatbestand, der auch durch strukturpolitische Maßnahmen der nationalen Regierungen keineswegs aufgewogen wird, da diese sich ebenfalls in ihren Förderungsprogrammen am Leitbild des Familienbetriebs orientierten und deshalb nur begrenzte strukturverändernde Wirkungen zeigen konnten. Zudem bewirkten die strukturpolitischen Aktivitäten der EG – etwa im Rahmen der Modernisierungsrichtlinie 72/160/EWG – genau wie die meisten Agrarstrukturmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten weit mehr einen Aufbau zusätzlicher – nationaler – agrarischer Produktionskapazitäten als eine Anpassung der Betriebs- und Unternehmensstrukturen an die unter ständig steigendem Überangebot leidenden Nahrungsmittelmärkte der Gemeinschaft.

Trotzdem ist es in allen Mitgliedstaaten der EG vor dem sozialökonomischen Hintergrund einer mehr und mehr vollindustrialisierten Gesellschaft zu beträchtlichen Veränderungen der Agrarstruktur gekommen, indem insbesondere eine große Zahl von kleineren und mittleren bäuerlichen Betrieben die Landbewirtschaftung aufgaben, deren Wirtschaftsflächen von größeren landwirtschaftlichen Betrieben übernommen wurden.

Tabelle 3: Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der EG der neun Staaten nach Betriebsgrößenklassen in ha landwirtschaftlich genutzter Fläche 1970 und 1978 in 1000

	Betriebsgrößenklassen von ... bis unter ... ha LF					insgesamt
	1-5	5-10	10-20	20-50	50 und mehr	
1970	2429	1073	1075	840	283	5698
1978	2060	842	830	838	331	4901
1978 in v. H. von 1970	84,8	78,5	77,2	99,8	117,0	86,0

Quelle: Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hamburg, Berlin, 1974 und 1980).

Allein von 1970 bis 1978 hat in den neun Staaten der Gemeinschaft die Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit 1 ha und mehr Nutzfläche von 5 698 000 auf 4 901 000, d. h. um 14 v. H. des Bestands abgenommen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Betriebe mit 50 und mehr ha Nutzfläche um 17 v. H. zu. Wurden im Jahr 1970 nur 34,6 v. H. der landwirtschaftlich genutzten Fläche der EG der neun Staaten von Betrieben mit 50 und mehr ha bewirtschaftet, so waren es im Jahr 1978 bereits 43,2 v. H. Dabei wurde die Landwirtschaft aller Mitgliedstaaten der EG – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – von diesem betrieblichen Konzentrationsprozeß erfaßt.

Tabelle 4: Veränderungen der betrieblichen Strukturen der Landwirtschaft in den neun Staaten der Europäischen Gemeinschaft von 1970 bis 1978

	Anzahl der landw. Betriebe mit 1 ha und mehr LF	Flächenanteil der Betriebe mit 50 und mehr ha LF		Erwerbstätige in Land- wirtschaft, Forstwirt- schaft und Fischerei
	1978 in v. H. von 1970	1970	1978	1978 in v. H. von 1970
BR Deutschland	78	12	19	75
Frankreich	79	36	44	68
Italien	94	33	32	79
Niederlande	82	9	14	89
Belgien	75	13	20	73
Luxemburg	73	14	34	77
Ver. Königreich	84	68	81	88
Irland	96	32	31	84
Dänemark	88	26	33	84
EG insgesamt	86	35	43	77

Quelle: Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, a. a. O.

Was für die betrieblichen Strukturveränderungen im Bereich des Produktionsfaktors Boden gilt, gilt in entsprechender Weise für die Produktionsfaktoren Besatzkapital und Arbeitskräfte. Auch bei ihnen ist es infolge einer fort-

schreitenden Anpassung der Agrarstruktur an industriegesellschaftliche Gegebenheiten zu beträchtlichen Veränderungen der Einsatzstrukturen gekommen. Während in der EG die Zahl der je 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche eingesetzten Schlepper von 26 im Jahr 1960 und 43 im Jahr 1970 auf 51 im Jahr 1977 zugenommen hat, ging gleichzeitig die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in allen Staaten der Gemeinschaft beträchtlich zurück. So nahm in der EG der neun Staaten die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei von 10 600 000 im Jahr 1970 auf 8 126 000 im Jahr 1978, d. h. um 23,3 v. H. ab.

Dabei ist dieser Wandel der sozialökonomischen Strukturen der Landwirtschaft in den industriellen Ballungszonen Westeuropas wesentlich weiter fortgeschritten als in den wirtschaftsschwachen Randzonen der EG. Während in den urbanindustriellen Kernräumen Westeuropas – etwa im Pariser Becken oder im Rhein-Main-Gebiet – die durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Betriebe pro Jahr etwa um 1 ha zunimmt und die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen in den vergangenen zwei Jahrzehnten weithin auf weniger als die Hälfte abgenommen hat, ist es in den Randzonen der EG noch kaum zu tiefgreifenden Veränderungen der Agrarstruktur gekommen. Während die Landwirtschaft der Kernregionen Westeuropas bei hohem Lohnniveau und hohem Kapitaleinsatz je Arbeitskraft mehr und mehr von der Familienarbeitsverfassung zur Lohnarbeitsverfassung übergeht, verharren die Landwirte der wirtschaftsschwachen Randzonen des europäischen Wirtschaftsraums noch weitgehend bei der traditionellen familienbetrieblichen Wirtschaftsweise, wobei man, wo immer dies möglich ist, vom Haupterwerbsfamilienbetrieb zum landwirtschaftlichen Nebenerwerb überzugehen versucht.

Der Wandel der Einsatzstrukturen der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und der sich daraus ergebenden Betriebs- und Unternehmensstrukturen erweist sich damit als Ergebnis eines regional unterschiedlich ausgeprägten Prozesses der Anpassung der Landwirtschaft an die Lebensbedingungen eines industriekulturell geprägten Wirtschaftsraums, der zumal in seiner regionalen Differenzierung durch staatliche Eingriffe nur begrenzt beeinflussbar ist. Nur eine europäische Agrarpolitik, die in ihren gesellschaftspolitischen Leitbildern diesem Tatbestand in hinreichender Weise Rechnung trägt, wird ihrer Aufgabe gerecht werden und zu Problemlösungen kommen können, die in demokratischen Industriegesellschaften politisch auf Dauer durchhaltbar sind und die landwirtschaftlichen Unternehmer in die Lage versetzen, zukunftsorientierte Betriebs- und Unternehmensstrukturen aufzubauen.

Die Agrarkultur als vollwertiger Kultursachbereich einer demokratischen Industriegesellschaft

Wie die Haushaltsprobleme der Europäischen Gemeinschaft zeigen, ist das bisherige System einer europäischen Agrarpolitik der Einkommenssicherung durch Marktordnungspreise an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit angelangt. Die Intensität der Auseinandersetzung über neue Grundlinien für eine künftige europäische Agrarpolitik nimmt zusehends heftigere Formen an. Dabei werden im einzelnen untereinander sehr divergierende Konzepte diskutiert. Häufig wird ein grundsätzlicher Systemwechsel gefordert, wobei man an die Stelle der gegenwärtigen Politik der Agrarprotektion durch überhöhte landwirtschaftliche Erzeugerpreise die direkte Einkommensübertragung an landwirtschaftliche Unternehmer setzen möchte¹³. Zumal aus ordnungspolitischer Sicht müssen jedoch gegen direkte Transferzahlungen an Landwirte schwerwiegende Bedenken grundsätzlicher Art vorgetragen werden.

Dies gilt insbesondere für eine auf die von den Unternehmen bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche abgestellte Einkommenssubvention. Über eine solche flächenbezogene Einkommensübertragung würden dem Staat bzw. der sozialen Gesamtheit einfachhin gleichsam schon dadurch Subventionskosten entstehen, daß innerhalb des Staatsgebiets Flächen dieser Art existieren – ein in vielfältiger Hinsicht sowohl wirtschaftlich wie vor allem gesellschaftspolitisch fragwürdiger Vorgang. Insbesondere würden diese flächenbezogenen Subventionskosten anfallen, ohne daß auch nur einigermaßen eindeutig klärbar wäre, inwieweit die landwirtschaftliche Bewirtschaftung dieser Fläche überhaupt einen Nutzen für die Allgemeinheit erbringt bzw. wie groß dieser Nutzen in etwa wäre. Direkte Einkommenstransfers als Mittel der Agrarpolitik sollten möglichst auf den Bereich der sozialen Sicherungspolitik beschränkt bleiben – etwa wenn Landwirte, die durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zur Aufgabe ihres Betriebs gezwungen wurden, über keine hinreichende Alterssicherung verfügen. Ansonsten sollte man sich davor hüten, durch einen radikalen Wechsel des agrarpolitischen Kurses oder auch durch sogenannte Mischsysteme das „agrarpolitische Unfugpotential noch zu vergrößern“¹⁴, zumal es mehr als zweifelhaft ist, ob ein solcher Systemwechsel, und insbesondere gilt dies für die Einführung einer flächenbezogenen Einkommensübertragung, uns von dem Problem der Agrarüberschüsse befreien würde. Vielmehr spricht vieles dafür, daß das Gegenteil der Fall wäre und ein solcher Systemwechsel in Richtung auf direkte Einkommenssubvention die Überschußproduktion noch fördern würde. Zudem würde die von einem solchen Systemwechsel ausgehende Verunsicherung der Betroffenen den notwendigen Wandel der Agrarstruktur mit größter Wahrscheinlichkeit über Jahre hin mehr oder weniger stark blockieren.

Nach Lage der Dinge wird uns nichts anderes übrigbleiben, als das bisherige

System der Marktordnungen zunächst einmal im Rahmen der bestehenden Haushaltsbegrenzungen der Europäischen Gemeinschaft auf Zeit weiterzuführen, wobei eine Ausweitung des Marktordnungs-Agrarhaushalts der EG etwa über das Veto einzelner Mitgliedstaaten verhindert werden könnte. Die damit gegebene Festschreibung der nominalen Agrarpreise – möglichst verbunden mit einer Korrektur allzu extrem verzerrter Preisrelationen – würde angesichts der allgemeinen Preissteigerungsraten der westeuropäischen Volkswirtschaften zu einer drastischen realen Senkung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise führen, deren angebotsreduzierende Wirkungen mittel- und längerfristig durch eine auf Marktausgleich ausgerichtete Umgestaltung der Agrarmarktordnungen¹⁵ zu ergänzen wären. Bei all dem sollte man jedoch bedenken, daß auch landwirtschaftliche Unternehmer ein Anrecht darauf haben, daß die Wirtschaftlichkeit der von ihnen getätigten Kapitaleinsätze nicht von heute auf morgen durch einen radikalen Kurswechsel der staatlichen Politik in Frage gestellt wird. Schon von daher sind dem Bestreben, einen grundsätzlichen Systemwechsel vorzunehmen, recht enge Grenzen gesetzt – von der faktischen Unmöglichkeit, ihn politisch auch durchzusetzen, sowie den vielfältigen Möglichkeiten des politischen Mißbrauchs¹⁶ und dem zusätzlichen Administrationsaufwand eines solchen Systems auf die Fläche bezogener direkter Einkommenssubventionen ganz zu schweigen.

Die Lösung der agrarpolitischen Probleme der Europäischen Gemeinschaft kann vielmehr nur in einem internen Strukturwandel der Landwirtschaft gesucht werden. Durch Überproduktion verursachte Einkommensenkungen kann man letztlich nur vermeiden, indem man die Überproduktion dadurch beseitigt, daß man den Einsatz von Arbeit und Kapital in dem betroffenen Produktionsbereich reduziert und rationalisiert¹⁷. Dabei geht es nicht um radikale staatliche Eingriffe in das agrarische Bewirtschaftungsgefüge im Sinn etwa einer staatskapitalistischen Agrargigantomanie. Notwendig ist vielmehr das Ausscheiden überzähliger Arbeitskräfte aus der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verbunden mit einer sinnvollen Fusion zu kleiner landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen zu Wirtschaftseinheiten, die von ihrer Größe, ihrer Kapitalstruktur, ihrer rechtlichen Verfassung und von der Form ihres Arbeitseinsatzes her den Anforderungen einer modernen vollindustrialisierten Gesellschaft gerecht zu werden vermögen.

Eine verantwortliche Agrarpolitik wird dabei dafür Sorge zu tragen haben, daß dieser notwendige Strukturwandel nicht einseitig auf dem Rücken allein derjenigen ausgetragen wird, die aus der Landwirtschaft ausscheiden müssen. Auch sie haben sicherlich einen berechtigten Anspruch auf Erhalt ihres Vermögens, ihrer Arbeitskraft, ihrer sozialen Sicherheit und ihrer gesellschaftlichen Ehre. Verzweiflung und Angst vor einem sozialen Abstieg als Folge der Aufgabe der Landwirtschaft hätten sonst verheerende Auswirkungen auf die berufliche Mo-

bilitätsbereitschaft all der Landwirte, deren Ausscheiden aus der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit für die Allgemeinheit sowohl wie für sie selbst sinnvoll, ja letztlich zwingend ist.

Unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen all dessen wird sein, daß wir uns von jeder Art spezifischer „Agrarmentalität“ lösen und endlich akzeptieren, daß Landbewirtschaftung genauso ein mit der Unterhaltsfürsorge befaßter Kultursachbereich ist wie jeder andere Bereich der Wirtschaft. Insbesondere ist eine rechtliche, marktpolitische oder steuerliche „Sonderbehandlung“ der Landwirte in einer vollindustrialisierten Gesellschaft auf Dauer kulturell, gesellschaftspolitisch und ökonomisch nicht mehr begründbar. Für romantisierende, nach rückwärts gerichtete Agrarideologien ist in unserer heutigen Welt kein Platz mehr. Wenn wir die Probleme der Agrarüberschüsse lösen und zugleich auch eine umweltgerechte Landbewirtschaftung und Landschaftspflege sicherstellen wollen, so schaffen wir dies im Industriezeitalter nur mit einem industriekulturellen Instrumentarium. Wir müssen endlich aufhören, die „Agrikultur als Kultursachbereich“ einer biologischen „Naturverbundenheit“ sowie den „Bauer“ seinem „Hof“ und die Landwirtschaftsfamilie dem Familienbetrieb zu opfern.

Im übrigen ist es unverkennbar, daß all der zivilisationsfeindliche, biologistische und antikapitalistische Dekadenzmythos, wie er ja bereits um die Jahrhundertwende unter Führung des ostdeutschen Großgrundbesitzes vom „Bund der Landwirte“ – einschließlich der dahinterstehenden antidemokratischen Mentalität – propagiert wurde¹⁸, leider heute in gewissen Erscheinungen der sogenannten „grünen“ Bewegung sowohl rechter wie linker Version fröhlich Urständ feiert. In einer vollindustrialisierten Gesellschaft sind jedoch Nahrungsmittelerzeugung und Landbewirtschaftung auf die Dauer nur nach industriekulturellen Gestaltungsprinzipien möglich. Daß wir uns damit auch den Gefahren und spezifischen sozialen Konflikten dieser Industriekultur ausliefern, steht außer Frage. Einer Gefahr begegnet man aber nicht dadurch mit Erfolg, daß man nach hinten schaut, sondern nur dadurch, daß man sie erkennt, mit einigem Mut annimmt und zu bewältigen versucht.

ANMERKUNGEN

¹ In den neun Staaten der EG ist die Zahl der landw. Erwerbspersonen von 17 Millionen im Jahr 1960 auf 8,1 Millionen im Jahr 1978 zurückgegangen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme von 4,3 v. H. Im Bereich der EG waren im Jahr 1978 nur noch 8,0 v. H. aller Erwerbspersonen in der Landwirtschaft erwerbstätig. 1950 betrug der Anteil der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei am Bruttoinlandsprodukt der BR Deutschland 10,3 v. H. Im Jahr 1976 waren es noch lediglich 2,9 v. H. (Bruttowertschöpfung). Der Anteil der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei an der Bruttowertschöpfung der EG (der neun) sank von 7,0 v. H. im Jahr 1965 auf 4,2 v. H. im Jahr 1978.

² EG-Erweiterung – Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Gutachten des wissenschaftl. Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Münster-Hiltrup 1980) 23.

³ DIW – Dt. Inst. f. Wirtschaftsforschung, Zur Reform der EG-Agrarpolitik, 1980, WB 49, S. 1.

⁴ E. C. Zurek, Zwei Jahrzehnte öffentliche Ausgaben für die gemeinsame und nationale Agrarpolitik. Die vorprogrammierte Misere (Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn 1980), 3 ff.

⁵ Ebd. 3.

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

⁸ So beträgt z. B. das landw. Altersgeld in der Bundesrepublik gegenwärtig 432,70 DM für Verheiratete und 288,70 DM für Alleinstehende – Beträge, von denen man auf keinen Fall leben kann. Zwar verfügen die meisten landw. Altersgeldempfänger noch über andere Einkommensquellen wie mietfreie Wohnung, Naturalbezüge, Pachteinahmen usw. Mit zunehmender Zahl der auslaufenden landw. Betriebe werden diese sonstigen Einkommensquellen der Bezieher landw. Altersgelder aber immer spärlicher fließen.

⁹ Zurek, a. a. O., Übersicht 11.

¹⁰ DIW, a. a. O., 2.

¹¹ Ebd. 2, 3.

¹² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81, Kap. 4: Agrarpolitik in Europa (Bonn 1980) 361.

¹³ So z. B. K. P. Krause, Warum Bauern einen Systemwechsel fürchten: FAZ, 23. 9. 1950.

¹⁴ G. Schmidt, Göttingen, Leserschrift in der FAZ, 4. 10. 1980.

¹⁵ Sachverständigenrat, a. a. O. 380.

¹⁶ Ebd. 376.

¹⁷ Dabei muß selbstverständlich auf jede Art von strukturpolitischen Maßnahmen verzichtet werden, von denen produktionssteigernde Wirkungen ausgehen könnten. Dies betrifft nicht nur landw. Produktionsbereiche, in denen Überschüsse vorhanden sind, sondern vor allem auch jede Form von selektiv angelegter „einzelbetrieblicher Förderung“ sog. „entwicklungsfähiger Betriebe“, die ja sowohl den Entscheidungsspielraum der als förderungswürdig befundenen landw. Unternehmen einengen als auch bei den nichtgeförderten verständliche Unzufriedenheit hervorrufen.

¹⁸ H. J. Puhle, Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus (Hannover 1977) 94 ff.