



## EG-Agrarpolitik und Ständestaat

### Titus Bahner

*Die EG-Agrarpolitik hat sich aus Vorläufern im Dritten Reich entwickelt und greift zurück auf mittelalterliche Ordnungsvorstellungen. Eine moderne Agrarpolitik müßte dagegen eine flexible Einbindung der Landwirtschaft in die Gesellschaft ermöglichen.*

Interventions-, Richt-, Ankaufs-, Rücknahme-, Produktions-, Erzeugermindest-, Grund-, Orientierungs- und Zielpreise sowie Lagerhaltungsbeihilfen, monatliche Preisaufschläge, An- und Verkaufsprämien werden jährlich vom EG-Ministerrat festgelegt: ein ungeheurer Verwaltungsaufwand. Dies alles geschieht, um Preise gegenüber einem Marktniveau zu erhöhen und damit „der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Versorgung sicherzustellen, und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen“ (EWG-Vertrag).

Man fragt sich: Wer kommt eigentlich auf diese Idee, den Preis zu erhöhen, um einer bestimmten Bevölkerungsgruppe in ihrem Einkommen zu helfen mithin den Preis als Steuerungsinstrument für politische Ziele zu benutzen? Es gäbe auch andere Wege: Man könnte etwa die Rahmenbedingungen des Marktgeschehens verändern und die Preisbildung freilassen.

Nun, die Idee stammt nicht von der Europäischen Gemeinschaft oder von der EG-Kommission; sie entstand 1933 im Zuge der Gründung des Reichsnährstands<sup>1</sup>. Damals wurden die ersten „Marktordnungen“ erfunden. Unter den Zielen speziell der Ernährungssicherung – Autarkie war das Ziel für das Deutsche Reich in der Ernährungswirtschaft – und der Einkommenssicherung bzw. der lebenslangen Absicherung der landwirtschaftlichen Betriebe entstand das Reichserbhofgesetz, das praktisch die existierenden Betriebe im Bestand sichern sollte.

### Die Anfänge der Marktordnungen

Die ganze Landwirtschaft wurde zusammengefaßt im Reichsnährstand, einer öffentlich-rechtlichen Zwangskörperschaft, die alles umfaßte, vom einfachen Landwirt bis hin zum Lebensmittelhandel. Im Rahmen dieses staatlichen „Monopolkonzerns“ gab es eine Preisbildung, die durch Marktordnungen gesteuert wurde. Es gab festgesetzte Preise, es gab aber auch festgesetzte Mengen, die man zu diesen festgesetzten Preisen abliefern mußte. Die Preise orientierten sich übrigens an den Interessen der Verbraucher, sie wurden niedrig gehalten.

In diesem Rahmen hat der Preis nicht die Funktion, dezentral anzuzeigen, wo etwas benötigt wird, sondern eine zentrale Lenkungsfunktion. Das hängt damit zusammen, daß im Grunde genommen der Reichsnährstand eine ständische Gesellschaftsorganisation war; es ging damals das Wort um von Lehrstand, Wehrstand und Nährstand. Darin lebte wieder auf, was im Mittelalter die Gliederung der Gesellschaft in Klerus, Adel und Bürgertum war. Diese drei Stände waren die Stütze der kaiserlichen Macht, mit ihnen mußten die Herrschaftsverhältnisse ausgehandelt werden. Die Bauern spielten in diesem Feudalsystem noch keine eigene Rolle.

Die französische Revolution 1789 entzündete sich an der unterdrückten Stellung des „Dritten Stands“, mit dem nun Bürger und Bauern gemeint waren, und endete damit, daß die ständische Ordnung abgeschafft und durch eine Ordnung ersetzt wurde, die auf der Vorstellung der allgemeinen und für alle gleichen Menschenrechte aufbaute. An die Parole „liberté, égalité, fraternité“ konnte später Rudolf Steiner mit der Sozialen Dreigliederung anknüpfen. Die Vorstellungen der neuen Gesellschaftsordnung verbreiteten sich im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts über weite Teile Europas und standen z. B. Pate bei der Bauernbefreiung aus der Lehnsherrschaft, die 1808 in Preußen begann.

Der Nationalsozialismus hatte nicht nur mit den allgemeinen Menschenrechten nichts im Sinn, er berief sich auch, wie der Name „Drittes Reich“ schon zeigt, auf die Tradition einer früheren, festfügten, eben ständischen Ordnung, die er wiederum „tausendjährig“ installieren wollte. Was aber im Mittelalter der Lebens- und Geistessituation der Menschen vielleicht angemessen war, konnte in der Geistessituation des 20. Jahrhunderts nur dämo-

Überarbeitete Fassung eines Referates, gehalten am 21.5.93 im Rahmen der Tagung: Auswege aus der Krise der Landwirtschaft, Freiburg

Dipl.-Ing. agr. Titus Bahner, Pommoissel 14, 21369 Nahrendorf, Jahrgang 1960, Landwirtschaftsstudium, Arbeit auf DEMETER-Betriebsgemeinschaft Hof Tangsehl und als freiberuflicher Extensivierungsberater in Schleswig-Holstein, z. Zt. Promotion in Wirtschaftswissenschaften an der Universität Witten-Herdecke.

nisch wirken, als soziales Gespenst, als unvollständig gestorbenes Relikt einer vergangenen Zeit. Denn eine ständische Gesellschaftsorganisation ist in ihrer vertikalen Gliederung, in ihrer Festschreibung der Position jedes Einzelnen durch Geburt oder Gesetz das Gegenbild einer Gesellschaft, die auf freier Selbstbestimmung der Einzelnen baut; besonders ist sie das Gegenbild der sozialen Dreigliederung<sup>2</sup>, einer dezentralen Gesellschaftsgliederung, die die drei Aspekte des Geistes, Rechts- und Wirtschaftslebens im Leben jedes Einzelnen in der Gesellschaft aufleben läßt.

*Eine ständisch gedachte Gesellschaftsorganisation brachte also die landwirtschaftlichen Marktordnungen hervor.* Wenn man weiß, wie stark die Probleme mit der Agrarpolitik bis heute die Europäische Gemeinschaft und die Stellung der Europäischen Gemeinschaft in der Weltwirtschaft bestimmen (Stichwort GATT), dann ahnt man, daß ein Rest dieses mittelalterlichen Ständestaates heute im Begriff ist, in der Gestalt der „Festung EG“ wieder aufzutauchen. Das wirkt in dieser Weise noch nach.

### **Anfänge der EWG**

Die Marktordnungen waren, makaber formuliert, eine Art Exportschlager im Deutschen Reich, denn sämtliche Gebiete, die im Laufe des Zweiten Weltkriegs erobert wurden, haben diese Marktordnungen in der Nachkriegsordnung in Form von Außenschutz und von administrativen Preisen übernommen, allerdings ohne den Überbau des Reichsnährstands (der in Deutschland bis 1949 existierte). Die junge Bundesrepublik begann, sobald es die Versorgungslage erlaubte, die landwirtschaftlichen Preise freizugeben und auf Eingriffe zu verzichten. 1953 gab es nur noch für Getreide und für Zuckerrüben Preisregelungen. Zur Gründung der EWG 1957 in den Römischen Verträgen kamen jedoch sechs Länder zusammen, Italien, Frankreich, die Bundesrepublik und die drei Benelux-Staaten, die früher eroberte oder verbündete Gebiete gewesen waren und alle diese landwirtschaftlichen Marktorganisationen hatten. Von daher war es kein besonderes Problem, in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in einer übergeordneten Form die Marktordnungen zu übernehmen. Für die Bundesrepublik wurden sie daher wieder eingeführt.

Man einigte sich in Bezug auf eine gemeinsame Agrarpolitik im EWG-Vertrag auf fünf Ziele, oben sind sie teilweise zitiert<sup>3</sup>, in denen im Grunde schon eine Preisbildung angelegt ist, die eine ausgleichende Funktion zwischen den Interessen der Landwirte und der Verbraucher herstellen will. Es ist in diesen Zielen nicht angelegt, daß die Preise niedrig sein müssen; es ist an eine Art ausgeglichenen Preis gedacht. Dennoch ist es auf jeden Fall ein administrativ gelenkter Preis.

Es war jedoch zu Anfang nicht beabsichtigt, die Preissteuerung als wichtigstes agrarpolitisches Instrument einzusetzen. Man war damals sehr optimistisch, daß man den Lebensstandard der Landwirte gewährleisten kann über

eine steigende Produktivität. Die Rahmenbedingungen dazu waren günstig, die Nachfrage hoch, die Europäische Gemeinschaft importierte Nahrungsmittel in großen Maßen, die natürlich mit Zollsätzen belegt wurden. Es gab nach dem Krieg eine Agrarbevölkerung von 20 bis 30 Prozent der Erwerbstätigen, sehr viel mehr als heute, und der starke Wirtschaftsaufschwung konnte im industriellen Bereich und dann in den Dienstleistungen alle ausscheidenden Arbeitskräfte aufnehmen. Die wirtschaftliche Zurückdrängung der Landwirtschaft, die ein Kennzeichen der Entwicklung hin zu einer modernen Gesellschaft ist, geschah ohne große soziale Spannungen. Es war über lange Zeit eine sich vom Einkommen her angleichende Entwicklung zwischen der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft möglich.

### **Der Mansholt-Plan**

1968, als alle Zölle auf Agrarprodukte innerhalb der EG abgebaut waren, waren Konzepte zur weiteren Entwicklung der Agrarpolitik gefragt. Der Agrarkommissar Sicco Mansholt, Holländer aus der Sozialistischen Partei, hatte einen Plan, der zwei einfache Ideen beinhaltete: Erstens, Verzicht auf die Preisregulierung und dadurch freie landwirtschaftliche Märkte; und zweitens Anreize für die Landwirte, aus der Produktion auszusteigen, so daß nur noch wenige übrigbleiben, die enorme Mengen produzieren und daher mit niedrigen Preisen leben können. Zwischen 1970 und 1980 sollte sich die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen in der EG nochmals halbieren, von insgesamt 10 Millionen auf 5 Millionen. Das hätte z. B. für Süddeutschland einer Betriebsgröße entsprochen von ungefähr 100 Hektar, also riesen-große Betriebe, die nur mit einem enormen Kapital- und Technikeinsatz zu bewirtschaften gewesen wären. Es gibt solche Betriebe inzwischen relativ verbreitet z. B. in den hochproduktiven Gebieten der Gemeinschaft im Pariser Becken, in England, in Schleswig-Holstein und natürlich in den neuen Bundesländern.

Der Mansholt-Plan ist eine Art Nullpunkt der Agrarkultur; er bedeutet die konsequente Ausrichtung der Agrarwirtschaft auf rein marktwirtschaftliche Kriterien unter den Konstellationen der kapitalistischen Marktwirtschaft, wie sie heute herrscht. Er war in dieser Form politisch nicht durchzusetzen, da er auf sehr großen Widerstand stieß. Doch stark abgeschwächt wurden bestimmte Maßnahmen aufgegriffen, z. B. die einzelbetrieblichen Förderungsprogramme, die bis Mitte der 80er Jahre die staatliche Förderung bestimmten und nach dem Gedanken des Mansholt-Plans auf überlebensfähige Betriebe ausgerichtet waren.

Drei Tendenzen führten dann zu großen Problemen ab Mitte der siebziger Jahre. Man kann sagen, Anfang der siebziger Jahre war noch eine relativ goldene Zeit für die Landwirtschaft. Die Landwirte verdienten ungefähr paritätisch zur übrigen Gesellschaft, wobei es natürlich schwierig ist, einen sinnvollen Vergleichspunkt zu haben, es gab jedenfalls Betriebsstrukturen,

mit denen eine landwirtschaftliche Familie wirtschaften und ihr Einkommen fristen konnte, natürlich mit starkem Kapitaleinsatz.

### **Krise der Agrarpolitik**

Mitte der 70er Jahre wurde ungefähr bei allen Produkten die Selbstversorgungsschwelle im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die inzwischen durch die Norderweiterung mit Dänemark, Großbritannien und Irland auf neun Staaten angewachsen war, überschritten. Das heißt, es mußten mehr und mehr Produkte auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Das führte zu immensen Kosten und letzten Endes zu der Situation, daß die Agrarpolitik Anfang der 80er Jahre nicht mehr finanzierbar erschien.

Hinzu kam ein starker Konjunkturbruch am Ende der 70er Jahre: viele ausscheidende Landwirte konnten nicht mehr von der Industrie aufgefangen werden, sie blieben stattdessen auf den Höfen und lebten von der Substanz. Der Strukturwandel hatte sich verlangsamt, aber die landwirtschaftlichen Einkommen stagnierten; die Differenz zu den Vergleichseinkommen (Einkommensdisparität) wurde immer größer. Parallel dazu wurde sich die Gesellschaft plötzlich der katastrophalen Auswirkungen der Intensivlandwirtschaft auf die Umwelt bewußt, die Umweltbewegung kam auf. Das war in der Europäischen Gemeinschaft von den Anfängen bis zu dieser Zeit nie ein Thema gewesen.

Als Notbehelf wurde 1983 die Milchquotierung erfunden, die darin bestand, Grenzen für die Produktionsmengen einzuführen, so daß wenigstens Milch und Butter nicht mehr auf dem Weltmarkt abgesetzt werden mußten. Es gab Bestrebungen, in Verbindung mit einer Flächenstillegung eine durchgehende Quotierung für fast alle Agrarprodukte durchzuführen. Bei der Milch ist eine Quotierung relativ einfach durchzuführen, weil jeder Liter über die Molkereien erfaßt wird, die man kontrollieren kann. Eine Quotierung z. B. im Getreidebereich dagegen würde kaum vorstellbare Kontrollen für die landwirtschaftlichen Betriebe bedeuten. Im Grunde ist das der wiederaufkommende ständische Gedanke gewesen: mit Preis- und Mengenfestsetzungen hat man alles im Griff.

Diese Entwicklung wurde nur dadurch verhindert, daß die EG-Kommission gegenüber den Agrarministern immer das Vorschlagsrecht hat: Sie schlug die Quotierung nicht vor, damit konnte sie auch nicht beschlossen werden.

### **Reformen: zu zaghaft**

Diese drei Tendenzen der 70er/80er Jahre, Kostenexplosion, Einkommensdisparität, Umweltbewegung machten nun deutlich, daß eine radikale Neubesinnung der Agrarpolitik nötig war. 1985 erschien das „Grünbuch“ der EG-Kommission, in dem die Kommission feststellte: die Agrarpolitik hat gemessen an den ursprünglichen Zielen versagt, sie kommt nicht mehr weiter

mit den Instrumenten, die sie gebaut hat; sie muß insbesondere die Frage der Einkommenssicherung anders angehen. Dann wurde der Gedanke entwickelt, die Einkommen nicht mehr nur über die Preise zu stützen, sondern dieses den Landwirten auf m. o. w. direkte Art zukommen zu lassen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch die Umweltfrage als eine neue Aufgabe für die Landwirtschaft explizit aufgenommen. Außerdem sollte die Landwirtschaft mehr im Zusammenhang mit der gesamten Wirtschafts- und Kulturentwicklung im ländlichen Raum und in den Regionen gesehen werden; eine neue Einbindung in die Gesellschaft auf der Basis neuer Aufgaben und Funktionen sollte sich entwickeln können.

Doch diese Gedanken und Vorschläge konnte die Kommission nicht beschließen, denn der Rat der Agrarminister macht die Beschlüsse. Anstatt die Landwirtschaftspolitik auf eine neue Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft abzustimmen, also vom ständischen Gedanken abzugehen, der die Landwirtschaft als isolierten Sektor sieht, verselbständigte und verengte sich die Politik in den Beschlüssen des Agrarministerrats auf das Ziel der paritätischen Einkommensentwicklung. Die Preise hatten ihr Gleichgewicht verloren und wurden nur noch im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Einkommen festgelegt; denn man hatte ja das Instrument der Preisstützung. Hätte man es nicht gehabt, hätte man sich etwas wirklich Neues einfallen lassen und eine neue Agrarpolitik entwickeln müssen. So kam es, daß über sieben Jahre bis 1992 de facto nichts passiert ist, obwohl die Kommission 1985 im Grünbuch einen sinnvollen Konzeptansatz präsentierte. Daß der Versuch der Einkommensstützung das Ziel bei weitem nicht erreichen konnte, wissen wir aus vielfacher bitterer Erfahrung auf den Höfen.

1986 erweiterte sich die Gemeinschaft noch um Portugal, Spanien und Griechenland. Mit dieser Süderweiterung wurde die Ungleichheit innerhalb der europäischen Landwirtschaft noch größer und damit auch die Notwendigkeit, Agrarpolitik so zu machen, daß sie verschiedenen regionalen Besonderheiten gerecht werden kann.

### **Reform der Agrarpolitik**

Im Mai 1992 schließlich einigte sich der Ministerrat auf eine Reform der Agrarpolitik, die die Vorschläge des Grünbuchs, an dem die Kommission zäh festzuhalten versuchte, stark verwässerte; einzig in zwei zentralen Punkten wurde eine gewisse Substanz beibehalten: Das ist der Ersatz der Preisstützung bei einigen Marktordnungen durch ertragsunabhängige Ausgleichszahlungen, und die Honorierung von Umweltleistungen in den flankierenden Maßnahmen. Die Unvollkommenheit der Reform war allen Beteiligten bewußt; lediglich als Einstieg in eine andere Agrarpolitik verdient die Reform diesen Namen.

Die Weiterentwicklung der Reform könnte nun Chancen bergen, zu einer Agrarpolitik zu gelangen, die eine wirklich freie Einbindung der Landwirt-

Literatur:

<sup>1</sup> DOEBEL, W., 1953: Zwei Jahrzehnte staatlicher Agrarpreisbildung. Berichte über Landwirtschaft 31, S.443-507

<sup>2</sup> Tagungsreihe „Individualität und soziale Verantwortung – Grundlagen und Praxis der Dreigliederung des sozialen Organismus“, Institut für Soziale Gegenwartsfragen, Stuttgart 1991/92

<sup>3</sup> PRIEBE, H. et al.: Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven. Baden-Baden 1984

schaft in die Bedürfnisse der modernen Gesellschaft z. B. auch nach Landschaft oder therapeutischer Arbeit ermöglicht und damit das ständische Privilegiendenken überwindet. Darauf will ich in einem weiteren Beitrag an dieser Stelle eingehen.