AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

Gerl, F.: Parteien, Exekutive, Parlament in der agrarpolitischen Willensbildung. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 203-221.

PARTEIEN, EXEKUTIVE, PARLAMENT IN DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

von

F. G e r l (†),

Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn

1	Agrarpolitik und agrarpolitische Willensbildung	203
2	Phasen des Willensbildungsprozesses	205
3	Die politischen Parteien in der agrarpolitischen 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 Wählerstimmen 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 Entscheidungen im Parlament	217
5.2.1	Die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages	218
5.2.2	Die Position der Landwirte in den Arbeitskreisen der Fraktionen und in den Bundestagsausschüssen	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, ... insoweit 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 Enthaltsamkeit 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 Einzelpersönlichkeiten 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 zwängt 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 n u r 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 Stimmenpotentials 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 stimmgewichtigen Sprechern des gesamten Berufsstandes. Sie können ein für alle Parteien sehr wesentliches "Stimmpaket" 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 Stimmpaket beeinflußten 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 eingeengt 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 Informanden 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 Entscheid 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 Dezisionsprozeß die Exekutive und am exekutiven Dezisionsprozeß 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 Interessenverbände 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 Ausschußüberweisung 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. EYNERN brauchen politische Parteien "Geld, Stimmen und Sachverstand" (v. EYNERN, 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 "Stimmpakets" 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 CDU/CSU % 2)	SPD	FDP	MdB % 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	9	14	10	12
darunter ltd. Angestellte	6	7	(1)	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 Gewerkschaftsangestellte 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" Agrarpolitik zum Einsatz gelangt, dürfte sich u.a. bereits aus der Altersstruktur 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 vertreten 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 vermittelt 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 berücksichtigt. Da bei der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der an sie herantretenden 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	Landwirte %
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	Landvolkhochschul-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 berufsständischen 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 räsonabler 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" Gestaltungswillen 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 HANSMEYER 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 Igeln, 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 Kräftespiel der Bundesrepublik, Tübingen 1970.

3 BETHUSY-HUC, V. Gräfin v.: Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962.

4 BÖCKSTIEGEL, K.H.: Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten 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 westdeutschen 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 Informationsdienste der CDU, Bonn 1965.

9 DEUTSCHE BAUERN-KORRESPONDENZ, Nr. 9 vom 15.5.1968.

10 DIECKERSHOFF, K.H.: Das Wahlverhalten von Mitgliedern organisierter Interessengruppen - dargestellt am Beispiel der Bundestagswahlen 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 Europäischen 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 Staatsrechtslehrer, 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 Landwirtschaft, 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, Hiltrup 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.