



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.*

Hanau, A.: Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung dargestellt am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG. 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. 304-332.

DER MECHANISMUS DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG
DARGESTELLT AM BEISPIEL DER GETREIDEPREISANGLEICHUNG
IN DER EWG

von

A. H a n a u , Göttingen

1	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 . . .	304
2	Spezielle Bedeutung des EWG-Vertrages für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland	307
3	Chronologische Darstellung des Zustandekommens des Beschlusses vom 15. Dezember 1964 zur Getreidepreisangleichung in der EWG . . .	310
4	Anlaß und Auftrag für das sogenannte Professorengutachten von 1962 sowie Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gutachterausschusses . .	313
5	Methode, Ergebnisse und Verbreitung des Gutachtens	316
5.1	Zur Methode	316
5.2	Ergebnisse	316
5.3	Verbreitung des Gutachtens	318
6	Durch das Gutachten ausgelöste Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes sowie einige kritische Betrachtungen zur agrarpolitischen Willensbildung im Fall der Getreidepreisangleichung in der EWG	320
6.1	Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes . .	320
6.2	Bundesregierung, Regierungsparteien und Bundestag	324
6.3	EWG-Kommission und Ministerrat	327
6.4	Weitere Beiträge zur agrarpolitischen Willensbildung	330
7	Welchen Beitrag lieferte das Gutachten zur agrarpolitischen Willensbildung bei der Getreidepreisangleichung in der EWG und welche Lehren können aus diesem Beispiel gezogen werden?	332

In meinen Ausführungen halte ich mich eng an das Thema:
Ich versuche am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG die damalige agrarpolitische Willensbildung zu verfolgen. Es handelt sich also um ein "historisches" Thema. Hieraus folgt:

1. Dies ist kein Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Preis- und Agrarpolitik in der EWG.
Ein solcher Beitrag würde eine umfassende agrarwirtschaftliche Analyse und Vorausschau aufgrund der gegenwärtigen Situation verlangen. Eine solche Aufgabe könnte wiederum nur von einem Sachverständigenrat und nicht von einem Einzelnen bewältigt werden.
2. Meine kritischen Betrachtungen über die damaligen Vorgänge besagen nichts über heutige Verhaltensweisen, etwa vom DBV, von den Parteien oder von der Bundesregierung. Im Gegenteil, der Lernprozeß hat schon einige Früchte getragen.

Wenn ich dennoch auf die alten Vorgänge zurückkomme, so aus dem einzigen Wunsche, daß wir alle aus den Erfahrungen lernen und uns weiterhin um bessere Lösungen bemühen.

1 Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 1)

Obwohl der EWG-Vertrag die Wirtschaft der Mitgliedsländer zum Gegenstand hat, so ist er doch nicht in erster Linie aus wirtschaftlichen, sondern vor allem aus politischen Motiven geschlossen worden. Dem Vertrag liegt die Konzeption zugrunde, daß die Mitgliedsländer nur durch ein enges Zusammenwirken den politischen und wirtschaftlichen Aufgaben, Schwierigkeiten und Fährnissen in der Zukunft gewachsen sein werden. Die Bundesrepublik Deutschland im besonderen suchte möglichst enge Verbindungen mit den europäischen Nachbarn, um aus der durch nationalsozialistische Gewaltherrschaft, Krieg und Kriegsfolgen herbeigeführten politischen Isolierung herauszukommen und ihrem guten Willen zu harmonischer Zusammenarbeit konkreten Ausdruck zu geben.

Abgesehen von unterschiedlichen Meinungen über das Wesen und die Erreichbarkeit einer politischen Union sehen alle Mitgliedsländer - die originären sechs und die potentiellen - in der Wirtschaftsunion ein wirkungsvolles Instrument zur Produktivitätssteigerung und Wohlförderung. Die wirtschaftliche Integration spornt zu größeren Leistungen an, weil von ihr die günstigen Auswirkungen des Wettbewerbs, der Spezialisierung und der Massenproduktion verstärkt werden. Diese günstigen Auswirkungen kommen auf längere Sicht allen Ländern der Gemeinschaft, die sich diesen Aufgaben stellen, zugute. Dessen ungeachtet können aber einzelnen Wirtschaftszweigen, die mit der Bildung eines Gemeinsamen Marktes verstärktem Wettbewerb mit Preisdruck ausgesetzt werden, zunächst fühlbare Nachteile erwachsen.

Allerdings - und das wird im europäischen Wunschenken leicht übersehen - ist eine Zusammenfügung so bedeutender wirtschaftlicher Kapazitäten und Potentiale nicht ohne Problematik für das Verhältnis einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft zu den Drittländern außerhalb der Gemeinschaft. Die Mitgliedsländer der EWG haben mit den europä-

1) In Kraft getreten am 1. Januar 1958.

schen und außereuropäischen Drittländern mehr oder weniger intensive Handelsbeziehungen und außerdem besondere Verantwortung im Handel mit den Entwicklungsländern. Darüber hinaus bestehen politische Bindungen und Schutzabkommen, die unter handels- und wirtschaftspolitischen Diskriminierungen leiden und Beeinträchtigungen erfahren könnten.

Nicht zuletzt haben die Drittländer aus dem "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) vertragliche Rechte, die nicht ignoriert werden können. Hiernach ist z.B. eine regionale Zoll- oder Wirtschaftsunion nur dann GATT-konform, wenn ihr Außenhandelsschutz nicht höher ist als der vor dem Zusammenschluß. Ich erinnere an den sogenannten Hähnchenkrieg, der darin bestand, daß die USA die Verstärkung der Schutzmaßnahmen der EWG gegen Hähncheneinfuhren aus Drittländern aufgrund einer GATT-Regelung mit Zollerhöhungen für bestimmte Industriegüter einfuhren aus EWG-Ländern beantworteten konnten. Die Mitgliedsländer sind somit auf die Zustimmung, zumindest auf die Duldung der EWG seitens der Drittländer bzw. des GATT angewiesen und müssen unter allen Umständen der Entstehung von Handelskriegen vorbeugen. Hieran ist besonders auch die Bundesrepublik Deutschland interessiert.

Der EWG-Vertrag selbst enthält demgemäß im Artikel 110 des Kapitels 3 im Hinblick auf die Handelspolitik die folgende Richtlinie:

"Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.

Bei der gemeinsamen Handelspolitik werden die günstigen Auswirkungen berücksichtigt, welche die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen dieser Staaten haben kann."

Daß der Artikel 110 nicht nur ein Lippenbekenntnis sein sollte, sondern als eine ernst zu nehmende Richtschnur des EWG-Vertrages zu gelten hat, wurde später noch durch folgenden Vorgang unterstrichen: Die Verordnung Nr. 46/64/EWG des Rats vom 30. April 1964 sah vor, in die Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen (VO 19, 20, 21, 22, 23) je einen Artikel aufzunehmen, wonach den in den Artikeln 39 - Ziele und Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik - und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen sei 1). Diese Bestimmung wurde dann auch in die 1967 erlassenen neuen Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen aufgenommen. So heißt es z.B. im Artikel 29 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide 2): "Bei der Durchführung dieser Verordnung ist zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages genannten Zielen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen". Da die Regierungen und Parlamente der Vertragsländer der EWG sich ihres lebenswichtigen wirtschaftlichen und politischen Interesses am wachsenden zwischenstaatlichen Güteraustausch und an einer Vermeidung von Handelskonflikten bewußt waren, haben sie diesem Interesse in mannigfacher Weise Rechnung zu tragen gesucht. Dabei konnten sie von vornherein darauf hinweisen, daß ein durch die Wirtschaftsgemeinschaft gefördertes Wachs-

1) "Amtsblatt", Nr. 72 vom 9. Mai 1964, S. 1141/64.

2) "Amtsblatt", Nr. 117 vom 19. Juni 1967, S. 2280/67.

tum der beteiligten Volkswirtschaften nicht nur den Güteraustausch zwischen den Teilnehmerländern beträchtlich erhöhen, sondern direkt und indirekt auch auf die übrige Welt ausstrahlen würde, u.a. durch größere Bezüge von Rohstoffen für die Industrie sowie von Nahrungs- und Genußmitteln (namentlich tropischer und subtropischer Herkunft), aber auch von industriellen Fertigwaren und nicht zuletzt auch durch vermehrten Reiseverkehr.

Diese Erwartung steigender Einfuhren aus Drittländern hat sich in weitem Umfang erfüllt, wobei jedoch solche Agrargüter der gemäßigten Zone ausgenommen sind oder in Zukunft ausgenommen sein werden, die bei stagnierendem oder nur noch mäßig steigendem Verbrauch im Wirtschaftsgebiet der EWG reichlich oder gar überreichlich produziert werden.

Die Ausführung des EWG-Vertrages war in der Tat auf eine liberale Handelspolitik gerichtet (ausgenommen der Agrarsektor). Dementsprechend wurden der gemeinsame EWG-Zolltarif gegenüber Drittländern maßvoll gestaltet und für die 1967 abgeschlossene Kennedy-Runde im Rahmen des GATT beträchtliche Zollermäßigungen angeboten und bewilligt. Den Entwicklungsländern wurden darüber hinaus gewisse Einfuhr-erleichterungen gewährt.

Im EWG-Vertrag ist vorgesehen, daß die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhalten, der Gemeinschaft assoziiert werden (Artikel 131). Dies hat u.a. zur Folge, daß die Zölle bei der Einfuhr von Waren aus diesen Ländern in die Mitgliedstaaten der EWG abgeschafft werden (Artikel 133). Mit anderen Drittländern wurden Assoziations- oder Präferenzabkommen abgeschlossen oder es wird noch darüber verhandelt, erleichterte Einfuhrmöglichkeiten zu gewähren.

Trotz dieser Bemühungen der EWG um eine liberale Handelspolitik kann nicht übersehen werden, daß die Drittländer, insbesondere auch die nord- und südamerikanischen Länder, darunter die für uns so wichtigen Vereinigten Staaten, ihre faktische Diskriminierung gegenüber den Mitgliedsländern der EWG zunehmend kritisch prüfen. Den Drittländern bot die EWG der Sechs zu Beginn ihrer praktischen Verwirklichung Mitte 1962 einen bedeutenden Agrarmarkt und noch dazu einen zahlungskräftigen Markt. Wenn das Vereinigte Königreich und die weiteren beitrittswilligen Länder hinzutreten, würde die Agrar- und Handelspolitik der EWG schlechthin entscheidend für die Exportmöglichkeiten von Agrarprodukten der gemäßigten Klimazone der übrigen Welt sein. Die Drittländer sehen durch die Bildung des Gemeinsamen Marktes ihren Anteil an den Einfuhrmärkten der EWG, insbesondere auch ihren Anteil am deutschen Markt, bedroht. Deshalb warnen sie vor einer Hochpreispolitik für Agrarprodukte in der EWG, die die Produktionsreserven innerhalb der EWG, besonders im flächenreichen Frankreich, verstärkt mobilisieren könnte, zumal in den bisherigen Niedrigpreisländern eine Erhöhung der Agrarpreise schon bei "mittleren" EWG-Preisen stattfindet.

Ich habe diese allgemeinen Ausführungen über den EWG-Vertrag vorangestellt, um zu zeigen, daß sich aus ihm bestimmte Konsequenzen ergeben, die man im Hinblick auf unser Thema wie folgt formulieren kann:

1. Der Vertrag legt den Mitgliedsländern auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und der Agrarpolitik im besonderen

bindende Verpflichtungen auf und beschneidet die Autonomie der Mitgliedsländer zugunsten einer Gemeinschaftssouveränität. Ein einzelnes Mitgliedsland kann infolgedessen über die im Vertrag und in den auf ihm fußenden Verordnungen geregelten Fragen nicht mehr allein bestimmen, sondern nur noch mitbestimmen. Jedes Land kann seine Interessen nur noch soweit durchsetzen, wie es diese mit den Interessen der anderen Mitgliedsländer in Übereinstimmung zu bringen vermag. Mit dem Hinzutreten weiterer Mitgliedsländer verstärkt sich der vom Vertrag ausgehende Zwang zum Kompromiß.

2. Die Gemeinschaft muß bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen die lebenswichtigen Interessen der Drittländer am internationalen Gütertausch sowie ihre im GATT verankerten vertraglichen Bindungen berücksichtigen. Geschieht dies nicht, so gerät die EWG in die Gefahr handelspolitischer Verwicklungen, die, wie genügend schlechte Erfahrungen erwiesen haben, das politische Klima in den Beziehungen zur Außenwelt in Mitleidenschaft ziehen.

Diese Rücksicht ist um so mehr geboten, als von der Bildung einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft neben handelsschaffenden Wirkungen zwangsläufig auch beträchtliche handelsumlenkende Wirkungen ausgehen, die auf Teilgebieten die Exporte der Drittländer in die Gemeinschaft beeinträchtigen. Eine solche Substitution von bisherigen Einfuhren aus Drittländern durch Eigenproduktion wird besonders bei solchen Gütern stattfinden, deren Produktion innerhalb der Gemeinschaft im Verhältnis zur Verbrauchsentwicklung stark ausdehnungsfähig und gegen Einfuhren aus Drittländern stark geschützt ist. Dies gilt in besonderem Maße für Agrargüter der gemäßigten Klimazone, die schon vor der Errichtung der EWG, in erhöhtem Maße aber mit der Bildung gemeinsamer Agrarmärkte in der EWG, kritische Punkte der Handelspolitik geworden sind.

3. Innerhalb der Gemeinschaft verstärkt sich der Wettbewerb infolge des Wegfalls der innergemeinschaftlichen Zölle, der Mengenkontingente und sonstiger Handelsbeschränkungen. Das wird besonders dort fühlbar, wo mit relativ hohen Kosten produziert wird und Überschüsse anderer Gebiete der Gemeinschaft nunmehr ungehindert einfließen können. Besonders betroffen ist davon die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

2. Spezielle Bedeutung des EWG-Vertrages für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

Der Vertrag war, wie eingangs erwähnt, das Werk von Politikern, das Werk der großen Europäer - Adenauer, de Gasperi, Schuman und Spaak -, die einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker schaffen wollten. Ein Anfang dazu wurde gemacht mit den Zusammenschlüssen auf wirtschaftlichem Gebiet: 1952 mit der Montanunion der Sechs - Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Luxemburg - auf dem Gebiete von Kohle und Stahl und 1958 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Form einer Zoll- und Wirtschaftsunion unter Anerkennung der Supranationalität der Organe der Gemeinschaft (Die Versammlung, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof). Die Einbeziehung der Landwirtschaft war insofern etwas besonderes, als es wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangslage 1) hinsichtlich der Agrarstruktur, Agrarpreispolitik

1) Vgl. hierzu: E. WOERMANN (28).

Agrarhilfen und Je-Kopf-Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und infolgedessen stark auseinanderlaufenden Interessen der Länder vorher in jahrelangen Bemühungen nicht gelungen war, einen europäischen "Green Pool" zu schaffen. Bezeichnend für die großen Schwierigkeiten, die Agrarinteressen mehrerer Länder auf einen Nenner gemeinsamer Regelungen zu bringen, ist u.a. die Tatsache, daß sich die allgemeinen Regelungen im Rahmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) nicht auf Agrarprodukte erstrecken. Es ist auch zu erinnern an die vielen, z.T. prohibitiven Beschränkungen, die im internationalen Handel und Verkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (namentlich mit solchen der gemäßigten Klimazone) bestehen, und an die endlosen Schwierigkeiten und diesbezüglichen Beschwerden in der internationalen Handelspolitik. Die Gründe hierfür sind bekannt, sie sind sozio-ökonomischer und politischer Art und brauchen hier nicht erneut dargelegt zu werden. So wurde die Einbeziehung der Landwirtschaft in die Gemeinschaft nur dadurch möglich, daß im EWG-Vertrag umfassende Marktorganisationen mit wirkungsvollen Schutzmaßnahmen sowie beträchtliche finanzielle Hilfen im "Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft" vorgesehen wurden. Überdies ergänzten sich die sechs Mitgliedsländer wirtschaftlich in gewisser Weise, sodaß jedes Land von dem Vertrag ein Überwiegen der Vorteile gegenüber den Nachteilen erhoffen konnte. Frankreich versprach sich von der EWG in erster Linie Absatzmöglichkeiten für die erwarteten Überschüsse aus seiner wachsenden und noch stark entwicklungsfähigen Agrarproduktion auf dem deutschen und auf dem italienischen Markt. Diese Hoffnung überdeckte dort die gleichzeitige Sorge vor der Konkurrenz der deutschen Industrie, die sich nach dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Abbau aller Handelsschranken innerhalb der Gemeinschaft erheblich verstärken mußte. Diese französische Sorge scheint inzwischen abgeklungen zu sein. Es hat sich dort wieder einmal gezeigt, daß ein größerer Leistungswettbewerb die Bemühungen um Modernisierung, Rationalisierung und Kostensenkung wirkungsvoll anspornen kann. Auch für Holland und Italien, Länder mit bedeutenden Agrarexporten, war die Sicherung des Agrarabsatzes in der Bundesrepublik Deutschland ein wichtiges Motiv für den Vertragsabschluß, aber sicherlich nicht das einzige. Beide Länder, ebenso wie Belgien und Luxemburg, erhofften vom Zusammenschluß größere Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung im Großmarkt der EWG.

Um es auf eine kurze Formel zu bringen: Die sechs europäischen Partnerländer entschlossen sich zur Bildung der Wirtschaftsgemeinschaft, um die aufsteigende wirtschaftliche Entwicklung der 1950er Jahre in Westeuropa und deren günstige Ausstrahlung auf die übrige Welt weiterhin zu sichern und um in der politischen Zusammenarbeit weiterzukommen.

Die Kehrseite der Medaille war jedoch, daß die deutsche Landwirtschaft nunmehr ihren bisher weitgehend geschützten Markt mit Partnerländern teilen mußte, die größere Agrarüberschüsse hatten und noch größere erwarten ließen, daß somit der Absatz der deutschen Landwirtschaft in verstärktem Wettbewerb mit den Lieferungen der Partnerländer geraten und realiter Preisabschläge hinnehmen mußte, sei es wegen notwendiger Kompromisse mit den Partnerländern und mit Drittländern (GATT!), sei es wegen sich anbahnender Überproduktion auf einzelnen Märkten. Besondere Belastungen ergeben sich für die deutsche Landwirtschaft dadurch, daß sie bis dahin vergleichsweise den höchsten Preisschutz genoß und ihr kaufkräftiger Inlandsmarkt die Eigenproduktion voll absorbieren konnte (Selbstversorgungsgrad in der BRD um 75 % einschl. und um 65 % ausschließlich der Einfuhr aus-

ländischer Futtermittel). Dieser gegenüber der EWG erheblich geringere Selbstversorgungsgrad gab der BRD in der Handelspolitik einen beträchtlichen Spielraum, der es ihr ermöglichte hatte, den Lieferwünschen der Handelspartner im Rahmen einer den Inlandsabsatz der eigenen Landwirtschaft im großen und ganzen ergänzenden und nicht ersetzenden Agrareinfuhr weitgehend entgegenzukommen. Auch dies mußte sich mit dem Wegfall aller Handelsschranken gegenüber den Partnerländern der EWG, deren Agrarüberschüsse überdies Absatz suchten, zwangsläufig ändern. Diese Datenänderungen mußten sich notwendigerweise mit der Zeit auf Preise und Einkommen der deutschen Landwirtschaft dämpfend auswirken. Die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklungen wurde von Vielen lange verkannt.

Die aus verschiedenen Gründen prekäre Lage der deutschen Landwirtschaft 1) wurde von allen Parteien des deutschen Bundestages anerkannt und führte im September 1955 zur Verabschiedung des "Landwirtschaftsgesetzes". In ähnlicher Weise, wie schon vorher in anderen Ländern, war damit eine gesetzliche Grundlage zur Stärkung der Landwirtschaft geschaffen worden. Die damit verfolgten Ziele waren im § 1 des Landwirtschaftsgesetzes wie folgt formuliert worden:

"Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden."

Hierauf glaubte sich die deutsche Landwirtschaft in ihren Gegenwartsorgen und Zukunftserwartungen verlassen oder auch berufen zu können. Die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie im Artikel 39 des EWG-Vertrages formuliert ist, suchte den Belangen der Landwirtschaft der einzelnen Länder ebenfalls Rechnung zu tragen, betonte allerdings gleichzeitig, daß die angestrebte Erhöhung des landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens von der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft abhängt und "daß die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt". Dieser Passus war nicht als Leerformel gedacht, er sollte vielmehr andeuten, daß die Agrarpolitik die Interessen der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen habe.

1) Gründe und Charakteristik der in den meisten Ländern bestehenden sogenannten Einkommensdisparität können hier nicht abgehandelt werden, man muß aber damit vertraut sein, wenn man die deutsche und auch die EWG-Agrarpolitik verstehen und beurteilen will. Hierüber gibt es eine sehr umfangreiche in- und ausländische Literatur. Vgl. u.a.: A. HANAU (10).

3 Chronologische Darstellung des Zustandekommens des Beschlusses

vom 15. Dezember 1964 zur Getreidepreisangleichung in der EWG 1)

In der EWG-Verordnung Nr. 19 vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide 2), die die Billigung der deutschen Bundesregierung gefunden hatte, war bereits eine schrittweise Annäherung der zunächst - ab Wirtschaftsjahr 1962/63 - unterschiedlichen nationalen Richtpreise für Getreide vorgesehen, damit am Ende der Übergangszeit ein gemeinsamer Richtpreis erreicht werde. Die dazu jährlich zu fassenden Beschlüsse sollten vom Ministerrat während der zweiten Stufe (1962-1965) einstimmig und danach (1966-1969), so hieß es damals im Artikel 6, Ziffer 4, der VO Nr. 19, mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden.

Der nächste wesentliche Schritt war der Vorschlag der EWG-Kommission vom November 1963, die Getreidepreise in einem Zug auf mittlerem Niveau der damaligen nominellen Getreidepreise der Mitgliedsländer ab Wirtschaftsjahr 1964/65 festzusetzen. Während der Übergangszeit, also bis Ende 1969, sollten die landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD, in Italien und Luxemburg dafür einen Ausgleich bekommen. Dieser "Mansholt-Plan" fand aus unterschiedlichen Gründen zunächst nicht die Zustimmung der Mitgliedsländer. Es wurde jedoch im Dezember 1963 der Ratsbeschluß gefaßt, daß über die Getreidepreise für 1964/65 bis zum 15. April 1964 entschieden werden müsse.

Der Kommissionsvorschlag vom November 1963 stieß beim Deutschen Bauernverband und bei den agrarpolitischen Sprechern der damaligen Bonner Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP) und sogar im Bundestag (Sondersitzung am 19.3.1964) auf Ablehnung. Der Bundesernährungsminister Schwarz nahm zunächst eine ausweichende Position ein, ebenso Bundeskanzler Erhard, der am 16. Oktober 1963 Adenauer abgelöst hatte. Erhard gab jedoch kein Versprechen mehr für die Aufrechterhaltung der Getreidepreise. Bundeskanzler Adenauer hatte auf den Kundgebungen des Deutschen Bauerntages 1962 und noch 1963 versprochen, die deutschen Getreidepreise nicht zu senken.

Da Erhard als früherer Wirtschaftsminister die gesamtwirtschaftlichen Vorteile und zwingenden handelspolitischen Konsequenzen der EWG kannte, wußte er, daß es ihm und seiner Regierung oblag, die Getreidepreisfrage zu lösen. Ihm stand auch vor Augen, daß - nach der damals noch gültigen Vertragsregelung - ab 1. Januar 1966 die Bundesregierung im Ministerrat überstimmt und u.U. zur Annahme eines noch niedrigeren Getreidepreises als im Mansholt-Vorschlag oder zum Verzicht auf Ausgleichszahlungen aus dem EWG-Garantiefonds gezwungen werden könnte. Dies alles war dem Bundeskanzler wahrscheinlich auch durch eine von ihm angeforderte Stellungnahme der vier Staatssekretäre (des AA, des BMF, des BMWi und des BML) vom Februar 1964 nahegebracht worden.

Am 14. April 1964 verlangte der deutsche Bundesernährungsminister Schwarz im Ministerrat, die Getreidepreise für 1964/65 auf dem Stand von 1963/64 zu belassen und erst noch mehrere Aspekte der Getreidepreisangleichung zu prüfen (Regionalisierung, Interventionsregelung,

-
- 1) In diesem Abschnitt folge ich namentlich hinsichtlich der Fakten weitgehend der Darstellung von E. FREISBERG (8, S.124-187).
 - 2) "Amtsblatt", Nr. 30 vom 20. April 1962, S.933/62.

Ausgleichsmaßnahmen u.a.m.). Außerdem forderte Schwarz, eine etwaige Preisregelung mit einer Revisionsklausel zu verbinden, damit einem Kaufkraftschwund Rechnung getragen werden könne. Auf Wunsch des Ministerrates legte die Kommission am 12. Mai 1964 eine überarbeitete Fassung des Getreidepreisvorschlages vor, in der die Vereinheitlichung der Preise um zwei Jahre auf 1966/67 verschoben wurde. Der Ministerrat beschloß jedoch am 12. Juni 1964, über die Getreidepreise erst bis zum 15. Dezember 1964 zu entscheiden und die Preise für das Wirtschaftsjahr 1964/65 wie im Vorjahr festzusetzen.

Nach der mehrfachen Vertagung der Preisangleichung wuchs die Ungeduld namentlich des französischen Partners, der überdies durch den deutsch-französischen Freundschaftsvertrag der deutschen Regierung besonders verbunden war. Der französische Präsident, General de Gaulle, drohte schließlich am 21. Oktober 1964 mit der Einstellung der französischen Beteiligung an der EWG, falls der gemeinsame Markt nicht so organisiert werde, wie es beschlossen worden sei. Dieser Drohung fehlte es zwar an vertraglicher Substanz, denn der Vertrag gab keine Möglichkeit zum Ausscheiden; eine zeitweise Blockierung seiner Durchführung mußte aber wirtschaftlich und politisch lähmend wirken. Die Drohung stieß daher auf kein Verständnis bei den Partnern und bei der Kommission. Schließlich brauchte laut EWG-Vertrag die Ausarbeitung der gemeinsamen Agrarpolitik erst bis zum Ablauf der Übergangszeit Ende 1969 zu erfolgen. Seitens der französischen Regierung wurde aber zugleich auf den Zusammenhang zwischen einheitlichem Getreidepreis und der Aussicht auf einen erfolgreichen Verlauf der Kennedy-Runde hingewiesen, woran wiederum der Bundesrepublik aus wirtschaftlichen und politischen Gründen besonders gelegen war. Ferner erklärte der französische Außenminister Couve de Murville vor dem außenpolitischen Ausschuß der französischen Nationalversammlung, daß die Frage der politischen Union Europas weiter an eine befriedigende Lösung der konkreten Probleme des Gemeinsamen Marktes, insbesondere auf dem Gebiet der Landwirtschaft, gebunden sei.

In der deutschen Regierungskoalition ließ sich die FDP in ihrer Ablehnung der Getreidepreissenkung zunächst aber noch nicht beirren. Die CDU begann schwankend zu werden, u.a. weil das Europäische Parlament in einer Resolution vom 22. Oktober 1964 den Ministerrat der EWG aufforderte, das gemeinsame Getreidepreinsniveau festzusetzen. Nach FREISBERG (8, S.170) hatten zum ersten Mal die Mitglieder der deutschen Koalitionsparteien, die Abgeordnete des Europäischen Parlaments waren, gegen die Richtlinien ihrer Parteien gestimmt. (Die "europäischen" SPD-Abgeordneten lagen schon seit ihrer Erklärung vom 28. März 1963 auf dieser Linie).

Die deutsche Bundesregierung wollte die europäische Zusammenarbeit nicht beeinträchtigen oder gar aufs Spiel setzen und konnte daher in dieser Situation konkrete Entschlüsse in der Getreidepreisfrage nicht länger hinausschieben. Dies wurde ihr auch von Altbundeskanzler Adenauer angeraten, der sich im Benehmen mit Erhard im November 1964 selbst um einen Ausgleich mit de Gaulle bemühte und ihm die deutsche Zustimmung zur Vereinheitlichung der Getreidepreise versprach, womit der Weg für den gemeinsamen Agrarmarkt freigelegt wurde (8, S.171).

Nachdem die deutsche Bundesregierung und die Regierungsparteien immer wieder den Bauern und ihrem Berufsverband das Festhalten am deutschen Getreidepreis zugesagt hatten, bemühten sie sich nunmehr um deren Zustimmung zu der nun doch unvermeidbar gewordenen Preissenkung. Um diese zu erreichen, empfing Bundeskanzler Erhard am

13. November 1964 Präsident Rehwinkel zu Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung. Diese Verhandlungen führten dann bis Ende November 1964 zu einer Abrede, die der deutschen Landwirtschaft für eine von deutscher Seite anzubietende Preissenkung ab Wirtschaftsjahr 1967/68 auf 440 - 450 DM je t Weizen (gegen bisher 475 DM) und entsprechend zu senkenden Futtergetreidepreisen bestimmte Kompensationen in Aussicht stellte. Diese bestanden einmal in einem Einkommensausgleich als vollem Verlustausgleich für die bis zum Ende der Übergangszeit verbleibenden drei Wirtschaftsjahre 1967/68 - 1969/70, und zwar derart, daß dieser, soweit er nicht aus dem EWG-Fonds bezahlt werden würde, aus dem deutschen Haushalt beigesteuert werden sollte. Zum anderen sollten, wie Rehwinkel es forderte und nannte, zwecks "Vorfeldbereinigung" für 1965 840 Mill. DM und für die weiteren vier Jahre 1966-69, also bis zum Ende der vertraglichen Übergangszeit, jährlich etwa 1 Mrd. DM (zusätzlich zu den Mitteln gemäß § 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955) für "Anpassungshilfen" in den Bundeshaushalt eingesetzt werden. Diese Anpassungshilfen sollten den landwirtschaftlichen Betrieben die beschleunigte Eingliederung in den Gemeinsamen Markt der EWG ermöglichen. Darauf konnte Bundeswirtschaftsminister Schmücker am 1. Dezember 1964 im Ministerrat die Erklärung abgeben, daß die Bundesregierung damit einverstanden sei, den deutschen Getreidepreis zu senken, damit ein gemeinsames Preisniveau herbeigeführt und damit der entscheidende Schritt zur Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarktes getan werden könne 1). Der deutsche Bundesernährungsminister Schwarz schlug anschließend u.a. einen Grundrichtpreis für Weizen von DM 440 je t ab 1. Juli 1967 vor, gegenüber dem bisherigen Preis von 475 DM und dem Mansholt-Vorschlag von 425 DM. Außerdem verlangte Schwarz als Einkommensausgleich für die Bauern jährlich 700 Mill. DM ohne Degression bis zum Ende der Übergangszeit gegenüber einem degressiven Ausgleich von 560 Mill. DM für 1967/68, 374 Mill. DM für 1968/69 und 187 Mill. DM für 1969/70 nach dem Vorschlag der Kommission. Weiterhin kündigte Schwarz beträchtliche nationale Beihilfemaßnahmen für die deutsche Landwirtschaft an. Am 2.12.1964 gab die Bundesregierung vor dem Bundestag eine entsprechende Erklärung ab.

Im Interesse einer engen europäischen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet hatten sich Bundesregierung, Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP) und der Deutsche Bauernverband in letzter Stunde doch noch über eine den Partnern in der EWG anzubietenden Lösung geeinigt.

Damit war die Sache aber noch nicht im EWG-Ministerrat entschieden. Hier folgten erst noch die entsprechenden Verhandlungen, die schließlich am frühen Morgen des 15. Dezember 1964 zu folgendem Beschluß führten, soweit die BRD speziell betroffen wurde:

1. Senkung der deutschen Getreidepreise (Grundrichtpreise) ab Wirtschaftsjahr 1967/68, und zwar für

Weichweizen	von 475,50 auf 425 DM je t,
Gerste	von 412,00 auf 365 DM je t,
Roggen	von 432,50 auf 375 DM je t.

1) Vgl. E. FREISBERG (8, S.134/5) und "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 180 vom 8.12.1964, S. 1659/60.

2. Degressive Ausgleichszahlungen an die BRD aus dem Garantiefonds der Gemeinschaft

1967/68 560 Mill. DM,
1968/69 374 Mill. DM,
1969/70 187 Mill. DM.

3. Vor dem 1. Juli 1966 überprüft der Rat auf der Grundlage eines Berichts der Kommission, der auch die Kosten und Preise behandelt, die festgesetzten Grundrichtpreise, um sie auf Vorschlag der Kommission erforderlichenfalls der inzwischen eingetretenen Entwicklung anzupassen.

Die deutsche Delegation unter Leitung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Schmücker hatte nolens volens diesen Preisen zugestimmt, die noch unter jenen lagen, die in den vorangegangenen Abreden mit dem Bauernverband ins Auge gefaßt worden waren. Schmücker hatte sich hierzu von Bundeskanzler Erhard ermächtigen lassen. Bundesernährungsminister Schwarz, der sich in dieser entscheidenden Sitzung vom 13. - 15. Dezember 1964 in Brüssel zunächst von Staatssekretär Hüttebräuker hatte vertreten lassen, war von dieser Wendung selbst vollkommen überrascht worden. Er fuhr sofort nach Brüssel, traf dort aber erst ein, als die Entscheidung schon gefallen war. Schwarz und der führende Agrarpolitiker der CDU, Detlef Struve, konnten den Bundeskanzler nicht mehr umstimmen. Erhard wollte den "Durchbruch nach Europa", wie er das Ergebnis aus deutscher und europäischer Sicht beurteilte. Schwarz blieb dennoch bis zum Ende der Legislaturperiode im Amt, er wollte aber nach der Bundestagswahl von 1965 nicht mehr für das Amt des Bundesernährungsministers kandidieren. Im Grunde hatte er diese Entwicklung wohl als unvermeidlich erkannt, wenn er sie auch nicht selbst vertreten 1) und als ein "Capri" in die Geschichte eingehen wollte.

4 Anlaß und Auftrag für das sogenannte Professorengutachten von 1962 1) sowie Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gutachter-
ausschusses

Da zu Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik die bis dahin auf nationalstaatlicher Basis gebildeten und gesteuerten Preise von Land zu Land sehr unterschiedlich waren, war die Annäherung und schließliche Vereinheitlichung der Agrarpreise eine planvoll zu lösende Aufgabe der EWG. Im Rahmen dieser Aufgabe mußte insbesondere eine Entscheidung über die Höhe des anzustrebenden und anzusteuernden gemeinsamen Preisniveaus für Getreide getroffen werden. Für die deutschen Landwirte war diese Frage von besonderer Bedeutung, weil die deutschen Getreidepreise, insbesondere die deutschen Preise für Futtergetreide, im Vergleich mit denen in anderen EWG-Ländern relativ hoch lagen (vgl. die Übersicht). Die hierin liegende Problematik war frühzeitig von Agrarwissenschaftlern und führenden Vertretern des Deutschen Bauernverbandes erkannt und publizistisch behandelt worden (vgl. hierzu die im Gutachten, S. 13/14, angeführten Arbeiten). So wurden die an der Agrarpolitik interessierten Kreise, insbesondere auch die von ihr betroffenen Landwirte, und darüber hinaus die Öffentlichkeit frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß die Agrarpreissetzung und

1) Vgl. "Bulletin" der Bundesregierung, Nr. 187 vom 18.12.1964, S. 1722.

2) Im weiteren Text als "Gutachten" zitiert.

Übersicht: Erzeugerpreise 1) für landwirtschaftliche Produkte 1958/59
in den EWG-Ländern (DM je 100 kg)

	Weizen (Weich-)	Gerste (Futter-)	Milch		Schlacht- rinder	Schlacht- schweine	Eier
			als solche	3,7 vH Fett 2)			
Belgien	39,1	31,8	25,0	30,4	170	186	301
Deutschland (BR)	42,1	37,4	33,3	32,3	193	241	322
Frankreich	28,8	23,3	26,0	28,5	167	205 4)	264
Italien	42,5	30,9 3)	31,5	32,8	216	231	333
Luxemburg	47,5	-	37,9	37,9	201	252	-
Niederlande	31,9	27,4	31,0	31,0	193	198	215

- 1) Erlöspreise = Durchschnittswert aller Qualitäten des betreffenden Produkts.
- 2) Umrechnung des Milchpreises für jeweiligen Fettgehalt (als solche) auf 3,7 vH Fett für Deutschland, Frankreich und Italien aus dem Butterpreis, für übrige Länder direkt aus dem Milchpreis.
- 3) Gerste insgesamt; vergleichsweise betragen die Maispreise (Hauptfuttergetreide in Italien): 1958/59 DM 29,15; 1959/60 DM 28,18.
- 4) Nur 1. Qualität, Paris (La Villette).

Quelle: EWG, Generaldirektion Landwirtschaft, Abt. Bilanzen und Studien,
Reihe B, Nr. 2, Juni 1961.

Agrarpreisbildung in einem gemeinsamen Markt der EWG beträchtliche Auswirkungen auf das deutsche Agrarpreisniveau und damit auch auf die Einkommensgewinnung im Agrarsektor der Bundesrepublik Deutschland haben würde. Nach Vorschlägen der EWG-Kommission sollten die staatlich festgesetzten Preise der Grundprodukte (Weizen, Futtergerste, Zuckerrüben) zunächst in der Weise angenähert werden, daß die Hochpreisländer ihre Preise schrittweise senkten und die Niedrigpreisländer ihre Preise in gleicher Weise erhöhten. Der vorwiegende Tenor der deutschen Veröffentlichungen ging daher dahin, daß die voraussichtliche Entwicklung von Preisen und Einkommen für die deutsche Landwirtschaft Beeinträchtigungen mit sich bringen würde, es gab jedoch auch einzelne Stimmen, die von den günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschaftsintegration große indirekte Vorteile für den Agrarsektor erwarteten oder sich von der Mobilisierung von Rationalisierungsreserven in der Landwirtschaft sogar einen Ausgleich für etwaige Preissenkungen versprachen. Im Hinblick auf die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik und für die Wirtschaftsintegration zu treffenden Entscheidungen schien eine fundierte Klärung der anstehenden Fragen dringend geboten. "In dem gemeinsamen Bestreben, diese Erörterungen auf sachliche Grundlage zu stellen" - so lautet die Präambel des Gutachtens - "sind Herr W. Schwarz, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, und Herr Dr. S.L. Mansholt, Vizepräsident der EWG-Kommission, im Frühjahr 1961 übereingekommen, einen Ausschuß von Wissenschaftlern damit zu betrauen, ein Gutachten auszuarbeiten".

Den Gutachtern wurde die Behandlung der folgenden Fragen aufgegeben:

"In dem Gutachten sollen die bereits vorliegenden Untersuchungen über diese Frage kritisch gewürdigt werden; insbesondere soll der Aussagewert beurteilt werden, der ihren Ergebnissen im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung, die angewandte Methode und das verwandte Zahlenmaterial zukommt.

Das Gutachten soll weiter zeigen, wie der Gutachterausschuß die Auswirkungen abschätzt und beurteilt, welche die schrittweise Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere eine Senkung des deutschen Agrarpreisniveaus im Zuge der Angleichung der Agrarpreise in den Mitgliedsländern, auf die Entwicklung der Einkommensverhältnisse in der westdeutschen Landwirtschaft im ganzen und in ihren einzelnen Bereichen haben könnte".

Als Gutachter berufen wurden von Bundesminister Schwarz: vier Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, die Professoren Hanau (Göttingen), Niehaus (Bonn), Plate (Braunschweig-Völkenrode) und Woermann (Göttingen); von Vizepräsident Mansholt: vier wissenschaftliche Berater der EWG-Kommission, die Professoren Bandini (Perugia-Italien), Moeller (München), Priebe (Frankfurt/M.) und Schouten (Tilburg-Niederlande).

Über die Arbeitsweise des Gutachterausschusses ist zu sagen, daß in den Beratungen hart, ja sehr hart diskutiert wurde. Obwohl einzelne Gutachter schon vorher eigene Standpunkte zur Sache vertreten hatten, waren sie doch offen für neue Argumente und Gesichtspunkte, die im Gutachterausschuß vorgebracht wurden. Als Ergebnis wurde ein Gutachten abgeschlossen, das von allen Gutachtern angenommen worden ist (9).

5. Methode, Ergebnisse und Verbreitung des Gutachtens

Um die Auswertung und Behandlung des Gutachtens in der öffentlichen Diskussion und Meinungsbildung verstehen und würdigen zu können, muß ich zunächst einige Kernpunkte aus dem Inhalt vorausschicken.

5.1 Zur Methode

Hier muß ich mich auf den Hinweis auf zwei wesentliche Punkte beschränken:

- a) Auf Grund eingehender Vorarbeiten von R. PLATE, E. WOERMANN und D. GRUPE (18) konnte dem Gutachten ein Modell zugrundegelegt werden, das ausgehend von 1958/59 Erlöse, Aufwand und Betriebseinkommen im Agrarsektor für 1965, 1970 und 1975 abschätzte. Weiterhin wurde die Zahl der landwirtschaftlichen Vollarbeitskräfte abgeleitet, die bei prozentual gleicher Steigerung der Einkommenserwartungen wie in der Volkswirtschaft aus dem vorgeschätzten Betriebseinkommen entlohnt werden könnte.
- b) Hinsichtlich der Erzeugerpreise wurden zwei Annahmen gemacht. Hierzu heißt es im Gutachten:

"Hypothesen über das künftige Agrarpreisniveau und Schätzung des Agrarpreisgefüges

33. Bezüglich der Preisentwicklung wird von zwei Hypothesen ausgegangen. Die erste (Preishypothese I) geht davon aus, daß im Zuge der Bildung des Gemeinsamen Agrarmarktes die staatlich manipulierten Preise der Grundprodukte, insbesondere die Getreidepreise, auf einem Niveau angeglichen werden, das etwa in der Mitte zwischen den bisherigen Preisen in den sechs Ländern liegt, und daß die Subventionen für Erzeugnisse und Produktionsmittel der Landwirtschaft fortfallen. Dies ist lediglich eine Arbeitshypothese zur Durchrechnung des Modells. Es handelt sich also weder um einen Vorschlag der EWG-Kommission oder des Gutachterausschusses noch um eine von der deutschen Bundesregierung akzeptierte Diskussionsgrundlage.

Die zweite Annahme (Preishypothese II) unterstellt, daß die EWG nicht gebildet und die landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik im nationalen Rahmen weitergeführt worden wäre.

Alle Preise, die in diesem Zusammenhang genannt werden, sind als Realpreis in DM mit Kaufkraft von 1958/59 zu verstehen. Sollte sich die Kaufkraft des Geldes vermindern, das allgemeine Preisniveau also steigen - wie es seither schon in gewissem Umfange der Fall war - , so müßte dies in der Modellrechnung durch eine entsprechende nominelle Erhöhung der angenommenen Agrarpreise berücksichtigt werden (vgl. Ziffer 6)."

5.2 Ergebnisse

Was in diesem Zusammenhang interessiert, sind die Aussagen des Gutachtens:

1. Hinsichtlich der Entwicklung des Betriebseinkommens, und zwar
 - a) bei Fortgeltung der deutschen Realpreise von 1958/59,
 - b) bei Annahme mittlerer "EWG-Preise".

Für 1975/76 ergab sich unter der Annahme b) ein um nicht weniger als 2 Mrd. DM vermindertes Betriebseinkommen gegenüber a).

2. Hinsichtlich der Zahl der Vollarbeitskräfte, wenn deren "Entlohnung" Schritt halten sollte mit der in der Volkswirtschaft erwarteten Zuwachsrate des Je-Kopf-Einkommens. Hier ergab sich von 1958/59 bis 1975/76 unter obiger Annahme
- a) eine Abnahme von 2,6 auf 1,8 Mill. und unter obiger Annahme
 - b) eine Abnahme von 2,6 auf 1,55 Mill. Voll-AK.

Ich brauche hier nicht näher darauf einzugehen, inwieweit sich die Annahmen und Ableitungen im Gutachten bestätigt haben. Hierüber hat schon R. PLATE berichtet (19). Dort ist über die bis dahin schon nachprüfbare Entwicklung der Daten in der Zusammenfassung nachzulesen (S. 201):

"Wenn auch bei einzelnen Positionen die Vorschätzungen stärker von den tatsächlichen Werten abweichen, so wurde die Gesamtentwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs, der Agrarproduktion, des Sachaufwands der Landwirtschaft sowie des landwirtschaftlichen Einkommens und des Arbeitskräftebesatzes sehr exakt prognostiziert. Dies erklärt sich dadurch, daß zu der Zeit, als das Gutachten angefertigt wurde, der Anpassungsprozeß der Landwirtschaft bereits in vollem Gange war und von den Gutachtern gründlich analysiert wurde".

Ich führe dies lediglich deshalb an, um darzutun, daß es sich bei dem Gutachten um eine methodisch durchdachte und für die Wirtschaftswirklichkeit durchaus relevante Ausarbeitung gehandelt hat, die eine Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen hätte abgeben können. Dies galt insbesondere auch hinsichtlich der Gesichtspunkte, die von den Landwirten als den Betroffenen zur Wahrung ihrer legitimen Interessen vorzubringen waren. Denn in dem Gutachten wurden die auf die deutsche Landwirtschaft zukommenden Beeinträchtigungen und verschärften Anpassungszwänge erkannt und deutlich herausgearbeitet. Die Gutachter begnügten sich dabei nicht mit der Verbreitung von "Erkenntnissen". Sie schlugen nach Darlegung der für die deutsche Landwirtschaft ungünstigen Folgen einer ins Auge zu fassenden realen Senkung des deutschen Agrarpreinsniveaus - unter Hinweis auf die Ziele des Deutschen Landwirtschaftsgesetzes von 1955 und des EWG-Vertrages (Artikel 39) - außer gezielten wirtschaftlichen und sozialen Anpassungshilfen auch eine direkte Einkommensübertragung auf längere, aber infolge zwingender Bestimmungen des EWG-Vertrages, begrenzte Zeit vor. Hierdurch sollte nach Ansicht der Gutachter ein Bruch der landwirtschaftlichen Einkommensentwicklung verhindert und der Anpassungsdruck gemildert werden (vgl. Abschnitt 86 des Gutachtens, S. 83/85). Die Notwendigkeit hierfür wurde im Gutachten folgendermaßen dargelegt:

"Im ganzen ist zu sagen: Es bestehen zwar noch beträchtliche Möglichkeiten zur Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, jedoch setzen weitere Produktivitätsfortschritte leistungsfähige Betriebsgrößen sowie zunehmend höhere unternehmerische Leistungen der Betriebsinhaber, vielfach auch die Mitwirkung von Fachkräften voraus. Schließlich ist die Entwicklung rationeller Absatz- und Vertriebsysteme in Anpassung an die umwälzenden Veränderungen in der Art der Vermarktung der Nahrungsgüter, die teilweise noch in den Anfängen steht, in Betracht zu ziehen. Die Erschließung von Produktivitätsreserven läßt sich daher nicht über ein gewisses Maß hinaus beschleunigen. Ein Teil der älteren Generation der Landwirte (und auch der Landarbeiter) wird den hohen Anforderungen, welche die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen an die Betriebsführung stellen, schwerlich zu

entsprechen vermögen. Man wird daher über einen Zeitraum, der mit etwa 15 Jahren - also einer halben Generation - nicht zu reichlich bemessen sein dürfte, mit besonderen Anpassungsschwierigkeiten rechnen müssen". (Vgl. letzter Absatz von Abschnitt 82 des Gutachtens, S. 80/81).

Erläuternd möchte ich hinzufügen, daß Produktivitätsgewinne in der Landwirtschaft, die eine Kompensation für Preissenkungen darstellen können, in dieser Situation primär dazu erforderlich sind, die landwirtschaftlichen Einkommen mit der volkswirtschaftlichen Produktivitäts- und Einkommenssteigerung gleichziehen zu lassen. Der Kuchen kann nicht zweimal gegessen werden.

Die damals - 1962 - vorgeschlagenen gezielten wirtschaftlichen und sozialen Anpassungshilfen beinhalten bereits wesentliche Elemente der heutigen agrarpolitischen Programme (vgl. Abschnitt 83 des Gutachtens).

Im Gutachten werden außerdem manche Thesen, die negative Auswirkungen einer Preisangleichung in der EWG für den deutschen Agrarsektor verneint hatten, richtig gestellt. Dies gilt insbesondere für die These, daß eine Herabsetzung der Getreidepreise zu erhöhten Gewinnen in der tierischen Veredlungserzeugung führen würde 1).

Auch eine andere Spielart von Diskussionsbeiträgen vor Erstattung des Gutachtens fand Richtigstellung und Widerlegung: Mit wachsender Bevölkerung und zunehmendem Verbrauch bei steigendem Realeinkommen der Konsumenten würden sich die Verkaufserlöse für die ebenfalls zunehmende Agrarproduktion erhöhen und damit eine evtl. Preissenkung wettmachen, ja überkompensieren. In dieser Rechnung war jedoch übersehen worden, daß für die in der Landwirtschaft Tätigen im volkswirtschaftlichen Wachstum ebenfalls ein steigender Einkommensanspruch einzusetzen war (was natürlich im Gutachten geschehen ist). Schließlich sei noch einmal betont, daß im Gutachten keine Aussagen über Nominalpreise gemacht worden sind, sondern nur über Realpreise; damit war negativen Auswirkungen einer evtl. Geldentwertung Rechnung getragen.

5.3 Verbreitung des Gutachtens

Seinem Wesen nach war das Gutachten eine Entscheidungsunterlage für die Regierung und das Parlament und gleichzeitig für die EWG-Kommission und den Ministerrat der EWG. Natürlich sollte es auch eine Information für alle an der Agrarpolitik Interessierten und für die Agrarpolitik verantwortlichen Institutionen sein. An diesen Empfängerkreis dachten die Gutachter in erster Linie. Da die Frage der Preisangleichung in der EWG mittlerweile zu einer äußerst aktuellen Streitfrage in der öffentlichen Diskussion geworden war, entschlossen sich die Auftraggeber zur Veröffentlichung des Gutachtens. Damit konnte es allgemein bekannt werden, was - wie sich bald zeigte - keineswegs gleichbedeutend damit war, daß alle Parlamentarier, Funktionäre des Deutschen Bauernverbandes und praktischen Landwirte, die an dem Thema interessiert oder sogar von einer evtl. Preisangleichung betroffen waren, das Gutachten oder das gleichzeitig veröffentlichte Sonderheft 14 etwa gelesen hätten. Ein eingehendes Studium der von

1) Dies war auch schon früher auseinandergesetzt worden; vgl. A. HANAU (11, S.140).

wissenschaftlicher Seite vorgelegten Ausarbeitungen erfolgte offensichtlich nicht einmal von der Mehrzahl derjenigen, die sich in der Agrarpresse oder auf landwirtschaftlichen Versammlungen zu diesem Fragenkreis äußerten, sonst hätten diese Verlautbarungen anders lauten müssen.

Um eine verständnisvolle Aufnahme des Gutachtens in der Öffentlichkeit zu erreichen, hatten die Gutachter in einer ersten internen Diskussion der Ergebnisse mit den Auftraggebern - Bundesminister Schwarz und EWG-Kommissar Dr. Mansholt - , die am 17. September 1962 in Brüssel stattfand, dringend empfohlen,

1. dem Gutachten eine kurze Zusammenfassung und Erläuterung beizugeben, um zu vermeiden, daß durch ein einseitiges Herausstellen von Teilergebnissen eine unabgewogene oder gar verzerrte Darstellung des Inhalts verbreitet würde (dieser Empfehlung wurde entsprochen);
2. eine Pressekonferenz einzuberufen, die den Journalisten Gelegenheit geben sollte, Fragen zu stellen und gewünschte Interpretationen zu bekommen;
3. eine Aussprache mit den führenden Persönlichkeiten des Bauernverbandes zu arrangieren, um die einschlägigen Probleme und kritischen Fragen mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung unmittelbar diskutieren und Mißverständnisse ausräumen zu können. Von einer solchen Aussprache erhofften wir die Schaffung einer Atmosphäre des Zusammenwirkens von Wissenschaft, Praxis, Regierung und Parlament zur rationalen Bewältigung der anstehenden Aufgaben. Dieses Zusammentreffen sollte vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als dem Initiator des Gutachtens arrangiert werden. Wegen der bereits bestehenden und inzwischen verschärften Spannungen zwischen dem Deutschen Bauernverband und den Organen der amtlichen Agrarpolitik ließ sich die von den Gutachtern gewünschte Aussprache jedoch nicht zustande bringen.

Die Pressekonferenz hat am 10. Oktober 1962 im BML stattgefunden. Bundesminister Schwarz und sein Staatssekretär Hüttebräuker sowie die vom BML berufenen Gutachter waren anwesend. Aus Termingründen war die EWG-Kommission nicht vertreten, man hatte aber eine weitere Verschiebung des bei vollen Terminkalendern schwierig abzustimmenden Termins nicht für opportun gehalten. - Der Verlauf der Pressekonferenz ließ befürchten, daß - obwohl die Fakten, Projektionen und Folgerungen keineswegs neu und überraschend sein konnten - das Gutachten auf die Betroffenen beunruhigend wirken würde. Zum ersten Mal waren nämlich die Konsequenzen des EWG-Vertrages für die deutsche Landwirtschaft in aller Deutlichkeit rational und ohne Schönfärberei von einem unabhängigen Sachverständigen-Team aufgezeigt und interpretiert worden. Erstaunlich und in keiner Weise vertretbar war, daß die im Gutachten mit aller Konsequenz empfohlenen Kompensationen zu Gunsten der Landwirtschaft zwecks möglicher Vermeidung nachteiliger Auswirkungen der Preisanpassung in den Verlautbarungen der landwirtschaftlichen Gremien und der dem Deutschen Bauernverband nahestehenden Agrarpresse weitgehend weggelassen wurden, ein Vorgehen, das sicherlich eine schockierende Wirkung des Gutachtens, wenn nicht ausgelöst, so doch verstärkt hat.

6 Durch das Gutachten ausgelöste Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes sowie einige kritische Betrachtungen zur agrarpolitischen Willensbildung im Fall der Getreidepreisangleichung in der EWG

6.1 Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes

Der Deutsche Bauernverband hatte schon frühzeitig befürchtet, daß der EWG-Vertrag eine Angleichung der Agrarpreise zur Folge haben könnte. Er stellte daher vorsorglich die Forderung auf, daß die anderen Mitgliedsländer ihre Preise auf das höhere deutsche Niveau heraufsetzen müßten. "Wir sind auf alle Fälle kompromißlos gegen Senkungen der bisherigen deutschen Getreidepreise und des deutschen Preisniveaus" - so formulierte Präsident REHWINKEL diesen Standpunkt schon in einer Rede auf der Jahresversammlung des Verbandes Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten am 27. September 1960 in Hamburg (20). Er begründete diese Forderung vor allem (1) mit der bereits bestehenden Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft, (2) mit der durch eine Preissenkung für Getreide und andere Agrarerzeugnisse eintretenden starken Einkommensminderung, die weder wirtschaftlich noch finanziell verkraftet werden könne, (3) mit dem demgegenüber ständig wachsenden Sozial- und Lebensstandard der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, (4) mit der Feststellung, daß eine Preissenkung deshalb im Widerspruch nicht nur zum deutschen Landwirtschaftsgesetz sondern auch zum EWG-Vertrag (§ 39) stehe; sie sei gesellschaftspolitisch und sozialpolitisch nicht zu verantworten.

Nach der Veröffentlichung des Gutachtens veröffentlichte Präsident REHWINKEL eine Stellungnahme in der Deutschen Bauernzeitung (21). Was im Gutachten als zwangsläufige Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums und als negative Folgen einer aus guten Gründen von ihnen erwarteten - weder gewollten, noch vorgeschlagenen - realen Agrarpreissenkung, insbesondere auch hinsichtlich eines verstärkten Zwangs zur Abwanderung, mit aller Deutlichkeit dargestellt worden war, wurde den Autoren als eigene Forderungen und Empfehlungen unterstellt sowie als Mißbrauch ihres Auftrags "zur Abfassung einer agrarpolitischen Kampfschrift" vorgeworfen. Ein weiterer Vorwurf lautete, daß die "Modellrechnung" des Gutachtens "eine rechnerisch-ökonomische Konstruktion in einem politisch luftleeren Raum" darstelle, die dringend der soziologischen Ergänzung bedürfe. "Daher bekommt man bei der Modellrechnung auch kaum einen Hauch davon zu spüren, daß es sich dabei um Hunderttausende von Menschenschicksalen handelt". Weiter heißt es: "So fördert das Gutachten - ob gewollt oder ungewollt - den gefährlichsten Aberglauben kapitalistisch-materialistischer Denkart, daß Wirtschaft Schicksal und nicht Instrument der Menschen ist". Den Gutachtern wurde weiterhin vorgeworfen, daß sie nichts darüber gesagt hätten, aus welchen Betrieben die erwartete Abwanderung erfolgen würde. Im Gegensatz dazu folgt - sehr überraschend - Rehwinkels Feststellung:

"Im Kampf um eine Durchsetzung einer solchen Agrarpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG ist es durchaus möglich, das Professoren-Gutachten zu einer scharfen Waffe in eigener Sache umzuschmieden: denn dieses Gutachten hat immerhin - wenn

auch ungewollt - (Unterstreichung A.H.) das eine Gute: Es macht jedem, der sich in das Gutachten vertieft, sichtbar, daß es bei einer Agrarpreissenkung auf das EWG-Mittel nicht nur um eine mehr oder minder empfindliche Einkommenseinbuße der westdeutschen Landwirtschaft, sondern um die Existenz von hunderttausenden Bauern mit ihren Familienangehörigen geht".

Die Vertiefung in das Gutachten hat also zu seinem wahren Kern geführt, nämlich dazu, daß es die Auswirkungen einer Preissenkung auf Einkommen und Abwanderung mit aller Deutlichkeit aufgezeigt und damit eine Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen geliefert hat, die geeignet war, Bundestag und Bundesregierung sowie EWG-Kommission und Ministerrat über die der deutschen Landwirtschaft drohenden Beeinträchtigungen zu informieren und im Fall einer Preissenkung vorsorglich zu entsprechenden kompensatorischen Hilfen anzuregen. Durch die Einfügung der Paraphrase " - wenn auch ungewollt - " hat Rehwinkel den Gutachtern kurz aber wirkungsvoll Objektivität und guten Willen abgesprochen. Damit hat er "die scharfe Waffe in eigener Sache", die das Gutachten in der Tat hätte sein können und im Interesse einer behutsamen und konstruktiven Agrarpolitik hatte sein sollen, zum Nachteil der Bauern selbst entschärft. Selbst Rehwinkels Feststellung, daß im Gutachten - hinsichtlich der Schlüsselstellung des Getreidepreises und der Erwartung, daß die Ausdehnung der Veredelungswirtschaft keine adäquate Kompensation für eine reale Senkung der Agrarpreise ergeben könne - Aussagen gemacht wurden, die von früheren zu optimistischen Äußerungen einzelner Gutachter abwichen, ließ ihn nicht erkennen oder zugeben, daß es sich bei dem Gutachten eben um grundlegende Untersuchungen eines Gutachtertteams und damit um eine breiter fundierte Ausgangsbasis und Grundlage für agrarpolitische Entscheidungen handelte.

Die offizielle Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes zum Gutachten (4) war zwar viel abgewogener, in der Quintessenz änderte sich aber nichts an der Ablehnung des Gutachtens und an der vorangegangenen und fortwirkenden Aufwiegelung der regionalen Gliederungen des DBV gegen die Autoren. In beiden kritischen Stellungnahmen wurden die von den Gutachtern empfohlenen Kompensationen verschwiegen, ebenso wie das wichtige Faktum, daß es sich bei allen im Modell des Gutachtens genannten Preisen um Realpreise handelte und daß demgemäß bei fortschreitender Geldentwertung die Nominalpreise entsprechend zu korrigieren seien.

Zur Durchsetzung seiner Forderung - keine Angleichung der EWG-Preise durch Senkung der deutschen Preise - hatte der Bauernverband schon vor der Veröffentlichung des Gutachtens Bauerndemonstrationen organisiert. Eine vom Niedersächsischen Landvolk organisierte Kundgebung fand am 17. Oktober 1962 in Göttingen statt. Zeitlich lag dieser Termin nur eine Woche nach der Bonner Pressekonferenz im BML, in der das Gutachten der Presse und anschließend einem weiteren Interessentenkreis zugänglich gemacht worden war. Die Göttinger Kundgebung war also nicht primär eine Reaktion auf die Veröffentlichung des Gutachtens, wurde nun aber dazu ausgenutzt, die Demonstration aufzuheizen. Das "Göttinger Tageblatt", Nr. 224, vom 18. Oktober 1962, berichtete hierüber unter der Schlagzeile "Mit Traktoren und schwarzen Fahnen - 8 000 Bauern protestieren gegen die 'Existenzbedrohung der deutschen Landwirtschaft' - Gutachter - Professoren 'Totengräber des Bauerntums' - Hunderte von Fahrzeugen beschicken die Innenstadt".

Diese und andere Bauern-Demonstrationen unterstrichen die Forderungen des Bauernverbandes und galten ihrer Durchsetzung. Viele Bauern empfanden in der Tat die tiefgreifenden Strukturveränderungen im Agrarsektor als schwer erträgliche Bürde für sich und ihre Familien und überdies noch als eine Deklassierung. Hierbei spielte sowohl eine Überforderung vieler Bauern eine Rolle als auch die nachhaltige Besserung des Lebensstandards außerhalb der Landwirtschaft, die durch schnell steigende Realeinkommen und abnehmende Arbeitszeit, freie Wochenenden und regelmäßigen Urlaub u.a.m. charakterisiert schien. Wenn dann noch Nachteile für die Bauern durch die EWG hinzukommen sollten, so wollten viele Betroffene dies nicht hinnehmen.

Völlig abwegig war jedoch der Kampf des Bauernverbandes gegen das Gutachten und die Diffamierung seiner Verfasser. Dies war um so paradoxer, als sich alsbald herausstellte, daß Rehwinkel immer nur Nominalpreise gemeint hatte, während das Gutachten nur von Realpreisen der Agrarerzeugnisse handelt. Somit lagen Annahmen und Ergebnisse des Gutachtens und die Forderung des Bauernverbandes im Grunde auf gleicher Ebene (13). Die Herabsetzung der Nominalpreise für Getreide mit Beginn des Wirtschaftsjahres 1967/68 konnte sich jedenfalls nicht auf das Gutachten stützen, da sie den Kaufkraftschwund unberücksichtigt ließ. Sie beruhte auf einem Beschluß des Ministerrats der EWG auf Grund von Vorschlägen der EWG-Kommission. Die neuen Getreidepreise waren der gemeinsame Nenner, auf den sich die Mitgliedsländer einschließlich der Bundesrepublik Deutschland für die Preisvereinheitlichung und Preisanpassung nach Maßgabe ihrer eigenen gesamtwirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen, nicht zuletzt auch ihrer handelspolitischen, hatten einigen können. Die BRD hatte sich gegen einen solchen Beschluß lange energisch gewehrt, sie mußte ihn aber akzeptieren, wollte sie die Verwirklichung des EWG-Vertrages und die davon berührte politische Zusammenarbeit nicht in Frage stellen.

Die agrarpolitische Willensbildung erfolgte in diesem Fall also letzten Endes unter einem Sachzwang. Die Druckpolitik und Demonstration von Wählermacht seitens des Bauernverbandes konnte sich in dieser Situation nicht durchsetzen 1).

Für das Nichterkennen oder Nicht-Zugeben-Wollen der vom Gutachten gebotenen Stützen für berechtigte Sorgen und Beschwerden des Bauernverbandes hinsichtlich der Auswirkungen einer Preisangleichung im gemeinsamen Markt der EWG gibt es keine rationale Erklärung. Offenbar wollte man sich lieber der eigenen Druckpolitik bedienen als einem Gutachten ungeliebter Professoren positive Beachtung ver-

1) Zur politischen Analyse vgl.: P. ACKERMANN (1).

schaffen 1). Bewußt oder unbewußt fühlte man sich durch das Gutachten in der eigenen Einflußnahme auf die öffentliche Meinungs- und agrarpolitische Willensbildung gestört. Der DBV hat es aber schließlich nicht zu einer ernststen Gefährdung des inneren Friedens kommen lassen. Es wurde vielmehr zwischen Bundeskanzler Erhard und dem Präsidium des Bauernverbandes eine Regelung abgesprochen über den Vollzug der Getreidepreissenkung und die der Landwirtschaft dafür zu gewährenden Kompensationen. Dieser Ausgang ist offensichtlich der Einsicht Rehwinkels zu verdanken, daß es sich angesichts der vertraglichen Bindungen und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik für den Bauernverband nur um Rückzugsgefechte handeln konnte.

Ich möchte dieses Kapitel mit einem Zitat schließen aus unserer Replik vom Dezember 1962 auf die Fehlinterpretation und Angriffe des Bauernverbandes gegen das Gutachten (12, S.405/6):

"Diagnose und Therapie des Gutachtens sind ganz darauf abgerichtet, die deutsche Landwirtschaft vor unangenehmen Überraschungen zu bewahren und negative Auswirkungen des aus politischen und gesamtwirtschaftlichen Gründen von Regierung und Parlament beschlossenen und von der deutschen Öffentlichkeit offensichtlich gebilligten EWG-Vertrages auf das landwirtschaftliche Einkommen möglichst auszugleichen.

Wer diese Erläuterungen zum Gutachten liest, wird sich fragen, wie es überhaupt zu so scharfen Reaktionen des Deutschen Bauernverbandes und einiger seiner regionalen Gliederungen gegen das Gutachten, z.T. verbunden mit persönlichen Verunglimpfungen seiner Autoren kommen konnte. Wer darüber hinaus das Gutachten selbst liest, wird sich sagen müssen, daß ein großer Teil der Kritiker das Gutachten entweder gar nicht oder nicht sorgfältig gelesen hat. Die Gutachter wären selbstverständlich bereit gewesen, fragliche Stellen zu interpretieren; sie sind aber überhaupt nicht darum gebeten worden. Stattdessen sind in der dem Bauernverband nahestehenden Presse unvollständige Darstellungen und unzutreffende Erläuterungen des Gutachtens erschienen, die dem Leser keine objektive und sachgerechte Meinungsbildung ermöglichten.

-
- 1) Bis in die jüngste Zeit konstatiert Präsident Rehwinkel - als Argument gegen das Gutachten und seine Autoren - , daß die (angeblich) prognostizierte Überproduktion von Getreide in der EWG nicht eingetreten sei. Diese Behauptung findet in dem Text des Gutachtens jedoch keine Grundlage. Von Getreideüberschüssen ist nämlich im Gutachten nur im Zusammenhang mit einer Hochpreispolitik (deutsche Realpreise für Getreide von 1958/59) die Rede. Auch im Fall der Hochpreispolitik für Getreide hätte es nach Ansicht der Autoren überdies längere Zeit gedauert, bis die Getreideproduktion unter dem Einfluß hoher Realpreise über den Verbrauch hinaus gesteigert worden wäre. Überdies ist anzumerken, daß sich infolge der technischen Fortschritte im Getreidebau selbst bei maßvoller Getreidepreispolitik in der EWG eine schnellere Steigerung der Getreideproduktion als des Getreideverbrauchs angebahnt hat und daß neuere Projektionen von BITTERMANN und BUCHHOLZ eine beträchtliche Verminderung des Einfuhrbedarfs der EWG ankündigen (3).

So ist die Bedeutung des Gutachtens für eine der Situation der deutschen Landwirtschaft gerecht werdende Behandlung der Agrarpreisfragen und der Agrarpolitik verkannt worden. Auch wurde von den Kritikern ignoriert, daß zwei ausländische Gutachter, die über die Grenzen ihrer Heimatländer hinaus großes Ansehen genießen, ebenfalls dem Gutachten ihre Zustimmung gaben und ihm damit ein besonderes Gewicht auf europäischer Ebene verliehen haben. Eine breite Vertretung der Sache ist um so wichtiger, als nicht nur die deutsche nicht-landwirtschaftliche Öffentlichkeit, sondern auch die Regierungen der anderen Mitgliedsländer, die Europäische Kommission und nicht zuletzt das Europäische Parlament für die Hilfen gewonnen werden müssen. Man kann über einzelne Fragen verschiedener Meinung sein; hierüber ist zu diskutieren. Man sollte die Landwirtschaft aber nicht dadurch irreführen, daß man die Gutachter als Sündenböcke präsentiert. Die Gutachter haben eine schwierige Situation ungeschminkt dargestellt, damit rechtzeitig Vorsorge für deren Bewältigung getroffen werden kann. Diese Vorsorge ist allerdings Aufgabe der Politiker; sie werden die Möglichkeiten zielbewußten Handelns im Rahmen der vom EWG-Vertrag gesetzten Bedingungen und gezogenen Grenzen zu prüfen und auszuschöpfen haben".

Der Deutsche Bauernverband hat sich neuerdings von seiner früheren negativen Beurteilung des Gutachtens entfernt und ist überdies um eine stärkere Fundierung seiner agrarpolitischen Strategie bemüht. Anstelle des Krieges gegen "die" Professoren ist ein Bemühen um Diskussion und objektive Klärung der äußerst schwierigen Sachfragen getreten (24 und 25). Wie anders könnte man bessere Lösungen für die - durch Überschußneigung, hohen Finanzaufwand, wachsende handelspolitische Schwierigkeiten mit Drittländern, Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien und anderen beitriftswilligen Ländern, ungelöste Währungsprobleme, Strukturängel und Einkommensdisparität - festgefahrene Agrarpolitik finden?

6.2 Bundesregierung, Regierungsparteien und Bundestag

Es wäre sehr reizvoll, anhand einer "historischen" Dokumentation über die Verlautbarungen und Beschlüsse der Bundesregierung, der Regierungsparteien (CDU, CSU und FDP) und des Bundestages das Ringen um eine den Vorstellungen der deutschen Regierungsparteien entsprechende Getreidepreisanpassung in der EWG zu verfolgen. Die wichtigsten Etappen auf dem Wege zum Brüsseler Beschluß vom 15.12.1964 wurden im Abschnitt 3 dieses Beitrages dargestellt. Auf eine eingehendere Dokumentation muß ich in diesem Rahmen verzichten. Hier kann ich nur einige historische Betrachtungen anstellen.

Die deutsche Regierung und die Parteien hatten eine Politik zu verwirklichen, die zwar für die deutsche Volkswirtschaft vorteilhaft und die deutsche Außenpolitik notwendig war, aber für die deutsche Landwirtschaft Nachteile mit sich brachte. In der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, dem Deutschen Bauernverband, stand ihr eine geschlossene Organisation gegenüber, die überdies - trotz der offiziellen Unabhängigkeit des Verbandes und der tatsächlichen Unabhängigkeit seines Präsidenten von den politischen Parteien - politisch in hohem Maße in den Regierungsparteien verankert war. Gleichzeitig sahen die Parteien in den Bauern ein wichtiges Wählerpotential, das sie keinesfalls verlieren, sondern möglichst vergrößern wollten. Auf der einen Seite forderte der Deutsche Bauernverband, daß die Anpas-

sung der Getreidepreise in der EWG durch Erhöhung der (nominalen) Preise in den Partnerländern auf das deutsche Niveau erfolgen sollte. Auf der anderen Seite mußten die deutschen Regierungsvertreter durch die laufenden Brüsseler Verhandlungen und die Vorlagen der EWG-Kommission erfahren, daß der im Artikel 6, Absatz 4, der gemeinsam beschlossenen VO Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 1) enthaltene Passus

"Während der Übergangszeit sind die Unterschiede zwischen den durch die Mitgliedstaaten nach dieser Verordnung festgesetzten Richtpreisen schrittweise so zu verringern, daß am Ende der Übergangszeit ein gemeinsamer Richtpreis besteht"

von der Kommission und von der Majorität der Partner als eine Vereinheitlichung der nominalen Getreidepreise auf einem mittleren Niveau verstanden wurde. Die deutsche Regierung und die Regierungsparteien mußten auch wissen, daß die Preis- und Außenhandelspolitik der EWG von den Drittländern äußerst kritisch beobachtet wurde und daß die EWG gerade auch im deutschen Interesse handelspolitische Verwicklungen mit Drittländern vermeiden mußte. Die deutsche Regierung und die Regierungsparteien haben bis November 1964 einen Beschluß über die Vereinheitlichung der Getreidepreise in der EWG verhindern können, sich aber dann am 15. Dezember 1964 doch dazu bekennen müssen. So lange die Bundesregierung zwischen den beiden Feuern, nämlich dem Deutschen Bauernverband einerseits und den Brüsseler Verhandlungen und Vorlagen andererseits, stand, hat sie zunächst daheim und in Brüssel die Forderung des Bauernverbandes vertreten. Als sich dann die Situation in Brüssel zuspitzte und die deutsche Regierung keinen Ausweg mehr hatte, wenn sie nicht die EWG aufs Spiel setzen wollte, hat sie sich schließlich mit dem Bauernverband über Ausgleichszahlungen verständigt und mit den Partnerländern auf einen (nominalen) mittleren EWG-Preis geeinigt.

Fragt man sich, wie es dazu kam, daß der Getreidepreisbeschluß vom 15. Dezember 1964 in der EWG auch von deutscher Seite akzeptiert wurde, so gibt es hierfür auf Grund der vertraglichen Bindungen sowie der dargelegten Entwicklung der Diskussionen, Verhandlungen und vorangegangenen Beschlüsse in der EWG und in der BRD nur eine Antwort: Die deutschen Politiker wollten eine enge wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit in Europa, und sie waren um der erwarteten Vorteile willen auch bereit, Nachteile in Kauf zu nehmen und Opfer zu bringen 2). Die im Gesamtinteresse verlangten Opfer mußten natür-

1) "Amtsblatt", Nr. 30, vom 20. April 1962, S. 933/62.

2) In seinem Referat auf dieser Tagung erinnerte Dr. K.O. NASS an den folgenden Passus in der Rede des damaligen Bundesernährungsministers Höcherl anläßlich der Einbringung des Grünen Berichts 1969 in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. Februar 1969 (vgl. auch das "Bulletin" der Bundesregierung, Nr. 20, vom 14. Februar 1969):

"Was aber in aller Deutlichkeit einmal gesagt werden muß, ist dies: Alle bisherigen Agrarbeschlüsse der Gemeinschaft haben nicht unter agrarpolitischen, sondern unter integrationspolitischen Aspekten die Zustimmung der Bundesregierung gefunden. Diese Beschlüsse als eine rationale oder gar für Deutschland optimale Agrarpolitik zu bezeichnen, wäre schlechterdings eine Tatsachenverdrehung."

lich auch von der Gesamtheit und - soweit davon die deutsche Landwirtschaft betroffen wurde - nicht allein von ihr getragen werden. Hierin liegt der Sinn der im Zusammenhang mit der Angleichung der Agrarpreise in der EWG vom Bundestag bewilligten Kompensationen für die Landwirtschaft 1). Die Majorität der Wähler hat diese Bestrebungen honoriert.

Regierung, Regierungsparteien und Bundestag versäumten es jedoch, rechtzeitig Vorsorge für die finanziellen Kompensationen zu treffen, auf die die Landwirtschaft im Fall der Preissenkung einen berechtigten Anspruch hatte. Statt dieser Vorsorge wurden die Einkommen- und Lohnsteuern ab 1. Januar 1965 gesenkt. Aus diesen und anderen Gründen kam es im Wahljahr 1965 zu Haushaltsdefiziten, die später durch die Wirtschaftsdepression 1966/67 noch verstärkt worden sind. In der Folge wurden die der Landwirtschaft im EWG-Anpassungsgesetz 2) vom 9. Oktober 1965 verbrieften kompensatorischen Hilfen einmal im § 1 als Anpassungshilfen (sog. Vorfeldbereinigung) und zum anderen im § 4 als Einkommensausgleich (zur Kompensation der mit der Getreidepreissenkung verbundenen Einkommensminderung, soweit der Preisausgleich nicht vom EWG-Ausrichtungs- und Garantiefonds getragen wurde) durch spätere Gesetze wieder vermindert 3).

Daß den deutschen Bauern auf der einen Seite im Interesse der Verwirklichung des EWG-Vertrages Preissenkungen und damit zumindest relative Einkommenseinbußen auferlegt wurden, auf der anderen Seite aber die dafür zugesagten Kompensationen nachträglich vermindert wurden, führte zu einem folgenschweren Vertrauensverlust 4). Diese Hand-

-
- 1) Die für die Herabsetzung der Getreidepreise im EWG-Anpassungsgesetz gewählten kompensatorischen Hilfen sind vielfach wegen ihrer Höhe, wegen ihrer "globalen" Verteilung oder wegen möglicher Verzögerung der betrieblichen Anpassungsprozesse kritisiert worden. Diese Kritik übersieht 1., daß die Kompensationen nur für die noch verbliebenen wenigen Jahre der Übergangszeit zugebilligt wurden und nicht für die längere Periode erwarteter Anpassungsschwierigkeiten; 2., daß es sich um Kompensationen für den einmaligen Vorgang der Anpassung der deutschen Agrarpreise an die "EWG-Preise" handelte, die nicht vermenget werden können mit der auf längere Sicht notwendigen - gezielten - Ausrichtung der agrarpolitischen Maßnahmen auf eine produktivere Agrarstruktur; 3., daß das Tempo der Anpassungsvorgänge, die sich namentlich auf die Verminderung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und Vergrößerung der Betriebe (bzw. ihrer Umsätze) beziehen, nicht beliebig beschleunigt werden kann, da es mit dem Generationswechsel eng verbunden ist. Evolution, nicht Revolution, ist das Ziel unserer Agrarpolitik. (Vgl. hierzu auch die Ausführungen von HEIDHUES über die Agrarpolitik in der Bundesrepublik (15)).
 - 2) Gesetz zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt (EWG-Anpassungsgesetz) vom 9. September 1965 (BGBl. I, S. 1201).
 - 3) Vgl. hierzu die gut informierenden Übersichten in Agra-Europe (2).
 - 4) Vgl. hierzu meinen Diskussionsbeitrag auf unserer Jahrestagung 1967 (14, S. 186) sowie die Anmerkungen von TIMMERMANN hierzu (26, S. 625).

lungsweise war vor allem auch kurzfristig; denn die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik in der EWG, d.h. die Ergänzung der Preispolitik durch direkt einkommenswirksame Hilfen, wie sie gelegentlich der Getreidepreisanpassung erfolgte, ist ein wichtiges u.U. unentbehrliches agrarpolitisches Instrument, dessen Anwendung nicht diskreditiert werden durfte. Erst kürzlich, bei der Kompensation der durch die Aufwertung der DM im Oktober 1969 bedingten automatischen Senkung der DM-Preise für Agrarerzeugnisse, wurden ab Januar 1970 erneut Einkommensausgleichszahlungen eingeführt. Außerdem werden neuerdings im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich gewisse "deficiency payments" auch für die EWG diskutiert.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß Regierung und Regierungsparteien es in dieser wichtigen Frage an Weitsicht und vor allem an politischer Führung und Vorsorge haben fehlen lassen. Die frühzeitig erkennbaren Widerstände der EWG-Partner und der Kommission gegen die deutsche Forderung auf Beibehaltung der deutschen Getreidepreise sind der Bundesregierung wohl erst durch das Memorandum der vier Staatssekretäre im Februar 1964, und das zunächst auch nur intern, völlig deutlich geworden. Die Regierungsparteien und vor allem deren Sprecher in Landwirtschaftsfragen nahmen noch später davon Kenntnis. So wurde von der Bundesregierung und von den Regierungsparteien in der Öffentlichkeit und in der Landwirtschaft zu lange die Vorstellung wach gehalten, daß die Auswirkungen des EWG-Vertrages für den Agrarsektor weniger einschneidend werden würden als bei nüchterner Analyse bereits abzusehen war.

Nicht zuletzt diese Erfahrungen dürften Bundesernährungsminister HÖCHERL (Ende 1965-1969) veranlaßt haben, die Agrarpolitik stärker wissenschaftlich zu fundieren (16). Mit wachsendem Interesse hat er die Arbeiten des Wissenschaftlichen Beirats beim BML und die des Beirats für den Grünen Bericht durch sein Haus gefördert und selbst verfolgt. HÖCHERL hat außerdem dafür gesorgt, daß die auf Grund des Landwirtschaftsgesetzes von 1955 jährlich zu erstattenden "Grünen Berichte" aussagekräftiger wurden. Nicht zuletzt und vor allem hat er im BML eine Gruppe von Agrarökonomen zu vertiefter agrarpolitischer Analyse und Vorausschau angesetzt. Sein Nachfolger seit Ende 1969, Bundesminister ERTL, will diesen Weg fortsetzen (5).

6.3 EWG-Kommission und Ministerrat

Wenn dieses Referat eine Untersuchung über die Entwicklung und Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik wäre, hätte die Tätigkeit der EWG-Kommission, des Ministerrats und auch des Europäischen Parlaments 1) ausführlich gewürdigt werden müssen. Hier handelte es sich darum, die agrarpolitische Meinungs- und Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG zu verfolgen. Daher mußte in unserer Darstellung die spezifisch deutsche Problematik in den Vordergrund gestellt werden. Dieser Linie folgend kann ich mich in diesen kritischen Betrachtungen auf einige Bemerkungen beschränken.

Bekanntlich kann der EWG-Ministerrat in den meisten Angelegenheiten nur auf Grund von Vorschlägen der Kommission entscheiden. Somit hat

1) Der Einfluß des Europäischen Parlaments ist bisher noch gering (22, S. 202/03).

die Kommission in der Verwirklichung des EWG-Vertrages eine Schlüsselstellung inne. Sie hat sich im speziellen Arbeitsbereich des Vizepräsidenten Mansholt ihren Aufgaben auf dem Gebiet der Agrarpolitik mit eindrucksvoller Aktivität gewidmet, aber manche ihrer Vorschläge - auch einige dringliche - sind im Ministerrat ohne Entscheidung hängen geblieben 1).

Hier ist nicht der Ort, das Wirken von Kommission und Ministerrat zu würdigen und zu untersuchen, aus welchen Gründen die ursprüngliche Konzeption der Agrarpolitik, in Sonderheit die Agrarmarktpolitik, in eine Sackgasse geraten ist (17). Die Kommission selbst hat nach neuen Wegen gesucht und seit Ende 1968 eine lebhaft, z.T. heftige Diskussion über agrarpolitische Reformen unter Voranstellung einer durchgreifenden Strukturpolitik in Gang gebracht (7). Auch hierüber zu sprechen, ist nicht meine Aufgabe.

Die Kommission war die am stärksten und am eindeutigsten treibende Kraft einer raschen Vereinheitlichung der Agrarmärkte. Ihr fehlten die innerpolitischen Hemmungen, die die von Nachteilen betroffenen Gruppen ihren nationalen Regierungen auferlegten. Allerdings mußte die Kommission in ihren Vorschlägen an den Ministerrat auf diese Schwierigkeiten Rücksicht nehmen und, soweit angängig, sie auch berücksichtigen, wenn sie nicht in der schrittweisen Entwicklung der Integration stecken bleiben wollte. Das von der Kommission hinsichtlich der Agrarintegration und insbesondere der Preisvereinheitlichung vorgelegte Tempo war zeitweise schneller als einzelnen Mitgliedsländern möglich oder akzeptabel erschien. So kam es mehrfach zur Vertagung der Getreidepreisangleichung. Kommission und Ministerrat mußten aber auch darauf bedacht sein, die Gemeinschaft gegen die Kritik der Drittländer und die von dieser Seite drohenden handelspolitischen Gefahren abzusichern. So wollte die Kommission durch eine maßvolle Preispolitik für Getreide der Kennedy-Runde im Rahmen des GATT, die auf eine Verminderung der Zölle und dergleichen hüten und drüben abzielte, eine Stütze geben. Damit sollte auch den USA und anderen Getreideexportländern bewiesen werden, daß die EWG keine auf Autarkie gerichtete Hochpreispolitik verfolge. Schließlich sollte auch der gegenüber den Vertragsbestimmungen beschleunigte innergemeinschaftliche Zollabbau für gewerbliche Güter ein Pendant auf agrarwirtschaftlichem Gebiet erhalten. An solchen die Integration weiter treibenden Entschlüssen waren letzten Endes alle Regierungen der Mitgliedsländer interessiert, allerdings in Hochpreisländern gehemmt durch den Widerstand ihrer Landwirtschaft.

Ich möchte hier im Zusammenhang mit der Getreidepreisangleichung nur einen Punkt kritisch herausstellen. Die Kommission hat der von der

1) Dr. Mansholts früherer Kabinettschef Mozer sprach in einem kürzlichen Vortrag sogar vom "Immobilismus des Ministerrats"; vgl. "Ernährungsdienst" vom 16. Juli 1970. Zu diesem Immobilismus dürfte beigetragen haben, daß Frankreich als eine der Bedingungen für seine - nach mehrmonatiger Abwesenheit - im Februar 1966 erfolgte Rückkehr an den gemeinsamen Konferenztsch durchgesetzt hat, daß alle wichtigen Entscheidungen des Ministerrats einstimmig zu treffen sind. Das war eine politische Vereinbarung, die vom Vertragstext (Artikel 43, Absatz (2)) abweicht. "Das war in der EWG eine Belastung, die sich in allen Sitzungen bis heute niedergeschlagen hat" (Bundesernährungsminister HÖCHERL lt. BMELF-Informationen, Nr. 43, vom 27.10.1969, S. 6).

BRD verlangten Revisionsklausel im Getreidepreisbeschuß vom 15. Dezember 1964 (vgl. Abschnitt 3 dieses Beitrages), die dem auf Realpreise für Getreide abgestellten Gutachten wenigstens in beschränkter Weise Rechnung tragen sollte, nicht das ihr gebührende Gewicht gegeben. Der diesbezügliche "Bericht der Kommission an den Rat über die seit dem Beschluß des Rates vom 15. Dezember 1964 eingetretene Entwicklung bei Getreide" (SEK (66) 1875 endg. vom 15. Juni 1966) ist in Hinsicht auf die vom Antragsteller BRD gedachte Abstimmung der nominalen Getreidepreise auf die Geldentwertung unzulänglich. Dennoch folgerte die Kommission daraus den Vorschlag an den Rat, eine Revision der schon am 15.12.1964 beschlossenen, aber erst ab Wirtschaftsjahr 1967/68 anzuwendenden gemeinsamen Getreidepreise abzulehnen 1).

Die Kommission bemühte sich mit diesem Bericht nicht um eine eigentliche Überprüfung des Preisbeschlusses vom 15.12.1964 im Sinne der BRD und des Gutachtens. In der Begründung zu ihren Vorschlägen vom 4.11.1963 an den Ministerrat betreffend "Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Getreidepreinsniveaus" (6) hatte die Kommission schon die Erwägungen angeführt, von denen sie sich leiten ließ, eine frühzeitige Vereinheitlichung der Getreidepreise "in einem Zuge" auf mittlerem EWG-Niveau zu empfehlen:

- a) Innenpolitische Aspekte: Erzielung eines entscheidenden Fortschritts "in der inneren Festigung der Gemeinschaft".
- b) Agrarpolitische Aspekte: Signalsetzung für "eine klare Orientierung der ohnehin erforderlichen Anpassungs- und Umstellungsprozesse" in der Landwirtschaft aller Mitgliedstaaten.
- c) Handelspolitische Aspekte: "Bei der endgültigen Festsetzung des Niveaus ihrer Getreidepreise kann die Gemeinschaft einen konkreten Beweis dafür liefern, daß sie auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik nicht eine Politik der hohen Preise verfolgen will, die zur Selbstversorgung führen könnte, sondern daß sie vielmehr bestrebt ist, angemessene Möglichkeiten für Einfuhren aus dritten Ländern aufrechtzuerhalten.

Es ist offensichtlich, daß das Schicksal der bevorstehenden GATT-Verhandlungen von der Frage abhängt, ob eine Einigung über die Behandlung der Agrarerzeugnisse erzielt werden kann. Eine dauerhafte und für Einfuhr- wie Ausfuhrländer in gleicher Weise befriedigende Lösung der Agrarfrage ist nur möglich, wenn es gelingt, für die wichtigsten Erzeugnisse einen langfristigen Ausgleich zwischen Erzeugung und Nachfrage auf weltweiter Ebene herzustellen. Die Produktionspolitik und damit die Preispolitik der Vertragsparteien wird deshalb im Mittelpunkt der Verhandlungen stehen.

Die Festsetzung der gemeinsamen Getreidepreise wird die Gemeinschaft in die Lage versetzen, an diesen Verhandlungen aktiv teilzunehmen und einen positiven Beitrag zu leisten".

-
- 1) Wenn es in diesem Bericht der Kommission u.a. heißt: "Die Preise für Betriebs- und Produktionsmittel der Landwirtschaft haben also ihren seit langem anhaltenden Anstieg fortgesetzt, jedoch in einem Maße, wie es etwa den vorhergehenden Jahren entsprach; insofern sind also die Bedingungen auf der Seite der Produktionskosten keine anderen als die zur Zeit der Beschlußfassung bekannten oder vorhersehbaren", so bestätigt eine solche Feststellung doch eher die Notwendigkeit einer Erhöhung der nominalen Agrarpreise gegenüber der am 15. Dezember 1964 beschlossenen Herabsetzung.

Im Sinne dieser Erwägungen bahnte die Kommission dem Getreidepreisbeschuß vom 15.12.1964 - ohne Anwendung der Revisionsklausel - den Weg, um die europäische Integration vorwärts zu treiben. Kommission und Ministerrat gaben mit Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland letzten Endes der Fortführung der Integration Vorrang vor der Berücksichtigung partieller Interessen, auch wenn diese gut begründet waren. Trotz großer Bedenken bekannte sich die Bundesrepublik zu diesem Beschuß, weil die Erreichung der europäischen Integration auch ihr vorrangiges Ziel war (vgl. hierzu die im Abschnitt 6.2 dieses Beitrages zitierten Ausführungen von HÖCHERL).

6.4 Weitere Beiträge zur agrarpolitischen Willensbildung

Mit dieser globalen Darstellung der wichtigsten Beiträge zum Beschuß über die Getreidepreisangleichung in der EWG muß sich unsere Untersuchung begnügen. Weitere Beiträge können in diesem Rahmen nicht mehr behandelt werden, wie z.B. die Beiträge

- der Oppositionspartei (SPD) im Bundestag und im Europäischen Parlament;
- der dem Deutschen Bauernverband fernstehenden Agrarpresse 1);
- der nicht-landwirtschaftlichen, insbesondere auch der über-regionalen Presse.

Weiterhin sind hier auch die Beiträge derjenigen Persönlichkeiten zu nennen, die als Regierungsmitglieder im Bund oder eines Landes oder als Abgeordnete der damaligen Regierungsparteien im Bundestag oder im Europäischen Parlament von der offiziellen Linie abweichende Ansichten vertreten haben.

Alle diese Beiträge verdienten eingehende Würdigung. Ich habe diese Beiträge in meinem Studium der Vorgänge keineswegs übergangen, schon um ihren Einfluß auf die Willensbildung zu überprüfen, bin aber zu der Auffassung gelangt, daß weitere detaillierte "Quellenstudien" erforderlich sind, wenn man ihnen in der Darstellung gerecht werden will.

Einige Bemerkungen sind aber noch am Platze über die Beiträge von Agrarwissenschaftlern zur Sache. In erster Linie sind hier die Beiträge von drei Kollegen der jüngeren Generation, G. WEINSCHENCK, G. SCHMITT und W. TIMMERMANN, zu nennen, die sich eingehend mit dem Meinungsstreit befaßt und in die Auseinandersetzung eingegriffen haben.

G. WEINSCHENCK bezog sich in einem Vortrag auf der Agrarkredittagung der deutschen Sparkassenorganisation am 24. November 1966 mit folgenden Worten auf das Gutachten (27):

"Die angesichts der Verknappung der staatlichen Mittel sich abzeichnende Unmöglichkeit, die Ausgaben zur Förderung des landwirt-

-
- 1) Die dem Deutschen Bauernverband und insbesondere der damaligen Pressestelle des Niedersächsischen Landvolks nahestehende Agrarpresse hat, soweit ich es übersehen kann, die Position des Präsidenten des Bauernverbandes vertreten, insbesondere auch mit der falschen Stoßrichtung gegen das Gutachten und seine Autoren. Vgl. hierzu: J. ZICHE (29).

schaftlichen Anpassungsprozesses zu erhöhen oder auch nur auf dem bisherigen Niveau zu halten und die Entwicklung der Kosten für industrielle Betriebsmittel machen es erforderlich, auf eine Revision der Brüsseler Getreidepreisbeschlüsse hinzuwirken, Ich möchte hier mit allem Nachdruck darauf hinweisen, daß ich mich mit dieser Ansicht nicht im Gegensatz zu dem vielzitierten und von den Berufsständen auf tragische Weise verkannten Professoren-Gutachten befinde, sondern in vollem Einklang mit diesem".

Zur Begründung wies Weinschenck auf die von 1958/59 bis 1965/66 bereits vor der Senkung der nominalen deutschen Getreidepreise auf den mittleren EWG-Preis eingetretene Verminderung der Tauschkraft des Getreides für Betriebsmittel um 22 vH hin. Da man jedoch die Getreidepreise nicht isoliert betrachten kann, sondern bei solchen Erwägungen das gesamte Agrarpreinsniveau ins Kalkül ziehen muß, führte Weinschenck gleichzeitig die reale Senkung des deutschen Agrarpreinsniveaus an. Letztere betrug damals - 1958/59 bis 1965/66 - trotz der günstigen Preisentwicklung für tierische Erzeugnisse immerhin noch oder schon 5 vH, obwohl - worauf ausdrücklich hinzuweisen ist - die am 15.12.1964 für 1967/68 beschlossene Getreidepreissenkung noch gar nicht erfolgt war.

Mit dieser Analyse fand Weinschenck die Zustimmung des Deutschen Bauernverbandes: Sein Vortrag wurde in der Deutschen Bauernzeitung, Nr. 1, vom 5. Januar 1967, wörtlich nachgedruckt. Daraus, daß sich Weinschenck ausdrücklich auf das Gutachten bezog, (vgl. das obige Zitat aus Weinschencks Vortrag), hat Rehwinkel jedoch keine Konsequenzen gezogen.

Weinschencks Intervention war insofern bedeutsam, als er das Gutachten für die konkrete Agrarsituation nach dem Brüsseler Beschluß vom 15.12.1964 über die Getreidepreisanpassung vor dem Inkrafttreten der EWG-Preise (ab 1967/68) auszuwerten suchte. Allerdings hatte Weinschencks Vorschlag auf Anhebung der nominellen Getreidepreise, der im Grunde auf die Vermeidung der für das Wirtschaftsjahr 1967/68 beschlossenen nominellen Preissenkung hinauslief 1), keine Aussicht auf Verwirklichung. Die Niedrigpreisländer und die Kommission blieben bei dem am 15.12.1964 erreichten Beschluß über die Preisanpassung, um die entscheidenden weiteren Schritte zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschaftsunion realisieren zu können. Diese übergeordneten Gemeinschaftsinteressen der Partnerländer erhielten - wie bereits erwähnt - trotz aller Bedenken dann auch seitens der Bundesrepublik Deutschland den Vorrang.

Einen weiteren Beitrag zum richtigen Verständnis des Gutachtens lieferten G. SCHMITT und W. TIMMERMANN in einem Aufsatz "Agrarprognosen - Greifbare Chancen für rationale Politik" (23) und in dem weiteren Aufsatz von W. TIMMERMANN "Das Professorengutachten von 1962 - Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft" (26). Dort wurde vor allem die Treffsicherheit dieser und die Relevanz solcher Agrarprognosen behandelt. In diesem Rahmen kann ich nicht näher auf diese Arbeiten eingehen; ich möchte sie jedoch den an der Materie Interessierten zum näheren Studium empfehlen.

1) Dies war im Gutachten durch den Bezug auf Realpreise bereits vor-gezeichnet und in unserer Interpretation "Agrarfragen im Meinungsstreit" in einer Tabelle verdeutlicht worden (12, S. 399).

7 Welchen Beitrag lieferte das Gutachten zur agrarpolitischen Willensbildung bei der Getreidepreisangleichung in der EWG und welche Lehren können aus diesem Beispiel gezogen werden?

Diagnose und Therapie des Gutachtens waren darauf gerichtet, mit sachlich-fundierten Unterlagen die für die Agrarpolitik verantwortlichen Persönlichkeiten und Institutionen über die im Agrarsektor zu erwartenden Belastungen und Schwierigkeiten zu informieren, die notwendig werdenden agrarpolitischen Hilfen vorsorglich zu mobilisieren und nicht zuletzt zur öffentlichen Meinungs- und agrarpolitischen Willensbildung beizutragen, um die Landwirtschaft vor nachteiligen Überraschungen zu bewahren. Das Gutachten hat sich jedoch in der öffentlichen Meinungsbildung, und zwar auch in Führungskreisen der Landwirtschaft erst nach Jahren durchgesetzt. Zu dieser verspäteten Wirkung hat vor allem beigetragen, daß die wirkliche Entwicklung die im Gutachten aufgezeigten Tendenzen im wesentlichen bestätigt hat.

Der Beitrag des Gutachtens zur agrarpolitischen Willensbildung ist schwer zu beurteilen, ich schätze ihn gering ein. Wohl konnte sich die Gewährung von Kompensationen für die Landwirtschaft auf das Gutachten stützen, angesichts der fortschreitenden Geldwertminderung aber nicht die Senkung der nominalen Getreidepreise. Für das Zustandekommen des Brüsseler Beschlusses über die Getreidepreisangleichung auf mittlerem Niveau der nominalen Getreidepreise in den EWG-Ländern war nämlich letztlich entscheidend das Interesse aller EWG-Länder an der Verwirklichung der Gemeinschaft. Dazu wurde für den Getreidepreis ein gemeinsamer Nenner gesucht und gefunden, mit dem sich - trotz großer, aber unterschiedlicher Bedenken aus agrarpolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht - einerseits die Partnerländer und andererseits die Drittländer abzufinden bereit waren. So haben sich weder die Forderungen des Deutschen Bauernverbandes noch die Thesen des Gutachtens durchsetzen können, obwohl infolge der fortschreitenden Geldentwertung viel für die Aufrechterhaltung der nominalen deutschen Getreidepreise und eine Vereinheitlichung der Getreidepreise erst am Ende der vertraglichen Übergangszeit sprach.

Gegen dieses speziell deutsche agrarpolitische Interesse stand jedoch die Mehrheit der EWG-Partner, die unter Führung Frankreichs überdies ein starkes politisches Durchsetzvermögen hatten. Kommission und Ministerrat gaben letzten Endes der Fortführung der Integration Vorrang vor der Berücksichtigung partieller Interessen, auch wenn diese begründet waren.

Man kann natürlich die Frage aufwerfen, ob man nicht doch den deutschen agrarpolitischen Gesichtspunkten in Brüssel hätte mehr Gewicht geben und Gehör verschaffen können. Jedenfalls ist festzustellen, daß in späteren Beschlüssen über andere Marktordnungen und Preise - etwa für Wein und Tabak - manchen nationalen Interessen stärker nachgegeben worden ist, als es den von der Kommission für die Getreidepreissetzung aufgestellten Prinzipien und dem längerfristigen Gemeinschaftsinteresse entspricht. Die politische Kraft der Kommission ist begrenzt, nur der Ministerrat kann Entscheidungen treffen. In diesem und anderen Fällen können wissenschaftliche Gutachten zwar wichtige Beiträge zur Urteilsbildung liefern und die Willensbildung vielleicht beeinflussen, jedoch nicht die politische Entscheidung bestimmen.

Da uns viel daran liegen muß, daß politische Entscheidungen auf Grund fundierter Unterlagen und sachlich-rationaler Erwägungen möglichst optimal für das Gemeinwesen getroffen werden, möchte ich versuchen, aus unserem Beispiel und anderen Erfahrungen einige allgemeinere Lehren zu ziehen.

Wissenschaftliche Arbeitsergebnisse können nur dann erfolgreich wirken, wenn sie laufend überprüft, auf den neuesten Stand gebracht, kontinuierlich vertreten und, wenn nötig, wirkungsvoll verfochten werden. Nach der Veröffentlichung des Gutachtens war der Beitrag von drei Gutachtern im Dezember 1962 der "Agrarwirtschaft" (12) die einzige geschlossene Äußerung eines Autorenteam's vor dem Brüsseler Beschluß vom 15. Dezember 1964.

Wünschenswert und notwendig im Interesse der Sache wäre es gewesen, wenn den Kritikern des Gutachtens laufend geantwortet worden wäre. Das hätte zur Beseitigung von Mißverständnissen oder falschen Interpretationen manches beitragen können. Noch wirksamer wäre gewesen, wenn die Auftraggeber - BML und EWG-Kommission - den Gutachterkreis erneut, evtl. wiederholt, zusammengerufen hätten, um die Thesen des Gutachtens im Lichte der Kritik eingehender zu begründen und erneut zu bestätigen oder auch zu korrigieren. Vor allem hätte auch der Bundesernährungsminister und die Bundesregierung ihre agrarpolitischen Möglichkeiten unter Berücksichtigung ihrer vertraglichen Verpflichtungen und der Brüsseler Verhandlungsbedingungen in der Öffentlichkeit deutlicher auseinandersetzen müssen. Die Parteien wären gut beraten gewesen, wenn sie Hearings über diese Fragen in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages abgehalten hätten. Dann hätten auch die Parteien durch unmittelbare Diskussionen mit den Sachverständigen vermehrte Einsichten zur Klärung und Überprüfung ihrer eigenen Position gewinnen können. Dies wäre ebenfalls für die Autoren des Gutachtens lehrreich gewesen. Sicherlich hätte aus solchem Zusammenwirken auch die durch die Kontroversen irritierte öffentliche Meinungs- und agrarpolitische Willensbildung Nutzen ziehen können.

In der Agrarpolitik der BRD und der EWG dürfte es heute mehr ungelöste Fragen geben als gelöste. Der wissenschaftliche Beitrag zur Bewältigung der großen und schwierigen agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Aufgaben bedarf dringend der Optimierung. Die Arbeit einzelner Professoren und die des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, dessen Arbeitskapazität Grenzen gezogen sind, bedürfen dazu der Ergänzung. Im Grunde brauchen wir dazu einen Sachverständigenrat zur Begutachtung der agrarwirtschaftlichen Entwicklung, parallel zu dem bestehenden Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Das Bedürfnis für jenen ist sogar viel dringender, weil es auf agrarwirtschaftlichem Gebiet an ähnlich leistungsfähigen Einrichtungen außerhalb des BML mangelt, wie sie auf dem Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung außerhalb des BMW in der Deutschen Bundesbank und in den bekannten Wirtschaftsforschungsinstituten vorhanden sind. In dem vorangegangenen Referat hat Herr Kollege Schmitt dankenswerterweise diesen wichtigen - bisher in seiner Bedeutung und Dringlichkeit weithin nicht erkannten - Aufgabenkreis eingehender behandelt. Ohne eine solche Verstärkung der agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Analyse und Vorausschau werden wir auch in Zukunft die Unzulänglichkeit unserer Orientierung im schwer übersehbaren Strom der Entwicklung zu beklagen haben.

Literatur

- 1 ACKERMANN, P.: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik - Die Einflußnahme des DBV auf die Ent-
scheidung über den europäischen Getreidepreis. ("Tübinger Stu-
dien zur Geschichte und Politik", Nr. 27) Tübingen 1970.
- 2 AGRA-EUROPE: "Die Geschichte des Verlustausgleichs", in: "Agra-
Europe" vom 13. Juni 1967, Dokumentation; sowie: "Blick zurück
auf Erhards Zusagen", in: "Agra-Europe" vom 14. November 1967,
Sonderbeilage 1.
- 3 BITTERMANN, E. und H.E. BUCHHOLZ: Erzeugung und Verbrauch von
Getreide in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969), S.345-355.
- 4 DEUTSCHER BAUERNVERBAND: Die Stellungnahme der Landwirtschaft.
Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes zum Professoren-
gutachten. "Deutsche Bauern-Korrespondenz", Nr. 21, vom 15.11.
1962, S.245-249.
- 5 ERTL, J.: Agrarpolitik im Zusammenwirken mit Wissenschaft und
Publizistik. (Vortrag am 9. April 1970 in der Forschungsanstalt
für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode) "Bulletin" des
Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 48, vom
10.4.1970.
- 6 EWG: Maßnahmen zur Herstellung eines gemeinsamen Getreidepreis-
niveaus (Vorschläge der Kommission an den Rat, übermittelt am
4.11.1963). In: Sonderbeilage zum "Bulletin der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft", Nr. 12 - 1963, S. 2/3.
- 7 EWG: Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäi-
schen Wirtschaftsgemeinschaft (von der Kommission dem Rat vorge-
legt am 21.12.1968). Sonderbeilage zum "Bulletin der europäi-
schen Gemeinschaften", Nr. 1 - 1969.
- 8 FREISBERG, E.: Die Grüne Hürde Europas. Köln und Opladen 1965.
- 9 Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des Wissenschaftlichen
Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern
der Kommission der EWG. Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise
im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirt-
schaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der
Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Brüssel,
Juni 1962.
- 10 HANAU, A.: Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen
Marktwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 7 (1958), S. 1-15.
- 11 DERS.: Die deutsche Landwirtschaft im Rahmen des Gemeinsamen
Marktes. "Agrarwirtschaft", Jg. 11 (1962), S. 133-149.
- 12 DERS.; R. PLATE und E. WOERMANN: Agrarfragen im Meinungsstreit
- Bemerkungen und Antwort auf Kritik zum EWG-Gutachten. "Agrar-
wirtschaft", Jg. 11 (1962), S. 397-406.
- 13 DERS.: Landwirtschaft und Agrarpolitik um 1960. Einführung zu
einer Diskussion auf der Tagung über "Landwirtschaft und Agrar-
politik" der Evangelischen Akademie Loccum am 8. Februar 1963.

- 14 DERS.: Diskussionsbeitrag zu dem Referat von H. MARMULLA "Internationale Agrarpolitik der EWG"; in: Die Landwirtschaft in der volks- und weltwirtschaftlichen Entwicklung (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Bd. 5, herausgegeben von H.-G. SCHLOTTER) München, Basel, Wien 1968, S. 186, Ziffer 2.
- 15 HEIDHUES, T.: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Neuorientierung in der Agrarpolitik. In: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. ("Agrarwirtschaft", Sh. 33) Hannover 1969.
- 16 HÖCHERL, H.: Die Welt zwischen Hunger und Überfluß - Eine agrarpolitische Bilanz im technischen Zeitalter. Stuttgart-Degerloch 1969.
- 17 NIEHAUS, H.: Die Krise der landwirtschaftlichen Preis- und Einkommenspolitik in der EWG. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969), S. 141-149.
- 18 PLATE, R., E. WOERMANN und D. GRUPE: Die Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. (Agrarwirtschaft, Sh. 14) Hannover 1962.
- 19 PLATE, R.: Das "Professorengutachten" von 1962 aus heutiger Sicht. "Agrarwirtschaft", Jg. 17 (1968), S. 193-201.
- 20 REHWINKEL, E.: Die Krankheit der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft - Ursachen und Therapie. (Manuskript, gedruckt vom Landbuch-Verlag) Hannover 1960.
- 21 DERS.: Das Wort hat jetzt die Bundesregierung. An dem sozialen Kernproblem geht das Professoren-Gutachten vorbei. In: Deutsche Bauernzeitung, Jg. 15, Nr. 43, vom 25. Oktober 1962.
- 22 REMUS, R.: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG. (Heidelberger Politische Schriften, Bd. 3) Meisenheim am Glan 1969.
- 23 SCHMITT, G. und W. TIMMERMANN: Agrarprognosen - Greifbare Chancen für rationale Politik. "Der Volkswirt", Nr. 9, vom 1.3.1968, S. 32-35.
- 24 SCHNIEDERS, R.: Vorurteile müssen abgebaut werden - Bauernverband, Wissenschaft und rationale Agrarpolitik. "Deutsche Bauernkorrespondenz", herausgegeben vom Deutschen Bauernverband e.V., Nr. 20, vom 31.10.1968, S. 233-235.
- 25 DERS.: Der mögliche Beitrag der wirtschaftspolitischen Organisationen zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik. In: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 6, Herausgegeben von G. SCHMITT) München, Basel, Wien 1969.
- 26 TIMMERMANN, W.: Das Professorengutachten von 1962 "Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft" - Projektionskontrolle und agrarpolitische Lehren. "Berichte über Landwirtschaft", N.F., Bd. 46 (1968), S. 601-632.
- 27 WEINSCHENCK, G.: Betriebswirtschaftliche Probleme der Landwirtschaft. In: Deutsche Sparkassenzeitung, Nrn. 94 und 97, vom 2. und 14.12.1966; auch abgedruckt in: Deutsche Bauernzeitung, Nr. 1, vom 5.1.1967, S. 3-5.

- 28 WOERMANN, E.: Agrarprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. (Vortragsreihe der Niedersächsischen Landesregierung zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Niedersachsen, H. 14) Göttingen 1961.
- 29 ZICHE, J.: Agrarische Informationspolitik. Vortrag auf der Veranstaltung des Alfred Strothe Verlags am Vorabend der Eröffnung der DLG-Ausstellung 1966 in Frankfurt/Main (Sonderdruck).