



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.*

Gerhardt, E., Kuhlmann, P.: Agrarstrukturpolitische Konzeption im Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 385-402.

AGRARSTRUKTURPOLITISCHE KONZEPTIONEN IM MECHANISMUS
DER AGRARPOLITISCHEN WILLENSBILDUNG

von

E. G e r h a r d t und P. K u h l m a n n

Institut für Agrarpolitik der Justus Liebig-Universität
Gießen

| | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Einführung | 385 |
| 2 | Der Inhalt der Strukturpolitik | 386 |
| 3 | Agrarpolitische Konzeptionen im Wandel der Zeit | 388 |
| 4 | Agrarstrukturelevante Konzeptionen und Maß- nahmen nach der Begründung der Bundesrepublik Deutschland | 392 |
| 5 | Der Mechanismus der Willensbildung in der Agrarstrukturpolitik | 396 |
| 5.1 | Der Mechanismus der Willensbildung und agrar- strukturpolitische Aktivität | 396 |
| 5.2 | Funktionsverschiebungen im Mechanismus der Willensbildung und Verlagerung der Problem- lösungsansätze | 399 |
| 6 | Zusammenfassende Schlußbetrachtung | 402 |

1 Einführung

Die wirtschaftspolitische Aktivität zur Beeinflussung von Strukturen wirkt sich stärker als alle anderen Maßnahmen gesellschaftspolitisch aus. Will man die Struktur eines Gebildes beeinflussen, so ist zwangsläufig eine Veränderung des Verhältnisses der Einzelgrößen zueinander und zu dem allgemeinen Niveau gegeben. Nimmt eine Größe im Laufe der Entwicklung eines Systems zu oder ab, so gewinnt oder verliert sie an Gewicht. Ist im gesellschaftlichen und politischen Bereich die Bedeutung an die Quantität geknüpft, so ist damit bei einer relativen oder absoluten Schrumpfung ein Nachlassen der politischen Einflußmöglichkeiten verbunden, es sei denn, die Quantität wird durch andere Faktoren substituiert. Die Beeinflussung der Strukturen mittels wirtschaftspolitischer Maßnahmen beinhaltet danach nicht nur den technokratischen Aspekt einer Beeinflussung von Größenrelationen, sondern auch eine Steuerung der zukünftigen gesellschaftlichen und politischen Bedeutung der einzelnen Größen. Die der strukturpolitischen Aktivität vorausgehende Willensbildung muß daher eine bestandskritische Haltung sowohl gegenüber den bestehenden Strukturen als

auch gegenüber dem sich bereits etablierten politischen Willen einnehmen (vgl. NARR 24, S. 20).

Diese Problematik von unmittelbar strukturelevanten Maßnahmen müssen wir für den Agrarbereich der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund von 2 Entwicklungen sehen:

1. Es ist eine Veränderung des Anteils der Landwirtschaft an Arbeitskräften und Wertschöpfung festzustellen. Angesichts dieses langfristigen Prozesses können die Ziele und Leitbilder der Agrarstrukturpolitik nur hinreichend interpretiert werden, wenn diese Betrachtung sich nicht vor einem historischen Vakuum vollzieht. Die allgemein anzutreffende und auch verständliche Tabuisierung der Geschehnisse während des 3. Reiches hat u.a. auch in der Agrarpolitik bewirkt, daß in den agrarpolitischen Auseinandersetzungen der hier zu untersuchenden Periode Vorgänge der Vergangenheit häufig auch dann unberücksichtigt bleiben, "wenn sie für das Verständnis politischer Zusammenhänge unerläßlich notwendig sind" (FRAENKEL 10). Diese Notwendigkeit dürfte vor allem bezüglich des strukturelevanten Selbstverständnisses der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Akteure von Bedeutung sein.
2. Die Konzeptionen hinsichtlich der Agrarstruktur werden mit zunehmender Abnahme des Agraranteils an Erwerbsbevölkerung und Sozialprodukt immer homogener. Sie stehen vielfach im Gegensatz zu den in den übrigen Bereichen vertretenen Vorstellungen, die auch in der Willensbildung kaum berücksichtigt werden. Da sich alle an der Willensbildung beteiligten Akteure in den Grundlinien der Agrarstrukturpolitik einig sind, nämlich keine Innovationen einzuführen, spielt sich die politische Diskussion nur noch über Details ab.

Den Maßnahmen, die auf eine unmittelbare Beeinflussung von Strukturen abzielen, können Konzeptionen zugrunde liegen, die sich in ihrer Wirkungsrichtung erheblich unterscheiden. Es kann versucht werden, die bestehenden Strukturen allmählich zu verändern, d.h. nur solche Aktivitäten zu entwickeln, die eine schrittweise Adaption bewirken. Diese mehr multiplen Veränderungen der Strukturen vollziehen sich in einer Art "balanced growth" für den betreffenden Bereich. Dem quasi entgegengesetzt besteht die Möglichkeit, Strukturen mutativ zu beeinflussen, d.h. sprunghafte Veränderungen anzustreben, deren Realisierung aufgrund ihrer Verschiedenheit von der Ausgangslage als Innovation zu bezeichnen wäre (vgl. ZICHE 32, S. 2).

2 Der Inhalt der Strukturpolitik

Wirtschaftliches Wachstum induziert ständige Wandlungen der ökonomischen und sozialen Strukturen. Diese Veränderungen erfolgen nicht homogen, sondern wie bei einem wachsenden Organismus disproportional. Derartige Disproportionen entstehen in einer wachsenden Wirtschaft

"zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen und Industrien, zwischen einzelnen Einkommenszweigen (die funktionelle Verteilung), zwischen einzelnen Einkommensschichten (die personelle Verteilung), zwischen den Produktionsfaktoren im Produktionsprozeß, zwischen verschiedenen Betriebs- und Unternehmensgrößen und -formen, zwischen einzelnen Regionen (Standortprobleme, internationaler Handel, zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor der Wirtschaft" (NIEHANS 25, S. 19).

In marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften sollte der Preis die Faktorallokation grundsätzlich so lenken, daß sich Produktionsstrukturen mit wachstums- und wettbewerbsfähigen Wirtschaftseinheiten entwickeln. Aufgrund bestehender Unzulänglichkeiten in diesem Allokationsmechanismus muß der Staat dort lenkend eingreifen, wo Friktionen eine den gesellschaftlichen Normen entgegenstehende Entwicklung bewirken.

GIERSCH erklärt als allgemeines Ziel der Strukturpolitik das "Produktionsgefüge möglichst reibungslos mit der Ausweitung des technischen Wissens, mit dem disproportionalen Wachstum der Produktionsfaktoren und mit autonomen und wachstumsbedingten Wandlungen in der Bedürfnisstruktur in Übereinstimmung" (GIERSCH 14, S. 61) zu bringen, so daß durch eine optimale Faktorallokation ein größtmöglicher gesamtwirtschaftlicher Mehrwert entsteht. Eine Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften besteht somit darin, Tendenzen zu unterstützen, die über den Marktprozeß und in Richtung des Marktprozesses Strukturveränderungen erleichtern oder beschleunigen (HINDERFELD 17, S. 12).

Hauptaufgabe und Ziel der Strukturpolitik ist es, extreme Disproportionalitäten in dem Branchengefüge einer Wirtschaft und in der Entwicklung der Teilgebiete eines Wirtschaftsraumes zu vermeiden (prophylaktisch) bzw. zu beseitigen. Danach lassen sich zwei Bereiche abgrenzen: die Branchenstrukturpolitik und die regionale Strukturpolitik.

Bei einer ausgewogenen Branchenstrukturpolitik bestehen gleichzeitig weder Überkapazitäten noch Engpässe bzw. weder Unter- noch Überbeschäftigung. Der Staat kann eine prophylaktische Strukturpolitik betreiben, indem er alle verantwortlichen Instanzen, insbesondere die Wirtschaftssubjekte, sowohl über zukünftige Absatzentwicklungen als auch über Wandlungen in der Preis-, Gewinn- und Beschäftigungsstruktur objektiv aufklärt.

Bevor der Staat strukturpolitische Maßnahmen erwägt, muß geklärt werden, ob sich die fraglichen Sektoren in einer vorübergehenden oder in einer langfristigen Krise befinden. "Ist die Krise nur kurz- oder mittelfristig, so sind besondere Maßnahmen des Staates nur dann erforderlich, wenn Abwanderungen von Arbeitskräften, Auflösungen strukturell gesunder Betriebe und Investitionseinschränkungen drohen, die langfristig gesehen als falsch zu beurteilen sind. Bei langfristigen Branchenkrisen liegen die Dinge komplizierter. Hier muß eine mittel- und langfristige Beeinflussung der Unternehmensstrukturen und des Angebotes durch gezielte Einflußnahme auf die Verwendung der Produktionsfaktoren und auf die Akkumulation erfolgen" (SCHEPER 29, S.167).

Schwerwiegendere Probleme bestehen bei strukturellen Überkapazitäten in einer schrumpfenden Branche mit stetig sinkenden Erträgen. Sie lösen soziale Spannungen aus, die durch Immobilität der Produktionsfaktoren noch verstärkt werden. Neben der Aufgabe, aufgeblähte Produktionszweige "gesundenschrumpfen" zu lassen, sollte der Staat Branchen und Wirtschaftsbereiche zur Expansion anregen, um die Entwicklung zukünftiger Schlüsselindustrien zu fördern. Versäumnisse bei der Entwicklung von derartigen Zukunftsindustrien führen langfristig zu Wachstumseinbußen (vgl. HINDERFELD 17, S. 14).

Für die regionale Entwicklung eines Staatsgebietes können Disproportionalitäten in zwei Richtungen auftreten:

1. in Verarmung (und evtl. Entleerung) ganzer Regionen,
2. in übermäßiger Ballung auf geringem Raum.

Langfristig orientierte regionalpolitische Konzepte sind die Voraussetzungen für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente. Die Korrektur regionaler Fehlentwicklungen erfordert wesentlich höhere Mittel als eine korrigierende Branchenstrukturpolitik.

Die Agrarstrukturpolitik ist begrifflich der Branchenstrukturpolitik zuzuordnen. Dies bedeutet, daß die Maßnahmen darauf ausgerichtet sein müssen, daß das Verhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden dahingehend beeinflußt wird, daß eine optimale Wertschöpfung realisiert, d.h. eine optimale Faktorallokation erreicht wird. Dominieren strukturschwache Branchen in wirtschaftsschwachen Regionen, dann sind neben der reinen Branchenpolitik auch regionalwirtschaftspolitische Maßnahmen notwendig. Da in vielen der wirtschaftsschwachen Regionen der BRD der Agraranteil überdurchschnittlich hoch ist, kann eine Problemlösung allein mit Mitteln einer sektoral konzipierten Strukturpolitik nicht gelöst werden; es ist auch der Einsatz von Maßnahmen notwendig, die die Wirtschaftskraft der Region über die Förderung anderer wachstumsfähigerer Branchen anheben.

3 Agrarstrukturpolitische Konzeptionen im Wandel der Zeit

Zum besseren Verständnis der derzeit bestehenden agrarrelevanten strukturpolitischen Konzeptionen scheint es angebracht, von der wechselnden Bewertung dieser Vorstellungen durch die Politik auszugehen. Der Beginn einer gezielten Strukturbeeinflussung im Agrarbereich kann in Deutschland allgemein mit der Durchführung der Bauernbefreiung angesetzt werden. In dem größten Land des späteren 2. Deutschen Reiches, in Preußen, ist dieses Reformwerk untrennbar mit dem Wirken des Reichsfreiherrn vom und zum Stein verbunden. In den Maßnahmen, die von Stein durchgeführt wurden, ist der Einfluß seines Mitarbeiters v. Schön unverkennbar, der zur damaligen Zeit als einflußreichster Darsteller Smith'scher Lehren galt. Er wollte den sich aus dem ursprünglichen Konzept der Bauernbefreiung ergebenden Bauernschutz unter gleichzeitiger Lösung aller Bindungen an die Gutsherrschaft aufgehoben wissen. Ihm schwebte die Schaffung großer lebensfähiger Bauerngüter vor, während die Kleinstandwirte von ihm, wie von den meisten Reformern, als rückständig und daher zum Untergang verurteilt angesehen wurden. Aufgrund des Widerstandes der Gutsbesitzer war Stein gezwungen, Lockerungen des Bauernschutzes gutzuheißen und einer Kompromißlösung zuzustimmen, wie sie auch im Sinne Schöns lag. Es wurde nur noch ein Teil des Bauernlandes und dieser nur unter bestimmten Bedingungen geschützt. Diese Konzession führte dann unter Hardenberg zu jener Reform, die weit von der ursprünglichen Bauernbefreiungsidee wegführte, da dem Großbetrieb Präferenzen eingeräumt wurden (vgl. FRAUENDORFER 11, S. 258 - 275). Im Westen Deutschlands, wo keine derartige extreme Förderung des Gutsbetriebes durch die Grundherrschaft stattfand, entwickelte sich eine Landwirtschaft, in der der bäuerliche Betrieb dominierte. So wurde aufgrund der agrarstrukturrelevanten Maßnahmen im Zuge der Bauernbefreiung die Grundlage für zwei unterschiedliche Entwicklungsrichtungen in Deutschland gelegt, die sich zumindest im Westen, der späteren BRD, bis heute noch auswirken.

Im 2. Reich wurden diese Strukturen übernommen, grundsätzliche Änderungen nicht angestrebt. Dies läßt sich aus den Maßnahmen ersehen. Bismarck entschied sich für eine protektionistische Wirtschaftspolitik, in deren Rahmen er eine Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln

anstrebte, wobei er diese Selbstversorgung als Instrument zur Stärkung der politischen Selbständigkeit sah 1). Die agrarstrukturpolitischen Aktivitäten wurden durch die ordnungspolitische Entscheidung für den Protektionismus und das Autarkieziel determiniert. Den meisten auf Verwirklichung einer Autarkie gerichteten Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie Produktionskosten senken oder/und Erzeugerpreise erhöhen. Da die Preise nicht mehr durch den Markt, sondern durch Verhandlungen im politischen Bereich festgelegt werden, treten Vorstellungen über agrarstrukturelle Veränderungen und Anpassungen in den Hintergrund, da sich eine entsprechende Willensbildung auf dem gleichen Wege vollziehen müßte.

Diesen politischen und wirtschaftlichen Zielen der Autarkiepolitik, die bis 1914 fortgeführt wurde, waren Nebenziele politischer Natur zugeordnet, die sich sehr stark auf eine Verfestigung der bestehenden Agrarstruktur auswirkten, da in diesem Nebenzielsystem sowohl Gutsbetriebe als auch Bauernwirtschaften einen festen Platz innehatten. Die Landwirte wurden als ein besonders konservativer, monarchisch gesinnter und deshalb staatsershaltender Faktor angesehen. Unter militärischen Gesichtspunkten galt das kleine und mittlere Bauerntum als Lieferant von leistungsfähigen Soldaten. Die Großbetriebe wurden als materielle Existenzbasis für fähige höhere Staatsbeamte und Offiziere angesehen. Aus dieser Zuordnung der agrarstrukturellen Konzeption zu den allgemeinen staatspolitischen Zielen ergab sich kaum die Notwendigkeit, generelle Änderungen anzustreben (vgl. PLACHETKA 26, S. 89 - 91).

Die agrarstrukturellen Vorstellungen in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg fanden ihren Niederschlag in dem Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, das am gleichen Tag wie die Weimarer Verfassung verabschiedet wurde. Daraus ergibt sich schon die Bedeutung dieser Maßnahme. Die entsprechenden Zielvorstellungen sind auch hier sehr eng mit denen der allgemeinen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik verknüpft. Auch im Zusammenhang mit dem Reichsheimstättengesetz (vom 10. Mai 1920) impliziert diese Aktivität ein Bekenntnis zum landwirtschaftlichen Kleinbetrieb, nach dem Prinzip "die höchstmögliche Menge an Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu liefern" und dabei "möglichst viel Menschen je Flächeneinheit zu beschäftigen, zu ernähren und in Brot zu setzen" (HAUSHOFER 16, S. 51). Dies geht auch aus den Zielsetzungen des Reichssiedlungsgesetzes hervor, nämlich

1. neue Eigentumsstellen zu schaffen,
2. bestehende Kleinbetriebe sofern möglich aufzustocken, jedoch höchstens auf die Größe einer selbständigen "Ackernahrung" 2),
3. Landarbeitern Gelegenheit zur Pacht oder sonstigen Nutzung von Land für den Bedarf des Haushalts zu geben.

Allerdings geschah die Beschaffung des Landes nicht auf Kosten der Großbetriebe, sondern es wurden frei werdende Staatsdomänen zersiedelt, Ödländereien und Moore enteignet und urbar gemacht und Ländereien über 25 ha, die veräußert wurden, über das Vorkaufsrecht der Siedlungsgesellschaften ebenfalls für Siedlungsmaßnahmen verwendet. Die zur damaligen Zeit von Aereboe kreierte Wanderung des Bodens zum

-
- 1) Daneben war die finanzpolitische Selbständigkeit der Reichskasse ein fast gleichrangiges Ziel neben der allgemeinen Autarkie.
 - 2) "Ackernahrung" ist ein Begriff, der in der Zeit der Bauernbefreiung entstand. Es handelt sich hier um Bauernstellen, die ihren Inhaber voll zu ernähren imstande sind.

besseren, d.h. leistungsfähigsten, Wirt wurde mit diesen Maßnahmen umgelenkt in eine Wanderung zum Leitbild, dem Kleinbetrieb.

Die nächste bedeutsame Periode, in welcher sich eine Willensbildung hinsichtlich agrarstrukturpolitischer Konzeptionen vollzog, deren Auswirkungen bis in die heutige Zeit hinein bemerkbar sind, ist das 3. Reich. Hier sind die agrarpolitischen Vorstellungen der NSDAP dominierend. In der Weimarer Zeit versuchte, wie alle anderen politischen Parteien auch, die "Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei", auf die landwirtschaftliche Bevölkerung und deren Interessenverbände Einfluß zu gewinnen. Erst mit Eintritt von Darré in diese Partei im Frühjahr 1930 verdichteten sich agrarpolitische Vorstellungen zu einer eigenständigen Agrarkonzeption. In ihr wurde der Landwirtschaft, deren Erwerbstätigenzahl zum ersten Male abnehmende Tendenz zeigte, und dem Bauerntum - nicht den Großlandwirten - die "überragende Bedeutung" in Staat und Volk zugesprochen; die Wirtschaft wird nicht erwähnt, obwohl der Anteil der landwirtschaftlichen an allen Erwerbspersonen damals bereits unter 30 v.H. gesunken war. Die absolute Vorrangstellung wurde folgendermaßen begründet:

1. Die Landwirtschaft schafft die Nahrungsgrundlage der deutschen Nation; die Steigerung ihrer Produktion ist daher eine "Lebensfrage für das deutsche Volk".
2. Das Bauerntum ist der "Hauptträger volklicher Erbgesundheit", der "Jungbrunnen des Volkes" und das "Rückgrat der Wehrkraft" und verdient deshalb stärkste Förderung durch den Staat.

Rassenideologische, politische und autarkistische Gesichtspunkte verfloßen in eins, und die Gleichsetzung von Boden mit militärischer Macht, von Krisenfestigkeit der Landwirtschaft mit Ernährungsautarkie und von hoher Geburtenhäufigkeit mit Sittlichkeit und Wehrhaftigkeit verhalf der Landwirtschaft - zunächst nur propagandistisch - zu einer angesehenen zentralen Stellung im angestrebten nationalsozialistischen Staat.

Neben dem allgemeinen Bekenntnis zur Förderung der Landwirtschaft enthielt das Aktionsprogramm eine Reihe konkreter agrarpolitischer Vorschläge, die alle unmittelbar strukturwirksam waren. Nach einer neuen "deutschen" Bodenpolitik und einem neuen "deutschen" Bodenrecht sollten folgende Maßnahmen durchgeführt werden:

- Neuordnung des Ahrerbenrechts,
- Überwachung der Bodennutzung durch berufsständische Gerichte,
- Verbot der Bodenverpfändung,
- Einführung einer Bodenertragssteuer und
- Neuordnung des Siedlungswesens, vor allem durch Grenzlandsiedlungen im Osten.

Weiter suchte das Programm, das Mißtrauen der "Großagrarien" Nord- und Ostdeutschlands gegenüber eventuellen bodenreformatorischen Bestrebungen der NSDAP endgültig zu zerstreuen; es versicherte, daß auch nach nationalsozialistischer Ansicht "der Großbetrieb seine besonderen notwendigen Aufgaben (erfülle) und in gesundem Verhältnis zum Mittel- und Kleinbetrieb berechtigt" sei (BÜRGER 3, S. 28).

Nach Übernahme der Regierungsgewalt konnten auf der Grundlage der im agrarpolitischen Apparat der Partei erarbeiteten Gesetzesentwürfe die Konzeptionen in Programme umgemünzt und realisiert werden (BÜRGER 3, S. 48). Als erstes erging am 15. Juli 1933 das "Gesetz über die Zuständigkeit des Reiches für die Regelung des ständischen

Aufbaues der Landwirtschaft", das der Reichsregierung die ausschließ-lich organisationspolitische Kompetenz einräumte und damit sicherstellte, daß der Aufbau der "ständischen" Organisation der Landwirtschaft nach einheitlichen Prinzipien vollzogen würde. Diesem Vorbe-
reitungsgesetz folgte bereits am 13. September 1933 das "Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse".

Dieses grundlegende Gesetz der nationalsozialistischen Agrarpolitik schuf nicht nur die Voraussetzung für den "vorläufigen" Aufbau des Reichsnährstandes, der später in den propagierten "ständischen" Aufbau der Gesamtwirtschaft eingegliedert wurde, sondern es ermöglichte auch die Herausnahme des Agrarmarktes aus dem Preismechanismus der freien Marktwirtschaft.

Ende 1934 konnte damit begonnen werden, die bis dahin errichteten Marktinstitutionen zu totalen, den "gesamten Sach- und Menschenkomplex der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft" umfassenden Marktverbänden auszubauen. Der erst später mögliche Aufbau der Hauptvereinigung, die sowohl die Erzeuger als auch die Be- und Verarbeiter sowie die "Verteiler" von Agrarprodukten umfaßten und der auf Landesebene errichteten "Wirtschaftsverbände" konnte Ende 1936 als beendet gelten.

Von besonderer Dringlichkeit war die Lösung des Problems der Überschuldung landwirtschaftlicher Betriebe. Mit dem preußischen Gesetz über das Bäuerliche Erbhofrecht vom 15. Mai 1933, das gegen den Widerstand des damaligen Landwirtschaftsministers Hugenberg erlassen worden war, wurde die zahlreichen Betrieben drohende Existenzgefährdung beseitigt. Bereits zwei Monate später, nach Darrés Ernennung zum Reichs- und Preußischen Landwirtschaftsminister, dehnte man die für Preußen getroffene Regelung auf das gesamte Reichsgebiet aus, so daß nunmehr auch außerhalb Preußens die Sicherheit bäuerlichen Grundbesitzes gewährleistet und Entschuldungsmaßnahmen einzuleiten waren.

Nach dem Reichserbhofgesetz vom 29. September 1933 galten als "Erbhöfe" Betriebe mit einer Betriebsgröße von 7,5 bis 125 ha; sie waren grundsätzlich unveräußerlich und unbelastbar. In diesem Leitbild mußte sich auch die Tätigkeit der staatlichen Siedlungsunternehmen nach dem "Gesetz über die Neubildung deutschen Bauerntums" (14.7.1933) orientieren. Hiernach wurde angestrebt, möglichst viele, wenn auch nur kleine, sich selbst versorgende Siedlerstellen zu schaffen. In den deutschen Ostgebieten sollte ein "bäuerlicher Schutzwall" gegen die Gefahr des Bolschewismus" errichtet werden.

Es zeigte sich aber sehr bald, daß trotz aller Bemühungen hinsichtlich einer Reagrarisierung Deutschlands der Anteil der Landwirtschaft an der Erwerbsbevölkerung absolut laufend zurückging, eine Feststellung, die Darré auf dem 6. Reichsbauerntag 1938 resignierend traf. Ein Appell an die Partei- und Staatsführung, noch weitere Maßnahmen zu einer Reagrarisierung einzuleiten, blieb ohne Wirkung. Dies hatte auch seinen Grund. Ab 1934 wurde erkennbar, daß das Hauptziel der nationalsozialistischen Politik nicht in einer ständischen Gliederung von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern in der wirtschaftlichen und militärischen Wiederaufrüstung Deutschlands bestand (BÜRGER 3, S. 78). Diesem Hauptziel zugeordnet wurde die Ernährungssicherung zum dominierenden Ziel der Agrarpolitik 1). Gegenüber dieser Ziel-

1) Daher wurde auch der "Reichsnährstand" und kein "Reichsbauernstand" geschaffen.

setzung trat der ständische Aspekt in den Hintergrund, obwohl er gegenüber der Öffentlichkeit weiterhin eifrig propagiert wurde. Diese Verdrängung wird dadurch deutlich, daß der berufsständische Appen- dix des zum Instrument der Kriegswirtschaft umorganisierten Reichs- nährstandes, nämlich der Reichsbauernrat, 1941 aufgelöst wurde (vgl. BÜRGER 3, S. 81 f.).

4 Agrarstrukturelevante Konzeptionen und Maßnahmen nach der Be- gründung der Bundesrepublik Deutschland

Die agrarpolitische Willensbildung für ein Flurbereinigungs-gesetz reicht in die Zeit vor der Begründung der Bundesrepublik Deutschland zurück. Das vom Wirtschaftsrat bereits am 23.6.1949 einstimmig ver- abschiedete Flurbereinigungs-gesetz fand nicht die Billigung des Zwei- zonenkontrollrates. Die Entscheidung sollte dem Deutschen Bundestag vorbehalten bleiben, da dieses Gesetz das Reichsumlegungsrecht er- setzt und gemäß Art. 125 1. Alt. GG Bundesrecht wird.

Nicht nur zeitbedingte Mängel bewirkten eine Reform des Flurbereini- gungsrechtes, sondern auch die Flurbereinigung ist "nach der überein- stimmenden Ansicht aller maßgebenden Agrarpolitiker die Voraussetzung dafür, die west- und süddeutsche Landwirtschaft, die vor allem an dem Übel der Grundstückszersplitterung krankt, auf weite Sicht wettbe- werbs- und damit lebensfähig zu machen" (DBK 7, 1949, Nr. 15, S. 5).

Auf der zweiten Sitzung des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des 1. Deutschen Bundestages am 19.10.1949 gab der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Niklas einen umfassenden Überblick über das gesamte Arbeitsgebiet seines Ressorts. Zu den wichtigsten Maßnahmen auf lange Sicht zählte er die Flurbereinigung. "Die schnelle Verabschiedung des seinerzeit vom Wirtschaftsrat einstimmig beschlossenen und von der Militärre- gierung dem Bundestag vorbehaltenen Gesetzentwurfes sei notwendig" (DBK 7, 1949, Nr. 20, S. 2).

Als die Bearbeitung des vorbereiteten Gesetzentwurfes sich verzögerte, kündigte der Bundesminister in einer programmatischen Rede auf einer Tagung in Goslar 1950 die Vorlage eines entsprechenden Bundesgesetzes gleich einer Kampfansage "gegen die Atomisierung der Ackerfläche" an. Das Ziel dieser Flurbereinigung müsse sein, "die Kleinstflächen durch eine Umlegung im Zeitraum von längstens 15 Jahren zu rationellen Flä- cheneinheiten von nicht weniger als 1 Hektar zusammenzufügen" (DBK 7, 1950, Nr. 22, S. 4). Damit war ein Programm von höchster volkswirt- schaftlicher Bedeutung aufgestellt. Als Flurbereinigungsgebiet gilt die Dorfgemeinde, die Feldmark ist neu aufzuteilen und zersplitterter Grundbesitz wirtschaftlich zusammenzulegen. Die Flurbereinigung setzt die aus der Bauernbefreiung des frühen 19. Jahrhunderts erforderli- chen Umlegungen unter neuen Aspekten und für zeitgemäße Notwendigkei- ten gewissermaßen fort; sie ist auf eine Beeinflussung der Betriebs- struktur, nicht der Agrarstruktur gerichtet.

Nach den Beratungen in den Ausschüssen erfolgt die dritte Lesung mit der Annahme durch den Bundestag am 11.6.1953. Der Bundesrat stimmt dem Gesetz am 19.6.1953 zu, das am 14.7.1953 im Bundesgesetz- blatt veröffentlicht wird; es tritt am 1.1.1954 in Kraft.

Eine Änderung der Betriebsgrößenstruktur war mit dem Flurbereinigungs- gesetz nicht beabsichtigt. Vielmehr vertrat man auch weiterhin die seit einem Jahrhundert bestehende Ansicht, "daß aus wirtschaftlichen

und sozialen Gründen ein Nebeneinander der verschiedenen Betriebsgrößen erwünscht ist. Das Ziel war stets eine Größenstruktur, die ihr Gepräge durch das Vorherrschen selbständiger und leistungsstarker Familienwirtschaften erhält (DBK 7, 1949, Nr. 17, S. 6).

Die gleiche agrarstrukturpolitische Konzeption stand auch bei der Schaffung des Bundesvertriebenengesetzes Pate. Die Bundesregierung brachte am 21.9.1951 dem Bundesrat den Entwurf ein. Der Bundestag beschloß am 11.12.1952, fast genau nach Jahresfrist, noch weitere Ausschüsse mit dem Entwurf zu befassen, darunter auch den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Die zweite (25.2.1953) und die dritte (18.3.1953) Lesung führten zu Auseinandersetzungen mit großen Gegensätzen innerhalb aller Parteien. Ausgelöst wurden diese Auseinandersetzungen mit dem Bericht des Berichterstatters während der 250. Sitzung des Bundestages am 18.3.1953; er führte aus: "Wir haben nun dem Hohen Haus eine völlige Neufassung vorgelegt. Das mußten wir tun, weil der Regierungsentwurf grundlegend umgestaltet wurde. Ich nenne insbesondere den Teil Landwirtschaft, wo wir eine völlige Neukodifizierung des Flüchtlings-siedlungsgesetzes vorgenommen haben" (DBK 7, 1953, Nr. 6, S. 1).

Dieses Flüchtlings-siedlungsgesetz war bereits am 10.8.1949 vom Wirtschaftsrat verabschiedet. Federführend war damals der Ernährungsausschuß des Wirtschaftsrates, dessen Vorsitzender der Präsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV) Hermes war; er gehörte damals diesem Wirtschaftsrat als CDU-Abgeordneter an.

Die Meinungsverschiedenheiten, die durch den Bericht des MdB Kether über eine grundlegende Umgestaltung des Regierungsentwurfes ausgelöst wurden, entstanden aus drei Gründen:

1. Der Ausschuß für Heimatvertriebene glaubte seine Arbeiten ohne ausreichende Beteiligung sonstiger an der Materie interessierter Ausschüsse durchführen zu können.
2. Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde nicht vom ersten Tage an offiziell mit der Angelegenheit befaßt. Seine Mitglieder fühlten sich übergangen, als sie feststellen mußten, daß über ihren Kopf hinweg in wesentlichen Punkten Entscheidungen getroffen waren, die nie ihre Billigung finden konnten.
3. Der deutsche Bauernverband (DBV) erhielt als Vertretung der deutschen Landwirtschaft keine Möglichkeit, vor dem Ausschuß für Heimatvertriebene seine Stellungnahme abzugeben.

Während es sich in den Debatten nicht so sehr um Fragen der Eingliederungspraxis als um elementare Fragen des Eigentums und des Rechts drehte, hinterließen die Vorgänge im Bundestag den Eindruck, als ob es sich bei den Debatten und Abstimmungen um einen Kampf der bäuerlichen Vertreter gegen die Heimatvertriebenen und Flüchtlinge handele oder umgekehrt.

Die Eingliederung der Heimatvertriebenen und geflüchteten Bauern stellte ein schwerwiegendes Problem dar, da bei der bäuerlich strukturierten Landwirtschaft das Land dafür fehlte, das man in erster Linie Bauernbetrieben hätte abnehmen müssen; das hieße die Betriebs- und Agrarstruktur verschlechtern. Trotz der ungünstigen Besitzstruktur der westdeutschen Landwirtschaft konnten bis 31.12.1952 aufgrund des Flüchtlings-siedlungsgesetzes vom 10.8.1949 insgesamt 35 084 heimatvertriebene und geflüchtete Landwirte auf 265.000 ha Land wieder

seßhaft gemacht werden (DBK 7, 1953, Nr. 10, S. 1). Mit diesen Siedlungen konnten weitgehend nur Kleinststellen geschaffen werden. Es wundert daher nicht, wenn diese Siedlungstätigkeit in letzter Zeit von Jahr zu Jahr zurückgegangen ist.

Die ländliche Siedlung nach dem Bundesvertriebenengesetz unter Ein-schluß des Flüchtlingssiedlungsgesetzes hat seit Beendigung des zwei-ten Weltkrieges eine weitgehend politische Aufgabe mit der Einglie-derung der vertriebenen und geflüchteten Landwirte erfüllt. Nach zwei Jahrzehnten kann an der abnehmenden Siedlungswilligkeit festgestellt werden, daß dieses Anliegen im wesentlichen als abgeschlossen be-trachtet werden kann (vgl. Bundesministerium ... 4, S. 19).

Ein weiterer wichtiger Abschnitt in der agrarpolitischen Aktivität wurde mit der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes begonnen. Obwohl hier keine unmittelbar strukturpolitischen Maßnahmen beschlos-sen wurden, ist die Willensbildung für die Ausrichtung des zukünftigen Mitteleinsatzes von zentraler Bedeutung. Die Willensbildung war nach BETHUSY-HUC durch drei verschiedene Auffassungen gekennzeichnet:

1. Die Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft sehen die Hauptursache der Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und übriger Wirt-schaft in einer verzögerten Anpassung der Landwirtschaft an die volkswirtschaftliche Entwicklung. Zur Abhilfe wird ein umfang-reiches Programm gefordert, das einmal darauf ausgerichtet ist, die Mängel der Agrarstruktur zu beseitigen, zum anderen durch An-siedlung von Industriebetrieben in Agrargebieten zusätzliche Ar-beitsplätze für die ländliche Bevölkerung (Nebenerwerbsstellen) zu schaffen sucht. "Ziel dieses Programmes muß sein, die Landwirt-schaft in das marktwirtschaftliche System einzugliedern, damit Produktion, Absatz und Konsum landwirtschaftlicher Erzeugnisse so gestaltet werden, daß ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen aus einem nicht mehr manipulierten Marktprozeß für die entsprechende Leistung anfällt. Es ist selbstverständlich, daß die Landwirtschaft unabhängig davon durch eine entsprechende Handels- und Zollpolitik gegen ausländische Manipulationseinflüs-se ständig abgeschirmt werden muß" (BETHUSY-HUC 1, S. 3).
2. Extrem entgegengesetzter Auffassung ist die zweite Gruppe von Agrarpolitikern. Nach deren Vorstellungen leidet die Landwirt-schaft in der Industriegesellschaft unter unaufhebbaren Nachteil-en. Um die Nachteile auszugleichen, wird eine Agrarpolitik durch Paritätssysteme gefordert, die bewirken, daß "die Gesamterträge der westdeutschen Landwirtschaft den notwendigen Betriebsaufwand decken" bzw. "daß die Differenzen zwischen den Preisen der Agrar-produkte einerseits und der gewerblichen und Industrie-Produkte andererseits beseitigt werden" (BETHUSY-HUC 1, S. 4).
3. Schließlich steht eine dritte Gruppe Agrarpolitiker zwischen den beiden extremen Auffassungen. Sie meint, daß die Landwirtschaft innerhalb eines Industriestaates unmöglich in das System der Marktwirtschaft einzugliedern ist, lehnt jedoch einen automato-rischen Mechanismus ab, "durch den die landwirtschaftlichen Er-träge oder Preise in einem bestimmten Verhältnis zu den Erträgen oder Preisen in anderen Wirtschaftssektoren gehalten werden. Es wird stattdessen vorgeschlagen, jedes Jahr einen umfassenden Er-trags-Aufwands-Vergleich in der Landwirtschaft durchzuführen, um auf diese Weise für die von Fall zu Fall zu beschließenden Maß-nahmen verwertbare Anhaltspunkte zu gewinnen. Das Schwergewicht wird hier ebenfalls auf kurzfristig zu ergreifende Interventionen

der Handels-, Preis- und Kreditpolitik gelegt, wemngleich man neben diesen ein langfristiges Sanierungsprogramm im Sinne eines Strukturprogrammes durchaus bejaht" (BETHUSY-HUC 1, S. 5). Diese Änderung der Agrarstruktur wird unter Bedingungen erfolgen, "die künstlich durch Subventionen, Preisstützungen und Einfuhrbeschränkungen geschaffen und erhalten werden" (BETHUSY-HUC 1, S.6).

Auf dem Deutschen Bauerntag in Rendsburg im Herbst 1951 forderte der DBV erstmals ein Paritätsgesetz als gesetzliche Verankerung des Paritätsgedankens. Damit legte er sich auf das Primat der Preispolitik und nicht der Strukturpolitik fest wie auch in dem späteren "Vor-schlag für ein Gesetz zur Sicherung der Volksernährung und zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes", den der DBV veröffentlichte (DBK 7, 1954, Nr. 5, S.1).

Im Frühjahr 1954 brachten die Parteien ebenfalls entsprechende Gesetzentwürfe ein. Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und DP 1) soll die Bundesregierung verpflichten, alle wirtschaftspolitischen Mittel mit dem Ziel einzusetzen, daß unter Zugrundelegung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsjahres "der Gesamtertrag der Landwirtschaft den notwendigen Aufwand deckt".

In der Begründung dieses Gesetzentwurfes wird die Meinung vertreten, die Ertrags-Aufwands-Parität sei ein dynamisches Prinzip, das weder den Fortschritt noch die Leistungsfähigkeit der Betriebe gefährde. Ferner sei die aufgrund eines Gesetzes im Sinne dieser Vorstellung einzuschlagende Agrarpolitik als Ergänzung des Lübke-Programmes gedacht, damit die Landwirtschaft die notwendige Aufnahme von Fremdkapital zur Durchführung des Lübke'schen Agrarprogrammes verkraften könne. Damit schwebte der CDU/CSU und der DP eine Agrarpolitik vor, die neben den langfristig wirkenden strukturverbessernden Maßnahmen in erster Linie Eingriffe in den Marktprozeß vorsieht.

Dagegen plädierte die Fraktion der FDP 2) für eine wirtschaftliche und soziale Gleichstellung der Landwirtschaft mit den übrigen Zweigen der Volkswirtschaft, für eine Preisparität nach dem Preisindex für landwirtschaftliche Erzeugnisse im angemessenen Verhältnis zum Preisindex für landwirtschaftliche Betriebsmittel und Löhne, bezogen auf das Basisjahr 1938 = 100. Mit diesem Vorschlag, der eine schnelle fühlbare Besserung der Lage der Landwirtschaft bringen sollte, wird nichts anderes als eine künstliche Steigerung der Rentabilität erreicht, die aber nicht Hand in Hand mit der Steigerung der Produktivität einhergeht, weil ihr keine Leistungssteigerung zugrunde liegt. Die SPD bekennt sich zu einer Agrarpolitik, die der Landwirtschaft hilft, ihre wirtschaftlichen Leistungen ständig zu erhöhen, und unterstützt das Lübke-Programm. Die SPD will damit die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die deutsche Landwirtschaft den Anteil am Sozialprodukt und an den kulturellen Gütern erhält, der ihr nach ihrer Bedeutung zukommt.

Am 8.7.1955 nahm der Deutsche Bundestag die zweite und die dritte Lesung des sog. Paritätsgesetzes vor, wie es vom Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als verabschiedet vorlag. Da wäh-

-
- 1) "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Volksernährung und zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft" (Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 448).
 - 2) "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Volksernährung und zur Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft" (Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 405).

rend der dritten Lesung des Gesetzes keine neuen Änderungsanträge gestellt wurden, verabschiedete das Plenum das "Landwirtschaftsgesetz", jedoch mit dem von der SPD geforderten und vom Bundestag gebilligten Zusatz im § 1:

"... Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden".

Die Willensbildung bis hin zur Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes war von dem Grundsatz beherrscht, möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft zu halten. Diese Vorstellung dominierte auch weiterhin in den agrarstrukturellen Konzeptionen, wie sie im EWG-Vertrag und seinen entsprechenden Verordnungen zum Ausdruck kommen. Erst reichlich spät gerät dieser Grundsatz immer mehr in Widerspruch zu der Forderung nach Anpassung der landwirtschaftlichen Einkommen und der sozialen Lage an die der übrigen Wirtschaft. Infolge begrenzter Aufnahmefähigkeit des Marktes für Agrarprodukte wird diese Anpassung weiterhin in erster Linie durch eine Abwanderung der Erwerbstätigen aus der Landwirtschaft erfolgen. Ein solcher Prozeß ist mit agrarpolitischen Mitteln allein weder einzuleiten noch zu verwirklichen. "Voraussetzung ist einerseits eine prosperierende Wirtschaft und eine Politik, in die die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Menschen Vertrauen setzen können, andererseits eine Regionalpolitik, die in ausreichendem Umfang Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten bietet" (Bundesministerium ... 4, S. 17).

5 Der Mechanismus der Willensbildung in der Agrarstrukturpolitik

5.1 Der Mechanismus der Willensbildung und agrarstrukturpolitische Aktivität

Eine einfache, aber realitätsfremde Methode, den Prozeß der Willensbildung im politischen Bereich zu analysieren, wäre, objektive oder subjektive Formalrationalität mittels eines Modells erklären zu wollen (GÄFGEN 12, S. 36). Dieses im Bereich der Ökonomik häufig anzutreffende Vorgehen geht von der Tatsache einer vollständigen Information über die Präferenzen und Wertvorstellungen der am Willensbildungsprozeß beteiligten Akteure aus. Die Problematik der diesbezüglichen Informationsbeschaffung finden wir überall dort, wo eine Willensbildung stattfindet, angefangen bei kleineren Vereinsgremien bis hin zur höchsten politischen Entscheidungsebene.

Sie wird bestimmt von der häufig anzutreffenden Diskrepanz zwischen dem Angegebenen und dem tatsächlich Gewollten. Dieser Dualismus der Aussagen - einer Argumentation für verschiedene Zwecke - erschwert die Analyse außerordentlich bzw. läßt sie aufgrund einseitiger Informationen zu falschen Ergebnissen gelangen (vgl. SCHLOTTER 30, S. 39). Es ist anzunehmen, daß gerade bei schrumpfungsbedrohten Branchen die - aus Informationsmangel leider nicht erkennbare - Diskrepanz festzustellen ist.

Willensbildung kann als ein Prozeß des Sich-Entscheidens verstanden werden (GÄFGEN 12, S. 36). Die Aktivitäten zur Beeinflussung dieses Prozesses sind auf das Entscheidungssystem, in unserem Falle auf das Parlament, gerichtet. In den Institutionen, die versuchen, ihre eigenen Wertvorstellungen via parlamentarischer Zustimmung zu verwirklichen, hat bereits eine Willensbildung stattgefunden. Dieser interne Prozeß spielt sich, wenn überhaupt, häufig hinter verschlossenen

Türen ab und wird aufgrund der damit verbundenen Intransparenz als undemokratisch kritisiert.

Solange ein Parlament seine Funktion als Entscheidungsträger wahrnimmt, ist diese Erscheinung relativ unproblematisch; sie wird zum Problem und zur Gefahr für eine Demokratie, wenn das Entscheidungssystem nicht mehr im demokratischen Sinne funktioniert und die politische Willensbildung ausgelagert wird 1).

Der Darstellung der Phasen einer rationalen Willensbildung, die hier nicht im einzelnen erfolgen soll, kann die Darstellung GÄFGENS zugrunde gelegt werden. Er unterscheidet die Phasen Zielformulierung - Überlegung - Reaktion für Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich. Funktion der Überlegungsphase ist es, Handlungsalternativen zu entwickeln und aufgrund der Zielvorstellungen und Wertsysteme eine Entscheidung über die Auswahl einer Alternative zu treffen. Nach diesem Schema ergibt sich, daß je geringeren Raum die Überlegungsphase im Prozeß des Sich-Entscheidens, d.h. der Willensbildung, einnimmt, auf einer desto irrationaleren Basis diese Entscheidung getroffen wird.

Das Ausschalten der Überlegungsphase, d.h. der Rationalität, kann verschiedene Ursachen haben:

1. Sie kann einmal darin beruhen, daß man an einem Willen festhält, um damit der physischen Belastung weiterer anstrengender und zeitraubender Überlegungen auszuweichen. Echte Entscheidungen werden durch "mechanische Wahlpraktiken" (GÄFGEN 12, S. 39) z.B. Routine, ersetzt.
2. Einmal auf der Basis intensiver Überlegungen getroffene Entscheidungen können rational Ziel-Mittel-Beziehungen beinhalten. Wird diese Relation routinemäßig als sachlich richtig angesehen, auch wenn sich die Bedingungen verändert haben, auf denen diese Entscheidung aufbaute, so wird die entsprechende Aktivität um so irrationaler, je weiter sich die ursprünglichen und jeweiligen Bedingungen und Wertsysteme auseinander entwickeln 2).
3. Bei einer Willensbildung sind häufig Kompromisse notwendig, um die widerstrebenden Einzelinteressen kooperativ zu kanalisieren. Sind derartige Kompromisse nur schwer zu erreichen, wird eine einmal getroffene Übereinkunft länger beibehalten werden, als es im Sinne einer zweckgerichteten rationalen Aktivität notwendig wäre. Es können die gleichen Diskrepanzen, wie unter 2. beschrieben, auftreten.

-
- 1) Der Wille einer außerparlamentarischen Institution allein bewirkt selbstverständlich noch keine derart problematische Entwicklung, es gehört auch die Macht dazu, diesen Willen durchzusetzen.
 - 2) "Während rationaler die Routinemaximen immer dann ihre Gültigkeit verlieren, wenn bedeutsame Veränderungen in der Umwelt oder dem Wertsystem auftreten, werden im Alltagsleben mechanische Wahlpraktiken oft weiterverfolgt, bis der Akteur einer echten Entscheidung nicht mehr ausweichen kann, da er sich vor ein Dilemma gestellt sieht, d.h. vor eine "Sackgassen"-Situation, in die er sich selbst hineinmanövriert hat, ohne dies vorauszusehen, und in der er nun zwischen Alternativen entscheiden muß, die stark entgegengesetzte Werte beinhalten" (GÄFGEN 12, S. 39).

HANSMEYER unterstreicht, daß neben dieser mehr sozialpsychologischen Institutionalisierung auch organisatorische Aspekte von Bedeutung sind: "sobald eine Maßnahme eine durch Gesetz garantierte "Selbstverständlichkeit" gewonnen hat, ist sie dem politischen Meinungsstreit weitgehend entrückt" (HANSMEYER 15, S. 68). Der entscheidende Schritt der organisatorischen Institutionalisierung war im Bereich der Agrarpolitik die Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes. Dominierendes Leitbild und damit entscheidender Faktor bei der Ausgestaltung der unmittelbar strukturwirksamen Maßnahmen war der bäuerliche Familienbetrieb (v. PLOTHO 27, S. 12), wobei von dem Ausschuß zur Verbesserung der Agrarstruktur noch einmal Leitbilder für das Leitbild erarbeitet wurden (v. PLOTHO 27, S. 23). Nach dieser für die agrarstrukturellen Maßnahmen bedeutsamen Fixierung der Normen war im Bereich der Willensbildung ein allgemeiner "Redaktionsschluß" (DEUTSCH 6, S. 327) festzustellen.

Bei stabilen Mehrheitsverhältnissen bestand auch kaum die Notwendigkeit, diesen Willen immer wieder von neuem anhand von aktuellen Informationen zu überdenken und zu revidieren. Mit dieser Entwicklung ging notwendigerweise die weitgehende Preisgabe von Lernprozessen einher, verbunden mit einer weitgehenden Innovationsfeindlichkeit. Die Verbindung von politischem Willen mit der Möglichkeit ihn durchzusetzen 1) ließ aber die Entscheidungsträger unter Umgehung schwerwiegender politischer Kontroversen die anstehenden wirtschaftlichen Krisen im Agrarbereich durch "etatistische Maßnahmen" verschleppen (vgl. MASSING 23, S. 352).

Die einseitige Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik auf den Familienbetrieb erlaubt letztlich nur eine beschränkte Aktivität in Richtung auf eine multiple Veränderung und ließ mutativ wirkenden Innovationen kaum einen Spielraum; sie war im wesentlichen auf eine Abwehr der Einflüsse der Wirkungsgrößen ausgerichtet, die evtl. eine grundlegende Veränderung der Strukturen herbeiführen könnten. Die Informationen aus der Vergangenheit wurden höher bewertet als die aus der Gegenwart. Diese Strategie der Agrarstrukturpolitik traf in der breiten agrarischen Öffentlichkeit auf einen ausgezeichneten Resonanzboden.

Diese Willenskonstellation fand nicht nur Anhänger bei der "Grünen Front" in den Parlamenten und bei der Administration bis hin zur Officialberatung, sondern natürlich auch bei den Vertretern der berufsständischen Organisationen und - bei einer Reihe von Wissenschaftlern. Die Aussagen der letzteren wurden häufig von Politikern und Verbandsfunktionären benutzt, um sich ein Alibi für ihre eigenen Aussagen zu verschaffen. Ohne die Wertvorstellungen aller Beteiligten an sich in Frage zu stellen, ergibt sich aus diesem Meinungskartell eine interessante Schlußfolgerung. Wäre nämlich eine agrarstrukturpolitische Konzeption entwickelt worden, die im Rahmen eines "big push" einschneidende Veränderungen in der Struktur bewirkt hätte, so wären die Vertreter aller beteiligten Gruppen in mehr oder weniger starkem Maße von Einkommens- und Prestigeeinbußen betroffen worden. Es konnte hier also kaum erwartet werden, daß Konzepte für eine rationale, sprich sachgerechte und zielgerichtete (GIERSCH 13, S. 23), Strukturpolitik entwickelt wurden. Jede Innovationsbeschleunigung in einer schrumpfenden Branche erhöht das "Berufsrisiko" der

1) "Wenn "Wille" als Wunsch verstanden wird, nicht zu lernen, so ist "Macht" die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen" (DEUTSCH 6, S. 329).

Beteiligten. Die Reaktion auf entsprechend ausgerichtete Programme oder sogar nur auf rein positive Analysen (vgl. das Referat HANAU) zeigt, daß die Willensbildung im Bereich der Agrarstrukturpolitik in sehr starkem Maße von einer gewissen "Schrumpfangst" geprägt wird.

5.2 Funktionsverschiebungen im Mechanismus der Willensbildung und Verlagerung der Problemlösungsansätze

Für die Willensbildung wird allgemein eine zunehmende Bedeutung der Exekutive festgestellt (ELLWEIN 9, S. 13). Versucht man, diese These der Funktionsverschiebung anhand der Willensbildung für den Bereich der Agrarstrukturpolitik zu prüfen, so steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit überhaupt eine entsprechende Problemkonstitution, d.h. eine Umsetzung von latent vorhandenen Problemen in aktuelle politische Streitfragen, stattgefunden hat.

Diese Betrachtung muß sich zunächst wieder auf die agrarstrukturpolitischen Konzeptionen beziehen. Hier konnte gezeigt werden, daß in den nach dem 2. Weltkrieg offiziell deklarierten Konzeptionen kaum nennenswerte Änderungen festzustellen sind. Im Mittelpunkt stand und steht z.T. heute noch der bäuerliche Familienbetrieb. Demnach war man nicht gewillt, eine mutative Veränderung der Strukturen zu realisieren. Die Adaption vollzog sich weitgehend durch bereichsexterne Einflüsse. Über die Wirkung der strukturelevanten Aktivität bestand bei allen Parteien weitgehende Übereinstimmung 1), die schon bei der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes festgestellt wurde (vgl. DAMS 5, S. 224). In dem hier vorangehenden Willensbildungsprozeß waren in den Zielsetzungen nur redaktionelle Änderungen festzustellen. Bemerkenswert hierbei ist die Ausklammerung agrarstrukturpolitischer Maßnahmen, die darauf hindeutet, daß sich eine Willensbildung vollzogen hatte, die keine grundlegende Änderung der Agrarstruktur anstrebte. Diese Haltung deckte sich weitgehend mit der des Bauernverbandes, der einer agrarstrukturpolitischen Aktivität ablehnend gegenüberstand. Trotz der Existenz des Lübke-Planes, in dem aber ebenfalls der Familienbetrieb dominierte, herrschte in der Willensbildung an der "Strukturfront" Waffenruhe.

Diese Ruhe herrschte auch noch in den ersten Jahren nach Gründung der EWG. Die Agrarstrukturpolitik blieb trotz einiger Versuche der Kommission im Kompetenzbereich der nationalen Regierungen, wobei auch hier das Leitbild des Familienbetriebes noch im Vordergrund stand.

Der Umschwung trat nun nicht deshalb ein, weil die Strukturprobleme offensichtlich wurden, sondern weil die Finanzierung der Beseitigung der Marktprobleme die Staatskasse zu stark belastete. War auf dem Weg zum Landwirtschaftsgesetz im Hinblick auf die Strukturpolitik noch eine gewisse Willensbildung, wenn auch dahingehend, alles beim Alten zu lassen, festzustellen, so wurden die aus der Marktmisere bedingten neueren Konzeptionen einseitig von der Exekutive entwickelt. Abgesehen davon, daß zu dieser Zeit im Parlament sowieso keine Willensbildung stattfand und keine politischen Konflikte ausgetragen wurden, kann aber nicht unbedingt daraus der Schluß gezogen werden, daß hier eine extreme Funktionsverschiebung Platz ergriffen hat. Die

1) Dies geht schon daraus hervor, daß man diesen Instrumentalbereich als "Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur" bezeichnete.

langwierige Prozedur der Willensbildung hinsichtlich der Beeinflussung der Marktstruktur zeigt, daß diese Entwicklung nicht so einseitig interpretiert werden kann.

Das letztgenannte Beispiel zeigt aber auch, daß eine Willensbildung hinsichtlich Zielvorstellungen und relevanten Maßnahmen nur dann mit entsprechenden Wertinhalten realisiert werden kann, wenn den mit der Durchführung betrauten Instanzen eine reine Instrumentalfunktion zugesprochen wird. Besteht hier noch ein Interpretationsspielraum, so können Entscheidungsverzerrungen stattfinden. Beobachter der Durchführung des Marktstrukturgesetzes führen beredete Klage darüber, daß die Interpretation durch die Verwaltung nicht den angestrebten politischen Willen trifft (vgl. KERNBERGER 19, S. 1) 1).

Die Entscheidungsträger der Strukturpolitik wurden durch die Initiativen der Exekutive und den damit einhergehenden Umschwung nicht auf einmal in voller Schärfe konfrontiert. Die Eskalation erfolgte, wenn auch kurzfristig, in Raten. Zunächst erfolgte im "Agrarprogramm" eine fast geräuschlose Veränderung des Wertinhaltes des im § 1 des Landwirtschaftsgesetzes niedergelegten Einkommenszieles. Dieses Ziel wurde bisher dahingehend interpretiert, daß für möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft die Einkommens- und Sozialsituation an die übrige Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen sei, d.h. in dem bisher dargestellten Sinn, daß keine grundlegenden Änderungen angestrebt wurden. Die Veränderung liegt nun darin, daß erkannt wurde, wenn auch mit einem erheblichen Time lag 2), daß angesichts der Wirkungen des technischen Fortschritts und der beschränkten Kapazität der Agrarmärkte diese "Teilnahme" (SCHLOTTER 30, S. 36 f.) an der allgemeinen Einkommensentwicklung nur durch eine Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft erfüllt werden kann (BUNDESMINISTERIUM ... 4, S. 17).

Der im Agrarprogramm geforderten Integration in die allgemeine Wirtschaftspolitik kommt der sog. "Schiller-Plan" 3) entgegen. Das schockierende an dieser Modellrechnung war, daß hier Zahlen hinsichtlich der Abwanderung genannt wurden, die natürlich wie die Ergebnisse jeglicher Modellrechnung bei Relativierung der Prämissen fragwürdig werden. Obwohl diese Relativierung von den Verfechtern der obsolet gewordenen Wertvorstellungen eifrig betrieben wurde, um die Aussagen des Schiller-Plans in Zweifel zu stellen, war die generelle Tendenz der Abwanderung, wie dies auch schon im Agrarprogramm festgestellt wurde, nicht mehr hinweg zu diskutieren.

-
- 1) In diesem Zusammenhang muß auf die problematische Rolle der Bürokratie gerade bei der Durchsetzung von Innovationen im strukturellen Bereich hingewiesen werden. Sie kann aufgrund ihrer Möglichkeiten der unmittelbaren Informationsvermittlung an die Landwirte (Offizialberatung) bei fehlenden Lernprozessen ein erheblich retardierendes Element gegenüber dem von den Entscheidungsträgern notwendig erachteten Strukturwandel darstellen (vgl. ZICHE 32, S. 16).
 - 2) Vgl. die Ausführungen des Abg. Schmidt (Gellersen) in der Agrardebate vom 26. Februar 1969.
 - 3) Bundesministerium für Wirtschaft: Vorschläge zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, Bonn, 26. September 1968.

Infolge dieser Abwanderung soll nach den Worten dieses Konzepts eine effizientere Kombination der Produktionsfaktoren realisiert werden. Somit enthält es keine Angaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Agrarstruktur; hierin kommt seine ergänzende Stellung zum Agrarprogramm zum Ausdruck. Eine Willensbildung über die entsprechenden Maßnahmen fand im Parlament nicht statt, den Initiativen der Exekutive wurde ohne große Debatte zugestimmt.

Bei aller festzustellenden Verlagerung der Ziele waren in diesen beiden Konzeptionen die Akzente allein schon durch die nach wie vor bestehende Präferenz für den - wenn auch modifizierten - Familienbetrieb 1) so gesetzt worden, daß nur die Realisierung einer allmählichen Anpassung möglich war. Somit eröffnete sich nach und nach ein weiterer Spielraum für Maßnahmen zur Beeinflussung der Agrarstruktur, was letztlich wiederum bedeutet, daß keine grundlegende Veränderung der bestehenden Strukturen angestrebt wurde.

Anders ist die Situation beim sogenannten "Mansholt-Plan" (s. Kommission der EWG: Memorandum ...). Hier wurden Vorstellungen kreiert, die von den bestehenden Strukturen im Agrarbereich und den bestehenden Leitbildern der Agrarpolitik abweichen. Die Verwirklichung einer Agrarstruktur im Sinne der ursprünglichen Konzeption des Mansholt-Planes hätte eine echte Innovation bedeutet. Diese Vorstellungen stießen aber nicht nur alleine in der BRD auf einhellige Ablehnung. Es hatte sich innerhalb und außerhalb des Parlamentes rasch eine Willensbildung vollzogen, die diese innovativen Vorschläge ablehnte.

Die Relevanz der diesbezüglichen Argumentation soll hier einmal außer acht gelassen werden. Der Mansholt-Plan ist aber gerade für die Willensbildung interessant, trotz des zunächst sehr einfach erscheinenden Prozesses der Herausbildung eines fast einheitlich ablehnenden Willens.

Wenn man im politischen Bereich systemtradierend, d.h. in unserem Fall strukturverändernd wirken will, so kann man eine Konzeption wie den sogenannten "Mansholt-Plan" im Hinblick auf zwei Wirkungsmöglichkeiten in die politische Diskussion einbringen. Die erste wäre, daß man glaubt, diese Konzeption verwirklichen zu können. Dazu fehlte der Kommission die Macht, ihren Willen durchzusetzen, die Willensbildung in den zuständigen nationalen Entscheidungsgremien war negativ. Gehen wir einmal davon aus, daß gar nicht die Absicht auf eine volle Verwirklichung bestand, so kann eine derartige Konzeption darauf abzielen, eine verstärkte Politisierung bei den Betroffenen zu bewirken.

Dieser letztgenannte Prozeß ist weitgehend gelungen. Er führte durch das Stadium einer allgemeinen Verunsicherung bei den Landwirten, die in einer Reihe von Demonstrationen und Protestversammlungen ihren Ausdruck fand, zu einer in der Phase eines ruhigeren Nachdenkens kritischeren Beurteilung der eigenen Lage als bisher. Diese kritische Einstellung gegenüber allen Thesen dürfte für die Zukunft ein

1) Vgl. hierzu die Ausführungen des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in der Bundestagsdebatte vom 26.2.1969: "Wir wissen ganz genau, daß unsere und die europäische Landwirtschaft vom Familienbetrieb geprägt ist ... Ich bin auch überzeugt, daß ein Familienbetrieb durchaus fremde Arbeitskräfte haben kann, ohne den Charakter des Familienbetriebes zu verlieren" (Protokoll d. 218. Sitzung, S. 11765).

belebendes Element, vor allem seitens der jüngeren Generation, in der agrarpolitischen Willensbildung darstellen - auch innerhalb der Organisationen des Berufsstandes.

In dieser Wirkungsrichtung ist der Mansholt-Plan vergleichbar mit dem Professoren-Gutachten, wenn auch seine Ausstrahlung ungleich stärker scheint. Wurde es im Laufe der Diskussion um das Professoren-Gutachten "gesellschaftsfähig", über Schrumpfung zu reden, so werden im Gefolge der Mansholt'schen Vorschläge auch die bestehenden Leitbilder der Agrarstruktur stärker in Frage gestellt als vorher.

Dies wirkt sich mit Sicherheit auch auf agrarstrukturpolitische Vorstellungen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) aus. Noch zu Zeiten der Willensbildung bezüglich des Landwirtschaftsgesetzes hatte die Preispolitik eindeutige Priorität. Wenn von Strukturpolitik gesprochen wurde, dann nur in einem sehr engen Sinne, nämlich den klassischen "Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur". Erweitert wurde diese Perspektive im Laufe der Zeit nur durch die Einbeziehung der Marktstruktur, nachdem man im EWG-Rahmen erkannt hatte, daß hier noch ein Nachholbedarf bestand.

Eine Änderung in der strukturpolitischen Perspektive fand beim DBV ihren Niederschlag in den "Leitsätzen zur Strukturpolitik", wo die Preispolitik zwar noch als notwendig, die Strukturpolitik aber als ausreichende Bedingung angesehen wird. Die entscheidende Metamorphose ist aber darin zu sehen, daß die sonst in diesem Zusammenhang nicht genannten Maßnahmen anderer Bereiche der Politik, wie z.B. aus der Regionalpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik, angeführt sind. In diesen Leitsätzen ist kein eindeutiges agrarstrukturpolitisches Leitbild aufgeführt. Es kann aus dem Text der Schluß gezogen werden, daß man den Betrieb nur noch als Instrument zur Erwirtschaftung eines Einkommens für die in der Landwirtschaft Tätigen ansieht, das mit der Einkommensentwicklung in der übrigen Wirtschaft Schritt hält. Aber man darf nicht vergessen, daß diese Verlautbarung für die Öffentlichkeit bestimmt ist.

6 Zusammenfassende Schlußbetrachtung

Auf die Wirtschaftsstruktur wirken von zwei Seiten her starke Kräfte ein. Sie entstehen durch den produktionstechnischen Fortschritt und durch die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Je mehr ihre Einwirkung gehemmt war, desto schneller und nachdrücklicher treten Veränderungen ein. Erst nach dem zweiten Weltkrieg vollziehen sich auffallende Umwandlungsprozesse hinsichtlich der Agrarstruktur durch die Abnahme des Anteils der Landwirtschaft an Erwerbstätigen und Wertschöpfung.

Noch ist es ungewiß, ob andere, neue Faktoren oder Kräfte auf die Willensbildung einwirken und unvorhergesehene "Mutationen" auslösen können. Solange keine Einflüsse von politischer Seite erfolgen, ist mit einer Fortsetzung der evolutionären Strukturentwicklung zu rechnen. In marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften wird die Strukturpolitik Tendenzen unterstützen, die marktkonforme Strukturwandlungen erleichtern oder beschleunigen. Die Agrarpolitik greift mit ihren Strukturproblemen in die Bereiche der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik über und wird Teil einer regionalen gesamtwirtschaftlichen Strukturpolitik.

Literatur

- 1 BETHUSY-HUC, V.v.: Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962.
- 2 BRIEFS, G.: Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände. In: BRIEFS, G. (Hrsg.): Laissez faire Pluralismus, Berlin 1967.
- 3 BÜRGER, H.: Die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Zeit von 1933 bis zur Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung der westdeutschen Verhältnisse, Diss. Erlangen/Nürnberg 1967.
- 4 BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm) Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 134, Hiltrup 1968.
- 5 DAMS, Th.: Agrarpolitik der "Großen Pläne". In: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Bd. 47, Hamburg/Berlin 1969.
- 6 DEUTSCH, K.W.: Politische Kybernetik - Modelle und Perspektiven, Freiburg/Br. 1969.
- 7 DEUTSCHE BAUERNKORRESPONDENZ (DBK), versch. Jahrgänge.
- 8 ELLWEIN, Th.: Politische Verhaltenslehre, 6 unv. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968.
- 9 DERS.: Regierung und Verwaltung. Teil 1: Regierung als politische Führung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970.
- 10 FRAENKEL, E.: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament" Nr. 9/64 vom 26.2.1964.
- 11 FRAUENDORFER, S.v.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Bd. I, München/Bonn/Wien 1958.
- 12 GÄFGEN, G.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968.
- 13 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1961.
- 14 DERS.: Aufgaben der Strukturpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jg., 1964.
- 15 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963.
- 16 HAUSHOFER, H.: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Bd. II, München/Bonn/Wien 1958.
- 17 HINDERFELD, H.: Kosten und Nutzen agrarstruktureller Maßnahmen, Diss., Gießen 1970.
- 18 HIRSCH, J.: Zur politischen Ökonomie des politischen Systems. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 19 KERNBERGER, L.: Marktstrukturreform nach Bonner Art. In: Agra Europe, 11. Jg. (1970) Nr. 26, Markt und Meinung.

- 20 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 18. Dezember 1968.
- 21 LEHMANN, H.G.: Die Agrarfrage in der Theorie und Praxis der deutschen und internationalen Sozialdemokratie, Tübingen 1970.
- 22 MAGURA, W.: Chronik der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 - 1967. In: Berichte über Landwirtschaft, N.F. Sonderheft 185, Hamburg/Berlin 1970.
- 23 MASSING, O.: Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses. - Aspekte politischer Soziologie. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 24 NARR, W.D.: Logik der Politikwissenschaft eine propädeutische Skizze. In: KRESS, G., SENGHAAS, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969.
- 25 NIEHANS, J.: Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme. In: NEUMARK, F. (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 30/I, Berlin 1964.
- 26 PLACHETKA, M.G.: Die Getreide-Autarkiepolitik Bismarcks und seiner Nachfolger im Reichskanzleramt, Diss. Bonn 1965.
- 27 PLOTHO, J.v.: Ratgeber für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation, Heft 9, Berlin/Bonn 1957.
- 28 PUVOGEL, C.: Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn/München/Wien 1957.
- 29 SCHEPER, W.: Wachstumsorientierte Wirtschafts- und Agrarpolitik. In: DAMS, u.a. (Hrsg.): Agrarpolitik in der EWG, München/Basel/Wien 1968.
- 30 SCHLOTTER, H.G., unt. Mitarbeit von SATTLER, K.: Raumordnungs- und agrarpolitische Ziele in der landwirtschaftlichen Raumplanung. In: Akademie f. Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundlagen und Methoden der landwirtschaftlichen Raumplanung, Hannover 1969.
- 31 SCHMÖLDERS, G.: Willensbildung und wirtschaftspolitische Führung in der Marktwirtschaft - Die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte. In: SERAPHIM, H.J. (Hrsg.): Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 19, Berlin 1959.
- 32 ZICHE, J.: Neue soziale Systeme und Rollen und die politische und ideologische Ausgangssituation für Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. Manuskript zum 7. Kongreß der Europäischen Gesellschaft für Ländliche Soziologie in Münster 1970.