



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Automatische oder gelenkte Anpassung der Landwirtschaft?

Prof. Dr. H. R ö h m , Stuttgart-Hohenheim ¹⁾

Daß die Agrarfrage in den zurückliegenden zehn Jahren mehr und mehr zu einem Weltproblem geworden ist, das wurde noch nie so deutlich wie auf der Weltkonferenz für Handel und Entwicklung in Genf, wo 1500 Delegierte aus 123 Nationen sich darüber unterhalten haben, wie die Welthandelsbeziehungen in Zukunft allgemein belebt und wie insbesondere die agrarpolitischen Wünsche und Pläne der einzelnen Wirtschaftsräume besser aufeinander abgestimmt werden könnten. Ost und West, hochentwickelte Industrieländer und agrarisch orientierte Entwicklungsländer, reiche und arme Staaten waren an diesem Gespräch beteiligt, und sehr wahrscheinlich wird der Erfolg dieser Beratungen und der Handelsgespräche der sogenannten Kennedy-Runde in der Hauptsache davon abhängen, ob sich die Partner und Kontrahenten über die Agrarfrage einigen können.

Die Hoffnung auf eine rasche Einigung über die in dieser Beziehung anstehenden Fragen ist allerdings gering, weil sich die Agrarsysteme der einzelnen Länder sehr viel stärker unterscheiden als ihre Industrie- oder Dienstleistungssysteme, und weil dementsprechend auch die Entwicklungsprobleme, mit denen sich die Landwirtschaft auseinandersetzen hat, von Kontinent zu Kontinent und von Land zu Land verschieden sind. In vielen Entwicklungsländern sind es Hunger und nackte Armut, in den Industrieländern die Überproduktion und der wachsende Reichtum; hier sind es rückständige Produktionsmethoden, dort der technische Fortschritt, hier politische, dort religiöse Konflikte, hier dörfliche, dort familiäre Probleme, welche die Agrarbevölkerung und ihre Beziehungen zu den anderen Gruppen der Gesellschaft belasten und welche der Agrarpolitik — auch im europäischen Raum — zu schaffen machen.

Wirtschaftswachstum und Landwirtschaft

Durch die Industrialisierung und durch die weitgehende Urbanisierung wurde hier in Europa die Landwirtschaft, der man lange Zeit eine gewisse Eigengesetzlichkeit und Stabilität glaubte zuschreiben zu können, schon im letzten Jahrhundert vor schwierige Probleme gestellt. Zunächst ging es dabei allerdings fast nur um die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionstechnik und um die Produktionserhöhung, weil angesichts der im 19. Jahrhundert noch weit verbreiteten Armut und angesichts des raschen Wachstums der Bevölkerung in den agrarischen Mangelgesellschaften Europas die ausreichende Nahrungsmittelversorgung am meisten Sorgen machte. Agrarwissenschaftler wie Albrecht Thaer, Heinrich von Thünen und

Justus von Liebig auf der einen, Nationalökonom und Sozialpolitiker wie David Ricardo, Robert Malthus und Karl Marx auf der anderen Seite, haben sich damals in markanter Weise zu dieser Frage geäußert und sie zum Teil — man denke vor allem an Robert Malthus — als unlösbar betrachtet.

Für diese ganzen vorwiegend produktionstechnischen und betriebsorganisatorischen Fragen sind aber inzwischen Lösungen gefunden oder vorgezeichnet. Die Züchtung ertragreicher Pflanzen- und Tierrassen, die Konstruktion neuer Maschinen für die bessere, schnellere und rentablere Erledigung der landwirtschaftlichen Arbeiten, der Einsatz der künstlichen Düngung und Bewässerung, verbesserte Methoden des Pflanzenschutzes und der Tierhygiene und nicht zuletzt auch betriebs- und marktorganisatorische Änderungen aller Art, voran die Ergänzung und der teilweise Ersatz der Produktionsfaktoren „Arbeit“ und „Boden“ durch den Produktionsfaktor „Kapital“ ermöglichten und ermöglichen weiterhin landwirtschaftliche Produktions- und Produktivitätssteigerungen von früher nicht geahntem Ausmaß.

Nicht gelöst ist dagegen bis heute in fast allen Ländern der Erde, insbesondere aber in den höher entwickelten Industrieländern, die Frage der zweckmäßigsten Eingliederung der Landwirtschaft in die sich wandelnde Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die einstigen agrarischen Mangelgesellschaften waren nämlich vorwiegend „statisch, arbeits- teilig wenig differenziert, unmittelbar naturabhängig und sozial ungleich“ (K ö t t e r, (10)). An ihre Stelle ist in den Industrieländern zunächst die Industriegesellschaft getreten, die im Gegensatz zur agrarischen Mangelgesellschaft dynamisch, arbeits- teilig hoch differenziert, auf Naturbeherrschung abgestellt und im Prinzip egalitär ist. Schon in dieser Industriegesellschaft hat es darum — das kann aus zahlreichen Veröffentlichungen entnommen werden — die traditionelle Landwirtschaft in ökonomischer und sozialer Beziehung nicht ganz leicht. Die weitere Entwicklung geht nun aber — bei rapide ansteigendem Wirtschaftswachstum — schon von der Industriegesellschaft zur sogenannten Massenkonsumgesellschaft, die man auch als Reichtumsgesellschaft oder als Überflußgesellschaft bezeichnet, und in ihr wirkt die Landwirtschaft oft

¹⁾ Vortrag, gehalten im Rahmen eines agrarpolitischen Grundsatzgesprächs der Evang. Akademie Bad Boll. Eine umfassendere Schrift von Prof. R ö h m „Die westdeutsche Landwirtschaft, Agrarstruktur, Agrarwirtschaft und landwirtschaftliche Anpassung“, erscheint demnächst im Bayerischen Landwirtschaftsverlag München

fast wie ein Fremdkörper. Insgesamt vermag sie nämlich zum Wirtschaftswachstum aus verschiedenen Gründen bei weitem nicht im selben Umfang beizutragen wie etwa das produzierende Gewerbe und die Dienstleistungsberufe. Andererseits möchte die landwirtschaftliche Bevölkerung natürlich am Reichtum der Überflußgesellschaft trotzdem teilhaben. Gerade dieser soziale Ausgleich scheint aber nicht ohne weiteres möglich zu sein. Mindestens reichen die herkömmlichen Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht aus, um die in der Landwirtschaft tätigen Menschen zufriedenzustellen und die Stellung der Landwirtschaft in der gesamten Volkswirtschaft zu festigen. Die notwendige Neuorientierung des wirtschafts- und sozialpolitischen Mitteleinsatzes ist aber ebenfalls schwierig, weil sich die einzelnen Länder und Ländergruppen offensichtlich noch nicht klar darüber sind, welches Agrarsystem sie in Zukunft zu bevorzugen und auf welches Leitbild sie dementsprechend die notwendigen Maßnahmen der Agrarpolitik und der allgemeinen Wirtschafts- bzw. Sozialpolitik auszurichten gedenken.

Unter dem „Agrarsystem“ eines Landes hat man die auf das übergeordnete Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ausgerichtete Ausprägung der institutionellen, der wirtschaftsorganisatorischen, der sozialorganisatorischen und wirtschafts- bzw. sozial-ethischen Verhältnisse in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum zu verstehen. Bei der Festlegung auf ein bestimmtes Agrarsystem handelt es sich also stets um eine weitreichende politische Entscheidung und nicht nur um die Propagierung eines bestimmten landwirtschaftlichen Betriebstyps, also etwa des „bäuerlichen Familienbetriebs“. Demzufolge ist auch die Anpassung der traditionellen Agrarsysteme an die Erfordernisse des Industriezeitalters eine außerordentlich komplexe Aufgabe, die nur gelingen kann, wenn man sich in allen agrarischen Fragen um eine ganzheitliche Betrachtungsweise bemüht. Insbesondere muß man sich dabei stets der engen Zusammenhänge bewußt sein, welche auf der einen Seite zwischen den natürlichen Produktionsbedingungen, der Agrarverfassung, der Produktionstechnik, den Agrarmärkten und den ländlichen Sozialverhältnissen eines Landes, andererseits aber zwischen der sozial-ökonomischen Gesamtentwicklung und der sozialökonomischen Entwicklung im Agrarsektor jedes Landes bestehen. Infolge dieser engen Verflechtung der Landwirtschaft mit den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft — dies muß vorausgeschickt werden — reichen heute agrarpolitische Maßnahmen allein nicht mehr aus, um den Bedürfnissen der Landwirtschaft in ausreichendem Umfang Rechnung zu tragen. Eine zukunftsorientierte agrarische Anpassungspolitik muß vielmehr als ein integrierender Bestandteil der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gesehen werden und sich — konkreter gesprochen — mit der Frage befassen: Wie müßten — bei vorgegebenem Leitbild für die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik — die Landnutzung, die Agrarproduktion, die landwirtschaftliche Produktionstechnik, die institutionellen Grundlagen und die organisatorischen Grund-

lagen der Landwirtschaft und wie müßte die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik gestaltet werden, damit

- a. auch für die landwirtschaftliche Bevölkerung ein dem Leitbild entsprechendes wirtschaftliche und soziale Situation erreicht wird, und damit
- b. der Beitrag der Landwirtschaft zur Befriedigung der wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Gesamtheit optimal gestaltet werden kann.

Agrarpolitische Grundkonzeptionen

Der übergeordnete Ausgangspunkt für diese Überlegungen — das allgemeinpolitische Leitbild — ist in der Bundesrepublik Deutschland und im weiteren Raum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft insofern klar umrissen, als in den Verfassungen der Demokratien übereinstimmend persönliche Freiheit, sozialer Ausgleich, gleiche Aufstiegsmöglichkeiten und soziale Sicherheit gefordert und verbürgt werden. Auch für den ländlichen Raum bedeutet dies den Anspruch auf einen „annähernd gleichen Lebensstandard, auf gleiche wirtschaftliche Startbedingungen und auf eine möglichst gleichmäßige Grundausstattung mit öffentlichen Einrichtungen“ (12). Im Hinblick auf das in Zukunft anzustrebende Agrarsystem gehen die Meinungen aber doch erheblich auseinander, obwohl die Regierungen Westeuropas formell das bäuerliche Agrarsystem wiederholt befürwortet haben. Ein eindeutiges Bekenntnis dieser Art findet sich z. B. auch in der Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers Erhardt, der schon im ersten Absatz seiner Äußerungen zur Agrarpolitik „seinen festen Entschluß“ mitteilt, „alles Zweckmäßige zu unternehmen, um ein lebenskräftiges deutsches Bauerntum zu erhalten und die in ihm tätigen Menschen von der Unruhe und Unsicherheit zu befreien, daß es für sie keine gesicherte und glückliche Zukunft geben könne“ (5). Desgleichen verteidigt der Deutsche Bauernverband und sein Präsidium „den bäuerlichen Familienbetrieb, der sowohl der östlichen Kolchose als auch der westlichen Großfarm überlegen sei“ (16). Der Bauernverband befürwortet aber auch „ein breit gestreutes Klein-Eigentum, insbesondere ein krisenfestes Arbeiterbauertum“. Von der Zweckmäßigkeit dieser „bäuerlichen“ Richtung der Agrarpolitik ist man aber keineswegs in allen Ländern überzeugt. Sie begegnet ganz im Gegenteil — auch in der Bundesrepublik Deutschland — offener Kritik. In Schweden, in den Niederlanden und in den USA sind sogar viele Agrarpolitiker ausgesprochen liberalistisch, ja geradezu ökonomistisch eingestellt, was sie zur Befürwortung einer industriell-gewerblichen Produktion von Agrargütern veranlaßt. Genauer gesagt: Diese westlichen Ökonomen sind der Meinung, wenn man auch in der Landwirtschaft bedingungslos an die allgemeinen Gesetze der Betriebs- und Volkswirtschaft glauben und sie ohne Einschränkung zur Wirkung kommen lassen würde, müßten gewissermaßen automatisch nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen Verhältnisse im Bereich der Landwirtschaft und der Beitrag der Landwirtschaft zum Sozialprodukt optimal werden.

Neben den Auto-
Westeuropa und
stisches Agrarsystem
und der allgemeinen
sich in Westeurop
dem Boden des länd
den Überwindung
Staaten einestrich
dem Gedanken, die
wirtschaftlich getre
Westeuropa wer
ne übertragen ab
Zusammenschluß
stischen Wirtschaft
Die landwirtsch
wirtschaftliche
Thesen dieser Art
„Theorie“ abstrakt
grundsätzlich. Selbst
Stelle einbeschne
auf die Wirtschaft
in so weitestmög
Gegenwart nun ein
Auffassung ist un
tatsächlich ohne
rungen und auf
dies nirgends aus
nistisch regierten
Leitbild seit langem
z. B. in der Sowjet
wie die Maschinen
nantes Gruppen
Kollektiv der Kö
wenn dort nach
leben privaten W
landwirtschaftlich
Agrarprodukte ein
stehen nach einer
Agrarsektor wies
Landwirtschaft zw
ebens von der W
teils, wie die zahl
maßnahmen der L
schaft die eben
Europäische Wirt
lich überhand ge
Zwang des Abba
niemand von der
en Zielsetzungen
ne auf ihre Röll
stände zu überpr
denken und gleich
wären, welche An
schafts- und soziale
Wirt und auf land
müssen. Selbst
niemand von ihrer
Grundzüge der W
schafflichen Kont
einsatzes einstim
Gegenteil gerade
Das sozialistisc
Zunächst müssen
agrarpolitischen G
beachtet werden

Neben den Auffassungen der Ökonomen aus Westeuropa und Nordamerika, die für ein liberalistisches Agrarsystem des weltweiten Wettbewerbs und der allgemeinen Konkurrenz eintreten, macht sich in Westeuropa aber auch die Werbung der auf dem Boden des historischen Materialismus stehenden Ökonomen der kommunistisch regierten Staaten gelegentlich bemerkbar. Sie operieren mit dem Gedanken, für die schon jetzt weithin genossenschaftlich gebundenen Landwirtschaftsbetriebe Westeuropas werde auf die Dauer kaum etwas anderes übrigbleiben als ein weitergehender kollektiver Zusammenschluß der Betriebe, wie er im kommunistischen Herrschaftsbereich vorexerziert wurde.

Die landwirtschaftliche und die nichtlandwirtschaftliche Öffentlichkeit ist oft leicht geneigt, Thesen dieser Art mit einer Handbewegung als „Theorie“ abzustempeln — als ob die Theorie etwas grundsätzlich Schlimmes wäre — und an ihrer Stelle empirisch-pragmatisches Handeln zu fordern, auf das wirtschafts- und sozialpolitische Praxis in so wechselvollen Übergangsperioden wie der Gegenwart nun einmal nicht verzichten könne. Diese Auffassung ist insofern nicht ganz abwegig, als man tatsächlich ohne dieses vom Augenblick her erzwungene und auf Erfahrungen aufbauende Handeln nirgends auskommt, auch nicht in den kommunistisch regierten Staaten, wo das agrarpolitische Leitbild seit langem genau festgelegt ist. Wenn man z. B. in der Sowjetunion früheres Staatseigentum wie die Maschinen-Traktorenstationen in sogenanntes Gruppeneigentum umgewandelt und dem Kollektiv der Kolchosbauern überlassen hat, wenn dort nach wie vor Kolchosmärkte für den freien privaten Verkauf der in den kleinen Hoflandwirtschaften der Kolchosbauern produzierten Agrarprodukte existieren, wenn in Polen und Jugoslawien nach einiger Zeit neben dem sozialisierten Agrarsektor wieder ein privater Sektor in der Landwirtschaft zugelassen wurde, dann zeugt dies ebenso von der Notwendigkeit pragmatischen Handelns, wie die zahlreichen agrarpolitischen Sofortmaßnahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die eben auch sein müssen, weil sonst die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wahrscheinlich überhaupt nie weiterkommen würde. Dieser Zwang des Augenblicks entbindet aber trotzdem niemand von der Pflicht, daneben die übergeordneten Zielsetzungen der Politik im Auge zu behalten, sie auf ihre Richtigkeit und auf ihre Logik hin ständig zu überprüfen, sie notfalls neu zu durchdenken und gleichzeitig auch kritisch zu untersuchen, welche Auswirkungen der Einsatz wirtschafts- und sozialpolitischer Mittel für den Augenblick und auf lange Sicht erwarten oder aber vermessen läßt. Insbesondere die Wissenschaft kann niemand von dieser Aufgabe einer theoretischen Grundlegung der Ziele und einer kritischen wissenschaftlichen Kontrolle und Beurteilung des Mitteleinsatzes entbinden. Die Wissenschaft ist ganz im Gegenteil gerade d a z u berufen.

Das sozialistisch-kollektivistische Leitbild

Zunächst müssen deshalb die drei eben genannten agrarpolitischen Grundkonzeptionen noch genauer beleuchtet werden, die in allen Diskussionen über

die theoretisch oder tatsächlich mögliche weitere Entwicklung der westeuropäischen Landwirtschaft immer wieder einander gegenübergestellt werden, obwohl sie in Wirklichkeit keine echten Alternativen darstellen. So können z. B. die westlichen Länder die kommunistische Ideologie auf keinen Fall akzeptieren. Darum ist im Westen logischerweise ein sozialistisch-kollektivistisches Agrarsystem und der betriebsorganisatorische Kern dieses Systems, d. h. der kollektiv bewirtschaftete Großbetrieb unter allen Umständen abzulehnen, obwohl — wie gesagt — die Sowjets mit diesem Agrarsystem und mit diesem Betriebstyp auch im Westen immer wieder werben. Nach der Definition des russischen Betriebsökonomens Kolesnjew (11) ist dieser „sozialistische landwirtschaftliche Betrieb als Organisationsform der gesellschaftlichen Produktion ein Kollektiv von Werktätigen, die mit gesellschaftlichen Produktionsmitteln ausgerüstet sind und durch kollektive Arbeit auf dem dem Staat gehörenden Boden den Produktionsprozeß landwirtschaftlicher Erzeugnisse entsprechend dem Staatsplan verwirklichen“. Das Betriebsziel des sozialistischen Großbetriebs ist es, „die vorhandenen Produktionsmittel und Arbeitsreserven zur Produktion einer Höchstmenge von Erzeugnissen je Flächeneinheit bei geringstem Aufwand einzusetzen“. Das ökonomische Optimum soll dadurch erreicht werden, daß der Betriebsleiter auch „die konkreten Wege zur Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge und der tierischen Produktivität, die Technik und die Technologie kennt“, daß er in der Lage ist, „die Arbeit von Hunderten und Tausenden von Menschen, die mit moderner Technik ausgerüstet sind, richtig und rationell zu organisieren, daß er den Gang des Entwicklungsprozesses voraussehen, ihn richtig zu planen und zu lenken sowie Bedingungen einer hohen Interessiertheit der Werktätigen zu schaffen vermag“.

Großenteils sind das zwar Gesichtspunkte, die auch jeder landwirtschaftliche Betriebsleiter in Westeuropa oder in Nordamerika zu beachten hat. Der deutsche Bauer oder der nordamerikanische Farmer handelt dabei aber — und das ist der grundsätzliche Unterschied — nicht stellvertretend „für Hunderte oder Tausende“ von Kollektivisten, sondern in Selbstverantwortung für seinen Betrieb und für seine Familie. Er betreibt seine Wirtschaft auch nicht nach einem Staatsplan und auf dem Staat gehörendem Boden. Er verwendet allenfalls zum Teil gesellschaftliche Produktionsmittel, aber auch das nur mit dem Ziel, die Produktivität seiner Arbeit und sein privates Einkommen zu erhöhen, das den Hauptanreiz für größere Interessiertheit bildet bei ihm selbst sowohl wie bei seinen Mitarbeitern, die keineswegs aus Lohnarbeitern bestehen, die er „zur Herauspressung des Gewinns ausbeutet“ (Kolesnjew), sondern überwiegend aus mitverantwortlichen, mitinteressierten und mitbeteiligten Familienangehörigen.

Diese selbstverantwortlich, weithin mit privat-eigenen Produktionsmitteln und in der Hauptsache auf eigenes Risiko wirtschaftenden Landwirte haben nach westlicher Auffassung nichts mit Kapitalisten zu tun. Hier werden vielmehr das Privat-

eigentum, die Möglichkeit der privaten Initiative und die Möglichkeit der freien Disposition auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet als die wichtigsten und wertvollsten Grundlagen des demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und des wirtschaftlichen Fortschritts allgemein betrachtet, der stets auch von einem gesunden Einkommensstreben abhängt, weil die Steigerung und Verbesserung der Güterproduktion in den Industrieländern nur dann einen Sinn hat und auf die Dauer tragbar ist, wenn auch die Kaufkraft der Verbraucher wächst, die diese Güter abzunehmen vermögen. „Ohne eine Hebung des Lebensstandards“ der gesamten, also auch der landwirtschaftlichen Bevölkerung — das haben die Ökonomen und Soziologen längst festgestellt — „kann das Industriesystem auf die Dauer gar nicht funktionieren“ (10). Beim Streben der Menschen nach einer angemessenen Honorierung der von ihnen vollbrachten Leistungen und einer Erhöhung ihres Einkommens handelt es sich zudem um offensichtlich naturgesetzliche und darum außerordentlich stabile menschliche Verhaltensweisen, die wahrscheinlich in keinem politischen System auf die Dauer unterdrückt und mißachtet werden können.

Die liberalistisch-ökonomistische Konzeption

Mit der Ablehnung des sozialistisch-kollektivistischen Agrarsystems ist nun allerdings über die „relative Vorzüglichkeit“ des liberalistisch-ökonomistischen Agrarsystems oder aber des bäuerlichen Agrarsystems noch gar nichts gesagt. Selbst wenn man voraussetzen würde, daß es sich bei diesen beiden Systemen wenigstens um echte oder die einzig möglichen Alternativen für Westeuropa handelt, ergibt sich vielmehr bei ihrem Vergleich von vornherein die Schwierigkeit, daß die traditionellen bäuerlichen Agrarsysteme Westeuropas auf Grund ihrer historisch bedingten Mängel seit langem kritisiert werden. Ihre eventuellen Vorzüge und Nachteile sind im übrigen nur zum Teil auch quantitativ erfaßbar und nachweisbar, ganz anders als bei der liberalistisch-ökonomistischen Grundkonzeption, die sich nach den Grundgesetzen der Volks- und Betriebswirtschaft ganz von selbst und zwingend zu ergeben scheint. Im Grunde handelt es sich dabei nämlich um das in der wirtschaftspolitischen Theorie altbekannte Leitbild der reinen Wettbewerbswirtschaft und des gesamtwirtschaftlichen Optimums, von dem man zwar weiß, daß es sich in reiner Form nicht verwirklichen läßt, das aber die Ökonometriker und die Modelltheoretiker der westlichen Länder mit Hilfe von Elektronengehirnen trotzdem zu errechnen versuchen, und zwar speziell auch für den Sektor Landwirtschaft und keineswegs nur für Einzelbetriebe, sondern für ganze Regionen, für ganze Länder und für größere kontinentale Räume.

Das eigentliche Ziel dieser ökonometrisch arbeitenden Agrarpolitiker geht dahin, aus den Ergebnissen ihrer Vorausberechnungen den agrarpolitischen Mitteleinsatz abzuleiten und in dieser Weise das zukünftige Agrarsystem direkt zu beeinflussen. Anders ausgedrückt: Sie möchten — obwohl dies widersinnig klingt — dem wirtschaftlichen Automatismus durch Planung zu einem möglichst durch-

schlagenden Erfolg verhelfen. Am deutlichsten wird dies bei E. O. Heady (8), dem zur Zeit führenden Wissenschaftler dieser Richtung. Er fordert im Sinne einer auf das ökonomische Optimum hinzielenden strukturellen Anpassung der Landwirtschaft ganz konkret:

1. Die laufende Abgabe von unterbeschäftigten und unterbezahlten Arbeitskräften aus der Landwirtschaft und ihren produktiveren Einsatz in anderen Wirtschaftssektoren.
2. Den eventuellen Ersatz relativ teurer Arbeitskräfte durch relativ billiges Kapital.
3. Die laufende Ausweitung der Flächengröße und der gesamten Produktionskapazität der landwirtschaftlichen Betriebe bei gleichzeitiger Verminderung der Gesamtbetriebszahl.
4. Eine Neuverteilung aller landwirtschaftlichen Einzelproduktionen auf die von der Natur und vom Markt her günstigsten bzw. notwendigen Standorte.
5. Die laufende Herausnahme der relativ ungünstigeren Böden und Produktionsstandorte aus der Agrarproduktion, soweit sie infolge verbesserter Produktionstechniken für die Deckung des Gesamtbedarfs nicht mehr benötigt werden.
6. Einen in der Hauptsache von der Nachfrage her bestimmten Preismechanismus, der den jeweils notwendigen Umfang des Angebots steuern soll.

Unter der Voraussetzung, daß auch in den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft in allen Ländern und Kontinenten ähnlich rationalistisch verfahren würde, erhofft man von derartigen Maßnahmen eine weithin automatische Lösung der beiden Probleme, welche bisher als die Kardinalprobleme der Landwirtschaft in den Industrieländern gelten. Das ist auf der einen Seite das relativ niedrige Pro-Kopf-Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung, auf der anderen die relativ niedrige Verzinsung des in der Landwirtschaft investierten Kapitals.

Obwohl diese ökonometrischen Berechnungen ohne Zweifel für die verschiedensten wissenschaftlichen und praktischen Zwecke außerordentlich nützlich sind, erscheint es mehr als fraglich, ob sie die bestimmende Grundlage für ein zukünftiges Leitbild der Agrarpolitik sein können und sein dürfen, nachdem es dabei heute in den Industrieländern, wie bereits erwähnt wurde, nicht nur um das wirtschaftliche, sondern auch oder sogar primär um das soziale Optimum der landwirtschaftlichen Bevölkerung und um das gesamtpolitische Optimum geht. Diesem Gemeinwohl ist wahrscheinlich nur unvollkommen gedient, wenn man alles mit wirtschaftlichen Maßstäben glaubt messen zu müssen und wenn man deshalb, wie dies z. B. in Nordamerika sehr häufig geschieht, das wirtschaftliche Wachstum und die wirtschaftliche Anpassung als Fortschritt an sich betrachtet, während man die Kräfte des Beharrens in einem Staat. u. a. auch das Fest-

halten an bestimmten sozialen Strukturen und an sozial-kulturellen Wertvorstellungen, als Behinderung des Fortschritts empfindet. Das ist einer der Gründe dafür, daß die Befürworter des liberalistisch-ökonomistischen Agrarsystems das bäuerliche Agrarsystem und übrigens auch das vom bäuerlichen Agrarsystem gar nicht so weit abweichende traditionelle Farmsystem, wie es etwa in den USA in Erscheinung tritt, in jeder Beziehung negativ bewerten.

Nachteile und Vorteile des bäuerlichen Agrarsystems

Den westeuropäischen Ländern kann dies insofern nicht gleichgültig sein, als hier in Westeuropa, wie gesagt, die Grundkonzeption einer bäuerlichen Landwirtschaft bisher mindestens formell akzeptiert und propagiert wird, wenn auch bisher nicht klar definiert wurde, was man damit wirklich meint. Vermutlich rührt diese unklare Haltung daher, daß die traditionellen bäuerlichen Agrarsysteme tatsächlich nicht befriedigen und man offenbar Bedenken hat, dies zuzugeben. Das kann aber nicht verschwiegen werden, da die Mängel des traditionellen bäuerlichen Systems in den meisten westeuropäischen Ländern offenkundig sind. Vorwiegend handelt es sich dabei um die als geschichtliche Hypothek auf der bäuerlichen Landwirtschaft lastenden strukturellen Mängel. Es sei in dieser Beziehung nur an die unzureichende Erschließung vieler Feldfluren und die zum Teil sehr starke Flurzersplitterung, an die weithin unzureichenden Betriebsgrößen, an die teilweise veralteten Anbau- und Viehhaltungssysteme, an die veralteten Bauerngehöfte und die immer enger werdenden dörflichen Siedlungs- und Wohnverhältnisse erinnert. Aus diesen strukturellen Mängeln entspringen mehr oder weniger zwangsläufig die relativ hohen Produktionskosten und die mangelhafte Wirtschaftlichkeit der traditionellen bäuerlichen Produktion, obwohl dazu auch einige soziale Mängel beitragen, so z. B. die sozial-kulturelle Stagnation der kleineren Agrargemeinden, der zum Teil auf mangelhafte Bildungseinrichtungen, zum Teil auf ungenügende Bildungsbereitschaft zurückzuführende Bildungsrückstand der bäuerlichen Bevölkerung, ihre nach wie vor spürbare Neigung zu patriarchalisch gesteuerten Sozialordnungen, mangelnder Gemeinschaftssinn und die Neigung zu ständischer Abschließung nach außen. Dies alles fällt vielen in die moderne Wirtschafts- und Sozialordnung der Industriegesellschaft hineingeborenen Nichtlandwirten und vielen Landwirten so unangenehm auf, daß sie häufig nach den positiven Seiten des bäuerlichen Agrarsystems gar nicht mehr fragen, obwohl es auch positive Seiten hat.

Die verschiedensten Autoren [Röpke (21), Rüstow (22), Haushofer (7), Brunner (4)] heben in dieser Hinsicht zunächst einmal hervor, daß das europäische Bauerntum als Siedlungssträger und als wichtiger Gestalter und Erhalter der europäischen Kulturlandschaft stets einer der typischsten Repräsentanten der abendländischen Kultur war, und daß diese landeskulturellen Aufgaben der bäuerlichen Landwirtschaft — angesichts der im-

mer dichter werdenden Besiedlung des europäischen Raumes — auch heute noch auferlegt seien. Bis zu einem gewissen Grad kann man dieser These durchaus zustimmen. Positiv wird aber — mindestens teilweise — auch die bäuerliche Wirtschaftsauffassung gewertet, die Brunner (4) geradezu mit der „alteuropäischen Wirtschaftsauffassung“ gleichsetzt. Sie kommt darin zum Ausdruck, daß der Bauer seinem Hof und seinem Beruf — deutlicher als dies bei den meisten anderen Berufsgruppen, ausgenommen vielleicht das Handwerk, der Fall ist — auch einen ideellen Wert beimißt. Das heißt: Für den bäuerlich eingestellten Landwirt sind die zu seinem Hof gehörigen Bodenflächen und Gebäude nicht nur Einsatzmöglichkeiten für andere landwirtschaftliche Betriebsmittel. Sie sind für ihn auch mehr als nur eine Handelsware, nämlich ein weites Arbeitsfeld für selbständige, schöpferische Betätigung und überdies die Heimat und der feste Lebensgrund vergangener und kommender Familien. Das Ziel bäuerlichen Wirtschaftens richtet sich dementsprechend stets auf die Befriedigung aller wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse des „ganzen Hauses“, und dadurch unterscheidet sich diese ursprüngliche Wirtschaftsauffassung nicht unerheblich von der einseitigen Markt- und Preisökonomik der Gegenwart, die letztlich nur auf Gewinnmaximierung und auf die Konzentration der Gewinne in der Hand von wenigen Produzenten oder Gesellschaftsunternehmungen hinzielt. Die große und für eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung äußerst wertvolle, wahrscheinlich sogar unentbehrliche Gruppe der mittelständischen Unternehmer wird dagegen in der „modernen“ Ökonomik wegen des relativ kleinen Produktionsvolumens ihrer Betriebe und der geringeren Rentabilität ihrer Produktion unterbewertet, was sich in einseitig auf großbetriebliche Produktion ausgerichteten Ländern, wie den USA und Sowjetrußland schon zu rächen beginnt. Auch die für das bäuerliche Agrarsystem typische Verteilung der agrarischen Produktion auf eine größere Zahl von Produzenten, als sie dem ökonomischen Optimum entsprechen würde, kann deshalb nicht allzu negativ beurteilt werden. Desgleichen ist die breite Streuung des Bodeneigentums ein hoch zu bewertendes Positivum der bäuerlichen Agrarsysteme, das ebenfalls um so größere Bedeutung gewinnen dürfte, je dichter die Besiedlung der einzelnen Länder wird. In diesem Falle wird nämlich die Eigentumsstreuung allmählich mit einer entsprechend breiten Vermögensstreuung identisch. Nicht zuletzt wird schließlich auch die „nachhaltige“ Bodenbewirtschaftung der Bauern und die Tatsache als vorteilhaft gewertet, daß die bäuerlichen Agrarsysteme in Krisenzeiten stets als wirtschafts- und sozialpolitischer Stabilisierungsfaktor gewirkt haben. Vor allem die landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetriebe, die Freizeitstellen und das ländliche Wohneigentum bilden in solchen Zeiten einen sozialökonomischen Rückhalt, der für alle in anderen Wirtschaftssektoren eventuell frei gewordenen Arbeitskräfte außerordentlich wertvoll sein kann.

Wie wichtig auch dieser letzte Gesichtspunkt immer noch und vielleicht gerade in Zeiten starken Wirtschaftswachstums immer wieder ist, das zeigt

sich zur Zeit in Nordamerika, wo man mit großer Sorge feststellt, daß eine der sichtbarsten und unabänderlichen Auswirkungen der Automatisierung, der industriellen Konzentration und des rapiden Wirtschaftswachstums bei aller Prosperität eine nie dagewesene und ständig wachsende Arbeitslosigkeit sei, welche die staatliche Sozialpolitik enorm belaste. In diesen Ländern hat man deshalb jetzt schon wissenschaftliche Kommissionen eingesetzt, die sich Gedanken darüber machen sollen, in welcher Form künftig die Einkommensumverteilung erfolgen kann, wenn 20 oder 30 Millionen Menschen in den USA wegen weiterer Rationalisierungsmaßnahmen trotz besten Willens ihr ganzes Leben lang nicht werden arbeiten können. Eine allgemeiner gehaltene Zukunftsprognose für die hochentwickelten Industrieländer führt — das wurde eingangs schon hervorgehoben — mindestens zu der Erkenntnis, das sozialpolitische, kulturpolitische und raumpolitische Momente für die Entwicklung der Gemeinwesen in Zukunft auf jeden Fall immer größere Bedeutung gewinnen werden, eben weil die Industriegesellschaft der hochentwickelten Staaten sich in einem rasanten Tempo zur Massenkongsumgesellschaft entwickelt, in der beim Einsatz modernster technischer Mittel und wachsender Kapitalmengen die Güterproduktion und die Wertschöpfung immer weniger Schwierigkeiten macht, während die Zufriedenstellung der Menschen durch bessere soziale Sicherung, durch besseren sozialen Ausgleich, durch Einkommens- bzw. Vermögensumverteilung, aber auch die Aufgabe einer sozialen Raum- und Bodenpolitik immer problematischer wird. Anders ausgedrückt: „Die Verteilung des Sozialprodukts gewinnt in dieser Massenkongsumgesellschaft den Vorrang vor seiner Maximierung“ (Niehaus, 13).

Wenn man die Dinge aus dieser Sicht betrachtet und sich die oben aufgeführten Vorzüge der bäuerlich orientierten Agrarsysteme ins Gedächtnis zurückruft, erscheint es nicht mehr so abwegig, daß die Regierungen der westeuropäischen Länder die Grundkonzeption einer bäuerlichen Landwirtschaft nicht ohne weiteres aufgeben möchten. Man kann diese Konzeption — zwar nicht durch eine ökonomische Berechnung, aber wirtschafts- und sozialpolitisch — tatsächlich begründen. Nur müssen sich alle Staaten, welche sich weiterhin zu einem bäuerlichen Agrarsystem bekennen, auch darüber klar sein, daß sie damit eine Aufgabe und eine schwerwiegende Verpflichtung übernehmen: Sie haben die Aufgabe, das mit zahlreichen Unzulänglichkeiten behaftete traditionelle bäuerliche System, das unter keinen Umständen das Leitbild für die zukünftige Agrarpolitik abgeben kann, zu reformieren und eine „moderne“ bäuerliche Landwirtschaft zu entwickeln. Die Verpflichtung der Staaten, welche ein bäuerliches Agrarsystem befürworten, besteht darin, daß sie nicht nur die Mittel für diese Reform aufbringen, sondern auch später unter Umständen zu finanziellen Hilfen bereit sein müssen. Ohne gewisse staatliche Förderhilfen dürften bäuerliche Agrarsysteme in hochentwickelten Industriestaaten nämlich ebenso wenig am Leben zu erhalten sein wie andere mittelständische Wirtschaftsgruppen. Damit soll keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, daß jeder Bauer oder Handwerker künftig

unweigerlich zum Almosenempfänger oder Staatsrentner absinken muß, und daß die Landwirtschaft insgesamt in Zukunft nur noch als eine Art „Öffentlicher Dienst“ (Boesler, 3) betrachtet werden könne — wie die Post oder die Eisenbahn —, den der Staat zusätzlich zu tragen habe. Gegen Vorschläge dieser Art müßte die Landwirtschaft selbst nachdrücklich protestieren, da bei einer solchen Lösung der Träger des Öffentlichen Dienstes, der Staat, über kurz oder lang auch das Eigentum am Boden und an anderen landwirtschaftlichen Produktionsmitteln an sich ziehen müßte und von der politischen Mehrheit wahrscheinlich bald dazu autorisiert würde. Berechtigt sind dagegen staatliche Förderhilfen, die sich auf die Erwartung gründen, daß ein reformiertes bäuerliches Agrarsystem neben seinen wirtschaftlichen Aufgaben auch sozialpolitische und raumpolitische Aufgaben erfüllt, die der Allgemeinheit nützen. Die öffentlichen Aufwendungen für die Landwirtschaft haben in diesem Fall den Charakter von „Sozialkosten“ und nicht etwa den Charakter von Wirtschaftssubventionen oder von Almosen. Noch viel weniger zielen solche Förderhilfen auf die „ideologische Überhöhung eines Berufsstandes“ hin, was manche Vertreter der evangelischen Kirche zu befürchten scheinen (Hasselhorn, 6). Im Hinblick auf diese Befürchtungen muß ausdrücklich bemerkt werden, daß es bei der Verteidigung des bäuerlichen Agrarsystems auch nicht um eine zeitgemäße Romantik geht, sondern ausschließlich — dies sei noch einmal wiederholt — um die Erhaltung wirtschaftsorganisatorischer, sozialorganisatorischer und raumpolitischer Vorteile für die Allgemeinheit.

Kontinuierliche Anpassung in der Landwirtschaft

Wie ist nun aber eine Reform des traditionellen bäuerlichen Agrarsystems speziell in der Bundesrepublik zu erreichen? Wird sie sich ganz von selbst, also automatisch, vollziehen? oder bedarf es dazu straffer Lenkungsmaßnahmen?

Dazu ist zunächst zu sagen, daß es bei der Anpassung der bäuerlichen Landwirtschaft sicher nicht um ein „entweder automatisch — oder gelenkt“ geht, sondern um ein „sowohl als auch“. Wohl bedeutet nämlich eine politische Grundsatzentscheidung zugunsten eines bäuerlichen Agrarsystems eine Absage an den Automatismus eines liberalistisch-ökonomistischen Systems und damit eine Absage an das Prinzip eines völlig freien Marktes, an ein Primat der industriell-gewerblichen Großproduktion von Agrargütern und an das Prinzip der allgemeinen, weltweiten Konkurrenz der landwirtschaftlichen Produzenten und Produktionsstandorte. Die Entscheidung für ein modernes bäuerliches Agrarsystem kann aber auf der anderen Seite keinesfalls als ein Verzicht auf Wirtschaftlichkeit, auf ein gesundes Einkommensstreben oder gar als ein Zugeständnis an die reine Planwirtschaft verstanden werden. Ein modernes bäuerliches Agrarsystem braucht nämlich den Wettbewerb zwischen den Einzelbetrieben und den Regionen eines Landes nicht auszuschließen; eine moderne bäuerliche Landwirtschaft kann ganz im Gegenteil nur dann

entstehen, wenn durch geeignete Lenkungsmaßnahmen der Wettbewerb zwischen den eigentlichen Landwirtschaftsbetrieben, aber auch zwischen den weithin genossenschaftlich organisierten Betrieben der Verarbeitungsstufe angeregt wird. Und dieser Weg wird ja in der Bundesrepublik Deutschland und im weiteren europäischen Raum auch seit langem mit gutem Erfolg beschritten, weil mehr bäuerliche Landbesitzer, als man gemeinhin annimmt, genug gesunden Menschenverstand besitzen, um die ihnen vom Staat oder von anderer Seite gebotenen wirtschaftlichen und sozialen Chancen zu nutzen. So ist eine natürliche Anpassung der traditionellen bäuerlichen Landwirtschaft — man könnte in diesem Falle durchaus auch von einer „automatischen“ Anpassung sprechen — schon seit Jahrzehnten im Gange. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich die landwirtschaftlichen Strukturveränderungen unter dem Einfluß der allgemeinen Wirtschaftskonjunktur, der schärfer werdenden Konkurrenzverhältnisse und der strukturpolitischen Maßnahmen des Staates sogar geradezu überstürzt. Zusammenfassend und in aller Kürze seien in dieser Beziehung nur die Veränderungen der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenstruktur hervorgehoben, die dadurch gekennzeichnet sind, daß im Gesamtgebiet der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1963 rund 460 000 kleinere Betriebe von 0,5 bis 10 ha Fläche aufgelöst wurden, während 55 000 Betriebe mit 10 bis 100 ha LN in derselben Zeit neu entstanden. Durch diese Umschichtungen bei den landwirtschaftlichen Betriebsgrößen wurde auch ein Wandel der Besitzverhältnisse, voran eine starke Zunahme des Pachtlandes, vor allem aber auch ein Wandel der arbeitswirtschaftlichen Verhältnisse ausgelöst, der durchaus als revolutionierend bezeichnet werden kann. Von 1950 bis 1962 haben nämlich mehr als 40 vH der im Jahre 1950 registrierten landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ihren landwirtschaftlichen Hauptberuf aufgegeben. Die logische Folge dieser Arbeitskräfteverluste waren wiederum — sowohl bei den eine volle Existenz gewährenden Landwirtschaftsbetrieben als beim landwirtschaftlichen Kleinbesitz —, betriebsorganisatorische und sozialorganisatorische Umstellungen aller Art. Durch die notwendig gewordene Mechanisierung, Rationalisierung und Betriebsvereinfachung hat sich z. B. die technische Entwicklungsstufe zahlreicher Landwirtschaftsbetriebe grundlegend gewandelt. Aber auch die früher vorherrschenden Betriebsformen und Betriebstypen sind weithin in einer Umformung und Umschichtung begriffen. Hier und dort beginnen sich an Stelle der einstmals durch alle Betriebsgrößen durchgehenden traditionellen Vielseitigkeit der Betriebsorganisation bereits pflanzliche und tierische Spezialproduktionen in den Vordergrund zu schieben, wobei sich gelegentlich sogar schon eine gewisse Arbeitsteilung zwischen größeren und kleineren Betrieben andeutet. Ebenso eindeutig kann man beobachten, daß verschiedene vorwiegend sozial bestimmte Betriebstypen mehr und mehr zurückgedrängt werden, während andere um so stärker in den Vordergrund treten (Röhm, 19, 20). Die Zahl der Gesindebetriebe, aber auch die Gruppe der „Altenteilerbetriebe“, der „Aufbaubetriebe“ und der „Arbeiterbauernbetrie-

be“ wird, trotz der Tatsache, daß in manchen jüngeren Industriezonen z. B. ständig neue Arbeiterbauernbetriebe entstehen, weithin kleiner. Dafür breiten sich in der Vollerwerbslandwirtschaft die Familienbetriebe und die teilbäuerlichen Vollexistenzen, im Bereich des landwirtschaftlichen Kleinbesitzes der Typ der Freizeitstelle ohne eigene Großvieh- und Gespannhaltung, aber auch Betriebsgemeinschaften und ländliches Wohneigentum immer stärker aus.

Nicht zuletzt sind aber auch die gesamten agrarischen Raumordnungsmaßnahmen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland vollziehen, ein Fortschritt auf dem Wege zu einer modernen bäuerlichen Landwirtschaft. Die Jahresleistung der Flurbereinigung in der Bundesrepublik liegt neuerdings — wenn man das Ergebnis der regulären und der „beschleunigten“ Verfahren zusammennimmt — bei über 300 000 ha zusammengelegter Fläche. Die jährlich drainierte Fläche lag in den letzten Jahren zwischen 9000 und 12 000 ha, die Gesamtstrecke der korrigierten Fluß-, Bach- und Grabenläufe bei 3500 km. In der Verbesserung bzw. Neuanlage von ländlichen Wirtschaftswegen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung wurde im Jahre 1962 eine Jahresleistung von 15 000 km erreicht. Außerdem wurden in diesem Jahr 2600 Ausiedlungshöfe gebaut, 2400 Althofsanierungen und nahezu 6000 Aufstockungsverfahren durchgeführt. Über 1 Milliarde DM wurde 1962 zusätzlich für die Verbesserung der ländlichen Trinkwasserversorgung, der Kanalisation, der verstärkten Elektrifizierung, für den Küstenschutz und andere wasserwirtschaftliche Maßnahmen aufgewendet.

Trotz dieser beachtlichen Erfolge kann aber in absehbarer Zeit — d. h. in 25 oder 30 Jahren — in der Bundesrepublik allenfalls die erste Etappe der Flurneueordnung abgeschlossen werden. Die übrigen Maßnahmen, welche zur Umgestaltung und Anpassung des traditionellen bäuerlichen Agrarsystems an die Erfordernisse der Zukunft notwendig sind, werden dagegen zweifellos weitergehen müssen, und zwar einfach deshalb, weil bei fortschreitender Industrialisierung eine fortlaufende weitere Erhöhung des Sozialprodukts und weitere Veränderungen im Stand der gesamten Produktionstechnik, in der Höhe der Kaufkraft, in der Nachfrage- und Angebotsituation auf allen Märkten, im Lebensstandard und in den politischen Konstellationen zu erwarten sind. Diese Veränderungen zwingen jeden Wirtschaftssektor, jeden Wirtschaftszweig und jeden Einzelbetrieb zu einer permanenten Anpassung, und nachdem sich die Industriewirtschaft diese Auffassung, daß Stillstand in der gegenwärtigen Wirtschaftsepoche Rückschritt bedeutet, längst zu eigen gemacht hat und sich seit langem um eine kontinuierliche Anpassung bemüht, hat die Landwirtschaft keine andere Wahl, als sich ebenfalls mit diesem Gedanken und mit dieser Notwendigkeit vertraut zu machen. Mit anderen Worten: Es gibt für keinen einzigen Landwirtschaftsbetrieb eine betriebsorganisatorische Patentlösung, die für alle Zeiten richtig wäre. Es wird vielmehr immer wieder manches grundlegend umgestellt werden müssen.

Rationalisierung der Agrarproduktion und Agrarstrukturverbesserung

Obwohl diese Feststellung für viele Bauern hart klingen mag, ist auch auf diesem Gebiet der praktischen Anpassungsberatung und des sonstigen agrarpolitischen Mitteleinsatzes und nicht nur im Hinblick auf eine eindeutige Festlegung der agrarpolitischen Grundkonzeption Klarheit und Wahrheit am Platze. Es ist nämlich auf der anderen Seite keineswegs so, daß man im Augenblick überhaupt keinen vernünftigen Rat geben könnte und die gesamte Reform des traditionellen bäuerlichen Agrarsystems dem Zufall überlassen müßte. Ansatzpunkte für eine weitere Anpassung gibt es bei der Agrarproduktion genau so wie bei der Agrarstruktur und bei den ländlichen Sozialverhältnissen.

Das erste Problem, eine sinnvolle Anpassung der Agrarproduktion, wird bekanntlich seit dem Ingangkommen der agrarischen Entwicklungshilfe, seit dem Sichtbarwerden der russischen und chinesischen Versorgungsschwierigkeiten und angesichts der ständig noch weiter ansteigenden Weltagrarproduktion auf der ganzen Welt geradezu leidenschaftlich diskutiert, wobei sich heftige und hinreichend bekannte Gegensätze zwischen Wissenschaft und Praxis, teilweise aber auch zwischen Verbänden und Regierungen ergeben haben. Eine besondere Schwierigkeit bei diesen Auseinandersetzungen erwächst aus der Tatsache, daß in den westlichen Industrieländern, deren Wirtschaftssystem sonst auf dem Prinzip des freien Marktes aufgebaut ist, die Landwirtschaft mit voller Absicht aus dem freien Wettbewerb ausgeklammert wurde und daß in diesen Ländern — in der Ausbildung, in der Beratung und auch in der Forschung — so lange eine Erhöhung der eigenen Nahrungsmittelerzeugung und eine möglichst vielseitige landwirtschaftliche Betriebsorganisation propagiert wurde, daß schließlich nahezu jedem Landwirt das „mehr Menge erzeugen“ und das „alles selbst erzeugen“ als erstrebenswertestes Betriebsziel erscheinen mußte. Diese Einstellung ist auch heute noch verbreitet, obwohl z. B. in Westdeutschland seit langem Agrarprodukte aller Art und teilweise besserer Qualität aus dem europäischen Raum und aus Übersee hereinströmen, und die Bundesrepublik keine Möglichkeit hat, sich dagegen ganz abzuschirmen; eine agrarische Autarkiepolitik wäre in Deutschland und für den gesamten EWG-Raum sogar mehr als unklug.

In dieser Situation der auf verschiedenen Sektoren und in verschiedenen Ländern drohenden agrarischen Überproduktion, der stärker werdenden Konkurrenz überseeischer Agrargebiete und entsprechender Preisrückgänge bei verschiedenen Agrarprodukten müssen sich zunächst die Regierungen — u. a. auch die Bundesregierung — einige Gedanken machen, und zwar müßten sie der Reihe nach überlegen und u. U. auch festlegen,

welcher Anteil von Nahrungsmitteln — gemessen am Gesamtbedarf — im eigenen Land produziert werden kann und soll,

welche Nahrungsmittel sich in erster Linie für die Produktion im eigenen Lande anbieten, und

wie das Produktionsvolumen der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe nach oben begrenzt werden könnte.

Alle bisher noch traditionell wirtschaftenden Bauern müßten dagegen in der eben angedeuteten Situation überlegen — in diesem Punkt sind die Heady'schen Rationalisierungsvorschläge (8) durchaus auch für die europäischen Bauern beachtenswert —,

daß heute die Mehrproduktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen allein den Betriebserfolg nicht mehr gewährleistet,

daß heute nicht mehr jeder Betrieb alles produzieren kann, wenn er kostenmäßig bestehen will, daß heute qualitativ abfallende Agrarprodukte kaum mehr einen Markt finden,

daß künftig nicht mehr jede Gegend alles produzieren und absetzen kann, was dort bisher üblicherweise produziert wurde,

daß die tierische Veredelungsproduktion größere Chancen hat als die Produktion von Ackererzeugnissen,

daß künftig nicht mehr alle Bauern, die bisher hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig sind, ein volles Familieneinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit allein erzielen können, und

daß die Landwirtschaft insgesamt die Verkaufsmengen und ihre Verkaufserlöse nie im selben Umfang steigern können wie die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft, so daß der jetzt schon bescheidene Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt ständig noch weiter sinken wird.

Es kommt heute in der bäuerlichen Landwirtschaft — mit anderen Worten — nicht mehr nur auf höchste Flächenproduktivität, sondern auch auf eine entsprechende Arbeitsproduktivität an. Außerdem muß die Bildung von Produktionsschwerpunkten im Einzelbetrieb und in den verschiedenen Agrarlandschaften ins Auge gefaßt werden. Es geht in der Agrarproduktion weiterhin um mehr Qualität an Stelle von mehr Menge! Und es geht insbesondere immer und überall, beim Kleinbetrieb und beim größeren Betrieb, um die Einkommenserhöhung durch Kostensenkung, wenn schon die Einkommenserhöhung durch Preisanhebung eine so unsichere Sache geworden ist! Durch wütendes Drauflosarbeiten mit Menschen, Tieren und Maschinen kann der Bauer diese Ziele nicht erreichen, sondern nur durch Denken, durch Rechnen, durch die Nutzung aller Fortbildungschancen, durch die wachsame Beobachtung der nationalen und internationalen Agrarmärkte, durch Zusammenarbeit auf allen möglichen Ebenen und durch eine wendige einfallreiche Betriebsführung. Nur die Hofbesitzer, welche diese Gesichtspunkte beachten, werden künftig in der Lage sein, Bauern im eigentlichen Sinne zu bleiben (Reinwald, 18).

Die bessere Betriebsorganisation und die bessere Anpassung der Produktion an den Markt, die zahlreiche „moderne“ Bauern in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen europäischen Ländern schon vorexerziert haben, müssen in vielen Gebie-

ten Westeuropas aber auch durch weitere Agrarstrukturverbesserungen begleitet werden, wenn die zuerst genannten Anpassungsmaßnahmen wirtschaftlich voll zur Wirkung kommen sollen. Diese strukturellen Anpassungsmaßnahmen sind schon mit mehr Schwierigkeiten verbunden, weil der einzelne Betrieb die ihm auferlegten strukturellen Belastungen nicht durch Einzelinitiative und sehr häufig auch nicht von heute auf morgen abschütteln kann. Strukturverbesserungsmaßnahmen erfordern vielmehr stets gemeinschaftliche Aktionen von allen Landeigentümern einer Gemeinde oder einer Region, die Unterstützung der Öffentlichen Hand und unter Umständen relativ viel Zeit. Dies gilt sowohl für die Verbesserung der Flurverhältnisse als auch für die weitere Veränderung der Betriebsgrößenverhältnisse in den Bauernländern.

Von diesen beiden Hauptmaßnahmen der Agrarstrukturverbesserung ist allerdings die Anpassung der Flurverhältnisse an die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse der Gegenwart immer noch einfacher durchzuführen als die Anpassung der Betriebsgrößenstruktur, weil die Flurbereinigung auf jeden Fall notwendig ist; im übrigen ist sie gesetzlich genau geregelt. Außerdem kann die Flurbereinigung weitergeführt werden, ohne daß man dabei auf das künftige Agrarsystem, auf die künftige Produktionsrichtung der Landwirtschaft, auf die künftigen Absatzchancen und auf die künftige Betriebsgrößenverteilung allzuviel Rücksicht nehmen müßte. Das unveränderbare Hauptziel der Flurbereinigung ist nämlich — etwas vereinfacht ausgedrückt — die bestmögliche Zusammenlegung des bisher zum Teil stark parzellierten Grundbesitzes der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe und die bestmögliche Erschließung der Gemarkungen durch Wegebau und wasserwirtschaftliche Maßnahmen.

Die zweite Hauptaufgabe der strukturellen Anpassung, die Schaffung optimaler Betriebsgrößenverhältnisse, wird demgegenüber durch verschiedene Unsicherheitsfaktoren belastet, unter denen die unklaren und sich zum Teil widersprechenden Äußerungen mancher Regierungen über die Zielsetzungen ihrer Agrarpolitik an erster Stelle zu nennen sind. Viele europäische Bauern zögern aber auch deshalb mit Betriebsumstellungen, weil sie daran zweifeln, ob sich die derzeitige Wohlstandsentwicklung im gleichen Tempo und ohne Rückschläge weiter fortsetzt oder nicht doch eines Tages durch mindestens vorübergehende Wirtschaftskrisen unterbrochen werden wird, wie sie in der Vergangenheit immer wieder auftraten. Andere Bauern haben mit früheren Betriebsumstellungen schlechte Erfahrungen gemacht und scheuen aus diesem Grund einen neuen Versuch. Schließlich ist neuerdings aber auch die These nicht ohne Wirkung geblieben, daß in einer Welt, in der 800 Mill. Menschen zeitweise oder ständig hungern, über kurz oder lang jede Menge Nahrungsmittel werde abgesetzt werden und dementsprechend jeder landwirtschaftliche Betrieb bis hin zum letzten Grenzbetrieb werde produzieren können (B a a d e, 1).

Über diese Unsicherheitsfaktoren kann man sich nicht einfach hinwegsetzen. Ihr Vorhandensein be-

rechtigt andererseits weder die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber noch den Staat dazu, weiterhin abzuwarten und den Dingen eben ihren Lauf zu lassen. Mindestens die Aufgabe, in der Vollerwerbslandwirtschaft rationellere Betriebsgrößen zu entwickeln, stellt sich nämlich überall und sofort. In der bäuerlichen Landwirtschaft Europas, die sich mehr und mehr auf die tierische Veredelungsproduktion konzentriert hat und auf diesem Produktionssektor wohl auch weiterhin die besten Chancen haben wird, muß man sich dabei heute allerdings von dem Gedanken lösen, daß die Anpassung der Betriebsgrößen unbedingt eine Vergrößerung der Betriebsflächen bzw. eine Mindestfläche von Land voraussetzt. In Zukunft wird die Beweglichkeit der Betriebsgrößen sicher noch bedeutungsvoller werden als bisher. Gerade bei der tierischen Veredelungsproduktion sind aber oft Maßnahmen der sogenannten „inneren Aufstockung“, d. h. höhere Kapitalinvestitionen bei gleichzeitiger Betriebsvereinfachung zum Teil viel entscheidender für die einzelbetriebliche Kapazitätsausweitung als eine Aufstockung der Flächen. Unter Umständen kann es gerade in Ländern mit bäuerlichem Agrarsystem heute sogar geboten sein, die notwendigen Rationalisierungsmaßnahmen überhaupt nur zum Teil auf die Einzelbetriebe, zu einem anderen Teil dagegen auf neu zu bildende Produktionseinheiten abzustellen, die durch horizontale und vertikale Integration und Kooperation entstehen können bzw. hier und dort bereits entstanden sind. Dem Einbau von Einrichtungen zur besseren Verwertung und zur besseren Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kommt bei der Entwicklung dieser neuen genossenschaftlichen Zusammenschlüsse besondere Bedeutung zu, wobei ausdrücklich hervorzuheben ist, daß es sich dabei um keine Kollektivierung im Sinne der kommunistischen Ideologie handelt, sondern um freie vertragliche Vereinbarungen individueller Eigentümer und Produzenten, die aus ökonomischen Gründen einen mehr oder weniger großen Teil ihrer Produktion oder der Verarbeitung ihrer Produkte gemeinsam organisieren.

Rationalisierungsmaßnahmen in den landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben und den teilbäuerlichen Zuerwerbsbetrieben sind aber nur die eine Seite der notwendigen Betriebsgrößenform. Daneben muß auch dem landwirtschaftlichen Kleinbesitz in Zukunft nach wie vor Beachtung geschenkt werden, weil — bei dichter werdender Besiedlung, steigender Kaufkraft und höherem Lebensstandard — die sozialen Funktionen des Bodens neben seinen ernährungswirtschaftlichen Funktionen in den Industrieländern in den Vordergrund treten. In einer solchen Entwicklungsperiode kann man den zahllosen kleineren Grundeigentümern, die für die bäuerlichen Agrarsysteme genau so typisch sind wie die Familienbetriebe und größere Betriebseinheiten, nicht einfach die Daseinsberechtigung absprechen; noch weniger kann man ihnen generell zum Verkauf ihres Grundeigentums an aufstockungsbedürftige Betriebe raten. Man müßte ihnen in diesem Fall nämlich Vermögensseinbußen zumuten, die einfach nicht zumutbar sind, ganz abgesehen davon, daß die allmäh-

liche Konzentration des landwirtschaftlich nutzbaren Grundeigentums in immer weniger Händen niemals das Ziel der Agrarpolitik sein kann, nachdem für die übrigen Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft eine breitere Eigentums- und Vermögensstreuung ein offizielles Hauptziel der Sozialpolitik ist (15). Der landwirtschaftliche Kleinbesitz erfüllt im übrigen nicht nur eine Sicherheitsfunktion, sondern auch noch andere soziale Funktionen. Es gibt z. B. ländliche Dienstleistungsberufe, die auf landwirtschaftlichen Nebenerwerb, und es gibt Gegenden, die auf landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe auch in Zukunft nicht werden verzichten können. Es gibt bestimmte Produktionszweige, die auch für Nebenerwerbslandwirte einen echten Produktionsanreiz bieten oder sogar besser in den Nebenerwerbs- als in den Vollerwerbsbetrieb passen, und es gibt immer wieder intelligente Nebenerwerbs- und Freizeitlandwirte, die ihre Betriebe durch Zukauf von Land, durch Zupachtung bzw. höhere Kapitalinvestitionen zu Vollerwerbsbetrieben aufstocken oder sie in eine verbundwirtschaftliche Produktionseinheit eingliedern möchten. Niemand kann ihnen dies verbieten, wenn ihre Absichten die Allgemeinheit nichts kosten, zumal diese aufstrebenden Kleinlandwirte oft ausgezeichnete Betriebswirte werden, und nur die besten Betriebswirte in Zukunft aus der Landwirtschaft allein ein befriedigendes Einkommen werden erzielen können. Daneben gibt es ja immer noch genug Kleinbesitzer, die ihr Land als Nebenerwerbsquelle gegenwärtig gar nicht ausnützen wollen oder können und es mindestens nachweise gerne an andere Landwirte abgeben, wenn ihnen dies nur schmackhaft genug gemacht wird. Wahrscheinlich werden in Zukunft — vor allem in den von der Natur benachteiligten Gebieten — sogar mehr als bisher auch frühere Vollerwerbsbetriebe abgestockt werden, wenn ihre Inhaber anderwärts besseren Verdienst finden und keine große Passion für die Landwirtschaft haben. Einen besonderen Anreiz für die Landabgabe bilden — wie Beispiele in Nordwestdeutschland zeigen (Blum, 2) — langfristige Pachtvorauszahlungen an die zur gesamten oder teilweisen Verpachtung ihres Eigenlandes bereiten Landbesitzer, die mit Hilfe der ihnen vorausbezahlten Pachtzinsen andere Erwerbsmöglichkeiten ausbauen oder ihre äußeren Lebensverhältnisse — Gebäude, Wohnungen, Wohnungseinrichtungen usw. — verbessern können.

Auch in diesem Bereich der Betriebsgrößenreform kann demnach durch geschickte Lenkungs- und Fördermaßnahmen von Seiten des Staates eine einzelbetriebliche Anpassung ausgelöst werden, die keinem Zwang unterliegt, sondern aus Vernunftgründen gewissermaßen von selbst erfolgt. Staatlicher Zwang würde und müßte nur dann ausgeübt werden, wenn man an der augenblicklichen Betriebsgrößenverteilung starr festhalten wollte. Forderungen dieser Art wurden in den letzten Jahren gelegentlich zwar auch erhoben, meistens als Gegenparole gegen die Mansholt'sche These von der Notwendigkeit einer Gesundschumpfung der bäuerlichen Landwirtschaft. Eine Konservierung der traditionellen Betriebsgrößenstruktur ist aber weder möglich — die Landbesitzer lassen sich dazu vom Staat nämlich gar nicht zwingen —; noch wäre

sie zweckmäßig. Die bisherige Struktur der Eigentumsgrößen und der eigentlichen Betriebsgrößen muß in dieser Beziehung auseinandergehalten und verschieden beurteilt werden.

Die Neuordnung des ländlichen Raumes

Im Rahmen einer zukunftsorientierten bäuerlichen Entwicklungspolitik muß künftig aber auch die sogenannte Dorfsanierung forciert werden, die in erster Linie die Sozialverhältnisse in den ländlichen Gemeinden verbessern helfen soll. Dabei geht es allerdings keineswegs nur mehr um landwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen, sondern im Grunde um eine durchgreifende Neuordnung des gesamten ländlichen Raumes, die auf Grund des Funktionswandels, der sich dort vollzogen hat, ebenfalls unaufschiebbar ist. Dieser ländliche Raum ist heute ja nicht mehr nur Standort der Nahrungsmittelproduktion und des ländlichen Gewerbes sowie Wohnort der Landbewirtschaftler. Er ist weithin auch zum Standort dezentralisierter Industrien, Wohngebiet für einen großen Teil der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung und Erholungsraum für die Städter geworden (Kötter, 9). Infolgedessen erscheint es geboten, die Flurbereinigung und alle anderen agrarischen Fördermaßnahmen künftig grundsätzlich nur als eine erste Etappe der ländlichen Neuordnung zu betrachten. Früher oder später müssen diese landwirtschaftlichen Neuordnungsmaßnahmen mit weitergehenden Dorfsanierungsmaßnahmen gekoppelt werden, wenn in den Industrieländern das weitgespannte Netz der ländlich-agrarischen Siedlungen, die im Interesse eines gesunden Raumes und gesunder Wohnverhältnisse erhalten werden sollten, auf einen ähnlich hohen zivilisatorischen Standard gebracht werden soll wie die Städte.

In vielen Fällen gehört zu einer durchgreifenden Dorfsanierung in den mittleren und größeren Dorfgemeinden zunächst die Aussiedlung, bei der es vor allem auf eine Herausnahme veralteter Bauerngehöfte aus dem Dorf und auf ihren Neuaufbau in entfernteren Gemarkungsteilen ankommt. Dadurch wird — neben der betriebswirtschaftlichen Sanierung der Gehöfte — eine erste Ortsauflockerung ermöglicht; außerdem pflegen Aussiedlungsmaßnahmen aber auch andere bauliche Folgemaßnahmen im alten Ortsbereich auszulösen. Zweckmäßigerweise sollte man deshalb künftig mit jeder Flurbereinigung gleich eine großangelegte Ortsbereinigung verbinden und auch auf diesem Gebiet gemeinsam vorgehen, weil sonst bauliche und andere Fehlentwicklungen kaum zu vermeiden sind. Solche Fehlentwicklungen entstehen gerade in den Landgemeinden sehr häufig, wenn sich die Grundeigentümer aus Mangel an räumlichen Ausdehnungsmöglichkeiten im Dorf selbst zu baulichen Notlösungen verleiten lassen. Genau so unheilvoll kann es sich auswirken — die Aussiedlungshöfe sind dabei nicht auszunehmen —, wenn jeder Landwirt glaubt, er müsse in seinem Gehöft nach wie vor alles selbst einbauen und besitzen, was früher traditionsgemäß zu einem Bauernhof gehörte. Angesichts der in vielen Dörfern herrschenden Raum- und Kapitalnot wird in Zukunft die Landwirt-

schaft auch in diesem Fall genauer rechnen müssen, und wenn sie dies tut, wird sie ganz von selbst die horizontale und die vertikale Integration auch auf dem Bausektor noch weiter intensivieren und zum weiteren Ausbau von genossenschaftlichen Versorgungs- und Verwertungseinrichtungen auf örtlicher oder regionaler Basis kommen müssen. Gemeinsame Maschinenschuppen, Getreide- und Obstlagerhäuser, Melkstände, Genossenschaftsweiden, Schweine- und Geflügelschlächtereien, Gemüse- und Obstverarbeitungsbetriebe, unter Umständen auch Genossenschaftsställe werden dabei in Zukunft eine besondere Rolle spielen.

Weithin muß heute in den Landgemeinden aber auch Vorsorge getroffen werden für eine erweiterte Trink- und Nutzwasserversorgung, für ausreichende Elektrifizierung, für den Ausbau der Ortsstraßen, für die Abwasserbeseitigung und für die allgemeine Ortsverschönerung. Das alles sind Dinge, die in vielen Dörfern noch im argen liegen und ihre landwirtschaftliche sowohl wie die allgemeine Entwicklung hemmen. Noch prekärer ist allerdings — insbesondere in den finanzschwachen Kleingemeinden — die Schaffung besserer Schulgebäude, besserer Lehrerwohnungen sowie die Errichtung von Kindergärten, Büchereien, Turnhallen, Sportplätzen, Schwimmbädern, Gemeinschaftshäusern und anderen kulturellen Institutionen.

Daß diese Maßnahmen zur Neuordnung des ländlichen Raumes und zu seiner wirtschaftlichen bzw. sozialen Gleichstellung mit den Stadtregionen notwendig sind, wird niemand bezweifeln. Ihre Durchführung ist allerdings auch mit Schwierigkeiten aller Art verbunden, die wiederum bei der Planung beginnen, auf die bei der Dorfsanierung noch weniger verzichtet werden kann als bei den anderen zur Reform des traditionellen bäuerlichen Agrarsystems notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Die Aufstellung von landwirtschaftlichen Vorplanungsgutachten, wie sie das Flurbereinigungsgesetz, und von Bauleitplänen, wie sie das Bundesbaugesetz vorschreibt, genügt nämlich als Grundlage für die Dorfsanierung auch dann nicht, wenn bei der Ausarbeitung der 'Bauleitpläne' und 'Flächennutzungspläne' von Anfang an landwirtschaftliche Sachverständige mit eingeschaltet werden. Künftig müssen unbedingt Landes- und Regionalentwicklungspläne die Grundlage der Ortsplanung bilden, weil die einzelnen Gemeinden genausowenig ein Sonderdasein im größeren Raum führen können wie die Landwirtschaft dies in der gesamten Volkswirtschaft zu führen vermag. Anders ausgedrückt: Nicht nur die eigentliche Agrarplanung sondern auch jede Gemeindeplanung muß auf die übergeordnete Zielsetzung der ländlichen Strukturpolitik und der allgemeinen Raumordnung abgestellt sein.

Die Neuordnung des ländlichen Raumes ist aber auch ein schwieriges psychologisches Problem, weil erfahrungsgemäß nur in relativ wenigen Landgemeinden die Bevölkerung von vornherein zur Mitarbeit an dieser großen Aufgabe und zur Zusammenarbeit bereit ist. Diese Einstellung rührt einerseits von dem bei den Landbewohnern besonders ausgeprägten Mißtrauen allem Neuen

gegenüber her. Andererseits bringt schon die landwirtschaftliche Strukturverbesserung, vollends aber eine weitergehende Dorfsanierung eben revolutionäre Eingriffe in die gewohnte Umwelt mit sich, und kaum eine Verbesserungsmaßnahme kann durchgeführt werden, ohne daß man den Beteiligten Opfer und die Aufgabe gewisser privater Souveränitätsrechte zumuten müßte. Auf diese Weise entstehen soziale und manchmal auch politische Spannungen, die nur dadurch vermieden oder beseitigt werden können, daß neben der technischen Vorplanung der ländlichen Neuordnungsmaßnahmen eine rechtzeitige psychologische Vorbereitung der Dorfbevölkerung und der Gesamtbevölkerung auf diese Maßnahmen erfolgt. Nicht umsonst hebt auch das landwirtschaftliche Strukturverbesserungsprogramm der deutschen Bundesregierung die Notwendigkeit hervor, daß zuerst die „geistigen Voraussetzungen für die Strukturverbesserung zu schaffen seien, die in der Einsicht in die Notwendigkeit und in dem Willen zur Verwirklichung bestehen“ (Plotho, 14). Zur Bewältigung dieser Aufgabe müssen die gesamten Führungskräfte des Dorfes — Pfarrer, Lehrer, Bürgermeister, Gemeinderäte und alle anderen, die guten Willens und wachen Geistes sind — zusammenhelfen. Zur Aufklärung der Beteiligten kommt nach der Einleitung von Dorfsanierungsverfahren nämlich als weitere Aufgabe noch die wirtschaftliche und die soziale Beratung der Beteiligten hinzu, die allerdings nur dann zur vollen Wirkung kommen kann, wenn die allgemeine Bildungsbereitschaft der bäuerlichen Bevölkerung größer wird. Dies wird vermutlich nur dann geschehen, wenn man den Bildungsgedanken in den Programmen aller berufsständischen Organisationen künftig wesentlich weiter nach vorne rückt, und zwar unter der Devise, daß die von vielen Landbewohnern für völlig unproduktiv gehaltenen Kosten der Bildungsanpassung höhere Zinsen zu tragen vermögen als noch so gewaltige technische Investitionen im landwirtschaftlichen Betrieb. Außerdem wird man allerdings auch das Landschulsystem verbessern und mit manchen traditionellen Vorstellungen von der Leistungsfähigkeit des derzeitigen landwirtschaftlichen Fachschulwesens in Deutschland brechen müssen, wenn das Bildungsniveau der landwirtschaftlichen Bevölkerung gehoben werden und wenn jeder Betriebsinhaber die geistige Beweglichkeit mitbekommen soll, mit deren Vorhandensein oder Fehlen die kontinuierliche Anpassung des bäuerlichen Agrarsystems an die Erfordernisse der Zukunft steht und fällt.

Die Frage der Einkommens- und Preisanpassung

Aus dieser Darstellung dürfte klar geworden sein, was gemeint war, wenn eingangs von der Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise bei der Bewertung von agrarpolitischen Konzeptionen, bei der Bewertung des agrarpolitischen Mitteleinsatzes und bei der Bewertung landwirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen gesprochen wurde. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise ist aber auch bei der Beurteilung des zur Zeit heikelsten agrarpolitischen Problems, der landwirtschaftlichen Einkommensentwicklung, am Platze,

könnten allerdings auch direkte Einkommenshilfen notwendig werden, wenn die Dorfbevölkerung in diesen Gebieten gehalten werden soll.

Diese landwirtschaftliche Situations- und Entwicklungsanalyse mag auf den ersten Blick verwirrend und manchem vielleicht sogar utopisch erscheinen, weil er glaubt, daß über kurz oder lang doch wohl das liberalistische Prinzip des freien Wettbewerbs auch auf die Landwirtschaft der Industrieländer ausgedehnt werde. Nach der Meinung vieler Experten aus den verschiedensten Ländern ist dies unwahrscheinlich, und diese politische Realität muß deshalb vorerst einfach akzeptiert werden, auch wenn es noch so schwerfallen sollte. Wenn man weiterhin eine teilgelenkte Wirtschaft und eine teilgelenkte bäuerliche Landwirtschaft akzeptiert, dann muß man aber auch die Notwendigkeit einer systematischen Agrar-Planung anerkennen und die auf Grund der Planung zweckmäßig erscheinenden landwirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen konsequent und mutig weiterverfolgen, obwohl sich ein Ende der gesamten landwirtschaftlichen Anpassung aus den genannten Gründen nicht ohne weiteres absehen läßt. Für die gegenwärtig so oft auf die Anklagebank verwiesene Landwirtschaft besteht zumindest die beruhigende Hoffnung, daß sich unter dem Zwang der wirtschaftlichen und sozialen Gesetze des Industriezeitalters die heute oft außerordentlich schroffen Gegensätze im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik allmählich mildern und daß sich auch die heute politisch so scharf getrennten Teile der Welt im Laufe der Zeit doch aufeinander zubewegen werden. Wenn das geschehen würde, wäre für die Zukunft der landwirtschaftlichen Betriebe und Produzenten kaum mehr etwas zu befürchten.

Zusammenfassung

Die Frage einer raschen Anpassung der Landwirtschaft an die Erfordernisse des Industriezeitalters und des wirtschaftlichen Wachstums verlangt weltweite Überlegungen. Für die Industrieländer steht dabei aber nicht mehr die Verbesserung der Produktionstechnik und die Erhöhung der Mengenproduktion im Mittelpunkt, sondern die richtige Eingliederung der Landwirtschaft in die sich aus der Industriegesellschaft herausentwickelnde Massenkongsumgesellschaft, die weniger wirtschaftspolitische Probleme aufwirft.

Wenn diese Probleme im landwirtschaftlichen Bereich einer Lösung nähergebracht werden sollen, müssen sich die westeuropäischen Regierungen zunächst einmal darüber klarwerden, welches Agrarsystem sie in Zukunft zu bevorzugen und zu fördern gedenken. Das auch von der EWG offiziell befürwortete „bäuerliche Agrarsystem“ ist nämlich immer heftiger werdenden Angriffen ausgesetzt, die einerseits vom Neoliberalismus, andererseits vom Kollektivismus sowjetischer Prägung ausgehen und nicht leichtzunehmen sind. Der Kommunismus operiert dabei mit dem Gedanken für die schon jetzt weithin genossenschaftlich gebundenen Landwirtschaftsbetriebe Westeuropas werde auf die Dauer ein weitergehender kollektiver Zusammenschluß nicht zu vermeiden sein. Die westlichen Liberalisten treten demgegenüber für ein Agrarsystem des weltweiten Wettbewerbs und der allgemeinen Konkurrenz ein und erwarten davon eine automatische Lösung nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der sozialen Verhältnisse im Bereich der Landwirtschaft.

In Wirklichkeit können weder das sozialistisch-kollektivistische Agrarsystem, noch das liberalistisch-ökonomistische Agrarsystem als echte Alternative dem bäuerlichen Agrarsystem gegenübergestellt werden. Die zuerst genannte Konzeption ist für den Westen von vornherein unannehmbar, weil sie ein Bestandteil der kommunistischen Ideologie ist. Auch eine ökonomistisch bestimmte Wettbewerbswirtschaft dürfte aber für den Agrarsektor kaum in Frage kommen, weil dies die Aufgabe der sozialpolitischen und raumpolitischen Vorzüge des

bäuerlichen Agrarsystems voraussetzen oder zur Folge haben müßte. Diese bäuerliche Landwirtschaft ist nicht nur ein typischer Repräsentant der abendländischen Kultur an sich. Die Vorzüge des bäuerlichen Agrarsystems sind auch darin zu erblicken,

daß es wesentliche landeskulturelle Aufgaben erfüllt,

daß es eine Wirtschaftsauffassung repräsentiert, die nicht einseitig auf Gewinnmaximierung und die Konzentration der Gewinne ausgerichtet ist,

daß es sich auf eine relativ große Zahl von mittelständischen Produzenten und Familien-Betrieben stützt,

daß es auf einer breiten Streuung des Grundeigentums und des Grund-Vermögens basiert,

daß es eine „nachhaltige“ Bodenbewirtschaftung garantiert, und

daß es infolge des Vorhandenseins zahlreicher Kleinbesitzer auch als wirtschaft- und sozialpolitischer Stabilisierungsfaktor in Krisenzeiten zu wirken vermag.

Wenn man diese Gesichtspunkte berücksichtigt, erscheint es nicht mehr so abwegig, daß manche westeuropäischen Regierungen das bäuerliche Agrarsystem nach wie vor verteidigen. Sofern sie dies tun, haben sie allerdings in jedem Fall die Aufgabe, das traditionelle bäuerliche Agrarsystem, das als Leitbild für die zukünftige Agrarpolitik ungeeignet ist, zu reformieren und eine „moderne“ bäuerliche Landwirtschaft zu entwickeln. Diese Aufgabe erfordert einerseits eine übergeordnete Lenkung und erhebliche staatliche Beratungs- und Förderhilfen, andererseits die aktive Mitarbeit der bäuerlichen Landbesitzer selbst. Sie müssen sich vor allem der Tatsache bewußt werden, daß zur Modernisierung der bäuerlichen Landwirtschaft gleichzeitig Anpassungsmaßnahmen notwendig sind

im Bereich der einzelbetrieblichen und der gesamten Produktion von Agrarprodukten,

im Bereich der Agrarstruktur und

im Hinblick auf die Verbesserung der ländlichen Sozialverhältnisse.

Außerdem darf man sich nicht der Hoffnung hingeben, daß die landwirtschaftliche Anpassung durch einmalige Aktionen erreicht werden könne. Die Landwirtschaft wird in Zukunft nicht minder als die Industrie zu einer kontinuierlichen Anpassung gezwungen sein.

Automatic or guided adjustment of agriculture?

It is essential to consider the question of how to adjust agriculture rapidly to the requirements of the age of industry and of economic growth on a world-wide basis. The developed countries are no longer mainly concerned to improve production techniques and increase yields, but rather with the proper integration of agriculture into the mass-consumption society which has grown out of the industrial society, and which presents political problems whose importance is social rather than economic.

If these problems in the sphere of agriculture are to be brought nearer to a solution, the W. European governments must first decide which agricultural system they favour and intend to support in future. The owner/farmer system has received the official blessing of the EEC but is exposed to ever more violent attacks, on the one hand from the Neo-Liberals and on the other from collectivists on the Russian pattern, neither of whom should be underestimated. The Communists are acting on the assumption that the farms of W. Europe, already linked to a great extent in voluntary co-operatives, will eventually be forced into more extensive mergers. Against this, the western Liberals stand for world-wide trade and universal competition in agriculture, anticipating that this will automatically solve the farmers' social as well as their economic problems. In reality, neither the Socialist collective nor the Liberal free-trade system can be considered a true alternative to the owner/farmer system. The first is totally unacceptable to the West because of its connections with Communist ideology; nor can a competitive system wholly governed by economic considerations be judged suitable for agriculture, because this would sooner or later involve a decision to support the owner/farmer system by a policy of social and planning preferences. The owner/farmer system of agriculture is not only intrinsically a typical expression of Western civilization, it also offers the following advantages:

it fulfils the basic requirements of rural life;

it represents an economic concept which is not exclusively directed towards maximization and concentration of profits;

it depends upon a relatively large number of middle-class producers and family business;

it is based on a wide distribution of land and real estate ownership;

it guarantees a „conservative“ soil-use policy;

finally, the existence of many small landowners can act as an economic and social stabilizer in times of crisis.

When these points are given due weight, it no longer seems anomalous that so many Western European governments continue in their defence of the owner/farmer system. But, if they do so, they must, of course, take steps to reform the traditional owner/farmer system which is not a suitable pattern for the agriculture of the future, and replace it by a modern owner/farmer system. To do this they will need, on the one hand, powers of supervision and considerable resources in the form of state advisory services and grants, and on the other, the active co-operation of the farmers who own the land. They must, above all, be aware that it is not possible to modernize small-farm agriculture without simultaneously promoting measures to ease the adjustment. These should include control of the production of agricultural goods, both on the individual farm and as a whole; reform of the structure of agriculture; and the improvement of rural living conditions.

Finally, we should not cherish the hope that agriculture can be modernized by once-for-all actions. No less than industry, agriculture will have to be forced to undertake a continuous process of adaption to the future.

Réaliser l'adaption de l'agriculture par la voie automatique ou par la voie dirigée?

Pour résoudre les problèmes d'une adaption rapide de l'agriculture aux exigences de notre époque industrielle et de la croissance économique, il faut des contemplations internationales. Cependant, pour les pays industriels, le centre des réflexions n'est plus l'amélioration de la technique de la production et l'augmentation des quantités à produire, mais la coordination juste de l'agriculture à cette société de consommation en masse qui est le résultat de la société industrielle, et qui présente, moins des problèmes de la politique économique, mais des problèmes de la politique sociale.

Si les gouvernements de l'Europe Occidentale visent à une solution de ces problèmes agricoles, il leur faudra, tout d'abord prendre leur décision sur le système agraire à adopter et à faire progresser à l'avenir. En effet, ce "Système Agraire Paysan" défendu officiellement aussi par la C. E. E., est exposé à des attaques de plus en plus atroces et qui viennent, d'une part, du néolibéralisme et, d'autre part, du collectivisme de nature soviétique, attaques qu'on ne devait pas prendre à la légère. Avec cela, le communisme opère avec l'idée qu'à la longue une réunion collective plus intense sera inévitable pour les exploitations agricoles de l'Europe Occidentale, qui, dès maintenant, sont déjà largement réunies sur une base de coopérative. Par contre, les libéralistes de l'Ouest défendent un système agraire dont la base est la concurrence mondiale et générale, dans l'attente que ce système présente une solution automatique non seulement des conditions économiques, mais aussi des conditions sociales dans la sphère agricole.

En réalité, ni le système agraire du collectivisme socialiste, ni le système agraire de l'économie libéraliste ne constituent une vraie alternative à confronter au Système Agraire Paysan. La première conception n'est pas du tout acceptable pour l'Ouest, étant donné qu'elle constitue un attribut de l'idéologie communiste. Mais, une économie de compétition et économiste ne serait à peine discutable pour le secteur agraire, parce qu'elle devrait avoir pour condition — ou pour résultat — l'abandon de ces avantages qui sont présentés par le Système Agraire Paysan au point de vue de la politique sociale et de la politique régionale. Cette agriculture paysanne est non seulement représentant typique de la culture occidentale; ses avantages se constituent également dans les facteurs suivants:

Elle remplit des tâches culturelles et régionales qui sont d'une certaine importance;

Elle représente une conception économique qui ne vise point du tout uniquement au profit maximum et à la concentration des profits;

Elle s'appuie sur un nombre assez important de producteurs de la classe moyenne et d'exploitations agricoles familiales;

Elle a de base une répartition assez large de la propriété

foncière et des biens fonciers:

Elle garantit une exploitation "persistante" des terres, et, Grâce à la présence de nombreux petits propriétaires, elle est susceptible d'avoir un effet stabilisant au point des politiques économique et sociale, pendant des périodes de crises.

Tenu compte de ces points de vue, il ne semble plus être chose trop erronée, si certains gouvernements de l'Europe Occidentale ne cessent pas de défendre le Système Agraire Paysan. Or, avec cela, ils auront, en tous cas, le devoir de réformer le Système Agraire Paysan traditionnel, étant donné qu'il est, en effet, peu convenable de faire modèle d'une politique agraire venante, et avec cette réforme, de développer une agriculture paysanne "moderne"; tâche qui exige, d'une part, une direction mise au-dessus et des aides de vulgarisation et des subventions importantes à fournir par l'Etat, et, d'autre part, une coopération active des propriétaires-paysans qui, avant tout, doivent se rendre compte du fait que la réorganisation de l'agriculture paysanne exige des mesures d'adaption simultanées qui portent (1) sur la production de biens agraires réalisées par l'exploitation individuelle, et celle réalisée par l'ensemble des exploitations; (2) sur la structure agraire, et (3) sur l'amélioration des conditions sociales et rurales.

De plus, on ne devait pas du tout s'attendre qu'on pourrait réaliser l'adaption de l'agriculture par des actions uniques et simples. Comme l'industrie, à l'avenir, il faudra à l'agriculture réaliser une adaption continue.

Literatur

- (1) Baade, F.: Dem Hunger die Stirne bieten. Die Zeit. 1963, Nr. 31.
- (2) Blum, H.: Großräumige Agrarstrukturmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen. Innere Kolonisation, 12. Jg 1963, H. 10.
- (3) Boesler, M.: Agrarpolitik ist Gesellschaftspolitik. Schriftenr. d. AVA, H. 17, Wiesbaden, 1964.
- (4) Brunner, O.: Neue Wege der Sozialgeschichte. Göttingen, 1956.
- (5) Erhard, L.: Mut und Sicherheit für die Bauern. Der Agrarbrief, 1963, Nr. 11/12.
- (6) Hasselhorn, J.: Bilder vom Bauernstand. „Beiträge“ d. Ev. Jugend a. d. Lande, 1959, H. 2.
- (7) Haushofer, H.: Typen agrarischer Lebensformen. Studium Generale, 11. Jg., 1958, H. 8.
- (8) Heady, E. O.: Agricultural Adjustment Problems in a Growing Economy. Ames/Iowa, 1958.
- (9) Köttler, H.: Funktionswechsel ländlicher Gebiete in der industriellen Gesellschaft. Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie, Jg. 8, 1960.
- (10) Köttler, H.: Die Veränderung der gesellschaftlichen Situation. (Ber. ü. Ldw. N. F., 176. Sh.), Hamburg-Berlin. 1963.
- (11) Kolesnjew, S. G.: Gegenstand, Aufgaben und Methoden der Wissenschaft über die Organisation der sozialistischen landwirtschaftlichen Betriebe. (Lektion, als Manuskript gedruckt). Moskau, 1955.
- (12) Lücke, P.: Die Aufgaben des Ministers für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in den nächsten Jahren. Mein Eigenheim, 1962, H. 2.
- (13) Niehaus, H.: Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Bonn, 1961.
- (14) Plotho, J. v.: Ratgeber für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. (Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Inneren Kolonisation, H. 9), Bonn, 1957.
- (15) Pressestelle der evang. Aktionsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in Deutschland: Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung. Eine Denkschrift zur Eigentumsfrage in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Boll, 1961.
- (16) Rehwinkel, E.: Zehn Fragen an Erhard. Hannover, 1963.
- (17) Rehwinkel, E.: Keine Almosen, sondern Gerechtigkeit. Hannover, 1963.
- (18) Rheinwald, H.: Haben wir Bauern eine Chance. Der Weg des Bauern in der Industriegesellschaft. Beiheft 1 der aktuellen Gespräche. Bad Boll, 1961.
- (19) Röhm, H.: Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien. Ber. ü. Ldw., Bd. 35, 1957, H. 1.
- (20) Röhm, H.: Die Strukturveränderungen in der Landwirtschaft und die Neuordnung des ländlichen Raumes als aktuelle Probleme der Agrarpolitik. Red. u. Abhandl. d. Landw. Hochschule Hohenheim, 1961, H. 12.
- (21) Röpkke, W.: Agrarintegration und EWG. Agriforum, 5. Jg. 1964, H. 2.
- (22) Rüstow, A.: Die weltgeschichtliche Bedeutung des Bauerntums in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Die landw. Berufsschule, 7. Jg., 1957, Nr. 1.