
Schnieders, R.: Der mögliche Beitrag der wirtschaftspolitischen Organisation zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik. In: Schmitt, G.: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 6, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1969), S. 427-433.

Der mögliche Beitrag der wirtschaftspolitischen Organisationen zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik

(Schriftlicher Diskussionsbeitrag)

VON RUDOLF SCHNIEDERS

1	Einführung	427
2	Die Notwendigkeit der Interessenverbände	428
3	Die Einwirkung der Interessenverbände	429
4	Bauernverband und Strukturpolitik	430
5	Langfristiger Entwicklungsprozeß und kurzfristige Maßnahmen	431
6	Strukturpolitik und bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage	432
7	Strukturpolitik und Mitarbeit der Betroffenen	432
8	Verhaltensforschung als notwendige Ergänzung ökonomischer Untersuchungen	433

1 Einführung

Das Einwirken der landwirtschaftlichen Interessenverbände auf die Gestaltung der Agrarpolitik wird im Bereich der Agrarwissenschaft der Bundesrepublik öfter mit Bauern als mit Zustimmung registriert [2, 12]. Dabei werden insbesondere die Bauernverbände als Hindernis für die Verwirklichung einer zielstrebigem Agrarpolitik angesehen.

Diese Auffassung von den Interessenverbänden und ihrer Wirkungsweise hat durch die harte Haltung des Bauernverbandes in der Getreidepreisfrage noch zusätzliche Nahrung erhalten. Die Behandlung der Verfasser des Professorengutachtens, die Agitationen, insbesondere lokaler wirtschaftspolitischer Interessenvertretungen, haben ihre Nachwirkungen, die, wie gewisse Äußerungen erkennen lassen, auch heute noch keineswegs überwunden sind.

Bei den Überlegungen über eine Neugestaltung der Agrarpolitik lohnt es sich daher schon, die Rolle der Bauernverbände zu analysieren. Denn manche Reibungen zwischen Vertretern der Agrarwissenschaft und den Vertretern der Bauernverbände in der Vergangenheit sollten m. E. Anlaß sein, auf beiden Seiten über die Aufgaben und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit beider Bereiche bei der zukünftigen Gestaltung der Agrarpolitik nachzudenken.

Erste Voraussetzung dazu ist es im Bereich der Bauernverbände, Arbeitsweise und Aufgabe der Wissenschaft richtig zu sehen, im Bereich der Wissenschaft wiederum die Interessenvertretung als eine legitime Institution der Demokratie anzuerkennen. Und zwar auch in den Fällen, in denen Vorschläge der Wissenschaft von den Bauernverbänden nicht freudig begrüßt oder sogar polemisch bekämpft werden. Auch die Wissenschaft hat ja längst den „elfenbeinernen Turm“ der reinen Forschung verlassen. Wissenschaftliche Gutachten werden heute als politische Waffen benutzt. Etwa von denjenigen, die, wie in der Getreidepreisfrage, die starre Haltung des Bauernverbandes aus politischen Gründen bekämpfen. Man darf sich dann nicht wundern, daß man als „Waffenfabrikant“ in die Auseinandersetzungen, die vielfach nicht gerade als Ritterturniere geführt werden, hereingezogen wird. Gerade politische Stellungnahmen der Wissenschaft kommen ohne Werturteile nicht aus, sind insofern nicht im strengen Sinne Wis-

senschaft. Damit sollen unfaire Angriffe nach der Veröffentlichung des Professorengutachtens nicht in Schutz genommen werden. Aber man sollte sich auch vor übermäßiger Empfindlichkeit hüten.

Ich meine, daß auch im Bereich der Agrarwissenschaft die wissenschaftliche Beschäftigung mit der wirtschaftspolitischen Interessenvertretung lange Zeit vernachlässigt worden ist. Das Interesse der agrarpolitischen Wissenschaft an der Tätigkeit berufsständischer Organisationen war bisher fast ausschließlich historisch ausgerichtet. Wenn man von den mehr oder weniger gelegentlichen Beiträgen absieht [8, 14], so werden an den landwirtschaftlichen Lehrstühlen, zumindest in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, nur Äußerungen der berufsständischen Organisationen, aber nicht ihre Tätigkeit, ihre Aufgaben und Arbeitsweise als Gegenstand der Forschung angesehen. Erst in jüngster Zeit mehren sich Untersuchungen über die Tätigkeit der Interessenverbände und ihren Einfluß auf die praktische Agrarpolitik. Wir benötigen aber ebenso sehr Untersuchungen darüber, wie die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Organisationen in der Landwirtschaft verbessert werden kann. Derartige Studien fehlen. Nicht einmal die als Voraussetzung notwendigen historischen Studien liegen in ausreichender Zahl vor, wenn man von einigen neueren Untersuchungen absieht [4, 13].

2 Die Notwendigkeit der Interessenverbände

Daß Bauernverbände – ebenso wie alle anderen wirtschaftspolitischen Interessenvertretungen – eine notwendige Einrichtung in demokratischen Staaten sind, wird bei sachlicher Betrachtung kaum von jemandem ernsthaft bestritten werden können.

Interessenverbände sind nach der Definition WITTKÄMPERS „sozial autonome Willensgruppen natürlicher und/oder juristische Personen des Privatrechts und/oder juristische Personen des öffentlichen Rechts, die sich im Bewußtsein gemeinsamer gleicher oder verwandter Teilinteressen von unbegrenzter Variationsbreite vereinigt haben mit dem Hauptzweck, die isolierten oder kombinierten, gleichen oder verwandten Teilinteressen ihrer Mitglieder mit unpolitischen oder politischen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit, dem Staat und/oder den Markt zu vertreten und zu fördern, ohne das Bestreben, die Staatseigenverantwortlichkeit auszuüben und ohne dauernde einseitige Ausrichtung auf reines Markt- oder Wettbewerbsinteresse [21].

Nicht nur die Privatwirtschaft bedient sich dabei der Verbände, auch die Organe der öffentlichen Verwaltung, öffentlich rechtlicher Unternehmen sind zu Verbänden zusammengeschlossen. Zwar hat EUCKEN [3] noch gefordert, die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen und ihre Funktion zu begrenzen. Aber schon Alexis de TOCQUEVILLE [18] stellte fest, daß in keinem Lande Gruppenbildungen nötiger sind als da, wo die Gesellschaftsordnung demokratisch ist, wenn man die Tyrannei der Parteien oder die Willkürherrschaft der Fürsten vermeiden will.“ Im allgemeinen überwiegen allerdings die negativen Urteile über das Wirken von Verbänden. Auch die Verwaltung ist den Verbänden gegenüber eher negativ als positiv eingestellt. Die Relikte des Obrigkeitsstaates, der bereits den ersten westfälischen Bauernverein vor nunmehr 100 Jahren beargwöhnte, sind keineswegs überwunden. Es werden daher auch immer wieder Vorschläge diskutiert, wie man der angeblich unsichtbaren Macht der Lobby begegnen könne. Bekannt ist der Vorschlag des MdB SCHMIDT, die Interessenlage des in den Ausschüssen des Bundestages sitzenden Abgeordneten durch Bekanntgabe ihrer persönlichen und geschäftlichen Beziehungen offenzulegen. Auf der anderen Seite schreibt aber die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vor, daß die Begutachtung der Referenten-Gesetzentwürfe durch die zuständigen Interessenverbände vorgenommen werden sollte.

Prüft man das Für und Wider, so wird man kaum umhin können, festzustellen, daß

das Funktionieren einer Demokratie, zumindest einer Massendemokratie, ohne Interessenverbände gar nicht denkbar ist. Je weiter die Spezialisierung innerhalb der Volkswirtschaft vorangetrieben ist, je geringer die Zahl der Parteien, je zahlreicher die Bevölkerung eines Staates, um so notwendiger und um so eher werden sich Interessenverbände bilden und bilden müssen. Sie sind eine legitime und notwendige Erscheinung einer modernen Demokratie.

Da die Parteien meistens eine bestimmte Gesellschaftsordnung anstreben, also mehr Ziele allgemeiner Art verfolgen, decken sich Einzelinteressen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, selten mit der Parteizugehörigkeit. Es gibt eine Fülle von überparteilichen Interessen, die innerhalb oder durch die Parteien nicht immer hinreichend wahrgenommen werden können. Das gilt insbesondere auch im technisch-wirtschaftlichen Bereich, wo ein gewisser Sachverstand zur Vertretung notwendig ist. Sachverständige Interessenvertreter sind zwangsläufig notwendig, um das Übergewicht der Verwaltungsexperten auf der anderen Seite auszugleichen. Bei der starken Spezialisierung, die auch in der Verwaltung zwangsläufig die Folge einer hochentwickelten Volkswirtschaft sein muß, wäre ohne entsprechende Interessenverbände die Gewaltenteilung sehr bald ad absurdum geführt. Nicht von ungefähr wird die Einrichtung eines Beratungsstabes für die Parlamentarier gefordert.

3 Die Einwirkung der Interessenverbände

Die Verbände wirken oder versuchen auf verschiedene Weise auf die entscheidenden Machtzentren einzuwirken. Einmal durch unmittelbare Beratung und Einwirken auf die Abgeordneten und die Regierung, um Entscheidungen in ihrem Sinne zu erreichen. Das kann sowohl durch das Einbringen eigener Vorschläge als auch durch das Verhindern von der Interessenlage ihrer Mitglieder widerstreitenden fremden Vorschlägen bestehen. Dabei wirken die Verbände durch Beobachtung, Analyse und Weitergabe der Ergebnisse im Wege der Information einerseits auf ihre Mitglieder ein. Umgekehrt tragen sie die Initiativen, die aus dem Kreis ihrer Mitglieder vorgebracht werden, gebündelt, analysiert und abgestimmt in einer „bearbeiteten“ Form an die Entscheidungszentren in Parlament, Regierung und Verwaltung heran.

Da die Verbände wirtschaftspolitische Organisationen sind, zu denen sich ihre Mitglieder freiwillig zusammengeschlossen haben und freiwillige Beiträge leisten, ist es eine selbstverständliche Aufgabe, zunächst die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen und nicht etwa das Gemeinwohl in den Vordergrund zu rücken, wobei das Eigeninteresse langfristig dem Gemeinwohl entgegenwirkende Forderungen von selbst verbietet. Daß die Interessenverbände in einer Demokratie auch die Wählerstimmen in die Waagschale werfen, ist sogar notwendig. Das Funktionieren einer pluralistischen Gesellschaft verlangt die Kenntnis der Stärke auch der Einzelinteressen, um den Zusammenhalt in dieser Gesellschaft nicht durch eine Politik zu gefährden, die die Interessen starker Gruppen zu sehr vernachlässigt. Ein von allen Gruppen freiwillig tolerierter Zustand der Gesellschaft mag nicht einem speziellen (z. B. dem ökonomischen) Optimum entsprechen. Er kommt aber dem, was man praktisch als Verwirklichung des Gemeinwohls bezeichnen kann, am nächsten.

Es gehört deshalb zum Prinzip der Demokratie, daß nach Einzelinteressen gruppierte Wählerstimmen auch dann zu tolerieren sind, wenn die Berücksichtigung dieser Interessen die Maximierung des Sozialprodukts verhindert. Bereits in dem „Gutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung [5] 1950 wurde folgerichtig darauf hingewiesen, daß das „Optimum der Lebenswohlfahrt nicht mit dem ökonomischen Maximum des Sozialprodukts und dessen Verteilung übereinstimmt“. Letztlich liegt der Kern der Verbandstätigkeit auch bei der Verteilung des Sozialprodukts und dem Be-

streben, einen für die vertretene Gruppe zufriedenstellenden Anteil zu erhalten oder zu erreichen.

Die Verbände wirken somit einsteils hindernd auf eine theoretisch vielleicht vorstellbare reibungslos funktionierende Gesetzes- und Verwaltungsmaschinerie. Aber letztlich ist die Verwaltung für die Bürger da und ihr reibungsloses Funktionieren nicht Selbstzweck. Verbände sind deshalb Gegengewicht gegen Einseitigkeit und Willkür des Staatsapparates, wie de TOCQUEVILLE schon erkannt hat, letzten Endes also eine Stütze der Demokratie. Ein Blick auf die Geschichte der Diktaturen zeigt das deutlich.

4 Bauernverband und Strukturpolitik

Es leuchtet ein, daß die Gestaltung einer rationalen Agrarpolitik in einer Demokratie nur *mit* den Bauernverbänden und nicht *ohne* oder gar gegen sie möglich ist. Unter rationaler Agrarpolitik verstehe ich dabei eine Agrarpolitik, die mit den langfristigen Entwicklungstendenzen im Einklang steht, d. h. z. B. eine Agrarpolitik, die anerkennt, daß die heute vorhandene Zahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft nicht gehalten werden kann, solange der technische Fortschritt weitergeht und solange gleichzeitig die Landwirtschaft nicht in der Lage ist, das Angebot so zu bestimmen, daß sie praktisch die erzielbaren Preise nennenswert beeinflussen kann. Dieser Grundsatz ist eigentlich zumindest seit der Freiburger EntschlieÙung [9] 1963 auch äußerlich erkennbar zu einer Selbstverständlichkeit im Bereich des Deutschen Bauernverbandes geworden. Der wohl am meisten mißbrauchte Satz, „daß Bauer bleiben kann, wer Bauer bleiben will“, stammt bekanntlich nicht von einem Vertreter der berufsständischen Organisation, sondern von einem Politiker, der nicht Landwirt ist. In den im Juli 1968 veröffentlichten „Leitsätzen des Deutschen Bauernverbandes zur Strukturpolitik“ [10] ist eine solche rationale Agrarpolitik erneut bestätigt worden. Es heißt dort: „Ziel der Agrarpolitik ist die Schaffung lebensfähiger Existenzen im ländlichen Raum. Dabei ist es nicht entscheidend, ob diese Existenzen im Vollerwerbsbetrieb, im Zuerwerbsbetrieb, im Nebenwerbsbetrieb oder außerhalb der Landwirtschaft gefunden werden.“

Als Instrument einer rationalen Agrarpolitik werden im Bereich der Strukturpolitik, ebenso wie von Vertretern der Wissenschaft [1, 6, 15, 17], eine zielstrebige Regionalpolitik, eine sinnvolle Betriebsstrukturverbesserung, eine zweckmäßige Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur, eine Verbesserung der Beratung, Buchführung und Ausbildung gefordert. Diese Leitsätze [10] sind ein rationaler Beitrag der wirtschaftspolitischen Interessenvertretung zur Durchführung einer rationalen Agrarpolitik. Mit diesen Leitsätzen, die das Ergebnis von Beobachtung und Analyse der Verbandsführung und dann Abstimmung mit den Verbandsorganen sind, soll einmal den Mitgliedern eine Orientierungshilfe gegeben werden. Zum anderen werden die möglichen und notwendigen agrarpolitischen Instrumente aufgezeigt und ihr zweckmäßiger Einsatz gefordert.

Es sollte eigentlich niemanden erstaunen, daß Leitsätze zur Strukturpolitik, die von einer Interessenvertretung herausgegeben werden, nicht revolutionär in dem Sinne sein können, daß sie Ungewöhnliches fordern. Rücksichtnahme auf die unterschiedliche Ausgangslage, auch die Bewußtseinslage der Mitglieder muß zwangsläufig auch die Forderungen des Bauernverbandes bestimmen. Auf der anderen Seite müssen alle Vorschläge praktisch zu verwirklichen sein. Das bedeutet, daß die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, die Haushaltsbestimmungen und -möglichkeiten, politische Gegebenheiten ebenso berücksichtigt werden müssen, wie der Aufbau und die Funktionsweise der Verwaltung. Es ist sicherlich die Pflicht einer berufsständischen Vertretung, ihren Mitgliedern gegenüber auch eine Führungsaufgabe zu übernehmen; das heißt, im Falle der Agrarpolitik nicht nur die auf der Hand liegenden, aber zum Teil doch vordergründigen Interessen

wahrzunehmen, sondern zu versuchen, Verständnis auch für eine langfristige Sicht und Gestaltung der Agrarpolitik zu gewinnen. Hier stehen die Bauernverbände in den kommenden Jahren vor einer der schwersten Aufgaben. Wenn auch die Ziele einer rationalen Agrarpolitik bejaht werden, so bestehen in der Beurteilung der Methode, ihrer Durchsetzung erhebliche Unterschiede.

5 Langfristiger Entwicklungsprozeß und kurzfristige Maßnahmen

Ob die genannte Führungsarbeit erfolgreich sein wird, hängt entscheidend davon ab, wie weit Parlament und Regierung bereit sind, den berufsständischen Organisationen auch unmittelbar spürbare Erfolge zuzubilligen. Zwar wird der langfristige Entwicklungsprozeß von der Mehrzahl der Mitglieder bejaht, jedoch wird kaum jemand bereit sein, mit dem Hinweis auf diesen langfristigen Entwicklungsprozeß übermäßige persönliche Opfer hinzunehmen, insbesondere angesichts der Umweltverhältnisse. Das heißt, daß zwangsläufig kurzfristig wirkende Maßnahmen der Einkommenserleichterung und Verbesserung den langfristigen Entwicklungsprozeß begleiten müssen. Dabei ist kaum abzusehen, ob dieser Entwicklungsprozeß 15, 20, 30 oder vielleicht noch mehr Jahre in Anspruch nehmen wird. Auch im Professoren-Gutachten [6] wird ebenso wie im Gutachten WEINSCHENK/MEINHOLD [20] darauf hingewiesen, daß es notwendig ist, durch kurzfristige Maßnahmen die langfristigen Maßnahmen zu begleiten. Solche kurzfristig wirksamen Maßnahmen aber sind es, die letztlich bei den Mitgliedern der Bauernverbände das Vertrauen in die langfristig richtige Entwicklung und Führung der Organisation stärken. Gerade über solche Maßnahmen bestehen aber die größten Meinungsverschiedenheiten zwischen Wissenschaft und Interessenvertretung. Preispolitische Forderungen z. B. werden mit den Argumenten der Nichtrealisierbarkeit, oder mit auch im exakt wissenschaftlichen Sinne nicht beweisbaren Hinweisen, abgelehnt. Die Auseinandersetzung um den kostendeckenden Preis ist dafür ein typisches Beispiel. Wenn selbst in jüngster Zeit dem Bauernverband unterstellt wird [1], er fordere kostendeckende Preise für alle Betriebe, um alle heute noch selbständigen Bauern zu erhalten, so frage ich mich, was solche Behauptungen bezwecken, wenn man gleichzeitig an der Zusammenarbeit zur Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik interessiert ist. Als ob nicht langfristig die Kostendeckung für die für den Markt benötigte Produktion eine Selbstverständlichkeit jedes Wirtschaftenden sein müßte. Es sei hier nur an den Aufsatz von HORRING [7] erinnert. HORRING weist eindeutig darauf hin, daß die primäre Bedeutung der Nahrungsgüter in den Marktpreisen nur ausnahmsweise zum Ausdruck komme, nämlich bei Knappheitslage. Die globale Disparität zwischen Landwirtschaft und übrigen Bereichen besteht nun einmal – wobei man sich über den Grad durchaus streiten kann. Daß diese Disparität nicht in erster Linie ein Produktivitätsproblem [16] ist, sondern eher ein Mengenproblem bei relativ unelastischem Angebot und unelastischer Nachfrage, dürfte kaum bestritten werden können. Es ist nicht zu leugnen, daß strukturelle Überschüsse die Möglichkeit der Preispolitik erschweren, weil Lagerkosten, Exporterstattungen und Denaturierung zu einem Politikum werden, obwohl andererseits die Preise etwa bei der Milch nur bei wenigen Spitzenbetrieben zu einem Unternehmergeinn ausreichen.

Daß die wirtschaftspolitische Vertretung sich um höhere Preise bemüht, ist vom unternehmerischen Standpunkt doch eigentlich die selbstverständlichste Sache der Welt. Daß seitens mancher Wissenschaftler dieses Bemühen immer als wirklichkeitsfremd hingestellt und demgegenüber der Strukturpolitik der Vorrang gegeben wurde und sich diese Wissenschaftler immer auf die Seite der Verbraucher und Steuerzahler geschlagen haben, ist eine Eigenheit, die so ausgeprägt nur im landwirtschaftlichen Bereich mit seinen zahlreichen durch staatliche Maßnahmen gesetzten Preisen zu beobachten ist.

6 Strukturpolitik und bessere Abstimmung von Angebot und Nachfrage

Dabei wird m. E. der Widerspruch übersehen, der darin liegt, daß bei der Anwendung der Strukturpolitik fast alle Investitionsanregungen durch welche staatliche Maßnahmen auch immer (seien es Flurbereinigung, wasserwirtschaftliche Maßnahmen, Althofsanierungen oder Aussiedlungen, zinsverbilligte Kredite oder Beihilfen für Maschinen und Anlagen für Viehaufstockungen oder Landzukauf), eine Kapazitätserweiterung bewirken. Bei strukturellen Überschüssen aller Produkte in den Industrieländern der westlichen Welt – durch die Abschöpfung bei der Einfuhr werden die Auswirkungen des Preisdrucks zwar gemildert, aber nicht beseitigt – muß der vorhandene Preisdruck sich durch Kapazitätserweiterung vergrößern. Der von manchen als Alternative zu preispolitischen Forderungen vorgeschlagene Weg, trägt somit durch die Vermehrung der strukturellen Überschüsse zu einer Verschlechterung der „*terms of trade*“ bei und kann somit nicht zu einer Beseitigung der Global-Disparität führen. Er trägt bestenfalls dazu bei, daß die Einkommensdifferenzen innerhalb der Landwirtschaft geringer werden.

Eine Strukturpolitik, die nicht zu einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage beiträgt, hat somit bestenfalls einen sozialpolitischen Charakter, ökonomisch ist sie so gut wie wertlos. Hier sind die Grenzen der Strukturpolitik bei der Verwirklichung in der Praxis nicht zu übersehen.

Ich meine, daß die Wissenschaft im Bereich einer besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage die theoretischen Grenzen und Möglichkeiten durchaus analysiert hat [19], daß sie aber bei allen Vorschlägen zur Strukturpolitik bisher den Kapazitätserweiterungseffekt bewußt oder unbewußt vernachlässigt hat.

7 Strukturpolitik und Mitarbeit der Betroffenen

Die Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik verlangt aber nicht eine nur sachgerechte Konzeption, sondern auch eine sachgerechte Anwendung. Voraussetzung für die sachgerechte Anwendung sind aber das Verständnis und die Mitwirkung der Betroffenen.

Der wissenschaftliche Beirat hat in seinem Gutachten [17] vom 29./30. 10. 1965 darauf hingewiesen, daß die Verwirklichung einer zielstrebigem Agrarstrukturpolitik nur in Zusammenarbeit mit den Betroffenen möglich ist. Dieser Satz ist fast wörtlich in das Agrarprogramm [1] übernommen worden. Dieser Satz umreißt – auch wenn er nur auf die Strukturpolitik und somit nur einen Teilbereich der Agrarpolitik bezogen ist – im Grunde die Aufgabe und die Möglichkeiten, die den wirtschaftspolitischen Organisationen bei der Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik gegeben sind.

Die Zusammenarbeit mit den Betroffenen ist aber nur zu erreichen, wenn die Betroffenen sich nicht als ein Objekt der Regierung, des Parlaments oder der Verwaltung betrachten müssen. Es genügt auch nicht die freiheitliche Entscheidung des einzelnen, die in einer Demokratie eine Selbstverständlichkeit sein sollte, bei der Durchführung bestimmter Maßnahmen zu respektieren. Es ist vielmehr notwendig, den Betroffenen von vorneherein ein Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht schon bei der Entwicklung und Ausarbeitung agrarpolitischer Maßnahmen einzuräumen. Denn bei aller Anerkennung allgemeiner Ziele der Agrarpolitik wie der Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten Nahrungsmitteln, ist das erste Ziel nach wie vor die Verbesserung der Lebenslage der in der Landwirtschaft Tätigen und ihrer Familien. Zu einer befriedigenden Lebenslage gehört es aber auch, daß man an der Gestaltung seiner Zukunft selbst aktiv auf allen Gebieten mitwirken kann.

Innerhalb des langfristigen Entwicklungsprozesses haben die öffentlichen Maßnah-

men der Agrarpolitik, seien sie globaler oder gezielter Art, zwangsläufig nur einen relativ bescheidenen Wirkungsnutzen. Durch die umfangreichen strukturellen Maßnahmen, etwa im Bereich der Aufstockung, mögen vielleicht 10% aller Aufstockungen beeinflusst worden sein, 90% sind unabhängig von staatlichen Förderungsmaßnahmen vollzogen worden.

Ähnliche Ergebnisse dürften sich herausstellen, wenn man die Auswirkungen etwa der Zinsverbilligungen, der Investitionshilfe, der Flurbereinigung, des Wirtschaftswegebauens und weiterer Maßnahmen auf den Strukturwandel ermitteln wollte. Insofern spielen die psychologischen Auswirkungen eine erheblich größere Rolle. Unglückliche Äußerungen von verantwortlichen Wissenschaftlern wie Politikern können daher für die Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik viel verhängnisvoller sein als etwa eine bestimmte Kürzung der Mittel für die Strukturverbesserung.

8 Verhaltensforschung als notwendige Ergänzung ökonomischer Untersuchungen

Wie Renate MAYNTZ [11] in ihrer Organisationssoziologie feststellte, darf keine Organisation die psychischen Reaktionsweisen ihrer Mitglieder vernachlässigen. Wir sehen in Einklang mit ihr Organisation als ein sich ständig neu anpassendes System. Und wenn sie schreibt, daß es möglicherweise weniger Energie kostet, eine bestehende Organisation aufzulösen, als das alte Instrument in eine neue Form umzuschmelzen, dann gilt das sicher in der Tendenz besonders für die Organisation der konservativ eingestellten landwirtschaftlichen Bevölkerung. Gerade hier aber ist deshalb die psychologische Behandlung des Problems entscheidend dafür, daß die Anpassung, auch die Anpassung an neue Ziele, gelingt. Auf diesem Gebiet sind die wissenschaftlichen Untersuchungen bisher nicht sehr zahlreich. In der Nationalökonomie sind schon – wenn auch unzureichende – Ansätze zu finden, die die psychologische, menschliche Komponente in die wirtschaftspolitischen Überlegungen mit einbeziehen. Hier sei nur an die Arbeiten von SCHMÖLDERS erinnert.

Jede demokratische Politik, die den menschlichen Faktor zu wenig berücksichtigt, ist, wenn nicht zum Scheitern, so doch zu großen Schwierigkeiten verurteilt. Ich gehe keineswegs so weit wie Bundesminister STOLTENBERG, der einmal sagte, entscheidend für das Eingreifen des Staates dürfe nicht erst die Tatsache sein, daß eine Gruppe benachteiligt sei. Es reiche aus, daß sie sich benachteiligt fühle. Das gilt auf jeden Fall für die richtige psychologische Behandlung eines solchen Problems, nicht unbedingt schon für materielle staatliche Hilfen. Gerade die agrarpolitische Situation kann jedoch nur gemeistert werden, wenn das psychologische Feld ausreichend analysiert wird.

Gerade Landwirtschaftswissenschaft ist eine angewandte Wissenschaft. Die Wissenschaft der Agrarpolitik hat wesentlich die konkrete persönliche Gesamtsituation der Wirtschaftssubjekte mit zu berücksichtigen und bei all ihren Äußerungen zum Strukturwandel auch auf Forschungsergebnisse zurückzugreifen, die das gesamte Verhalten der Wirtschaftssubjekte und Einwirkungsmöglichkeiten auf dieses Verhalten betreffen. Solche Ergebnisse sind notwendig zur psychologischen Steuerung des Strukturwandels. Wir haben eine Fülle von Stellungnahmen darüber, was rein ökonomisch gesehen richtig wäre. Das können sicherlich Entscheidungshilfen sein. Aber solche Entscheidungshilfen erfordern viel zu viel zusätzliche Materialsammlung, ehe sie für den Politiker wirklich eine Entscheidungshilfe sein können.

Die Verwirklichung einer rationalen Agrarpolitik ist eine Aufgabe, die weder von der Wissenschaft noch von Politik und Verwaltung allein gelöst werden kann. Wenn es nicht gelingt, die Bereitschaft und das Vertrauen der Betroffenen zu gewinnen, ist eine weitgehend reibungslose Entwicklung nicht zu erwarten. Die Bauernverbände

nehmen dabei eine Schlüsselstellung ein. Es ist angesichts der fast unlösbaren Schwierigkeiten im Bereich der Landwirtschaft m. E. die Zeit gekommen, die noch bestehenden Spannungen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Berufsstand abzubauen.

Alle Verantwortlichen aus diesen Bereichen werden erkennen müssen, daß es in der Demokratie nicht möglich ist, seine Auffassungen durchzusetzen, wenn es nicht gelingt, zu überzeugen. Überzeugen ist aber nur in einer offenen, fairen Auseinandersetzung möglich. Ich meine, daß es im Interesse der Menschen in der Landwirtschaft liegt, wenn Interessenvertretung und Wissenschaft gemeinsam versuchen würden, wieder zu einer fairen Diskussion zu gelangen. Dazu gehört allerdings auch, daß gemeinsam jeder Mißdeutung und jedem Mißbrauch eines Streits um den richtigen Weg der Agrarpolitik entgegengearbeitet werden sollte.

Literatur

1. U. a.: Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung, herausgegeben vom BML, Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 134, S. 17. Hiltrup
2. ALBERS, W.: Der Strukturwandel der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft. Schriftenreihe des Verbandes großstädtischer Versorgungsbetriebe, H. 25, S. 64
3. EUCKEN, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., S. 334. Zürich und Tübingen 1960
4. FRAUENDORFER, S. und H. HAUSHOFER: Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet. München, Basel, Wien 1958
5. Gutachten des Ausschusses für Landwirtschaftliche Marktordnung, herausgegeben vom BML Bonn. S. 17. März 1950
6. Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates beim BML und wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG. Brüssel, Juni 1962
7. HORRING, J.: Sollte die Landwirtschaft in der Agrarpolitik als öffentlicher Dienst aufgefaßt werden? Agrarwirtschaft 1967, H. 16, 124 ff.
8. U. a. KÖTTER, H., u. a.: Tradition und Fortschritt – Landwirtschaft in der dynamischen Gesellschaft, Bauernkongreß der CDU 4./5. März 1965 in Oldenburg
9. Leitsätze zur Strukturpolitik. Deutsche Bauernkorrespondenz 16 (1963), 241
10. Leitsätze zur Strukturpolitik. Deutsche Bauernkorrespondenz 21 (1968). Sonderdruck, Nr. 11 vom 15. 6. 1968
11. MAYNTZ, R.: Soziologie der Organisation, rowohlts deutsche Enzyklopädie, Bd. 166
12. PLATE, R.: Das „Professorengutachten“ von 1962 aus heutiger Sicht. Vortragsveranstaltung des Alfred-Strothe-Verlages am 18. 5. 1968 in München
13. U. a. PUHLE, H. J.: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893–1914). Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover 1966
14. SCHLOTTER, H. G.: Das Zusammenwirken von wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik. Vortrag anl. der Immatrikulationsfeier am 19. 11. 1966 in Göttingen
15. SCHMITT, G.: Von der Agrarstrukturpolitik zur Politik der integralen Landentwicklung, Vortrag auf der Jahrestagung der ALS, Kiel 1968. Sonderdruck der inneren Kolonisation 17, H. 7
16. Vgl. SCHNIEDERS, R.: Die Beseitigung der Disparität. Deutsche Bauernkorrespondenz 21 (1968), 61 ff.
17. Struktur und Investitionspolitik – Soziale Sicherung und geistige Förderung der Landwirte. Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim BML vom 29./30. 10. 1965. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 124. Hiltrup/Westf.
18. TOCQUEVILLE, A. de: Oeuvres complètes, Tome I. De la démocratie en Amérique, Vol 1, p. 194; Vol 2, p. 122. Paris 1951
19. S. a. WEINSCHENK, G. und G. SCHMITT: Die Beschränkung des landwirtschaftlichen Angebots durch Verwaltungsmaßnahmen. Hausmitteilungen über Landwirtschaft, EWG-Kommission, 9. Jan. 1966 (vervielf.). TRAUlsen/SÖNKE: Die Überproduktion als agrarpolitisches Problem. Hamburg und Berlin 1967
20. WEINSCHENK, G. und K. MEINHOLD: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten erstellt im Auftrage des Wirtschaftsrates der CDU
21. WITTKÄMPER, G. W.: Grundgesetz und Interessenverbände. S. 32. Köln und Opladen 1963