

Der verwaltete Bauer: Agrarmärkte und Agrarpolitik seit 1945

1. Interessenvertretung: Der Deutsche Bauernverband [DBV] (HEINZE 1992)

a. Entstehung und Struktur. Nach dem 2. WK generell keine Rückkehr zur Struktur von Richtungs-Verbänden wie in Kaiserreich u. Weimarer Republik, sondern Bildung von Einheitsverbänden (auch Gewerkschaften). In Landwirtschaft Erleichterung durch Wegfallen des ostelbischen Großgrundbesitzes. Nach 1945 bald Bestrebungen zum Zusammenschluss von Bauernverbänden auf Landesebene, treibende Rolle von Bauernvereinen. 1948 Gründung des DBV als Dachverband mit föderaler Struktur: 15 Landesverbände, 22 Fachverbände (v. a. Branchenverbände), Jugend- u. Frauenorganisationen. Großbäuerliche Interessen dominierten u. dominieren die Verbandsarbeit.

b. Erfolgreicher Alleinvertretungsanspruch. In den 1950er u. 1960er J. vertrat der DBV seine Anliegen sehr erfolgreich, nicht zuletzt indem er mit Entzug politischer Unterstützung u. Protesten drohen konnte. Basis: (1) *Sehr hoher Organisationsgrad*, im Norden gegen 100%, im Süden um 80% (größere Häufigkeit nebenberuflicher Landwirte). Trotz geringer Mitwirkung u. oft geringer Zufriedenheit der Mitglieder mit Verbandsspitze in Krisen kaum Austrittswellen (z. B. 2. H. 1960er J. Mobilisierung der Landwirte im Nebenberuf, 1980er J. AG bäuerliche Landwirtschaft / Agraropposition, zunächst gegen Subventionsabbau). Wichtiger Grund: (2) *Selektive Anreize*: Zahlreiche Beratungs- u. Unterstützungsangebote der regionalen Verbände; Verknüpfung mit Genossenschaftswesen. — (3) *Enge personelle Vernetzung* u. a. mit öffentlich-rechtlichen Landwirtschaftskammern, Parteipolitik (v. a. CDU/CSU) u. Ministerien.

c. Die in den 1950er und 1960er Jahren vertretene Ideologie. (1) *Mittelstandsideologie*: Bauern sind Besitzende und Selbständige. Sie stellen (im Kontext des Kalten Kriegs) ein Bollwerk gegen den Bolschewismus dar. — (2) *Beitrag zur Sicherheit* durch Erreichen eines hohen Selbstversorgungsgrads.

2. Keine soziale Marktwirtschaft: Agrarpolitik in der BRD in den 1950er J. (KLUGE 1989)

a. Ausgangssituation Ende 1940er Jahre. Die Währungsreform vom Juni 1948 wurde durch eine Marktliberalisierung (Ende der Warenbewirtschaftung u. Preisfestsetzung) zunächst von industriellen Konsumgütern begleitet, die sukzessive auf weitere Warengruppen ausgedehnt wurde. Grundnahrungsmittel blieben davon ausgeschlossen. Gründe für die Fortführung der Zwangsbewirtschaftung: im Herbst 1949 Abwertung der DM (→Inflationsgefahr durch Verteuerung der Importe); geringe staatliche Vorräte. Allerdings bis 1950 Aufgabe der Rationierung u. Anhebung der Preise in Richtung eines kostendeckenden Niveaus, z. T. verbunden mit Preissubventionen (zugunsten der Konsument*innen).

b. Aufbau des Marktordnungssystems. 1950/51 Verabschiedung von Gesetzen für die Marktordnung von Getreide, Zucker, Fetten u. Fleisch (ca. 80% der inländischen Agrarproduktion) mit jährlicher Festsetzung von Preisen u. Importmengen. Ab 1952 erste Preisstützungsmaßnahmen zugunsten des Getreidebaus, ab 1955 Subventionierung der Milchproduktion. Bis späte 1950er J. Verbesserung der relativen Preise zwischen Agrargütern u. Industriegütern.

c. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955. Weitgehend deklaratorischer Natur; Verpflichtung der Bundesregierung zur jährlichen Vorlage eines Berichts über die Landwirtschaft (grüner Bericht, ab 1971 Agrarbericht). Durch die Agrarpolitik solle »die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an diejenige vergleichbarer Gruppen angeglichen werden«. Hintergrund ist durch DLV v. a. in den frühen 1950er J. erhobene Paritätsforderung. Wieweit die starke Zunahme der Subventionierung der deutschen Landwirtschaft ab den späten 1950er J. (s. u.) auf das Gesetz zurück geht, ist unklar.

3. Aufbau und Folgen der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik (GAP) (KNUDSON 2009, PATEL 2009, *Journal of European Integration History* 2/2010 [Sonderheft zur GAP])

a. Agrarpolitische Ziele der EWG. In § 39 u. 40 des Gründungsvertrags (Römer Verträge 1957) wurde eine GAP definiert mit den Hauptzielen: (1) Steigerung der Produktivität durch Förderung der Rationalisierung, des technischen Fortschritts, Rationalisierung, Optimierung des Einsatzes von Produktionsfaktoren; (2) Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung; (3) Stabilisierung der Märkte; (4) Versorgungssicherheit; (5) angemessene Verbraucherpreise. Zu deren Verwirklichung wurde in der Folge eine europ. Marktordnung für Agrargüter aufgebaut. GAP u. innerer Zollabbau (auch) für Industriegüter stellten die beiden ersten Integrationschritte der EWG (nach der Montanunion, 1951) dar.

b. Grundsätzlicher Exkurs. Wirtschaftswunder u. Wiederaufbau der Weltwirtschaft im 3. V. 20. Jh. wirkten sich zuungunsten eines Großteils der europ. Landwirtschaft aus: Getreide u. Fleisch können anderswo auf der Erde effizienter produziert werden; die starke Zunahme der (Arbeits-)Produktivität in der Industrie entzog der Landwirtschaft Ressourcen. Ohne Regulierung folgt daraus ein weitgehendes Verschwinden des Agrarsektors. Die Erhaltung einer diversifizierten Landwirtschaft kann mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen motiviert werden: (1) Beitrag zur Ernährungssicherheit bei gravierenden Störungen des Außenhandels; (2) Landschaftspflege. Zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft können diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen vergütet werden entweder: (1) durch eine *Marktsteuerung*, die das Einkommen der Landwirte erhöht: Zollschutz, Preisregulierung, Subventionierung der Produktion. Soweit eine derartige Politik Anreize zur Erhöhung der Produktion schafft, ist sie schwer steuerbar u. kann ökologische Folgekosten verursachen. (2) ... durch *direkte Transfers*, die das Einkommen der Landwirte weitgehend unabhängig von ihrer Produktionsleistung stützt. Variante (1) wurde von der BRD u. von der GAP bis in die 1980er J. verfolgt; Variante (2) wurde früh von GB implementiert u. ist Ziel der MacSharry-Reform der EU seit 1992.

c. Aufbau der GAP. 1959 Entwurf der Kommission, 1962–1964 zähe Verhandlungen, v. a. gegen Widerstand der BRD, Implementierung weitgehend auf der Basis des Kommissionsentwurfs 1967. In den Verhandlungen standen die Interessen der effizienten bzw. über Produktionsreserven verfügenden Tiefpreisländer (F, NL), die auf wachsende Agrarexporte hofften u. der Hochpreisländer (D, sekundär I) gegenüber. Dem DBV gelang über s Einfluss auf die Bundesregierung eine längere Blockade der Verhandlung. Nicht

zuletzt Erhards Ziel, im Interesse der dt. Exportwirtschaft die GATT-Runde (General Agreement on Tariffs and Trade; Vorgängerinstitution der WTO) 1964–67 zu erleichtern, trug zur Aufweichung der dt. Position bei. Zwar wurde der deutschen Position entgegen gekommen, doch senkte sich das Agrarpreisniveau in der BRD 1967 um rd. 10%. Zur Bewältigung der Anpassungskosten erhielten die Hochpreisländer aus dem ab 1962/3 aufgebauten Agrarfonds (Finanzierung aus nationalen Beiträgen, Zöllen, Abschöpfungen) befristet Ausgleichszahlungen.

d. Regulierungsmechanismus. Die Marktpolitik der EWG bildete sich v. a. über die Marktordnung für Weichweizen 1962–1964 heraus. Konzepte: *Richtpreis*: Von Kommission anvisiertes Preisniveau im Hauptzufuhrgebiet (Weizen: Duisburg); *Schwellenpreis*: Davon abgeleiteter Preis im nächsten Einfuhrort (Rotterdam); die Differenz zwischen Schwellenpreis u. *Weltmarktpreis* (meist tiefer) wird bei Importen *abgeschöpft*, d.h. der Schwellenpreis ist der Einfuhr- u. Ausfuhrpreis (bei Ausfuhr wird die Differenz zum Weltmarktpreis *vergütet*); *Interventionspreis*: Preis, zu dem die staatl. Interventionsstellen zum Aufkauf eines Produkts verpflichtet sind. Der Grundinterventionspreis berechnet sich als Differenz zwischen Richtpreis u. mittleren Transportkosten u. sinkt mit zunehmender Ferne von Verbraucher- bzw. Nähe zu Produktionsregionen. Bis 1984 wurden Richtpreise leicht erhöht u. lagen unterschiedlich stark über dem Weltmarktpreis.

e. Folgen. Das Niveau der Protektion des Agrarsektors (gemessen als [Produktion zu Inlandpreisen + direkte Unterstützung] / Produktion zu Weltmarktpreisen) nahm von ca. 1,3 bei Gründung der EWG auf knapp 2 in der ersten Hälfte der 1980er J. zu Lasten außereuropäischer Produzenten v. a. in der Dritten Welt zu. Agrarfragen wurden in der GATT-Runde 1964–67 ausgeklammert u. stellen seither ein Hauptproblem internat. Handelspolitik dar. Produktionswachstum (vgl. 18.12.19) bei Preisen über dem Weltmarkt u. stagnierendem Konsum schuf das Erfordernis der Vermarktung von Überschüssen zu hohen Kosten; in den 1970er u. 1980er J. wurden 90% u. mehr des Gemeinschaftshaushalts dafür beansprucht. Gleichzeitig entwickelten sich ab Mitte der 1970er Jahre die landwirtschaftlichen Einkommen langsamer als die Industrielöhne.

f. Reformansätze. (1) *Im Rahmen des existierenden Regimes* in den 1980er J.: Reduktion der Interventionspreise; Kontingentierungen; Stilllegungsprämien. Der Anteil der über Transfers geleistete Subventionierung stieg seit den frühen 1980er J. — (2) *Wandel des Steuerungsansatzes mit der MacSharry-Reform* ab 1992: Weiterer, aber eher langsamerer Anstieg der über Transfers geleisteten Subventionierung.

3. Sozialstaat und Agrarsozialpolitik in der BRD

a. Sozialstaat. Zielt jenseits staatsbürgerlicher Teilhabe auf eine soz. Integration der Ges. Entsteht seit 1880er J. (Bismarck). Zwei Arten der Sicherung der materiellen Existenz der BürgerInnen: (1) *Obligatorische Sozialversicherung. Versicherung gegen elementare Lebensrisiken*: Alter/Arbeitsunfähigkeit, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit. (2) *Problembezogene Fürsorge/Strukturpolitik*: Zur Sicherung von Grundbedürfnissen stellt der Staat öffentliche Güter zur Verfügung: Bildung, Gesundheit, Wohnen, etc. u. unterstützt Gruppen mit spezifischen Bedürfnissen.

b. Die spezielle Situation der Agrarsozialpolitik in der BRD. Mit dem Aufbau der GAP verlor die Bundesregierung die Möglichkeit zur Steuerung der landwirtschaftlichen Einkommen über Preispolitik. Der Ausbau von Sozialversicherungen für Landwirte u. hoher staatlicher Finanzierungsanteil daran wirkte deshalb als Kompensation des Einkommensfalls unter das Paritätseinkommen (v. a. ab 2. H. 1970er J.).

c. Landwirtschaftliche Sozialversicherung (SCHEELE 1990). (1) *Landwirtschaftliche Altershilfe* (LAH). 1957 geschaffen: Einheitliche Beiträge u. Leistungen. Voraussetzungen zum Leistungsbezug: 65j., 15 Jahre Beiträge geleistet, Hofabgabe. Hofabgabe wurde als strukturpolitisches Element gesehen; wichtiges Argument, um LAH dem DBV akzeptabel zu machen u. Bundesmittel einzusetzen: Als Anlauffinanzierung wurden 45% der Ausgaben durch Staat finanziert. Im Gefolge der absehbaren Getreidepreissenkungen 1964 wurde insbes. vom DBV die Bundesfinanzierung der LAH als Ausgleichsmittel gesehen u. eingefordert. 1965 Ausweitung von Leistungsumfang u. -höhe bei geringer Erhöhung der Beiträge, ebenso 1972. 1973 Übergang zu laufender Anpassung der Leistungen (analog Rentenversicherung). Der Staatsanteil an der Finanzierung stieg auf 75–80%. Seit 2. H. 1970er J. zielten Reformbestrebungen (Agrarökonomie, SPD) auf Annäherung an die allgemeine Rentenversicherung (Kritik an Hofabgabeklausel, an Argument eines relativ schlechteren Verhältnisses zwischen Beitragszahlern u. Leistungsberechtigten) sowie auf gestaffelte Beiträge zwecks Entlastung des Bundeshaushalts (»innerlandwirtschaftliche Solidarität«), dem sich DBV mit Verweis auf agrarpolitische Bedeutung der LAH widersetzte. 1985 wurden durch Erhöhung der Bundesmittel nach Einkommen gestaffelte Beihilfen für einkommensschwächere Betriebe eingeführt (geringfügige Umverteilung); 1986 wurden diese im Zeichen von Agrarpreissenkungen der EG mit zusätzlichen Bundesmitteln weiter erhöht.

(2) *Landwirtschaftliche Krankenversicherung.* In 1950er/1960er J. Landkrankenkassen, in denen LandarbeiterInnen obligatorisch, Unternehmer/Bauern freiwillig versichert sind. 1972 obligator. Krankenversicherung mit Bundeszuschuss für Versicherung der Altenteiler. — (3) *Landwirtschaftliche Unfallversicherung.* Einführung 1939. Ab 1963 einkommenspolitisch motivierte Bundeszuschüsse, Mitte 1960er J. 50% der Finanzierung.

Zitierte Literatur

- HEINZE, Rolf G.: *Die Verbandspolitik zwischen Partikularinteresse und Gemeinwohl: der Deutsche Bauernverband* (Gütersloh: Bertelsmann, 1992).
- KLUGE, Ulrich: *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, 2 Bde. (Hamburg: Parey, 1989).
- KNUDSON, Ann-Christina L.: *Farmers on welfare: the making of Europe's Common Agricultural Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2009).
- PATEL, Kiran Klaus: *Europäisierung wider Willen: die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955–1973* (München: Oldenbourg, 2009).
- SCHEELE, Martin: *Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der BRD* (Kiel: Vauk, 1990).