

# Wie weiter mit der Landwirtschaft?

Udo Herrmannstorfer

**Vorbemerkung** (Christoph Strawe): Der folgende Aufsatz wurde zuerst veröffentlicht im Rundbrief Dreigliederung des sozialen Organismus, Nr. 4, Dezember 1994, wenig später dann auch in der Zeitschrift „Die Drei“. Im gleichen Jahr war der Vertrag über die Errichtung der Welthandelsorganisation WTO abgeschlossen worden, am 1. Januar 1995 erfolgte deren Gründung. Die WTO war angetreten, auch die Agrarmärkte in die Liberalisierung des Welthandels einzubeziehen. Heute, 8 Jahre später, steckt die Agrarpolitik der WTO in der Krise: die fünfte Ministerkonferenz in Cancún/Mexiko ist nicht zuletzt an den Fragen der Agrarpolitik gescheitert. Diese Situation müsste zur Neubesinnung über die gesellschaftlichen Lebensbedingungen der Landwirtschaft führen. Nur aus solcher Besinnung heraus wird es möglich sein, sinnvolle Lösungen für die virulenten Probleme und Konflikte zu finden. Hierzu bietet der Text wichtige Grundlagen, ja die Weitsichtigkeit der damaligen Überlegungen ist heute wohl noch deutlicher zu erkennen. Die Neuveröffentlichung (Oktober 2003) soll den Text - der hierfür geringfügig redaktionell überarbeitet wurde - als Arbeitsmaterial für die gegenwärtige Auseinandersetzung um die Landwirtschaft verfügbar machen.

*Die Landwirtschaft ist seit langem ein Sorgenkind der gesellschaftlichen Entwicklung. Mit immer neuen Regulierungen und wachsendem Finanzaufwand muss sie künstlich am Leben gehalten werden, aus dem sie die anderen Wirtschaftskräfte ansonsten herausdrängen würden. Mit dem Wirksamwerden der neuen Welthandelsorganisation (WTO) am 1. Januar 1995 steht eine gravierende Veränderung ins Haus. In welche Richtung sollen und können die Weichen für die Zukunft gestellt werden?*

## Das Unbehagen an der Landwirtschaftspolitik

Unser Verhältnis zur Landwirtschaft hat sich radikal verändert. Bis vor einigen Jahrhunderten war sie nicht nur die berufliche Haupt- und Lebensbeschäftigung der meisten Menschen, sondern gleichzeitig auch Grundlage der Volkskulturen. Ohne die Beziehung zum jeweiligen Land lassen sich keine Kulturen verstehen. Dies gilt auch für unsere heutiges eher als „Nicht-Beziehung“ zu charakterisierendes Verhältnis zu ihr. Die Landwirtschaft ist in die Position eines wirtschaftlich-sozialen Rand- bzw. Restbereichs geraten, der nur noch 2-5 % der Beschäftigten und der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung umfasst.

War Landwirtschaftspolitik bisher eher eine nationale Angelegenheit, die verschiedene Lösungswege zuließ, so bringt die Internationalisierung der Wirtschaftsverhältnisse einen immer stärkeren Zwang zu einer weltweit einheitlichen Landwirtschaftspolitik.

Ein wesentlicher Schritt dazu war das Zusammenwachsen der Länder der Europäischen Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Markt. Der vorläufig letzte Schritt erfolgte im Rahmen der GATT-Verhandlungen. Die sogenannte Uruguay-Runde wurde nach 7 Jahren mit der Wirksamkeit zum 1. 1. 95 abgeschlossen, wobei ein Hauptproblem gerade die Rolle der Landwirtschaft war. Gleichzeitig wurde aus dem relativ lockeren GATT-Vertrag (Allgemeines Zoll- und Freihandelsabkommen) eine feste internationale Organisation, die WTO (Welt-Handels-Organisation). Je einheitlicher die Agrarpolitik, um so

schwieriger aber sind eventuell notwendige Korrekturen. Um so wichtiger wird es daher auch, sich sowohl über das angestrebte als auch über das anzustrebende Ziel klar zu werden. Die Tatsache, dass „man“ etwas weltweit so macht, sagt über die Qualität der Handlungen noch gar nichts aus, sondern charakterisiert eben nur, dass sich eine bestimmte Denkweise weltweit verbreitet hat.

## Sonderstatus Landwirtschaft

Entgegen der allgemeinen Tendenz des 1947 abgeschlossenen Weltfreihandelsabkommens GATT wurde die Landwirtschaft nicht in den Freihandel entlassen, sondern in allen Ländern mehr oder weniger staatlich geschützt und daher auch zunehmend staatlich beeinflusst. Trotz des riesigen administrativen und finanziellen Aufwandes ist das Ergebnis für die meisten Beteiligten unbefriedigend, ja deprimierend. Je mehr man sich anstrenge, den Agrarmarkt zu regeln, um so weiter verstrickte man sich in eine immer teurere staatliche Landwirtschaftsbürokratie. Die Reform der Landwirtschaft steht deshalb auf der Dringlichkeitsliste politischer Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft seit vielen Jahren ganz weit oben, vor allem, weil die Art der bisherigen Landwirtschaftspolitik den größten Teil der Finanzmittel der EG verbraucht und für andere Vorhaben keinen Spielraum mehr lässt. Trotzdem: Zu einer wirklich durchgreifenden Reform kam es bisher nicht.

Erst das in der Uruguay-Runde des GATT im Zusammenhang mit der WTO-Gründung vereinbarte Abkommen über Landwirtschaft (Agreement on Agriculture<sup>1</sup>) bringt eine kräftige freiwillig-unfreiwillige Bewegung in die Verhältnisse. Die Frage ist nur, ob in die richtige Richtung.

Für viele Menschen - vor allem Städter - sind die Bauern selbst an der Situation schuld. Das hartnäckige Kleben an der Scholle, das ständige Jammern (wo

<sup>1</sup> Im Internet zu finden unter [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf). Die Texte der weiteren WTO- und GATT-Vereinbarungen siehe [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)

doch jeder weiß, dass in der Scheune ein Mercedes steht), verbunden mit der Forderung nach höheren Preisen, die ständige Beanspruchung einer subventionierten Sonderrolle, die Erpressung der Politiker mit der Drohung der Abwahl - all das hat zwar einer abnehmenden Zahl von Landwirten das wirtschaftliche Überleben gesichert, sie bei den Städtern aber nicht beliebt gemacht. Und jeder Subventionsbetrug-Skandal bekräftigt diese Meinung aufs neue. Und hätte nicht auch die übertriebene Rücksichtnahme auf die Landwirtschaft die neuen WTO -Regelungen in bezug auf Dienstleistungen und den Schutz des geistigen Eigentums, die für die Zukunftssicherung unserer Industrie und Geldwirtschaft so wichtig sind, beinahe verhindert?

Für andere ist der Staat der Hauptschuldige. Statt die Marktkräfte spielen zu lassen, hat der Staat dem Markt bestimmte Ergebnisse aufzwingen wollen: Produktionsförderung zur Sicherung der Selbstversorgung des Landes mit Nahrungsmitteln auch in Krisenzeiten; sozial erschwingliche und daher niedrige Preise für Nahrungsmittel; Garantie existenzsichernder Einkommen der Landwirte; Erhalt des Bauerntums und der Landwirtschaft als Lebens- und Kulturgrundlage usw. Es hätte von vornherein ersichtlich sein können: Wer all diese Ergebnisse garantieren möchte, der muss auch in das Marktgeschehen bestimmend eingreifen. Preisfestlegungen z. B. führen notgedrungen zu Abnahme- oder Verwertungs garantien oder zu Mengenkontingenten. Aus der Landwirtschaft ist dadurch längst ein Staatsregie-Betrieb geworden, dessen Angestellte die Bauern sind, auch wenn sie öffentlich noch als Selbständige oder Unternehmer bezeichnet werden.

### **Neue Tendenzen der Landwirtschaftspolitik - Freier Weltmarkt für Agrarprodukte**

Das WTO-Agrarabkommen sieht den schrittweisen Abbau nationaler Protektion und Subventionen vor mit dem längerfristigen Ziel eines möglichst ungehinderten freien Weltmarktes für Agrarprodukte. Dieser radikal-liberale Lösungsansatz geht von der Erfahrung aus, dass man auf die Dauer gegen Marktkräfte administrativ nicht ankommt. Nur in einem freien Markt können diese Kräfte selbstregulierend wirken. Solch ein offener Weltmarkt für Agrarprodukte, deren Preise gegenwärtig weit unter den EG-Preisen liegen, wird mit Sicherheit einen scharf selektionierenden Wettbewerb auslösen, dem alle unwirtschaftlichen Produzenten wie man meint bedauerlicherweise, aber zu Recht weichen müssen. Die Landwirtschaft ist nicht die erste und wird auch nicht die letzte Branche sein, die eine solche Entwicklung durchmachen würde. Das Hängen an der eigenen Landwirtschaft sei deshalb eine zwar verständliche, aber unsinnige und teure Sentimentalität.

Wenn auch viele landwirtschaftliche Betriebe dadurch aufgeben müssen, im Gegenzug zur unbeschränkten Öffnung der Märkte werden jedoch alle Agrarprodukte durch den sehr niedrigen Weltmarktpreis für den Konsumenten erheblich billiger. Auf diese Weise werde dem sozialen Billigkeitsgebot der Landwirtschaftspolitik wesentlich sachgerechter entsprochen als durch heruntersubventionierte Preise.

Die durch die Verbilligung verstärkte Kaufkraft der Konsumenten - zusammen mit den vermuteten Beschäftigungseffekten aus den anderen Teilabkommen der WTO - sollen außerdem mehr neue Arbeitsplätze schaffen, als in der Landwirtschaft verloren gehen. Gleichzeitig werden anderen Ländern, vor allem aus der Dritten Welt, Chancen eingeräumt, bei uns mehr Agrarprodukte zu verkaufen. Dies auch, um im Gegenzug die eigenen Exportchancen auf anderen Feldern zu erhalten.

Alles in allem werden wir von dieser Entwicklung profitieren - so die Vertreter dieser Auffassung, die sich in den GATT-Verhandlungen weitgehend durchgesetzt haben.

### **Intensivierung der Landwirtschaft**

Für die EU heißt dies nicht unbedingte Preisgabe der Landwirtschaft: Der Teil der Landwirtschaft, der mit diesen Bedingungen mithalten kann, hat unter weltweit freien Marktbedingungen Überlebenschancen.

Man ist jedoch nicht bereit, diese Entwicklung kampflos hinzunehmen. Da niedrigere Lohnkosten (noch) nicht zu realisieren sind, d.h. der Lohn eine relativ konstante Größe bildet, müssen jene Entwicklungen gefördert werden, die mit Know-how- und Kapitaleinsatz die Produktivität der Arbeit verbessern: erhebliche Flächenvergrößerung der Betriebe (die Anzahl der Betriebe muss und wird daher nach wie vor zurückgehen), weitere technische Rationalisierung (z. B. Vollautomatisierung von Stallarbeit), verarbeitungsgerechte Züchtungen (gleichmäßig reife Tomaten mit strapazierfähiger Schale, stroharme Getreide usw.), ertragssteigernde Züchtungen (z. B. Steigerung der Milchleistung je Kuh), wirksamerer Pflanzenschutz zur Vermeidung von Ernteausfall, bessere Lagerhaltung usw.

Die landwirtschaftspolitische EU-Antwort auf die neuen WTO-Regelungen ist also nicht die Abgabe von Weltmarktanteilen, sondern die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft durch Intensivierung und Konzentration. Der Verlust an Betrieben und Beschäftigten muss zwar sozial abgefedert, darf aber nicht verhindert werden.

### **Extensivierung der Landwirtschaft**

Noch ist nicht abzusehen, wie viel Landwirtschaft überleben wird. Es sieht jedoch so aus, dass bei fortschreitender Intensivierung nicht mehr die gesamte zur Verfügung stehende Landwirtschaftsfläche gebraucht wird, soll die EU nicht an Agrarprodukten ersticken. Deshalb sind Maßnahmen zur Produktionsmengenbegrenzung ein zweiter Handlungsschwerpunkt europäischer Landwirtschaftspolitik. Nach den schlechten Erfahrungen mit früheren Preis- und Kontingent-Interventionen und nachdem diese ja in Zukunft auch verboten sind bzw. abgebaut werden, müssen die Maßnahmen direkt bei der Entstehung der Produktion einsetzen. Bei den Flächenstilllegungsprogrammen werden nicht mehr die Nutzung und ihre Folgen subventioniert, sondern die Nicht-Nutzung. Solche Maßnahmen der Produktionsmengenreduktion sind auch im WTO-Abkommen ausdrücklich erlaubt.

Die Extensivierung der Landwirtschaft soll die nicht benötigten Landwirtschaftsflächen stilllegen helfen. Die Gefahr ist aber übergroß, dass damit der

Intensivierung der verbleibenden Flächen nur um so mehr Raum gegeben wird.

In diesem Zusammenhang wird auch die biologische Landwirtschaft anerkannt. Nicht ihre Lebensmittelqualität, nicht einmal ihre ökologische Qualität, sondern ihr Extensivierungsbeitrag aufgrund geringerer Produktionsmengen macht sie auch der gegenwärtigen Landwirtschaftspolitik gegenüber förderwürdig.

### Der Bauer als Selbstvermarkter

Im Vorgriff auf die neuen WTO-Regeln (und angesichts leerer öffentlicher Kassen) stehen alle Staaten vor der Aufgabe, die Landwirtschaft schrittweise auf ein niedrigeres Preisniveau vorzubereiten, ohne einen politischen Aufstand der Bauern auszulösen. Kann man das bäuerliche Einkommen erhöhen, ohne gleichzeitig die Preise anzuheben (Inflationsgefahr!) und ohne dass gleich wiederum mehr Produktion entsteht (Subventionsbedarf)?

Einen Ausweg aus dieser ungemütlichen Situation hat man darin gefunden, den Bauern die Selbstvermarktung ihrer Produkte zu empfehlen. Selbst wenn der Endpreis wegen der weltweiten Konkurrenz absinkt, kann der selbstvermarktende Bauer mit der Spanne, die bisher der Handel „verdient“ hat, das bäuerliche Einkommen erheblich verbessern. Dabei nützt man geschickt die Tatsache aus, dass Bauern sowieso den Handel verdächtigen, an den landwirtschaftlichen Produkten mehr zu verdienen als sie selbst. Wenn man dem Handel diese Möglichkeit aus den Händen nähme, dann käme man selbst in den Genuss dieser Gewinne, und das ohne jede öffentliche Subvention. Deshalb ist der Selbstvermarktungsgedanke auch bei den Landwirtschaftspolitikern gegenwärtig so beliebt, obwohl er eigentlich ein Verstoß gegen die kostensparende Arbeitsteilung ist.

Allerdings wird dabei von den beteiligten Bauern meist übersehen, dass dieses Einkommen erst durch die Arbeit des Vertriebes verdient werden muss! Der Bauer bekommt also für seine Produkte keinen höheren Preis. Der Handel wird durch die Selbstvermarktung nicht abgeschafft, sondern der Bauer wird selbst zum Händler. Das produktionsorientierte Einkommen wird durch ein handelsorientiertes ergänzt.

Bereits hier wird deutlich, dass dieser Weg der Selbstvermarktung das Grundproblem der Landwirtschaft in bezug auf Mengen und Preise nicht beseitigt, sondern nur aufschiebende Wirkung hat. Durch die Direktvermarktung wird nicht *mehr* verkauft, sondern nur auf anderen Wegen. Auch die Absatzsicherung wird tendenziell nicht besser. Die ersten Bauern stoßen in Marktlücken, in die jedoch alle anderen nachrücken müssen, wollen sie nicht verlieren oder aufgeben. Über kurz oder lang treten damit die gleichen Konkurrenz- und Preisprobleme auf, die auch heute schon vorhanden sind. Dass die Direktvermarktung volkswirtschaftlich teurer ist als hauptberuflicher Handel wird nur deshalb nicht sichtbar, weil der Bauer seine Vermarktungsarbeitszeit nicht tatsächlich berechnet.

Die bisherige Erfahrung zeigt im übrigen, dass die Selbstvermarkter eine Tendenz entfalten, sich zu richtigen Handelsbetrieben auszubauen! Längst wer-

den auch eigene Produkte in weiter entlegene Regionen „exportiert“, und man vermarktet immer mehr Produkte, die man selbst dazugekauft hat. Wesentliche Teile der Selbstvermarktungsidee werden sich so als Sackgasse der Landwirtschaftspolitik erweisen.

### Direktzahlungen statt Markteingriffe

Einzelne Elemente der bisherigen Subventionen hatten schon den Charakter von Einkommensdirektzahlungen. Eine Flächenstilllegungsprämie z. B. ist eine Honorierung einer Nichtleistung und daher eine direkte Einkommenszahlung. Auch Kleinbauernverbände und Kreise der biologischen Landwirtschaft fordern die Einkommenssicherung in Form von Direktzahlungen, wobei die Diskussion nur um die Bedingungen der Gewährung ging, z. B. Bindung an bestimmte biologische Bewirtschaftungsformen usw. Dies alles wurde bisher sehr zögerlich entwickelt.

Nun hat sich eine neue Situation ergeben. Der GATT-Abschluss wird zu einem wesentlichen Preisverfall in unseren Ländern führen. Auch wenn man in Brüssel die damit notwendige Schrumpfung der Landwirtschaftsbetriebe nicht ungern sieht, wird man nicht umhin können, dieses Vorgehen abzufedern. Das Mittel dazu sind die Direktzahlungen, die wohl in Form von DM/ha ausgerichtet werden. Sie sollen die Existenz der bäuerlichen Betriebe sichern, auch wenn die Marktpreise dazu nicht ausreichen. Damit kann man alle preis- und mengenstützenden Maßnahmen endlich abbauen (evtl. auch hinterher die Direktzahlungen?).

Für die Landwirtschaftspolitik rechnet man dadurch mit einer wesentlich geringeren Finanzbelastung als vorher. Die bisherige Politik der garantierten Absatzpreise und -mengen und der danach folgenden Einlagerung und Überschussvermarktung sind wesentlich teurer und erhöhen außerdem das Einkommen der Bauern nicht, schaffen also trotz enormer Kosten nur frustrierte Bauern. Direktzahlungen dagegen fließen direkt in das Portemonnaie der Landwirte.

Der zweite Gesichtspunkt ist derjenige, dass im GATT-Abkommen Markteingriffe eingefroren und Stück für Stück abgebaut werden müssen. In der sogenannten „Green box“ sind bestimmte Maßnahmen jedoch erlaubt worden. Dazu gehören die Direktzahlungen. (Die Argumentation ist dort die zulässige Abgeltung der Landschaftspflege, wie sie Landwirte betreiben.) Sie sind wirtschaftspolitisch der einzige Ausweg, wenn man die Grenzen öffnen und dabei die Bauern existentiell nicht fallen lassen will. Mit dieser Vereinbarung werden praktisch alle Landwirtschaften in diese Entwicklungsrichtung gezwungen, vorausgesetzt man kann sich diese Zahlungen leisten.

### Direktzahlungen - Abgeltung der Landschaftspflege?

Die Hauptbegründung, die gegenwärtig für die Direktzahlungen genannt wird und die ihnen einen Platz in der „green box“ der WTO gesichert hat, ist die Bezahlung der landschaftspflegerischen Tätigkeit der Landwirte. Sie wurde bisher gewissermaßen übersehen und nicht bezahlt. Wenn nun die Produkt-Preise

die bäuerliche Existenz nicht mehr sichern, so müsse diese Tätigkeit zusätzlich honoriert werden. - Diese Argumentation von der Landschaftspflege durch die Bauern wäre in dieser Form zunächst nur für landschaftsschonende und -fördernde Betriebe richtig. Denn ansonsten ist ja die Intensivlandwirtschaft paradoxerweise einer der größten Umweltverschmutzer unserer Gesellschaft geworden, den man eher mit Ökosteuern belegen müsste, statt ihn zu fördern.

Dennoch ist schon der Ausgangspunkt der Argumentation problematisch. Man trennt argumentativ-künstlich zwei Dinge, die in Wahrheit nur als eines auftreten dürfen. Landwirtschaft, die nicht gleichzeitig auch landschaftserhaltend und naturbelebend wirkt, ist keine moderne Landwirtschaft. Beides von Anfang an zusammenzuhalten, kann das alleinige Ziel der Bestrebungen sein. Das hieße aber, dass die Preise für landwirtschaftliche Produkte auch eine solche Landwirtschaft ermöglichen müssen. Außerdem könnte man ja sonst bei allen anderen Berufen auch die Leistung und den Nutzen für die Menschheit trennen und beide getrennt honorieren. Die Krankenpflegerin bekäme dann einen Lohn für ihre Pflege-Tätigkeiten und eine Direktzahlung für ihren Beitrag zur Gesundheit des Patienten.

### Auswirkungen von Direktzahlungen

Schließlich lohnt sich noch ein Blick auf die wahrscheinlichen Folgen eines solchen dualistischen Denkens:

- Nur wenige Länder werden sich größere Direktzahlungen und damit eine ökologisch wirksame Landwirtschaft leisten können. In allen anderen Ländern werden die niedrigen Preise einer Intensivlandwirtschaft den ökologischen Landbau verhindern. Dies steht im krassen Widerspruch zu den häufig vertretenen Meinung, Ökoverhalten müsse jeweils weltweit gelten, um wirksam zu sein.

- Die Existenz der Landwirtschaft wird noch mehr als bisher von politischen Vorgängen statt vom Konsumentenverhalten abhängig. Der politische Wille aber ist wankelmütig, vor allem, wenn leere Kassen drohen.

- Gesichert durch die Direktzahlungen, werden die Produktpreise noch tiefer gedrückt, da sie ja nicht mehr existenzsichernd sein müssen. Der Wettbewerb wird noch wesentlich ungleicher und schärfer als bisher und wird zu noch intensiverer Landwirtschaft z. B. im gentechnischen Bereich führen.

- Die niedrigen Preise vertiefen beim Konsumenten die falschen Wertempfindungen, indem Preise auftreten, die der Produktionswirklichkeit absolut nicht entsprechen. Diese Verfälschung wird sich durch alle anderen Preisverhältnisse fortsetzen, da Preise der Vergleichbarkeit unterliegen. Je falscher die Preise werden, um so weniger kann auf den Konsumenten als bewussten Faktor der Marktgestaltung gerechnet werden.

*Deshalb kann das eigentliche Ziel nur sein, existenzermöglichende Preise für landwirtschaftliche Produkte zu erzielen.*

Es ist durchaus verständlich, wenn jemand in der Not Einkommenshilfen z. B. in Form von Direktzahlungen akzeptiert, die ihm geboten werden. Die Sym-

ptome der Krankheit werden damit zwar für den einzelnen gelindert, die gesamtgesellschaftliche Krankheit selbst aber nicht geheilt. Die Gefahr besteht, dass die Not zur Tugend und die Symptombehandlung zu Heilung verklärt werden. Nicht zuletzt mit dem Hinweis, es würde ja angesichts des internationalen Trenddrucks gar nichts anderes übrigbleiben, - und der Spatz in der Hand sei immerhin besser als die Taube auf dem Dach.

### Perspektiven für die Landwirtschaft

Die neuen GATT-Verträge tragen eindeutig die Handschrift der Befürworter freier Marktwirtschaft: Die zukünftigen regional-nationalen Agrarmärkte sollen frei von Zugangshindernissen sein, damit sich weltweit das jeweils preisgünstigste Angebot durchsetzen kann. Dies bedeutet langfristig das beabsichtigte Ende bisheriger nationaler Landwirtschaftsschutzpolitik. Der daraus folgende drastische Um- und Abbau innerhalb der Landwirtschaft, vor allem der europäischen, soll zwar zeitlich gestreckt und sozial abgefedert, aber letztlich nicht verhindert werden. Es wurde bereits angedeutet, dass weder dieses Grundkonzept noch die dazu ins Auge gefassten Anpassungsmaßnahmen von seiten der betroffenen Länder, von der Selbstvermarktung bis zu den Direktzahlungen, in dieser Form geeignet sind, der Landwirtschaftspolitik eine langfristig gesundende Richtung zu geben.

### Die Aufgabe von Regionen

Die Gebundenheit der Landwirtschaft an den Boden und die Natur bedeutet, dass sie mehr als alle anderen Wirtschaftszweige regionalen Charakter tragen muss. Das gilt in bezug auf die Natur, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Diese drei Bereiche sind heute nicht deckungsgleich:

1. Die Natur ist zwar einerseits ein Ganzes, bildet aber andererseits Landschaftsregionen mit unverwechselbarer Eigenheit aus. In ihnen herrscht ein dynamisches Lebensgleichgewicht; sie bilden jeweils ein Biotop. In der Ökologie wird versucht, den Zusammenhang solch natürlicher Lebensräume zu verstehen.

2. Die Siedlungsräume der Menschen folgen einerseits solchen Naturgegebenheiten, andererseits richten sich Staats- und Ländergrenzen in keiner Weise nach der Natur. Staatliche Grenzen zerschneiden Naturregionen oft auf unglückliche Art. Dennoch ist die Priorität des gesellschaftlich-rechtlichen Lebensraumes anerkannt. Das „Soziotop“ steht höher als das Biotop. Und die Aufgabe besteht nicht darin, diese Zuordnung wieder rückgängig zu machen, sondern die Naturbelange innerhalb der gesellschaftlichen Verhältnisse zur Geltung zu bringen.

3. Dominierender Inhalt der Gesellschaft ist gegenwärtig die Ökonomie geworden. Sie hat wiederum die Tendenz, Staats- und Ländergrenzen zu überschreiten und sich zu einer Weltwirtschaft zusammenzuschließen. Schematisch gedacht, müssten sich nun Menschen und Gesellschaft ausschließlich nach der Ökonomie richten. Damit würde jedoch die Wirtschaft ihren ursprünglichen Sinn der Lebensermöglichung von Menschen verlieren und zum Endzweck werden.

## Landwirtschaft kann man nicht einfach abstellen

Ein Veränderungsbedarf ergibt sich vielmehr aus der Tatsache, dass ökonomische Regionen meist andere „Grenzen“ haben, als es die bisherigen, gesellschaftlich-staatlichen sind. Die miteinander verflochtene Wirtschaftsregion Basel z.B. umfasst politisch südliche Teile des deutschen Landes Baden-Württemberg, des französischen Departementes Hautrhin und einige Nordwestschweizer Kantone wie Basel-Stadt und Baselland. Auf die Dauer wird diese Region nur ihre Aufgabe erfüllen können, wenn die politisch allumfassend zuständigen Staatsorgane die Wirtschaftsregion in eine Art Handlungseigenständigkeit entlassen. (In der Schweiz hat dies zu einer lebhaften Diskussion darüber geführt, wie weit ein Land innerhalb eines Staates eigene Außenbeziehungen eingehen darf).

Jede Region ist wiederum mit anderen verwoben; dazu muss sie selbst langfristig lebensfähig sein. Nicht auf eine abstrakte Weltwirtschaft wird es ankommen, die durch Konkurrenz einzelne Lebensräume zerstört, sondern eine Weltwirtschaft wird nur dann ein Fortschritt sein, wenn sich die menschlichen Lebensregionen im Miteinander erhalten, ergänzen und fördern können. Damit wird nicht etwa die Gesellschaft der Ökonomie ausgeliefert, sondern die Ökonomie wird durch ihre Regionalisierung erst gesellschaftlich durchdringbar und gestaltbar.

Die Landwirtschaft ist derjenige Teil der Ökonomie, der auf einen solchen Regionalismus seiner Immobilität wegen am meisten angewiesen ist.<sup>2</sup>

Landwirtschaft hat also vor allem Regionalcharakter. Der allgemeine Regionalcharakter des Wirtschaftens wird noch durch folgende Faktoren verstärkt:

1. Die geographisch-geologisch-klimatischen Unterschiede der Regionen, d.h. die Fruchtbarkeit der Natur,

- führen zu unterschiedlichen Produkten und -Produktqualitäten (nicht alle Produkte wachsen überall und gleich gut);

- ergeben unterschiedliche Erträge (nicht überall wächst gleichviel, z.B. Bergland);

- verursachen unterschiedliche Bewirtschaftungskosten (z.B. Hanglage).

Zwar kann man mit Hilfe moderner Technik (z.B. Melkmaschinen, automatische Erntemaschinen) und Bewirtschaftungsmethoden (Pflanzenzüchtung, Düngung, Pflanzenschutz) die Erträge steigern und den

Arbeitsaufwand verkleinern; die Unterschiede zwischen den Regionen lassen sich jedoch nur ein Stückchen weit aufheben, da ja alle Verbesserungen auch den günstigeren Standorten zur Verfügung stehen (einmal abgesehen von der Zweifelhaftigkeit mancher Mittel). Diese Unterschiede haben nichts mit der Tüchtigkeit von Landwirten zu tun (oft verlangt sogar der schlechtere Boden den besseren Bauern), sondern sind eine Folge von Eigentums- und Bewirtschaftungsrechten. Deshalb gibt es auch zurecht die Tendenz in den europäischen Landwirtschaftspolitiken, diesen Unterschied finanziell auszugleichen.

2. Landwirtschaft hat den landschaftlichen Zustand der Regionen wesentlich geprägt, ist also regional unverzichtbar. Dieser Teil der Argumentation für Direktzahlungen ist, für sich genommen, durchaus berechtigt und in der „green box“ des WTO-Vertrages insoweit auch anerkannt. Es ist auch richtig, dass die großflächige Stilllegung von Landwirtschaftsfläche Naturpflegearbeiten nach sich ziehen würde, die dann aber, weil nicht mehr durch die Landwirtschaft mitgeleistet, als Tätigkeit für sich und damit auch als honorierungspflichtig angesehen werden müssten. - Das Fazit wäre aber m.E. nicht die Honorierung der Landschaftspflege bei gleichzeitig unter den Ermöglichungseinkommen liegenden billigen Preisen für Landwirtschaftsprodukte. Denn im Grunde kommt diese Rechnung in Wahrheit einer Verteuerung gleich, die nur aus unterschiedlichen Kassen bezahlt und darum nicht bemerkt wird: Wenn z.B. billigere landwirtschaftliche Produkte von anderswo die Produktion einer Region stilllegen würden, dann ergäben sich die gesamten Kosten aus

- den „billigen“ Preisen der liefernden Region

- den evtl. nicht gedeckten Kosten der Naturzerstörung in der liefernden Region (nicht selten liegt dort ein Teilgrund der Billigkeit)

- den Kosten der Landschaftspflege und -erhaltung der eigenen Region

- in Zeiten der Nicht-Vollbeschäftigung: die sozialen Aufwendungen für die freigestellten Arbeitsplätze, Infrastrukturfolgekosten usw.

Wenn also die Gesellschaft den allgemeinen Gesetzen eines weltweit ungegliederten Marktes folgen und Regionen landwirtschaftlich völlig preisgeben würde, entstünde wirtschaftlich in bezug auf die gesamte Landwirtschaftsrechnung tendenziell ein Verlust. Die Freude von Verbraucherverbänden über die zukünftig verbilligten Landwirtschaftspreise ist verfrüht und entspringt einer eingeeengten Sichtweise. Was wir als Verbraucher nicht bezahlen, berappen wir als Steuerzahler oder erleiden es als Umweltverschlechterung.

3. Ein vielfach unbeachteter Faktor landwirtschaftlicher Regionalität ist der Zusammenhang von Landwirtschaft und Ernährung. Denn in den Nahrungsmitteln nehmen wir die Stofflichkeit und die Lebens- und Wachstumskräfte unserer Region in direkter Weise in unsere Leiblichkeit auf, und auf dieser wiederum beruhen unsere seelischen und geistigen Tätigkeiten. Es ist daher weder gleichgültig, womit wir uns ernähren („Der Mensch ist, was er isst“, L. Feuerbach), noch wo die Lebensmittel erzeugt wurden. Anbau und Ernährung prägen und verändern Kulturen. Fragen wie der

<sup>2</sup> Ein in der Ausführung sehr ungenügendes Beispiel für die Priorität des Soziotops gegenüber reiner Ökonomie ist die Wiedervereinigung Deutschlands. Nach den Regeln des Marktes wäre die ehemalige DDR als Wirtschaftsraum und damit auch als Lebensraum völlig aufgelöst worden. In der BRD und der EG gibt es noch genügend freie Produktionskapazität bei hoher Produktivität und niedrigen Preisen, um die gesamte Versorgung von heute auf morgen zu übernehmen. Die Löhne waren in der BRD wesentlich höher und attraktiver. Alles sprach dafür, die Wirtschaft quasi in den Westen zu verlagern. Eine radikale Verödung des östlichen Deutschland wäre die Folge gewesen, denn keine Region kann sich von allein nur durch den Bezug von Produkten von außen erhalten. (Der Marktwirtschaftler glaubt in solchen Fällen, dass sich irgendwann einmal die Entwicklungsrichtung wieder umkehren muss und dadurch langfristig jede Region wieder auf die Sonnenseite des Lebens gerät.) Die politisch Verantwortlichen, obwohl theoretisch marktwirtschaftlich orientiert, begriffen, dass der Erhalt eines regionalen Lebensraumes von Marktkräften allein nicht zu bewältigen ist, sondern bewusster Gestaltung bedarf. Bis zu 200 Mrd. DM werden jährlich politisch investiert, davon ein Großteil geschenkt, um den Lebensraum gegen die Marktkräfte zu schützen.

Reisanbau in Japan oder der Druck amerikanischer Staaten, das Soja-Eiweiß zur allgemeinen Futter- und Lebensmittelbasis zu machen, sind nicht nur ökonomische Fragen. Dieser Gesichtspunkt sollte zwar nicht überzeichnet, aber auch beachtet werden.

### Wie viel Protektion braucht die Landwirtschaft?

Aus den bisherigen Ausführungen wurde ersichtlich, dass der Regionalismus in der Landwirtschaft unverzichtbar ist. Aber eine Region ist nur eigenständig fassbar, wenn sie einen Bewusstseins- und Handlungsmittelpunkt haben kann. Die Grenze nach außen kann nicht nur theoretischer oder statistischer Art sein, da sonst auch kein Binnenraum entsteht. Jede Grenze nach außen aber bedeutet auf irgendeine Art auch Schutz dieses Binnenraumes. Schutz bzw. Protektion ist die Ausgangs-Grundlage jedes eigenständigen Lebens. Die Frage ist dabei aber, auf welche Art der Schutz entsteht und erhalten wird. Unter Sicherheitsaspekten könnte jemand sonst auch das Gefängnis als sichersten Ort des Lebens preisen.

Die Neuformierung der Weltwirtschaftsordnung, ausgehend von der Konferenz von Bretton Woods 1944, bei der dann 1947 das erste GATT-Abkommen eine zentrale Stellung einnahm, erklärte den Protektionismus zum ärgsten Feind einer freien Weltwirtschaft. Protektion war plötzlich ein Schimpfwort geworden. Das GATT hatte deshalb den Abbau aller protektionistischen Maßnahmen nationaler Staaten, wie Zölle und Importabgaben, Einfuhrbeschränkungen, Zulassungsvorschriften, Bevorzugungen von Inländern usw. zum Inhalt. Ziel war und ist eine möglichst freie Welt-Marktwirtschaft.

Was als allgemeingültiges Ideal und Weltprinzip propagiert wurde und wird, erweist sich jedoch in Wahrheit gerade als reine Vertretung nationaler Eigeninteressen. Denn es ist kein Zufall, dass die treibenden Kräfte dieses Konzeptes vor allem diejenigen Länder waren und sind, die zu den wirtschaftsstärksten und damit zu den konkurrenzfähigsten gehören.

Denn von schrankenlosen Verhältnissen profitieren vor allem die wenigen Starken. Stark aber wird man nicht unter außenwirtschaftlich ungeschützten Verhältnissen, sondern nur durch zeitweisen Schutz vor der Stärke anderer. Wenn das Ungleichgewicht zwischen Regionen zu groß ist, dann werden unter Marktverhältnissen die Ungleichgewichte nämlich größer und nicht kleiner. Der größte Teil der Staaten der Welt gehört aber nicht zu der Gruppe der Starken. Deshalb sind sie auf Schutz angewiesen. Denn Schutz bedeutet Lebensraum zu eigenständiger Entwicklung. Wer zu früh den Abbau des Schutzes, d.h. von Protektion, verlangt, behindert und zerstört die Entwicklungsmöglichkeiten anderer.

Was hier für ganze Länder gilt, trifft innerhalb einer Region vor allem auf die Landwirtschaft zu.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Als Beweis dafür, dass auch unter wettbewerbsorientierten Marktbedingungen Entwicklungen durchaus möglich sind, werden oft Schwellenländer wie Brasilien oder die 'asiatischen Tiger' genannt. Man verschweigt jedoch dabei, dass alle diese Staaten ihre Position nur unter zeitweise schwerstem Verstoß gegen marktwirtschaftliche Liberalität errungen haben und teilweise noch so verteidigen (z.B. Nachahmungsprodukte, staatliche Förderungen und Lenkung usw.). Zudem sagt das Bestehen im Wettbewerb noch nichts über die Lebens- und Arbeitsverhältnisse

### Neue Formen des Schutzes

Protektion eignet sich also nicht zur undifferenzierten Verteufelung. Die Industriestaaten vergessen im übrigen bei ihrer Argumentation für eine protektionslose Weltwirtschaft, dass ihre Stärke, die sie heute haben, in der Vergangenheit gerade hinter Mauern nationaler Protektion herangewachsen ist. Dies gilt für ausnahmslos alle Staaten, selbst die USA, und auch die EG. Die Frage ist also nicht, ob Schutz der regionalen Landwirtschaft sein soll oder nicht, sondern ob die bisherige Art der Schutzmechanismen nicht durch bessere und sachgemäßere zu ersetzen wären.

Das Schutzproblem besteht aber auch zwischen einzelnen Wirtschaftsbereichen. Landwirtschaft, Industrie oder Geldwirtschaft lassen sich nicht ohne weiteres vergleichen. Die hohe Immobilität der Landwirtschaft und die extreme Mobilität des Geldes führen zu gänzlich anderen Verhaltensmöglichkeiten und -weisen. Wenn die Denkweise des Geld-Kapitals z.B. zum alleinigen Maßstab des Verhaltens gemacht wird, dann kann eben Landwirtschaft nicht mithalten. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob die bisherigen Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft nicht durch bessere zu ersetzen wären.

### Bürokratie, die keiner will

Bisher wurde nachzuweisen versucht,

1. dass die Landwirtschaft weitestgehend regionalen Charakter hat und behalten muss;
2. dass die weltweite Arbeitsteilung in der Landwirtschaft, wenn sie gegen das Regionalprinzip verstößt, zur Unwirtschaftlichkeit führt;
3. dass eine Trennung von Landwirtschaft und Landschaftspflege die Entwicklung auf eine schiefe Bahn führt;
4. dass vielmehr die Preisgestaltungen der Landwirtschaftsprodukte ihre Produktion ermöglichen sollten;
5. dass eine landwirtschaftliche Region einen gewissen Schutz des Binnenraumes braucht.

Die Positionen 1 und 5 nahm bisher auch die offizielle, d.h. staatliche Landwirtschaftspolitik ein. Der Punkt 4 wurde entweder über Preisregelungen oder Einkommenshilfen realisiert. Der WTO-Vertrag verlangt jetzt einerseits einen substanziellen Abbau aller Schutzmaßnahmen und lässt Zahlungen nur noch außerhalb des eigentlichen Marktgeschehens zu; andererseits geben Regierungen noch immer Erklärungen ab, an ihren bisherigen Haltungen zur Landwirtschaft würde sich im Prinzip nichts ändern, und verweisen auf die vielen Ausnahmemöglichkeiten im Vertrag. Allerdings wären im Weltmarktmaßstab wettbewerbsfähige Preise die Voraussetzung dieser Garantie (Zielsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik [GAP] der EU im Jahre 1992).

Kernproblem aller bisherigen Ansätze der Landwirtschaftspolitik ist die Art, wie bisher solche Aufgaben in unserer Gesellschaft gelöst werden. Die erste Frage ist jeweils die der Zuständigkeit der Gesellschaft. Um private Entwicklungen muss man sich nicht kümmern. Sobald aber die gesellschaftliche Zu-

der daran beteiligten Menschen aus, wie man an diesen Ländern beobachten kann.

ständigkeit erklärt wird, wird die Aufgabe Gegenstand der Politik. Damit jedoch gerät die Lösung der Aufgaben in die Mühle der Mehrheitsdemokratie. Die Größe der Gesellschaft macht fast alle Teilgruppen zu politischen Minderheiten. Auch die Landwirte sind nur noch eine kleine Minderheit von noch nicht einmal 5% der Gesamtbevölkerung geworden. Eine Minderheit aber kann gegenüber der Mehrheit nur Antrag- bzw. Bittsteller, gegenüber den politischen Entscheidungsgremien höchstens Lobbyist werden, dem man nur durch die Tatsache, von Zeit zu Zeit auch Wähler und damit Auftraggeber sein zu dürfen, die Türen zu öffnen behilflich ist.

Aber der Staat ist nicht die Landwirtschaft, und Politiker sind meist keine Landwirte. Damit sind die Direktbeteiligten und -betroffenen abhängig von den Entscheidungen der Nichtbetroffenen. Da die Politiker an der Landwirtschaft in der Regel unbeteiligt sind, treffen sie meist nur solche Maßnahmen, die von außen dieses Leben zu regeln versuchen. Vorschriften haben in ihren Augen eine „objektive“ Gültigkeit, weil sie nicht von den Handlungen der Beteiligten abhängen! - Immer dann aber, wenn man Leben so von außen zu regeln versucht, entsteht, ob man das will oder nicht, Bürokratie. So ist es ja auch kein Zufall, dass gerade beim Versuch, das „lebendigste“ Wirtschaftsleben, die Landwirtschaft, sozial zu regeln, die allergrößte Landwirtschaftsbürokratie entstanden ist, die sogar in der sozialistischen Planwirtschaft Beifall erhalten hätte.

### **Aufgabenorientierte Selbstverwaltung statt Bürokratie**

Der eigentliche Grund, warum so viele soziale Regelungen zur Bürokratie führen, liegt nicht so sehr in den beteiligten Menschen. Vielmehr ist es die Schlussfolgerung aus einer bestimmten Art zu denken: Was die Gesellschaft als Ganzes angeht, das muss sie auch als Ganzheit und für alle einheitlich regeln. Die abstrakten Vertretungen der Gemeinschaft, die staatlichen Organe wie Parlamente und Ämter, stehen jedoch immer außerhalb des Lebens. Ihre Vertreter stehen nicht verantwortlich tätig innerhalb des Gebietes, das sie zu regeln haben. Die Bürokratie teilt die Menschen in zwei Gruppen: die einen machen Vorschriften, und die anderen haben sich nach ihnen zu richten.

Das Gegenstück jeder „Von-außen-Regelung“ und damit der Bürokratie ist die *aufgabenorientierte Selbstverwaltung* durch die direkt mit einer Aufgabe befassten Menschen. Sie kann für jeden Bereich andere Personengruppen umfassen. Der Staat hat dann nur die Aufgabe, die richtigen Partner zur Zusammenarbeit zu veranlassen. Diese entscheiden jeweils selbst über die zu unternehmenden Schritte und stimmen sich mit anderen Zuständigkeitsgremien ab. Selbstverwaltung macht aus Untertanen *Mitbeteiligte*, aus Antragstellern gleichberechtigte *Verhandlungspartner*.

Es handelt sich dabei um eine dynamische Variante der Subsidiarität. Ausgangspunkt sind nicht mehr Personen und Gruppen, die ihre Aufgaben gemeinsam regeln, sondern die Gruppierungen ergeben sich aus dem Beteiligtsein der Personen an einer Aufgabe. Von den für die aufgabenorientierte Selbstverwaltung

geltenden Grundsätzen sollen einige wesentliche unter dem Gesichtspunkt der Landwirtschaft kurz behandelt werden.

**1. Grundsatz - Selbstverwaltung durch Beteiligte:** Aufgabenorientierte Selbstverwaltung geht davon aus, dass die an einer Aufgabe direkt Beteiligten für deren Regelung selbst zuständig und verantwortlich sind. Sie lösen damit die notwendigen Handlungen aus, werden aber auch in gleichem Maße durch deren Folgen betroffen. Dies im Gegensatz zu Politikern, die in der Regel für andere handeln. Die Beteiligten der Landwirtschaft müssen in ihren eigenen Angelegenheiten handlungsfähig werden und nicht länger nur als politische Lobbyisten sachfremde Politiker zum Handeln veranlassen.

**2. Grundsatz - Ausgleich der Interessen:** Soziale Vorgänge haben immer zwei Seiten von Beteiligten, die Handelnden und diejenigen, für die die Handlungen bestimmt sind. So sind z.B. im Wirtschaftsleben die Beteiligten nicht nur die Produzenten, sondern im gleichen Sinne auch die Konsumenten. (Merkwürdigerweise denkt man, wenn von Wirtschaft die Rede ist, immer nur an die Unternehmer, allenfalls noch an deren Mitarbeiter und die sie vertretenden Gewerkschaften. Selten aber ist gesamtwirtschaftlich vom Konsumenten die Rede - noch!). Landwirtschaft sind also nicht die Bauern allein - Selbstverwaltung ist schließlich kein Selbstbedienungsladen. Zwischen Produzenten und Konsumenten geht es um Interessenausgleich und nicht um einseitige Interessenverstärkung. Dazu kommen dann die zwischen beiden liegenden Funktionen z.B. des Handels. Weil solche Selbstverwaltungsorgane den ganzen wirtschaftlichen Prozess vertreten, sind sie auch voll kompetent, Vereinbarungen für ihren Aufgabenbereich zu treffen.<sup>4</sup>

**3. Grundsatz - Eigenverantwortung statt Macht:** Durch die Arbeit in Selbstverwaltungsorganen, in denen die eigenen Angelegenheiten bewusst durchdrungen und geregelt werden, kann überhaupt erst Verantwortungsgefühl entstehen, dessen Verschwinden so allgemein beklagt wird. Am stärksten wird Verantwortung jedoch dort erlebt, wo man selbst Verursacher (ideelle Verantwortung) und Betroffener („tatsächliche“ Verantwortung) zugleich ist. Auf die Dauer wird nur das von der Landwirtschaft bleiben, was Landwirte und Verbraucher aus ihrer Verantwortung heraus wollen. Der Steuerzahler in uns ist von der Aufgabe schon viel zu weit entfernt, um das gleiche Verantwortungsgefühl zu empfinden.

**4. Grundsatz - Vertrag statt Vorschrift:** Die Form, in der freie Partner ihre Angelegenheiten regeln, ist der Vertrag. Verträge kennen keinen einseitigen Zwang, da sie die Zustimmung beider Vertragsparteien benötigen, unabhängig davon, wie groß die Kopfstärke jeder Vertragspartei ist. Deshalb ist die Vertragsregelung auch ein ideales Instrument für das Problem der Minderheiten. Minderheiten gibt es eben

<sup>4</sup> Solche Selbstverwaltungsorgane - sie können nach Anregungen Rudolf Steiners Assoziationen genannt werden - sind gegenwärtig noch kaum gebildet. Die meisten heutigen Organisationen sind einseitige Interessenvertretungen und bilden damit letzte Ausläufer des Ständeprinzips des Mittelalters! Regionale Selbstverwaltungsorgane und ihre Arbeitsweise werden sich an der praktischen Erfahrung entwickeln müssen. Dies gilt vor allem für die Konsumentenseite, die als verantwortlicher Partner bisher kaum gefragt war und daher ein Organisationsdefizit aufweist.

nur im politisch-gesetzlichen Bereich, in dem das Vertragsprinzip meist durch das Mehrheitsprinzip ersetzt wird. Politik über Gesetze und Vorschriften benötigt die Vereinheitlichung, der Vertrag die Vereinbarung.

Wir benötigen Verhältnisse, in denen die an der Landwirtschaft Beteiligten gleichberechtigte Vertragspartner werden können. Die bäuerliche Landwirtschaft als Minderheit ist besonders darauf angewiesen. Verträge schaffen zwischen Partnern einen Binnenraum, der für die Vertragsdauer gegen Fremdeinflüsse schützt, ohne dass künstliche Mauern errichtet werden müssen. Die regionale Vertragshoheit grenzt Lebensräume durch den eigenen Willen der Beteiligten ab, schützt ihn gegen beliebige Fremdeinflüsse, ohne dass Verbote oder Behinderungen ausgesprochen werden müssen. Nur „freie“, d.h. in diesem Falle beliebige Märkte müssen solche bürokratischen Grenzen von außen beziehen. Je mehr Vertragsverhältnisse entstehen, um so kleiner die Bürokratie.

**5. Grundsatz - Schutz statt Angst:** Der Vertrag bindet die Vertragspartner. Damit wird der dadurch geschaffene Handlungsraum zunächst dem Markt entzogen, d.h. geschützt. (Freie Marktzugänglichkeit ist an sich eine der Grundbedingungen des Marktes, wird allerdings in der Praxis in vieler Hinsicht außer Kraft gesetzt.) Anderes kann in dieses Vertragsverhältnis nur durch erweiterte oder neue Verträge hineinkommen, d.h. aber willentlich durch die bisherigen Vertragspartner. Verträge schaffen Verlässlichkeit und damit Vertrauen. Sie machen es möglich, alle Kraft in die Vertragserfüllung zu investieren, statt sich permanent misstrauisch zu beobachten und sich abzusichern. Verträge haben den Sinn, bei Schwierigkeiten gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Die Landwirtschaft braucht Kontinuität und daher langfristige Vertragsverhältnisse. Das Ausgeliefertsein an beliebige Weltmarktschwankungen oder an die Wankelmütigkeit der Partner würde eine gesunde Landwirtschaft nicht erlauben.

**6. Grundsatz - Selbstbeschränkung statt Wachstum:** Vertragsverhältnisse setzen aber auch der Expansion nach außen die Grenzen. Wer selbst nach innen die vertragliche Sicherheit schätzt, der darf auch nach außen nur dort wirken, wo es zur Verständigung mit den jeweils anderen Vertragsgemeinschaften kommt. Wenn Landwirtschaftsprodukte innerhalb der Vertragsgemeinschaften nicht mehr zu verkaufen sind, dann wird eben die Landwirtschaft die Frage der Anbaureduzierung selbst lösen müssen. Die Notwendigkeit eines ausreichenden Einkommens darf nicht der Grund für die Menge der landwirtschaftlichen Produktion werden. Umgekehrt können dann auch die zur Produktion notwendigen Preise vereinbart werden. D.h. wenn der Vertragsraum den Markt ersetzt, dann bestimmt in erster Linie die tatsächliche Nachfrage nach Produkten die Grenze der Produktion, und nicht, wie beim Markt, die Höhe des Preises. (Die fehlende Selbstbeschränkung hat ja letztlich alle Versuche staatlicher Preis-/Einkommenspolitik zunichte gemacht.)

**7. Grundsatz - Offenheit:** Vertragsverhältnisse sind langfristig nur haltbar, wenn die Partner in größtmöglicher Offenheit miteinander umgehen.

Denn von der durch Offenheit möglichen Information hängt ja unser Urteilsvermögen ab. Offenheit ist aber gleichzeitig auch stark vertrauensbildend und bildet die Grundlage gegenseitiger Anerkennung. Denn auf die Dauer wird nicht halten, was man sich per Macht oder unter Vortäuschung falscher Tatsachen aneignet, sondern nur dasjenige, was vom anderen eingesehen und akzeptiert wird.

**8. Grundsatz - Handlungsfähige Organe statt Vorschriften:** Der Selbstverwaltungsgedanke kann nicht in der Luft schweben, sondern braucht Organe, in denen er gelebt werden kann. Solche Zusammenarbeitsorgane zwischen den verschiedenen Marktpartnern müssen erst noch entwickelt werden. Was wir bis heute haben, sind einseitige Interessenvertretungsorgane in den bäuerlichen Verbänden, also ständische Einrichtungen. Selbstverwaltung aber ist nicht ständisch, sondern assoziativ, schließt also den Marktpartner mit ein. Die Organbildung ersetzt die Vorschrift auf eine offen-dynamische Weise: das Verhalten wird nicht abstrakt vorgedacht, sondern während der Organberatung entwickelt.

**9. Grundsatz - Selbstverwaltung ersetzt Bürokratie:** Die Aufgaben, die regionale landwirtschaftliche Selbstverwaltungsorgane haben, betreffen den größten Teil der bisherigen Landwirtschaftspolitik, vor allem die konkret-inhaltlichen Fragen. Es ist z.B. durchaus denkbar und wahrscheinlich, dass aufgrund von Ertragssteigerungen zuviel landwirtschaftliche Produkte erzeugt werden. Die dazu notwendigen Regulierungen aber sollten von denjenigen vorgenommen werden dürfen (ja müssen!), die selbst in dem Prozess darinnenstehen und damit auch die Konsequenzen ihrer Beschlüsse zu tragen haben. Die so zu treffenden Regelungen werden eine andere, lebensgemäßere Qualität haben, weil sie von den Beteiligten selbst stammen. Aber auch die Beteiligten können an den dazu notwendigen Prozessen soziales Verständnis und soziales Verhalten entwickeln. Dieses innere Mitnehmen der beteiligten Menschen ist notwendig, wenn die anzustrebenden Verhältnisse Stabilität haben sollen.

Bei all dem darf ja darauf gehofft werden, dass in der Selbstverwaltung möglichst wenig Bürokratie entsteht. Wer will sich schon selbst fesseln?

**10. Grundsatz - Selbstverwaltung ist kein selbständiger Berufszweig:** Selbstverwaltung ist etwas, was überwiegend anteilig zur Arbeitszeit geleistet werden muss. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen stellt diese Art Selbstverwaltung das unmittelbare Einfließen der praktischen Erfahrung und Betroffenheit sicher. Zweitens entfernt sich das Denken und Empfinden von hauptamtlichen Funktionären immer stärker von seinen Ursprüngen. Das ist eine Beobachtung, die man überall im Leben machen kann. Natürlich kann es notwendig sein, Menschen für bestimmte Funktionen freizustellen, aber dann befristet.

Der Haupteinwand ist natürlich der Zeitaufwand. Dabei wäre es z.B. heute überhaupt kein Problem, in die allgemeinen Arbeitszeitregelungen und Kalkulationen auch Selbstverwaltungszeit aufzunehmen. Wie viel Zeit geht übrigens heute mit dem Lobbyismus, der Absicherung gegen Konkurrenz und der Befolgung bürokratischer Vorschriften verloren? Ganz

abgesehen davon, ist Selbstverwaltung auch die billigste Form der Problemlösung, während Bürokratien sich als teuerste erweisen.

### **Aufgaben assoziativer Selbstverwaltungsorgane der Landwirtschaft**

Die Organbildungen der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung orientieren sich an den verschiedenen Aufgaben. Sie regeln ihre Kompetenzen und Abgrenzungen untereinander und bilden nach oben hin regional zusammenfassende Gremien im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Dabei nehmen sie - in ihrer Gesamtheit - folgende Aufgaben wahr:

1. Wahrnehmen und Beobachten von Situationen und Entwicklungen;
2. gegenseitige und gemeinsame Beratung;
3. Abstimmung und Koordination einzelner Handlungen oder gemeinsame Entschlüsse;
4. Partner zu sein für andere gesellschaftliche oder staatliche Gruppierungen oder Institutionen, z.B. mit den Parlamenten, Hochschulen, Industrie, Banken;
5. Vertretung einer Region gegenüber anderen;
6. Umsetzung allgemeiner Vorhaben in konkrete Maßnahmen z.B. Aufteilung von Subventionen; Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete usw.

Gegenüber dem Staat bleibt eigentlich nur die Frage übrig, in welcher Höhe ev. Umverteilungsmittel benötigt bzw. gewährt werden. Aber auch dem Staat gegenüber wäre die Landwirtschaft Vertragspartner.

Ansonsten gilt natürlich, dass der Staat die Rechte vorgibt, an die sich auch die Landwirtschaft zu halten hat, z.B. Umweltschutzbedingungen, Arbeitszeitregelungen usw. Umgekehrt haben die Staatsorgane die Aufgabe, die Regelungen, die sich aus der Selbstverwaltung ergeben, auf Allgemeinheit-Verträglichkeit zu überprüfen und zu bestätigen.<sup>5</sup>

### **Preisfragen**

Die Preise der Landwirtschaftsprodukte, d.h. der Lebensmittel, sind ein zentrales Problem der Landwirtschaftspolitik. Einerseits hat man versucht, Preise festzulegen oder zu garantieren, die den Bauern die Produktion ermöglichen. Da man aber gleichzeitig nicht den Schritt zu einer Vertragswirtschaft gemacht hat, ergaben sich damit dauernde Ungleichgewichte, vor allem Überschüsse. Denn unter Marktbedingungen sind höhere Preise das Signal zu mehr Produktion. Die Folgen waren Lager- und Absatzprobleme. - Andererseits wurde sozial argumentiert, die Lebensmittelpreise müssten tief sein, damit sie von allen sozialen Schichten gekauft werden können. Da diese Preise die Produktion nicht mehr ausreichend decken, wurden die Bauern wider Willen zu Einkommenssubventionsempfängern gemacht.

Es zeigt sich damit die Richtigkeit der Behauptung der meisten Wirtschaftswissenschaftler, dass administrierte Preise unsachgemäß sind, weil sie nicht durch die Handlungen der Beteiligten gedeckt werden. Die Alternative heißt aber nicht freier Markt, wie dann in Folge behauptet wird, sondern auf Vertrags-

regelungen, die auch den Preis mit einschließen, beruhende Selbstverwaltung. - Außerdem werden die Ursachenzusammenhänge falsch zugeordnet. Das Problem ist nicht, wie Lebensmittelpreise auch für die sozial Schwächsten noch erschwinglich sind, sondern warum Menschen ein so niedriges Einkommen haben können, dass sie die für die landwirtschaftliche Produktion notwendigen Preise nicht bezahlen können. Die Landwirtschaft ist nicht die Ursache des Problems, soll aber für die Lösung erhalten.

### **Von Region zu Region**

Wenn einsichtig ist, dass eine Region „ihre“ Landwirtschaft braucht und die Landwirtschaft den regionalen Schutz, dann ergibt sich daraus auch die richtige Sicht auf die Importsituation. Zum einen ist es ja eigentlich absurd, dass die lebensmittelexportierenden Staaten mit aller Gewalt diejenigen Regionen beliefern wollen, die in vieler Hinsicht bestens versorgt sind. Wenn schon, dann sollte darüber nachgedacht werden, wie die Überschüsse dorthin kommen, wo noch immer Menschen nicht ausreichend zu essen haben!

Selbstverständlich wird es auch unter dem Regionalaspekt Importe geben. Die bisherigen Ausführungen haben mit irgendeinem prinzipiellen oder sicherheitspolitischen Streben nach selbstversorgerischer Autarkie nichts zu tun. Nur - Importe sollten Sinn machen. Und es macht keinen Sinn, wenn die landwirtschaftliche Regionalstruktur zugrundegeht. Daraus folgt, dass es sehr wohl auch ökonomischen Sinn macht, die Preise auf ein vergleichbares Inlandsniveau anzuheben. (Zumal ja die Umstände der Exportproduktion ökologisch und sozial nicht selten sehr fragwürdig sind.) Der bisherige Weg zu einer solchen Anhebung waren Zölle; ein modernerer Weg wäre die skizzierte Selbstverwaltungs-Vertragswirtschaft. In ihre Organe wären auch die Importeure eingebunden. Damit bestünde keine Zwangsläufigkeit mehr, dass sich billige Importpreise in billigen Verkaufspreisen niederschlagen. Es gäbe im Verkaufspreis tendenziell gar keinen Unterschied.

In beiden Fällen jedoch entsteht eine nicht unerhebliche Preisdifferenz zwischen dem außerregionalen Produktionsabgabepreis und dem innerregionalen Verkaufspreis. Bisher wurden die Einnahmen aus diesen künstlichen Preisanhebungen in der importierenden Region verwandt (die Abschöpfungen der EG z.B. innerhalb der EG, die Zölle der Schweiz innerhalb der Schweiz), obwohl niemand in der Region dafür etwas geleistet hat. Dies erinnert an die alten Raubrittermanieren des Mittelalters. Viel richtiger wäre es, diese Differenzen würden an die Lieferländer zurückfließen (auf die Frage, in welcher Form, an wen und wofür, braucht hier nicht eingegangen zu werden, ist aber nicht schwer zu lösen). Schließlich haben die Konsumenten der Region ein dem inländischen vergleichbares Produkt erhalten. Die Weiterleitung der Importabgaben an das liefernde Ausland bringt deshalb der Region auch keinen Schaden. Sie würde aber verhindern, dass Finanzbegehrlichkeiten des Staates der Grund für diese Maßnahmen werden können. Nach außen dagegen würde eine solche Maßnahme einerseits zu einer großen Glaubwürdigkeit der Ab-

<sup>5</sup> Wer die in den letzten Jahren aufgekommene Argumentation zur Privatisierung ehemaliger Staatsaufgaben verfolgt, wird in diesen Vorschlägen eigentlich Selbstverständliches finden.

sichten führen, andererseits würden auf sachgemäße Weise große Finanzmittel zur Förderung anderer Regionen zur Verfügung stehen.<sup>6</sup>

### **Statt Einzelmaßnahmen: Richtungsänderung**

Die bisherige Agrarpolitik kann so nicht beibehalten werden, sie ist an ihre Grenzen gestoßen. Die neue weltweite Tendenz zu freien Weltmärkten entspricht nicht dem Wesen der Landwirtschaft. (Man sieht dies an den Skrupeln, die viele Regierungen gegenüber der Landwirtschaft haben.) Einzelne Maßnahmen wie Direktvermarktung oder Direktzahlungen ändern an dieser Richtung nichts: Die Landwirtschaft wird nur dann gesunden, wenn sie ihre Angelegenheiten in regionaler Selbstverwaltung selbst in die Hand nimmt. Die Ausweitung der Selbstverwaltung auf Handelspartner und Konsumenten macht die Landwirtschaft zu einem weitgehend selbständigen, auf assoziativer Vertragspartnerschaft beruhendem Gesellschaftsbereich, der keiner inhaltlichen Bestimmung durch politische Organe bedarf. Die einzelnen Maßnahmen, die auf diesem Weg des eigenverantwortlichen Handelns notwendig werden, müssen nicht alle vorausgedacht werden. Sie werden sich sachgemäß ergeben, wenn die mit der Landwirtschaft betrauten Menschen sich assoziativ verständigen können. Alles hängt davon ab, ob die Kräfte der Veränderung so erstarken, dass sie in der Lage sind, eine solche Weichenstellung in der Landwirtschaftspolitik einzuleiten.

---

<sup>6</sup> Wenn eine Region sich selbst Vertragsschutz gewährt, dann verlangt dies auf der anderen Seite auch die Bereitschaft, seinerseits nur zu exportieren unter vertraglicher Absprache mit anderen Regionen. Export auf der Grundlage regionaler Verträge macht Preissubventionierungen zu Lasten anderer sinnlos, weil sie nicht zum Verkaufspreis durchdringen. Umgekehrt hat auch die importierende Region kein Interesse an besonders billigen Importpreisen, wenn die Differenzen bzw. Importabgaben nicht behalten werden können.