

BONNER AKADEMISCHE REDEN

24

GLANZ UND ELEND
DER WISSENSCHAFTLICHEN
AGRARPOLITIK

R e d e
zum Antritt des Rektorates
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn
am 18. November 1961

gehalten von

Dr. HEINRICH NIEHAUS
ordentlicher Professor der Volkswirtschaftslehre und Agrarpolitik

1962

PETER HANSTEIN VERLAG GmbH BONN

GLANZ UND ELEND DER WISSENSCHAFTLICHEN AGRARPOLITIK

Die Anregung zur Formulierung des Themas erhielt ich durch die Lektüre eines Essays des spanischen Philosophen *Ortega y Gasset*: *Glanz und Elend der Übersetzung*¹⁾. Er versucht darin zu erklären, weshalb eine gute, den vollen Sinn und den sprachlichen Stil wiedergebende Übersetzung fast unmöglich sei. Dies Elend des Übersetzers ist aber andererseits eine Herausforderung an den menschlichen Geist, nicht zu resignieren. Und wenn die Herausforderung in ihrer ganzen Schwere angenommen und durch unendliche Mühe überwunden wird, entstehen die glänzenden schöpferischen Übersetzungen. Ich bin der Meinung, daß darin ein universelles Gesetz zum Ausdruck kommt, das für alle Lebensgebiete gilt: im Reich der Natur, der menschlichen Geschichte und Kultur sowohl wie im persönlichen Dasein, und das man kurz mit der Formel umschreiben kann: Qualität ist ein Produkt von Hemmungen. *Ortega* drückt denselben Gedanken aus, wenn er den Menschen als ein utopisches Wesen bezeichnet, der niemals ganz erreicht, was er sich vornimmt.

¹⁾ *José Ortega y Gasset*, *Vom Menschen als utopischem Wesen*, vier Essays. Stuttgart 1951, S. 95—130.

Er unterscheidet aber den guten von dem schlechten Utopisten. Beide halten es für wünschenswert, die Wirklichkeit zu korrigieren. „Der schlechte Utopist glaubt, daß, weil dies wünschenswert ist, es auch möglich sei; und von da ist es nur noch ein Schritt zu dem Glauben, daß es leicht sei ... In dieser Leichtgläubigkeit wird er nicht lange prüfen, sondern ohne weiteres mit der Arbeit beginnen.“ Und das ist nach O r t e g a s Meinung die wichtigste Ursache für das Elend, das sich gegenwärtig auf unserem Planeten ausbreitet. „Der gute Utopist dagegen glaubt, daß, obwohl etwas wünschenswert wäre, ... es nicht wahrscheinlich sei, daß es gelingen könnte, daß es vielmehr nur in annäherndem Maße möglich sei. Diese Annäherung kann aber größer oder geringer sein ... bis zur Unendlichkeit, und das erschließt unseren Bemühungen eine unbegrenzte Betätigung, die immer neue Verbesserungen und Vervollkommnungen, mit einem Wort: Fortschritt in sich birgt.“

In diesem Sinne möchte ich Ihnen zeigen, daß die wissenschaftliche Agrarpolitik in hohem Maße utopisch ist, weil

1. der Gegenstand unserer Wissenschaft, die praktische Agrarpolitik, in Raum und Zeit außerordentlich umfangreich und mannigfaltig ist und nur beurteilt werden kann, wenn der gesamte sozialökonomische und kulturelle Prozeß in die Betrachtung einbezogen wird;
2. der Gegenstand der praktischen Agrarpolitik, die Landwirtschaft selbst, sich in einem Anpassungsprozeß befindet, der an vielen historisch überkommenen Strukturen und Verhaltensweisen rüttelt;

3. die Träger agrarpolitischer Triebkräfte und die Träger der Legislative und Exekutive noch keine klare Linie der Agrarpolitik entwickelt haben und deshalb vorwiegend punktuelle Tagespolitik treiben.

Ich muß Ihnen zunächst einen kurzen Überblick über den Gegenstand der wissenschaftlichen Agrarpolitik geben²⁾. Dieses Objekt ist die praktische Agrarpolitik als ordnende Tätigkeit der gesetzgebenden Institutionen der einzelstaatlichen und neuerdings auch der überstaatlichen Exekutivorgane, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, denen besondere Aufgaben zur eigenständigen Durchführung übertragen sind. Die Tätigkeit aller dieser Organe richtet sich unmittelbar und mittelbar auf die Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und kulturellen Verhältnisse der Land- und Forstwirtschaft und der Landbevölkerung. Es ist üblich geworden, auch die Tätigkeit, mit der die Landbevölkerung ihre eigenen Angelegenheiten in Genossenschaften, Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, in Vereinen, Schiedsgerichten usw. regelt, als Agrarpolitik zu bezeichnen. Man könnte hier, um den Unterschied von der staatlichen Agrarpolitik hervorzugeben, von autonomer Agrarpolitik sprechen. Die meisten wissenschaftlichen Agrarpolitiker rechnen auch die Tätigkeit der politischen Parteien und der Berufsverbände zur praktischen Agrarpolitik. Diese Tätigkeit ist im demokratischen Staatswesen natürlich besonders wichtig und deshalb zweifellos auch Gegenstand der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Aber da es sich hier um Programme und

²⁾ H. Niehaus, Agrarpolitik, volkswirtschaftlich-politische Problematik. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. I., Göttingen 1956, S. 85—93.

Forderungen handelt, die, um effektiv zu werden, erst durch die Gesetzgebung legitimiert werden müssen, möchte ich lieber von „Triebkräften“ der Agrarpolitik sprechen.

Ebenso zahlreich und verschiedenartig wie die Träger der Agrarpolitik sind die Sachgebiete, auf die sie sich erstreckt. Da sind zunächst die klassischen Gebiete der Agrarpolitik: die Landeskulturpolitik, welche die Entwicklung der Produktionsgrundlagen der Landwirtschaft zum Ziele hat; die Agrarverfassungspolitik, deren Gegenstand die Grundbesitzverteilung und die Rechtsverhältnisse der Landbevölkerung sind, und die Kreditpolitik, welche in enger Beziehung zu den genannten Aufgabengebieten steht. Dazu kommt seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts mit Zunahme der weltwirtschaftlichen Verflechtung der Landwirtschaft, in verstärktem Maße und auch heftig umstritten, die agrarische Handelspolitik und seit dem Ersten Weltkrieg, aber besonders seit der großen Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre, die ausgedehnte und tief eingreifende Politik der Marktregelung. Einen ganz neuen Bereich bilden die schwierigen Probleme der europäischen Integration und die Agrarpolitik der Entwicklungsländer.

In der Darstellung und Beurteilung der Triebkräfte, der Ziele, der Methoden und Ergebnisse der praktischen Agrarpolitik in allen diesen Bereichen besteht die Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik. In Vorlesungen und Seminaren wird sie an den landwirtschaftlichen Fakultäten und Hochschulen gelehrt. Da sie im System der Wirtschaftswissenschaften neben der Gewerbe-, Handels-, Industrie- und Verkehrspolitik auch ein Teil der Volkswirtschaftspolitik ist, so ist sie neben diesen Fächern als

Lehrfach auch an den rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten vertreten. Da agrarpolitische Maßnahmen nur im Zusammenhang mit dem gesamten sozialökonomischen Prozeß und in ihrer Wirkung auf die konkreten Strukturen, die er jeweils annimmt, beurteilt werden können, erstreckt sich das Arbeitsgebiet der wissenschaftlichen Agrarpolitik aber viel weiter als das Gebiet der praktischen Agrarpolitik. Der Lehrer der Agrarpolitik ist heute nur noch in der Lage, auf wenigen Spezialgebieten selbst zu forschen. Im übrigen ist er darauf angewiesen, die Ergebnisse vieler anderer Disziplinen laufend zu verfolgen und sie unter der jeweiligen Perspektive seiner Fragestellung zu benutzen. Es handelt sich dabei zunächst um Wissensgebiete, die zwar in den Lehrbüchern der Agrarpolitik noch in besonderen Kapiteln behandelt werden, die aber inzwischen zu selbständigen Spezialdisziplinen geworden sind: ländliche Soziologie, landwirtschaftliche Marktlehre, Agrargeographie, Agrargeschichte, Agrarstatistik, Agrarrecht, Ernährungswirtschaft. Schon seit langem steht neben der Agrarpolitik als selbständige Wissenschaft und für den Agrarpolitiker als unentbehrliches Hilfsmittel die landwirtschaftliche Betriebslehre. Es ist utopisch, alle diese Wissenschaften beherrschen zu können.

Die wissenschaftliche Agrarpolitik ist von ihrem Ursprung her ein legitimes Kind der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, und zwar der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland vorherrschenden Richtung, die *Schmoller* die historisch-realistisch-ethische Schule nannte. Anfang der neunziger Jahre schrieb *Buchenger* aus dieser Blickrichtung das erste große Lehrbuch der Agrarpolitik mit dem Titel „Agrarwesen und

Agrarpolitik“ und mit dem Untertitel „Agrarpolitik im Recht und in der Verwaltung“. Er erhob damit die wissenschaftliche Agrarpolitik zum Range einer selbständigen Disziplin. Gründlicher und leidenschaftlicher ist nie versucht worden, aus der historischen Forschung richtige Maßstäbe für die rechtliche und soziale Ordnung für ländliche Verhältnisse zu gewinnen. Dies führte bei überragenden Köpfen, die als gute Utopisten unermüdlich und mit tiefem Verantwortungsgefühl mit den Problemen rangen, zu glänzenden wissenschaftlichen Arbeiten. Der bedeutendste Vertreter dieser Richtung war mein verehrter Lehrer Max S e r i n g , in dessen Institut in Berlin ich lange gearbeitet habe. Da es aber der historischen Richtung der deutschen Nationalökonomie an einer tragfähigen Theorie fehlte, die allein in der Lage ist, die kausalgesetzlichen Zusammenhänge aufzudecken, war auch die Bahn frei für die schlechten Utopisten, die unkritisch in das Schlepptau wirtschaftspolitischer Interessen gerieten und allzu schnell bei der Hand waren, Glaubenssätze für wissenschaftliche Erkenntnisse auszugeben. Von einzelnen hervorragenden Theoretikern abgesehen — wie z. B. Heinrich D i e t z e l , der hier in Bonn gelehrt hat —, schwankten die deutschen Nationalökonomien zwischen historischem Relativismus und abstrakter Theorie hin und her. Erst Walter E u c k e n versuchte, seit Beginn der vierziger Jahre, einen Weg zur Überwindung der „großen Antinomie zwischen dem wirtschaftlichen Problem als individuell historischem und gleichzeitig allgemein theoretischem Problem“³⁾ zu finden. Nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt dann eine neue Blüte der

³⁾ W. E u c k e n , Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Geleitwort von Friedrich A. Lutz. Bonn und Tübingen 1962.

Theorie in Deutschland, die nun nach vielen verlorenen Jahren auch das reiche Gedankengut aus anderen Ländern in sich aufgenommen hat.

Angesichts der Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik, die den ungeheuren Stoff der vielschichtigen Agrarpolitik und der agrarpolitischen Rückwirkungen von Maßnahmen im außerlandwirtschaftlichen Bereich denkend durchleuchten und als Lehrgebiet konzipieren soll, könnte man wirklich verzweifeln. Einen Lichtblick aber sehe ich darin, daß der Wissenschaftsrat empfohlen hat, an den landwirtschaftlichen Fakultäten ein zweites Ordinariat für Agrarpolitik einzurichten und die Zahl der Assistenten, der wissenschaftlichen und technischen Hilfskräfte zu vermehren. In unserer akademischen Aufgabe, junge Studenten für das landwirtschaftliche Schul- und Beratungswesen, für die Landwirtschaftsverwaltung, für das Genossenschaftswesen, das Agrarkreditwesen und für die Tätigkeit in wirtschaftspolitischen Verbänden herauszubilden, sind wir noch sehr stark gehemmt durch das Mißverhältnis, das zwischen der Fülle des Stoffes und der für den Unterricht verfügbaren Zeit besteht. Die neue Prüfungsordnung für Diplomlandwirte, die das Studium um zwei Semester verlängert und auch die Möglichkeit der Spezialisierung in den Fächern Agrarpolitik und Betriebslehre vorsieht, wird im Zusammenhang mit dem geplanten personellen Ausbau des Lehrpersonals unsere Aufgabe etwas erleichtern.

Die agrarpolitische Wissenschaft hat in den letzten beiden Jahrzehnten große Fortschritte gemacht. Sie hat sich insbesondere der schwierigen Frage zugewandt, welche Funktion die Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft der hoch-

industrialisierten Länder hat. Vor zwei Menschenaltern ist in Deutschland noch heftig darüber diskutiert worden, ob der Agrarstaat oder der Industriestaat vorzuziehen sei. Die Entscheidung ist längst zugunsten des Industriestaates gefallen, und es zeichnet sich schon als neue Form der Staat der Massenkongsumgesellschaft ab, in dem die Dienstleistungsberufe mehr Menschen beschäftigen als Landwirtschaft und Industrie zusammen. Für die Landbevölkerung ist dies beinahe eine tragische Entwicklung. Es kann nie mehr Menschen außerhalb der Landwirtschaft geben, als sie mit ihren Produktionsüberschüssen versorgt; aber durch ihre hohen Produktionsleistungen im Zuge des technischen Fortschritts macht sie sich selbst große Schwierigkeiten. Der Verbrauch an Nahrungsmitteln liegt nicht im Raum der unbegrenzten Zivilisationsbedürfnisse der Menschen, sondern er wird begrenzt durch den physiologischen Bedarf. Dieser hält zwar ziemlich Schritt mit der Bevölkerungsvermehrung, aber nur in abnehmendem Grade mit der Wohlstandsentwicklung. Infolgedessen stehen wir in einer Phase, in der sich eine Neuverteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeit durchsetzt, und die Landwirtschaft, von der Bevölkerung her gesehen, zu einem schrumpfenden Gewerbe wird. Sie teilt dieses Schicksal neuerdings mit dem Kohlenbergbau.

Die Abwanderung aus der Landwirtschaft, die bis zum Ersten Weltkrieg hauptsächlich nur den Geburtenüberschuß erfaßte, ergreift in der Folgezeit, besonders aber seit dem Zweiten Weltkrieg, auch den bisherigen Bestand an landwirtschaftlichen Lohnarbeitern, mithelfenden Familienangehörigen und auch viele Kleinbauern, die außerhalb der Landwirtschaft eine bessere Existenz suchen. Das Jahrzehnt von 1950 bis 1960 ist gekennzeichnet durch

einen so rapiden Rückgang der Arbeitskräfte, wie er in der neueren Geschichte ohne Beispiel ist und auch keine Parallele in anderen Wirtschaftszweigen findet. Nach einer Studie der Food and Agricultural Organisation der Vereinten Nationen⁴⁾ betrug der Rückgang der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in zwölf Ländern Nordwest-Europas von 1950 bis 1959 insgesamt 20 v. H. Bei den Lohnarbeitern allein 26 v. H. Die höchste Abwanderung hatten Deutschland und Schweden mit etwa 30 v. H., wobei allerdings beachtet werden muß, daß der Bestand an landwirtschaftlichen Arbeitskräften in der Bundesrepublik im Jahre 1950 durch die Ostflüchtlinge stark aufgefüllt war. In Vollarbeitskräften gerechnet verließen über eine Million Vollarbeitskräfte die Landwirtschaft und über 300 000 Kleinbetriebe wurden aufgegeben. Die Industrie konnte zwar ihre Produktion um 97 v. H. erhöhen, benötigte aber dazu 40 v. H. mehr Arbeitskräfte. Das Gesamtprodukt der Landwirtschaft (in konstanten Preisen von 1954 gerechnet) nahm zwar nur um 15 v. H. zu, wurde aber mit 30 v. H. weniger Arbeitskräften erzielt. Dank dieser massiven Abwanderung gelang es, das Produkt pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft um 66 v. H. zu heben, während der Zuwachs in der Industrie pro Kopf des Beschäftigten 41 v. H. betrug. Im Zuge dieser Entwicklung hat die Landwirtschaft ihren Charakter stark verändert. Sie ist immer mehr zu einem kapitalintensiven Wirtschaftszweig geworden. Im Durchschnitt fällt heute in der Landwirtschaft auf eine Arbeitskraft bedeutend mehr Kapital als in der Industrie, selbst wenn man den Boden gar nicht mitrechnet. Dieser An-

⁴⁾ Towards a Capital Intensive Agriculture, Part I, St/ECE/AGRI/5, Gevena 1961.

passungsprozeß stellt sehr harte Anforderungen an die Bauern, die gezwungen sind, abwandernde Familienmitglieder und Lohnarbeiter durch Maschinen zu ersetzen und die dafür nötigen Investitionen aufzubringen. Es ist kein Wunder, daß bei dem schnellen Entzug von Arbeitskräften die Maschine auch in traditionelle Betriebssysteme eingebaut worden ist und deshalb in vielen Fällen die menschliche Arbeit nicht genügend entlasten konnte. Das gilt besonders für die Hofwirtschaft, die unter den veralteten und unzuweckmäßigen Gebäuden leidet. Das Ergebnis ist eine starke Arbeitsbelastung der Familienarbeitskräfte in der größeren bäuerlichen Wirtschaft. So vollzieht sich besonders in den Großbauernwirtschaften in Gebieten mit geschlossener Vererbung ein schmerzlicher Wandel der Lebensform. Der großbäuerliche Betrieb beruhte bis in die neueste Zeit auf der Mitarbeit von Familienmitgliedern und unverheirateten jungen Leuten beiderlei Geschlechts, die sich aus der ländlichen Unterschicht rekrutierten. Die Industriegesellschaft sprengt diese auf der Bodenknappheit beruhende Arbeitsverfassung, indem sie der nichtbesitzenden Landbevölkerung in jungen Jahren die Möglichkeit zur Existenz- und Familiengründung gibt. Dieser Prozeß führt tendenziell zur Schrumpfung der bäuerlichen Familienarbeitskräfte bis auf zwei Vollarbeitskräfte. Damit wird sich die Struktur der amerikanischen Farm annähern, die heute nur noch durchschnittlich über 1,5 Vollarbeitskräfte verfügt. Ganz anders sind die Probleme in den kleinbäuerlichen Gebieten, die traditionell die Realteilung im Erbgang praktizieren. Das Objekt ist viel zu klein, um einen rentablen Einsatz der modernen Technik zu gestatten und für zwei volle Arbeitskräfte ein angemessenes Einkommen zu erwirtschaften. Solche kleinen Betriebe sind nur dann in der

Lage zu überleben, wenn sie sich auf Spezialkulturen und intensive Veredelung umstellen können. Infolgedessen ergriffen auch Hunderttausende von Kleinbauern die Gelegenheit zum Übergang in die Industrie und die Dienstleistungsberufe und konnten sich unter Beibehaltung ihres Hauses und eines Stückes Land in ihrem Einkommen an die Spitze der Industriearbeiterschaft setzen. Diese Gelegenheit hatten ihre Berufsgenossen in manchen verkehrsfernen Agrargebieten nicht. Sie sind nur in ihrer Heimat zu halten, wenn durch Verkehrserschließung die Gelegenheit zum Pendeln zu erreichbaren Industrien oder durch neue Industrie Gründungen Arbeitsplätze in unmittelbarer Nähe angeboten werden.

Die treibende Kraft in diesem Anpassungsprozeß sind die noch bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land, die so viel genannte Disparität. Sie ist seit Jahren zum zentralen Problem der praktischen und wissenschaftlichen Agrarpolitik geworden. Im Jahre 1955 wurde sie zum Gegenstand des sogenannten Landwirtschaftsgesetzes, das die ökonomische und soziale Lage der in der Landwirtschaft Beschäftigten an diejenige vergleichbarer Gruppen in anderen Wirtschaftszweigen angleichen und dafür die allgemeine Wirtschafts- und Agrarpolitik einsetzen soll. Obwohl seit 1955 viele Milliarden für diesen Zweck verwandt worden sind, und obwohl das landwirtschaftliche Arbeitseinkommen prozentual bedeutend stärker gestiegen ist als in der Industrie, konnte doch der Abstand der landwirtschaftlichen von den industriellen Einkommen im Durchschnitt nur wenig oder gar nicht verringert werden; denn bei gleicher prozentualer Zunahme wächst das schon größere Einkommen absolut mehr als das kleinere. Daß diese Spanne aufrechterhalten

wurde, liegt also auch an der starken Steigerung des industriellen Vergleichseinkommens, an dem die Einkommenserwartungen der Bauern orientiert sind. Die Disparität hat daher zwei Seiten: eine landwirtschaftliche und eine industrielle. Es war das Ergebnis der industriellen Hochkonjunktur der vergangenen Jahre, daß die industriellen Lohnarbeiter- und Unternehmereinkommen in einem ganz ungewöhnlichen Tempo zugenommen haben. Es handelt sich also in der Landwirtschaft um ein relatives Zurückbleiben. Wenn z. B. die Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und Industrie in England und Holland bedeutend geringer ist als in der Bundesrepublik, so liegt das nicht allein daran, daß die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft dieser Länder durchschnittlich höher liegt, sondern wesentlich auch daran, daß dort die Industriekonjunktur weniger ausgeprägt war.

Es ist wahrscheinlich, daß sich das Industriewachstum in den nächsten Jahren verlangsamen wird. Berechnungen landwirtschaftlicher Marktforschungsinstitute haben aber gezeigt, daß auch bei einer geringeren Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung von nur 3 bis 4 v. H. das Einkommen in der Landwirtschaft nur dann entsprechend angehoben werden könnte, wenn sich die Zahl der Vollarbeitskräfte in den nächsten 10 bis 15 Jahren noch weiter beträchtlich vermindert und wenn sich der Übergang landwirtschaftlicher Nutzflächen aus den Betrieben von unter 10 ha zu den Betrieben zwischen 10 bis 50 ha fortsetzt.

Das ist der von der Agrarwissenschaft herausgearbeitete Tatbestand. Er zeigt, daß die Einkommensdisparität noch auf lange hinaus nicht zu beseitigen ist, und daß auf der

anderen Seite die Arbeitsüberlastung der größeren Bauernbetriebe und die geringe Arbeitsproduktivität der kleinen Bauernbetriebe nur durch einen Strukturwandel der Betriebsorganisation und der Betriebsgröße beseitigt werden können. Daß dies richtig ist, beweist eine große Anzahl von Betrieben, die sich schon den neuen Verhältnissen angepaßt haben, und die auf Grund ihrer gestiegenen Produktivität ein industriegleiches Einkommen erwirtschaften. Es ist auf der anderen Seite aber nicht damit zu rechnen, daß die große Masse der Betriebe ihre Größe und ihre Organisation kurzfristig der neuen Lage anpassen kann.

Es gehört zu den gesicherten Ergebnissen der wissenschaftlichen Agrarpolitik in allen hochindustrialisierten Ländern der Welt, daß dies die Bedingungen sind, unter denen heute und in Zukunft die Landwirtschaft betrieben wird. Dieses Ergebnis ist für die Träger der praktischen Agrarpolitik alarmierend, und es paßt durchaus nicht zu den agrarpolitischen Auffassungen, die das Leitbild von der Rolle der Landwirtschaft und der Landbevölkerung bisher bestimmt haben. Es ist deshalb weithin zu einem Konflikt zwischen den Triebkräften der praktischen Agrarpolitik und der wissenschaftlichen Agrarpolitik gekommen. Man macht der wissenschaftlichen Agrarpolitik den Vorwurf, daß sie nicht genügend Verständnis für die Bauern habe, und daß sie ein Bauernlegen auf kaltem Wege betriebe. Dabei registrieren wir nur, was die Landbevölkerung selber tut. Wir weisen sogar darauf hin, daß die statistischen Einkommensvergleiche nur einen, und zwar durchaus nicht immer zutreffenden, Ausschnitt aus der gesamten existentiellen Lage geben. Diese statistischen Darstellungen beziehen sich durchweg nur auf das Einkommen aus der Landwirtschaft. Viele wissenschaftliche

Untersuchungen aber haben festgestellt, daß die Landbevölkerung auch noch über andere Einkommensquellen verfügt, sei es aus Wald, aus Dienstleistungen, aus Renten usw. Diese Anteile des Einkommens betragen in kleinen Betrieben oft bis zu einem Drittel des Gesamteinkommens. Ferner ist in Betracht zu ziehen, daß der Bauer als Grundeigentümer und auch als Pächter über eine bedeutende Vermögenssubstanz verfügt, daß ferner, wie Meinungsumfragen gezeigt haben, die Berufsfreude in der Landwirtschaft stärker verbreitet ist als in den meisten anderen Schichten der Erwerbsbevölkerung. Mag der Bauer auch heute sehr stark unter dem Druck anonymer Kräfte stehen, so bleibt ihm doch innerhalb dieses Zwanges in seinem Betrieb ein höherer Grad von Dispositionsfreiheit als er in den abhängigen Berufen zu finden ist. Die wissenschaftliche Agrarpolitik kommt ferner zu dem Ergebnis, daß der technische Prozeß die Bauernwirtschaft nicht mit dem Untergang bedroht. Die technisch durchorganisierte Bauern- und Farmerwirtschaft hat ihre Leistungsfähigkeit längst überzeugend bewiesen. Nicht die Frage, ob große oder kleine Betriebe, ob Privat- oder Kollektiveigentum herrschen sollen, steht zur Entscheidung, sondern lediglich die Frage, wieviel Bauern mit welcher Betriebsorganisation in unserer Gesellschaftsordnung eine befriedigende Existenz haben können. Ein Blick auf die historische Entwicklung kann dieses Problem entschärfen. Obwohl vor 150 Jahren die Mehrheit der Bevölkerung aus Bauern bestand, war doch die Zahl der Bauern bedeutend geringer als heute. Das Urbild der Agrarverfassung in den Ländern europäischer Kultur war der mittlere und größere Bauernbetrieb. Die große Zahl der Kleinbetriebe ist das Ergebnis des Druckes der Bevölkerung gegen den Boden, der zu einer weiteren Auf-

teilung des Grundeigentums geführt hat. Es war der große Vorteil der neuen Länder in Übersee, daß sie diesen Schritt zur kleinbäuerlichen Struktur nicht nötig hatten. Auch die europäischen Gebiete mit geschlossener Vererbung haben viel von der ursprünglichen Agrarverfassung bewahren können. In den langen Wellen geschichtlicher Entwicklung gesehen, wäre es kein katastrophales Ereignis, wenn sich die Agrarverfassung der Zukunft wieder mehr den Verhältnissen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Niederbayern annähern würde. Wir wissenschaftlichen Agrarpolitiker wissen wohl, daß eine solche Strukturveränderung Zeit und Geduld erfordert, und daß man den davon betroffenen Menschen die Schwierigkeiten der Umstellung nach Möglichkeit erleichtern soll. Dies gesehen und diese Erkenntnis zum Durchbruch in der praktischen Agrarpolitik gebracht zu haben, ist das Verdienst des Bundespräsidenten L ü b k e in der Zeit, als er noch Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten war.

Eine solche Strukturpolitik reicht über den Rahmen der traditionellen Agrarpolitik weit hinaus und hat ihre Einsatzstellen: in einer regionalen Wirtschaftspolitik, welche die Beschäftigungsmöglichkeit in Landwirtschaft und Gewerbe neu ordnet; in der Sozialpolitik, welche die menschlichen Härten der Umstellung mildert; in der Schul- und Bildungspolitik, welche die richtige Berufswahl und die Bewährung im Beruf fördert; in einer Investitionspolitik, die den Ersatz menschlicher Arbeit durch Kapital sinnvoll lenkt. So als Entwicklungshilfe eingesetzt, würden auch größere finanzielle Hilfen, als sie heute gegeben werden, der Zustimmung anderer Bevölkerungskreise sicher sein⁵⁾.

⁵⁾ H. N i e h a u s, Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen des Wachstums in der Landwirtschaft. „Archiv der DLG“, Bd. 27, Frankfurt a. M. 1961.

Der praktischen Agrarpolitik geht aber diese kontinuierliche Anpassung zu langsam, und es gibt noch eine starke Strömung, die den personalen Schrumpfungsprozeß aufhalten möchte. Sie orientiert ihre Auffassung nicht an der für die Landwirtschaft gesellschaftlich notwendigen Arbeit, sondern an der bei der heutigen Struktur der Betriebe betriebsnotwendigen Arbeit. Da damit aber die Einkommensdisparität notwendig einhergeht, muß man nach Mitteln Ausschau halten, die diese Einkommensdisparität schneller beseitigen sollen. Man sucht sie in der Preis- und Handelspolitik. In der Tat gehören Preissubventionen zum festen Bestandteil der Agrarpolitik fast aller Länder. Die wissenschaftliche Agrarpolitik hat längst erkannt, daß das ein Kurieren am Symptom ist und die entscheidenden Tatbestände nicht trifft. Die Preisstützungssysteme richten sich nämlich gerade auf Agrarprodukte, die an die Grenzen des Absatzes stoßen. Es ist selbstverständlich, daß Stützungspreise die Produktion weiter anregen und den Preisdruck auf den Märkten noch verstärken. Alle diese Systeme verstoßen gegen die elementare Erkenntnis der Wirtschaftstheorie: daß man nämlich Preise nicht dauernd über den freien Marktpreisen halten kann, wenn man nicht auch die Produktionsmengen kontrolliert. Die amerikanische Agrarpolitik, die angesichts der ungeheuren Vorräte versucht hat, dieses fehlende Stück einzubauen, hat auch damit bisher geringen Erfolg gehabt, weil die Farmer „antifiskalisch“ reagierten und die für stillgelegte Flächen bezogenen Renten zu einer Mehrproduktion auf den verbliebenen Flächen verwandt haben.

Indem die wissenschaftliche Agrarpolitik die Richtung des historischen Prozesses feststellt und die Methoden der praktischen Agrarpolitik an seiner säkularen Durch-

schlagskraft mißt, ferner die zwingenden Sachzusammenhänge theoretisch durchdenkt, leistet sie eine Arbeit, die von der praktischen Agrarpolitik nicht abgelehnt werden sollte, auch wenn es sich um unbequeme Erkenntnisse handelt. Wir wissen andererseits sehr wohl, daß die praktische Agrarpolitik nicht nach wissenschaftlichen Grundsätzen betrieben werden kann. Traditionelle Wertvorstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung und ihre emotionalen Reaktionen auf schnelle Veränderungen ihrer Lebensbedingungen lassen den Politikern oft nur einen engen Spielraum.

An dieser Stelle müssen wir einen kleinen Ausflug in die Soziologie machen. Die hochindustrialisierten Länder sind in das Stadium der Massenkongsumgesellschaft eingetreten⁶⁾, in der sich die Gesellschaft entschlossen hat, mehr Mittel für Wohlfahrt und Sicherheit zur Verfügung zu stellen. Die utilitaristische Philosophie im Stadium des Wohlfahrtsstaates macht sich das Prinzip „des größten Glücks der größten Zahl“ zu eigen. Die Verteilung des Sozialprodukts gewinnt den Vorrang vor seiner Maximierung. Die Produktivität der Wirtschaft ist so stark entwickelt, daß der Staat ein gewaltiges Steuerbudget einheben kann; und die Parlamente, die ursprünglich die Ausgaben der Regierung auf das Notwendigste beschränken sollten, sind nun geneigt, die Wähler durch finanzielle Hilfe zu beglücken. Indexzahlen werden zum Maßstab der sozialen Gerechtigkeit, und Vergünstigungen und Subventionen werden auf diese Weise zu normalen Mitteln, mit denen das statische Gleichgewicht zwischen den organisierten Gruppen in der inneren Politik aufrecht-

⁶⁾ Walt W. R o s t o w, Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Göttingen 1960.

erhalten wird. Die landwirtschaftlichen Subventionen sind nur ein Spezialfall und im allgemeinen sichtbarer als die in anderen Wirtschaftssektoren. Ich bin überzeugt, daß dies keine glückliche Entwicklung ist, und daß dem Staate viele Aufgaben zugewiesen werden, die der Selbsthilfe und der Selbstverantwortung überlassen bleiben sollten. Die wissenschaftliche Agrarpolitik muß diese Entwicklung zwar als Tatsache auch in ihrem Bereich registrieren, sie kann aber auf die Konsequenzen hinweisen. Amerikanische Autoren sprechen von einer schrecklichen Abkehr von den traditionellen ländlichen Werten, insbesondere von dem Leitbild des unabhängigen Farmers⁷⁾. Auch in der Bundesrepublik bezahlt der Bauer die Staatshilfe mit der Zunahme seiner Abhängigkeit von den Behörden. Damit wird er in der gesellschaftlichen Gliederung den abhängigen Berufen der Arbeiter, Angestellten und Beamten ähnlicher, mit deren ökonomischer Lage er seine eigene vergleicht. Deshalb verblassen die ständischen Merkmale und Bauer sein wird zu einem Beruf wie jeder andere, und der Unterschied zwischen Stadt und Land wird im zivilisatorischen Kontinuum nivelliert. Agrarpolitik kann deshalb auch immer weniger mit dem Hinweis auf besondere „ständische“ Qualitäten des Bauerntums begründet werden, sondern nur noch mit der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Daß man diese einem heute besonders schwer arbeitenden Beruf nicht vorzuziehen will, bezeugt die einstimmige Annahme der Grünen Pläne im Parlament. Wenn die Wissenschaft angesichts des soziologischen Tatbestandes weitgehend resigniert, jedenfalls nicht auf Grund wissenschaftlicher

⁷⁾ M. E. John, The Impact of Technologie on Rural Values, „Journal of Farm Economics“, Vol. XL. 1958.

Argumente dagegen Stellung nimmt, so gilt das keineswegs von den Methoden, die im konkreten Falle angewandt werden.

Jakob B u r c k h a r d t hat einmal gesagt, daß die Geschichte einen ungeheuren Aufwand betreibt, um einen kleinen Fortschritt hervorzubringen. Er sagt aber an einer anderen Stelle, daß der Geist ein Wühler sei, der sich immer wieder regt, wenn die öffentliche Meinung dogmatisch wird. Dogmatisch aber ist es, wenn die Träger der praktischen Agrarpolitik behaupten, sie seien allein im Besitz der richtigen Methode. Ich zitiere in diesem Zusammenhang Gottfried H a b e r l e r, einen der angesehensten Nationalökonomien. „Man kann nicht sehr gut behaupten, daß die freien, unregulierten Kräfte des Marktes weder in Form der Konkurrenz noch mit all den Arten monopolistischer Durchdringung immer und ohne Ausnahme die optimale Verteilung der Hilfsquellen und die bestmögliche Verteilung der Arbeit mit sich bringen. Auf der anderen Seite aber ist es ebenso wenig berechtigt zu erwarten, daß Regierungsvertreter und Parlamente üblicherweise die korrekte Diagnose und die geeigneten Maßnahmen treffen“⁸⁾. Dem so oft erhobenen Anspruch auf Unfehlbarkeit treten wir entgegen, indem wir uns gegenüber der praktischen Agrarpolitik im H e g e l schen Sinne dialektisch verhalten. Von der Negation ausgehend bedeutet unser Widerspruch keine vollständige Verneinung, sondern wir nehmen das nach unserer Meinung Berechtigte in unsere Konzeption auf, die wir dann der

⁸⁾ Gottfried H a b e r l e r, A Survey of International Trade Theory, Princeton Special Papers in International Economics. No. 1, July 1961.

praktischen Agrarpolitik präsentieren⁹⁾. Wir sind neuerdings sogar für ein solches Verfahren öffentlich legitimiert, indem wir in den Wissenschaftlichen Beiräten der Ministerien beratend tätig sind. Die intensive Zusammenarbeit von Angehörigen verschiedener Fachrichtungen garantiert eine sehr gute gegenseitige Kontrolle. Wir praktizieren den Spruch, den John Maynard Keynes über seinen Schreibtisch gehängt hatte: „Man weiß gar nicht, wie falsch man denkt, wenn man immer nur allein denkt.“ Aus Erfahrung wissen wir, daß unser Einfluß auf die praktische Agrarpolitik nicht besonders groß ist, und daß wir gegen die politischen Triebkräfte ziemlich ohnmächtig sind. Wenn wir uns dann manchmal gefallen lassen müssen, daß wir als landwirtschaftsfeindlich hingestellt werden, so müssen wir das mit Gleichmut tragen. Wir nehmen auch an, daß die führenden Köpfe der praktischen Agrarpolitik dieses Fehltrüben sich nicht zu eigen machen; aber sie lassen die kleineren Geister oft gewähren, wenn es gerade gut in die politische Situation paßt. Ein besonderes Kapitel ist dabei die öffentliche Berichterstattung. Man sagt wohl: „Wie man in den Wald hineinruft, so schallt es wieder heraus.“ Das ist im Pressewald nicht immer der Fall. Auch hier bemühen sich nur die guten Utopisten, den Inhalt unserer Äußerungen möglichst

⁹⁾ Hier ist nicht der Ort, ausführlicher auf die Frage des Werturteils in den Sozialwissenschaften einzugehen. Damit beschäftigt sich neuerdings wieder eine Sammlung von Aufsätzen, die in Bd. 18 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik erschienen sind: „Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen“, hrsg. von H. J. Seraphim, Berlin 1960. Es ist zu keiner einheitlichen Meinung gekommen. Nach meiner Ansicht bildet die Anwendung der dialektischen Methode den einzigen Weg zwischen axiomatischer und wertfreier Betrachtung.

adäquat wiederzugeben, während andere geneigt sind, uns das durchaus fruchtbare Spannungsverhältnis zwischen praktischer und wissenschaftlicher Agrarpolitik als moralische Insolvenz anzukreiden. Das ist nicht nur bedauerlich für uns, sondern auch für die Bauern, die für sachliche Unterrichtung sehr dankbar sind, wie ich in Vorträgen immer wieder feststellen konnte. Aber der Agrarpolitiker, der in die Arena der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung hinabsteigt, muß das in Kauf nehmen. Er macht sich bewußt zum Bestandteil des geschichtlichen Prozesses. Dabei nimmt er seine Berechtigung zu dieser Rolle nicht einmal von hochgestochenen Idealen her, sondern aus der Kenntnis der Zusammenhänge, die er sich mühsam angeeignet hat. Er ist zwar sicher nicht immer objektiv im Sinne vollständiger Erkenntnis; im dialektischen Geschichtsprozeß stellt sich das Richtige von heute oft morgen als ein Irrtum heraus. Der wissenschaftliche Agrarpolitiker hat aber doch gegenüber dem Praktiker verschiedene Vorzüge. Er ist vor allen Dingen nicht materiell interessiert. Er ist ferner nicht an die Emotionen der öffentlichen Meinung gebunden, die in der Politik eine so große Rolle spielen und oft zu falschen kurzfristigen Lösungen führen. Er kann aus der Vergangenheit unzählige Beispiele dafür anführen, daß durch kurzfristige Lösungen, die unter dem Druck der Verhältnisse versucht worden sind, langfristig schwerlich etwas Vernünftiges zustande kommt. Das Ziel, auf die Dauer eine gesunde Landwirtschaft und ein leistungsfähiges Bauerntum zu entwickeln, verträgt sich sehr oft nicht mit dem in der Agrarpolitik seit Jahrzehnten so häufigen Bestreben, allen Bauern, auch den untüchtigen, die Existenz zu erhalten.

Wie ich meinen Vortrag mit einem Hinweis auf O r t e g a y G a s s e t begonnen habe, so möchte ich schließen mit

einem Hinweis von demselben Autor. Der Intellektuelle, so meint er, könnte durch eine unerbittliche Bestimmung und gegen seinen Gefallen und Willen dazu berufen sein, in dieser Welt die Paradoxie zu vertreten, indem er gegenüber der allgemeinen Meinung, der „doxa“ oder dem Gemeinplatz die w a h r e Meinung, die „paradoxa“ entdeckt und aufrecht erhält. Es könnte sich erweisen, daß die Aufgabe des Intellektuellen in ihrem Wesen unpopulär ist. Ich glaube, daß die wissenschaftlichen Agrarpolitiker dieser Behauptung aus ihrer Erfahrung heraus weitgehend zustimmen können. Ihr Trost besteht dann darin, daß die von ihnen vertretenen „paradoxa“ nach einer gewissen Zeit oft zum Gemeinplatz werden. Als gute Utopisten, denen die Schwierigkeit ihrer Position stets gegenwärtig ist, sind wir schon zufrieden, wenn unsere Argumente Bestandteil des mahnenden Gewissens der praktischen Agrarpolitiker werden. Auch bei ihnen dürfte im Grunde die Erkenntnis herrschen, daß — wie S c h u m p e t e r sagt — die Freiheit des Intellektuellen, die sie mißbilligen, nicht vernichtet werden könne, ohne daß auch Freiheiten, die sie billigen und für sich selbst in Anspruch nehmen, vernichtet werden. Unser „rocher de bronze“ aber sind die deutschen Universitätsverfassungen, die uns in unserem utopischen Beginnen den Glanz der Unabhängigkeit verleihen. Dies verpflichtet uns zu Dank und Verantwortung.

