

„Veredelungswerkstatt“ oder „Rohstofffabrik“?

Westdeutsche Agrar- und Ernährungspolitik zwischen
wirtschaftlicher Rekonstruktion und Römischen Verträgen (1945–1957)

Einführung

Entgegen der Ansicht von der schrumpfenden Bedeutung des Agrarsektors im 20. Jahrhundert stehen Agrarpolitik und Agrarwirtschaft im Mittelpunkt des politischen Tagesgeschehens. Die agrarökonomischen Prozesse und die agrarpolitische Entscheidungsfindung sind inzwischen so kompliziert und undurchsichtig geworden, dass sich allenfalls die politischen Lobbyisten in der Materie auskennen, während sich die fachlichen Spezialisten¹ einer Formelsprache bedienen, die einem engen Fachpublikum zu vermitteln sind, jedoch nicht der vom wirtschaftlich-sozialen Wandel direkt betroffenen Agrargesellschaft. Die moderne Landwirtschaft steht in einem Spannungsfeld der unterschiedlichsten Kräfte. Ihre Träger sehen sich mit Forderungen aus Politik und Gesellschaft konfrontiert, die nicht in jedem Fall miteinander kombinierbar sind. Vielleicht ist die Widersprüchlichkeit der Situation dafür verantwortlich, dass es noch immer keine ganzheitliche Agrargeschichte der modernen Zeit gibt. Es sind wegen der agrarwirtschaftlichen Komplexität stets nur Teilbereiche thematisiert worden, die nicht immer dem Ganzen gerecht werden.²

Über die zeitgenössische Landwirtschaft zu schreiben, lohnt sich in Deutschland anscheinend immer weniger. Unter 3 Prozent der deutschen Bevölkerung zählen gegenwärtig zur berufsaaktiven ländlichen Gesellschaft, vor 50 Jahren waren es noch rund 40 Prozent. Vieles entspricht nicht den theoretischen Modellen der geschichtsfern argumentierenden wissenschaftlichen Agrarökonomie. Mit dem Rückgang der bäuerlichen Landwirtschaft, dem Wandel der Dörfer zu austauschbaren Siedlungsagglomerationen und der Industrialisierung agrarischer Produktion scheint das wissenschaftliche Interesse an moderner Ländlichkeit, an ihren sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Problemen, immer mehr abzunehmen. „Selbst auf dem Land und im Dorf vergrößert sich die Entfernung zur Landwirtschaft. Das Wissen um die Entstehung und den Prozess Nahrungsmittel, das eigene Erleben auf dem Bauernhof oder auch verwandtschaftliche Beziehungen zu Bauernfamilien nehmen ab.“³ Die politische und wissenschaftliche Agrardebatte unserer Tage, wenn sie von Zeit zu Zeit im Zusammenhang mit Nahrungs- und Futtermittelskandalen sich nicht unterdrücken lässt, findet in Abwesenheit der Historiker, also ohne die nötige Portion Erinnerung an die Vergangenheit und deren Fehler, in den internen Zirkeln der Agrarökonomien und Verbands- und Parteipolitiker statt. Es sind vor allem die wissenschaftlichen Agrarökonomien, die die Landwirtschaft und ihre Träger mit dem Rotstift beurteilen, wo sie mit der Elle der Verträglichkeit für Staatshaushalt, Gesellschaft und Natur vermessen werden müsste. Ihre Forderung lautet: „Landbau muss sich rechnen“, während die Frage, ob die Gleichung auch immer aufgeht, und wenn sie aufgeht, wer den Hauptnutzen daraus zieht und wer draufzahlt, offen bleibt. An der aktuellen Misere sind auch die Historiker beteiligt. Der wissenschaftliche Interessenhorizont der zeitgenössischen

Agrargeschichtsschreibung reicht nur soweit, wie die Sperrfrist der einschlägigen Archive dies gestattet. Die Möglichkeit für Lehren aus der Geschichte, die hier und heute agierende Politiker ziehen sollten, besteht damit nicht. So bleibt die Agrardebatte unter Historikern im Unverbindlichen und spielt sich in gelehrten Zirkeln ab, deren tagespolitischer Wert gleich Null ist.

Forschungsansatz

Die Geschichte der westdeutschen Landwirtschaft in ihrer Wiederaufbauphase bis zum Wechsel von der nationalen in die gemeinschaftliche Agrarpolitik lässt sich durchaus als historisch einmalige Erfolgsgeschichte schreiben, wofür es einige Beispiele gibt.⁴ Die Autoren sind der Faszination des Wachstums durch Einsatz moderner Agrartechnik erlegen, was keineswegs zu kritisieren ist, denn es war eine Zeitlang durchaus legitim, an dieser Erfolgsgeschichte mitzuschreiben,⁵ weil die Steigerung der realen Produktionsleistung je Arbeitskraft innerhalb eines Jahrzehnts (1949–1959) alle deutschen und westeuropäischen Rekorde schlug. Aber die Epochen der Agrargeschichte werden nicht nur durch technische Innovationen und das Ausmaß ihrer Integration in die unterschiedlichen Betriebssysteme charakterisiert, sondern auch durch die Grenzen der Technisierung und ihre Folgen für Mensch und Natur.

Spätestens seit der Häufung ungelöster Probleme um Überproduktion, Subventionismus, Gen-Manipulation und Virus-Pandemien sowie die zahlreichen Schwachstellen in der langen Nahrungskette⁶ wird diese Erfolgsgeschichte fragwürdig. Will die wissenschaftliche Agrargeschichtsschreibung wieder Teil des unverzichtbaren Lehrprogramms an Schulen, Hochschulen und Universitäten werden, dann besinnt sie sich auf den Wechsel vom euphemistischen zum kritischen Ansatz. Agrargeschichte als Risikogeschichte wählt als Ausgangspunkt nicht allein den 8. Mai 1945 mit der Hungerkatastrophe, die die westdeutsche Landwirtschaft zu respektablen Höchstleistungen herausforderte, sondern sie sucht nach den Folgen des Größenwachstums für Mensch und Natur. Außerdem kann die westdeutsche Entwicklung nicht von der deutschen Entwicklung in der Zeit davor betrachtet werden. Es geht um politische, wirtschaftliche und soziale Kontinuitäten sowie um Parallelen zur Entwicklung in den Jahren der Weimarer Republik und der nationalsozialistischen Diktatur. Welche Rolle spielten bei der agrarpolitischen Weichenstellung nach Weltkriegsende 1945 historische Vorbilder und Erfahrungen? Ist die Agrarpolitik der Weimarer Republik von den Verantwortlichen in Politik und Wissenschaft als Lehrstück begriffen worden oder als Fortsetzung des einmal eingeschlagenen Weges mit anderen Mitteln? Liegt hier der Schlüssel zum Verständnis der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklung in den Fünfzigerjahren? Inwieweit knüpfte die Agrarpolitik der frühen Adenauer-Ära, die wesentlich von Persönlichkeiten aus der Zeit der Weimarer Republik bestimmt wurde, an alte Vorbilder an? Welche neuen Kräfte, die die Agrarordnung formten, kamen hinzu?

Die Agrarpolitik der Weimarer Republik endete in einem Desaster, denn kein Teilbereich des landwirtschaftlichen Produktions- und Verwertungsprozesses blieb frei von staatlicher Intervention.⁷ Der ursprüngliche Sonderfall der ostelbischen Großlandwirtschaft wurde zum Gesamtkrisenfall.⁸ Subventionierte Überproduktion, Preisverfall, Verdrängungswettbewerb und politische Radikalisierung ländlicher Gesellschaftsgruppen waren die Elemente des Teufelskreises, den eine einseitige Agrarpolitik nicht zu durchbrechen vermochte. Mit Blick auf diese Vergangenheit wird für die Zeit der frühen Bundesrepublik Deutschland anhand der Flächenproduktivität, ihren Ursachen und ihren wirtschaftlich-sozialen Konsequenzen im

Folgenden zu fragen sein, ob Lehren aus der historischen Fehlentwicklung vom Beginn der Weltagrarkrise (1927) bis zum Untergang der Weimarer Republik (1933) gezogen wurden.

Nachkriegszeit und frühe Bundesrepublik (1945–1951)

Konstitutive Elemente der westdeutschen Agrarwirtschaftsordnung waren erstens die kriegswirtschaftlichen Schäden (zerstörte Gebäude, vernichtete Vorräte aller Art, Massenhunger), zweitens der Verlust landwirtschaftlicher Überschussgebiete durch die Teilung Deutschlands⁹, drittens das Nord-Süd-Strukturgefälle zwischen großbetrieblicher Landwirtschaft in Teilen Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens (mit über 30 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche) und den mittleren bis kleinen Betrieben (mit 1 bis 20 Hektar) im größten Teil der Bundesrepublik Deutschland¹⁰, viertens die Kontinuität des kriegswirtschaftlichen Rationierungssystems und der öffentlichen Ernährungsverwaltung, fünftens der agrarwirtschaftlich-technische Fortschritt in den westlichen Industriestaaten, die kurze Zeit nach Kriegsende 1945 auf den internationalen Agrarmärkten als Anbieter auftraten, während die westdeutsche Landwirtschaft noch mit der Beseitigung der Kriegsschäden beschäftigt war, sechstens die hohen Erwartungen der Industriegesellschaft an eine kontinuierliche Versorgung mit preiswerten Nahrungsgütern von hoher Qualität und siebentens die gewandelten Beziehungen zwischen Landwirtschaft und Industrie in den der Agrarproduktion vor- und nachgelagerten Bereichen.

Agrarpolitik in den ersten Nachkriegsjahren war in erster Linie Mengen- und Produktionspolitik, erst danach kam die Konsumentenpolitik. Die westlichen Zonenbehörden setzten 1.550 Kalorien pro Person und Tag fest, was jedoch aus Mangel an Ressourcen nicht immer erfüllt wurde. Die Massenversorgung stand im Vordergrund, insbesondere nach den Hungerdemonstrationen in den industriellen Ballungsgebieten an Rhein und Ruhr.¹¹ Hilfslieferungen aus den USA und Großbritannien bewahrten weite Teile der westdeutschen Bevölkerung vor dem Hunger, während der Mangel an agrarischen Produktionsmitteln und der Schleichhandel den Warennachschub aus der eigenen Landwirtschaft verhinderten. Alles lief darauf hinaus, den Selbstversorgungsgrad Westdeutschlands mit Grundnahrungsgütern (Brotgetreide, Fleisch, Milch und Milchprodukte, Pflanzenöl) auf ein Höchstmaß zu steigern. Diese Zielsetzung entsprach im Großen und Ganzen den deutschen Vorstellungen über alle Grenzen der demokratischen Parteien hinweg, so dass hierüber kein agrarpolitischer Dissens entstand. Die alte Illusion von einem autarken Agrarland bestand in den landwirtschaftlichen Interessenverbänden noch immer, obwohl alle strukturellen Voraussetzungen mehr denn je dagegen sprachen. Die Ziele der agrarischen Nachkriegsproduktion wurden nicht allein von westdeutschen Kräften bestimmt, sondern von den westlichen Militär- und Zivilinstanzen. Die *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC) definierte jene Produktionsrichtung für das westliche Europa, die für die nächsten Jahrzehnte Gültigkeit behalten sollte: erstens Ausbau des Getreidesektors, zweitens Erhöhung der Vieh- und Molkereiproduktion und drittens Ausbau der Produktion von Ölpflanzen und Eiweißträgern. Die Anschubfinanzierung kam aus den Marshallplanmitteln. In die westdeutsche Agrarwirtschaft flossen insgesamt 524,26 Millionen DM.¹² Sie dienten als massive Starthilfe in eine Periode überwiegender Selbstversorgung, die auch ohne den „grünen Dollar“ erreicht worden wäre, jedoch mit erheblicher Zeitverzögerung. Den ersten Leistungsbeweis lieferte die westdeutsche Landwirtschaft mit der Abschaffung des staatlichen Rationierungswesens.¹³ Die allgemein verhassten Lebensmittelkarten als

Relikt der nationalsozialistischen Zwangswirtschaft gehörten spätestens ab Mitte 1949, also noch bevor die ausländischen Finanzmittel ihre Wirkung entfaltet hatten, der Vergangenheit an. Das ausländische Geld verhalf den natürlich und strukturell vorteilhaften Produktionszonen Westdeutschlands zum schnellen Wiederaufbau, während die Agrarzonen mit minderer Produktionskraft noch 8 bis 10 Jahre benötigten, um den Anschluss zu finden. Die internationalen Hilfs- und Kreditaktionen legten den Charakter des agrarischen Westdeutschland fest: Es sollte nicht Rohstoffproduzent, sondern „Veredlungswerkstatt“ sein.

In der Zeit des Kalten Krieges entstand die Ideologie der agrarischen Überproduktion. Die Berlin-Blockade (1948/49) und der Preisschock auf dem Weltagrarmarkt unter dem Druck des Korea-Konflikts (1950/53) enthüllten die Instabilität der öffentlichen Versorgung, nicht nur in Westdeutschland, sondern in ganz Westeuropa. Die Weltpolitik setzte hier Signale für eine Produktionssteigerung mit allen technischen, chemischen und biologischen Hilfsmitteln. Das Rückgrat eines auf weitgehende Selbstversorgung ausgerichteten Ernährungssystems sollten – und darin waren sich Bundesregierung, die demokratischen Parlamentsparteien und die landwirtschaftlichen Interessenverbände einig – ein „gesunder Bauernstand“ und der aus der Wettbewerbswirtschaft ausgegliederte Agrarsektor auf subventionierter Existenzbasis sein. Damit fiel zugleich die Entscheidung für den Vorrang der agrarischen Rohstoffproduktion, was den ursprünglichen Plänen eines arbeitsteiligen westeuropäischen Agrarsystems unter dem Dach der OEEC widersprach.

Die weltpolitische Herausforderung der westdeutschen Landwirtschaft hatte binnenstrukturelle Konsequenzen. Da es nicht die Zeit der Experimente war, blieb die besatzungspolitisch verordnete Bodenreform weitgehend auf dem Papier. Deutschland war in seiner Geschichte kein Land geglückter agrarischer Revolutionen im Sinne der Demokratisierung ländlicher Wirtschafts- und Sozialverhältnisse. Der politisch motivierte Strukturwandel, der vornehmlich gegen den adligen Großgrundbesitz gerichtet war, scheiterte sowohl an der dilatorischen Haltung der westlichen Besatzungsmächte als auch an den deutschen Gegenkräften, und zwar vor dem Hintergrund der rigorosen Landumverteilung in der sowjetischen Besatzungszone.¹⁴ Im Gegensatz zum Osten galt im Westen der Grundsatz der Entschädigung im Falle der Enteignung. Nicht die Landumverteilung von Besitzern auf Landarme und Landlose war das Hauptproblem – denn hierzu fehlten einerseits die großen „feudalen“ Ländereien, andererseits fehlte ein massiver „Landhunger“ – sondern das zentrale Strukturproblem bestand in der extremen Gemengelage. Knapp die Hälfte der fast 13 Millionen Hektar umfassenden landwirtschaftlichen Nutzfläche des Vereinigten Wirtschaftsgebietes bestand aus produktionshemmendem Splitterbesitz. Alliierte und deutsche Behörden waren sich darin schließlich einig, dass eine umfassende Flurbereinigung eine „der wichtigsten Maßnahmen auf lange Sicht“ bildete.¹⁵ Das Leitbild der Agrarstrukturpolitik war der „leistungsfähige, für moderne Technik und für ein befriedigendes Einkommen genügend große Familienbetrieb“¹⁶, jedoch nicht anstelle des Groß- und Zwergbetriebes, sondern in Gemeinsamkeit mit diesen beiden Typen. Was nicht genügend Nutzfläche besaß, sollte aufgestockt werden. Das betraf zu Beginn der Fünfzigerjahre fast 400.000 Betriebe. Die zu bereinigende Fläche belief sich nach ersten Schätzungen auf 47 Prozent der gesamten westdeutschen Nutzfläche.¹⁷ Gesetzlich fundierte Landumverteilungsprozesse nahmen in allen Teilen der Welt sehr viel Zeit in Anspruch, so auch im Bundesgebiet, wo bis 1962 auf rund 46.000 Kleinbauern eine Fläche von 69.000 Hektar verteilt wurde. Auf den einzelnen Bauern entfielen durchschnittlich 1,5 Hektar, was zu gering war, um einen Kleinbauernbetrieb von rund 6 Hektar Gesamtnutzfläche in einen Vollerwerbsbetrieb zu verwandeln. Aufgestockt wurden bis 1968

61.103 Betriebe mit einer Durchschnittsgröße von 3,2 Hektar.¹⁸ Die Strukturreform diente nicht nur der Beseitigung historischer Mängel, sondern auch aus aktuellen Gründen der Integration tausender geflüchteter Bauern aus dem Osten. Sie gelang jedoch nur bedingt, denn die meisten Neubauernstellen wurden zum Nebenerwerb und in der zweiten Generation aufgegeben. Die zahlreichen Kleinsiedlungen mit einem relativ geringen Nutzflächenanteil lösten zumindest die dringlichsten Versorgungs- und Wohnungsprobleme. Die Flurzersplitterung in den Realteilungsgebieten blieb lange Zeit erhalten, während die Ergebnisse aus regionalen Aufstockungsaktionen nicht ausreichten, um die nutznießenden Betriebe langfristig in ihrer Vollerwerbsexistenz zu sichern. Insgesamt gesehen, blieb die Flächen- und Betriebsstrukturreform Stückwerk; sie bereitete indirekt die erste Stufe des späteren „Höfesterbens“ vor.

Anstelle einer agrarwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung setzte die Regierung Adenauer ab 1949 reglementierende Marktordnungen für Grundnahrungsgüter ein. Es ging vor allem darum, eine kontinuierliche und ausreichende Versorgung zu gewährleisten: erstens durch die Steigerung der Eigenproduktion und zweitens durch den Interessenausgleich zwischen Produzenten und Konsumenten. Im Mittelpunkt standen der soziale Frieden und die ökonomische Stabilisierung der Existenz jedes Einzelnen aus Furcht vor Unruhen. Marktordnungen dienten auch der Abwehr unliebsamer Konkurrenz aus dem westlichen Ausland, wo inzwischen billiger als in Westdeutschland produziert wurde. Staatliche „Einfuhr- und Vorratsstellen“ (EVSt) regulierten als Schleusen den Binnenmarkt, um mittels komplizierter Vorschriften mit hohem bürokratischen Aufwand Angebot und Nachfrage auszubalancieren. Mit dem Getreidegesetz (1950) wurden auf parlamentarischem Weg die wichtigsten Marktordnungen nacheinander eingeführt. Zugleich wurde der Getreidepreis als traditioneller Richtpreis für alle anderen Agrargüter politisch festgesetzt. In jedem Fall garantierte der Staat einen ausreichenden Preis für die Produzenten und schützte die Verbraucher zugleich vor der Überteuierung von Brot und anderen Backwaren. Das Zuckergesetz wurde im Oktober mit überwältigender Mehrheit im Deutschen Bundestag angenommen, dann folgten das Milch- und Fettgesetz – nach dem Muster des Milchgesetzes von 1930 – im Dezember 1950, während das Vieh- und Fleischgesetz vom Februar 1951 den vorläufigen Abschluss bildete.¹⁹ Die Marktordnungen verzahnten Produktion, Verteilung und Konsum eng miteinander. Mit den Gesetzen knüpfte die Bundesregierung an das Ordnungssystem der Ära Brüning 1930/32 an und identifizierte sich zwangsläufig mit der Ordnungspolitik des nationalsozialistischen Reichsnährstandes, der dieses System übernommen und fortgeführt hatte. Mit der Wiederauflage des alten Marktordnungssystems wurde der Agrarsektor dauerhaft aus dem marktwirtschaftlichen Wettbewerbsystem herausgenommen und mit planwirtschaftlichen Zwängen überfrachtet. Die agrarwissenschaftlichen Projekte für eine weitgehende Liberalisierung des Agrarmarktes wurden auf unbestimmte Zeit verschoben. Die Hoffnungen auf einen Interessenausgleich zwischen den Marktparteien blieben unerfüllt. Die Agrarmarktordnungen förderten die Entstehung eines störanfälligen Interessenkartells unter staatlicher Regie.

Zeit der Veränderungen (1952–1955)

Die Phase des Wiederaufbaus zerstörter Grundstrukturen des Agrarsektors endete im Allgemeinen in der ersten Hälfte der Fünfzigerjahre. Sie ging über in die Zeit der vertikalen Integration durch die doppelte Verflechtung des Produktionsbereichs mit den industriellen

Zulieferern technisch-chemisch-biologischer Hilfsmittel einerseits, mit der verarbeitenden Lebensmittelindustrie andererseits. Anbau- und Abnahmeverträge sollten den Marktbeteiligten eine zumindest mittelfristige Wirtschaftsplanung ermöglichen. Was zuerst im Gartenbau (in Zusammenarbeit mit der Konservenindustrie) begann, erstreckte sich bald über weite Teile der Landwirtschaft, insbesondere in der Großflächenproduktion von Getreide und Hackfrüchten.²⁰

Laufend ersetzte die Landwirtschaft die menschliche, meist familieneigene Arbeitskraft durch mechanische Kraftquellen. Der Schlepper ersetzte Zugtiere: Pferde, Zugochsen und -kühe. Bundes- und Landesmittel förderten die landwirtschaftliche Technisierung und das Bauwesen. Vollerntemaschinen wie der Mähdrescher fanden immer mehr Absatz, jedoch in regional ungleicher Verteilung. In den kleinstrukturierten Agrarregionen wie in Baden-Württemberg fand der Einsatz moderner Agrartechnik mit deutlicher Verzögerung statt. Klein- und Mittelbetriebe rationalisierten mit neuen technischen Geräten wie etwa Melkmaschinen die Milchwirtschaft. Der Einsatz von Melkmaschinen stieg innerhalb kurzer Zeit von 5.596 (1949) auf 75.316 (1954) Geräte. Hinzu kamen Trocknungs- und Belüftungsanlagen für Rauhfutter, Getreide und Sämereien auf den einzelnen Höfen und öffentliche Gefrieranlagen in den zentralen Dorfhäusern.²¹ Trotz technischer Modernisierung der Landarbeit, insbesondere durch die Entwicklung motorischer Zugkraft, hielt der Auszug betrieblicher Vollarbeitskräfte und ständiger Familienarbeitskräfte an. Geringer fielen die Abwanderungsverluste bei den nichtständigen Familienarbeitskräften und bei den ständigen Lohnarbeitskräften aus, während die nichtständigen Lohnarbeitskräfte leicht zunahmen.

Der Anteil der Frauen in den bäuerlichen Familienwirtschaften nahm zu, während die Zahl der nebenerwerblich bewirtschafteten Höfe vor allem durch die Abwanderung der männlichen Arbeitskräfte auf städtische Arbeitsplätze wuchs. Auch die angesiedelten Flüchtlinge verdienten den Hauptanteil ihres Lebensunterhalts auf städtischen Arbeitsplätzen. Die Ansiedlungserfolge – 57.011 Stellen mit einer Gesamtfläche von 343.594 Hektar (1949/54)²² –,

[Abbildung siehe Druckfassung]



Abbildung 1: Veränderungen auf dem ländlichen Arbeitsmarkt 1939–1958/59 (in Mio. Personen)

die Bund und Länder bis 1954 mit 900 Millionen DM förderten, täuschen darüber hinweg, dass 53 Prozent der neuen Betriebe zur nicht dauerhaft leistungsfähigen Betriebsgrößenklasse bis 2 Hektar Nutzfläche zählten.²³ Die Erzeugung in Getreidewert²⁴ betrug in den Niederlanden 45,2, Belgien/Luxemburg 37,6, Dänemark 36,3, Schweiz 32,9, Bundesrepublik Deutschland 32,9, Großbritannien 30,6, Frankreich 20,9, Italien 19,5 Doppelzentner je Hektar. Alle Produktionszweige erreichten in ihren Erträgen Vorkriegsniveau, teilweise lagen sie darüber (Zucker, Kartoffeln, Öle/Fette, Eier, Roggen, Butter, Hafer).²⁵ Die Steigerungssätze einiger Agrarprodukte lagen bereits 1952/53 über denen aller OEEC-Länder.

Neue Produktionsmethoden in Großanlagen auf der Basis von Fremdfuttermitteln, zuerst in der Geflügelzucht²⁶, bald darauf in der Schweinezucht, veränderten den Binnenmarkt, das kollektive Verbraucherverhalten und die außenwirtschaftlichen Beziehungen. Die Landwirtschaft wurde immer mehr zum Kunden industrieller Vorleistungsprodukte westdeutscher und ausländischer Herkunft. Die Zunahme betriebsfremder Produktionsmittel, insbesondere Fremdfutter- und Düngemittel, steigerten die Erzeugung für den Markt. Mit dem „Landwirtschaftsgesetz“ von 1955²⁷ schloss die Bundesregierung an bestehende Protektionsmechanismen in den USA und in einigen westeuropäischen Staaten mit dem Ziel an, die konjunkturbedingte Störanfälligkeit der Landwirtschaft zu beseitigen. Auf der Basis dieses hochdotierten Subventionsprogramms wurden Jahr für Jahr die überkommenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen einer weitgehend unmodernen, nicht wettbewerbsfähigen Bäuerlichkeit konserviert. Zur Preisstützung entstand ein kostspieliger Kreislauf von unabsetzbaren Lagerbeständen und teuren Staatszuschüssen aus dem öffentlichen Steueraufkommen. Der staatlich garantierte Subventionismus, zu dem sich alle Parlamentsparteien grundsätzlich bekannten, stabilisierte die Sonderstellung der Landwirtschaft im Gesamtgefüge der sozialen Marktwirtschaft.

Innerhalb weniger Jahre stieg die Netto-Nahrungsmittelproduktion durch den konzentrierten Einsatz moderner Betriebsmittel aller Art, insbesondere durch ständig steigende



Abbildung 2: Ernteerträge im zeitlichen Vergleich 1935/38–1955 (in dz/ha)

[Abbildung siehe Druckfassung]

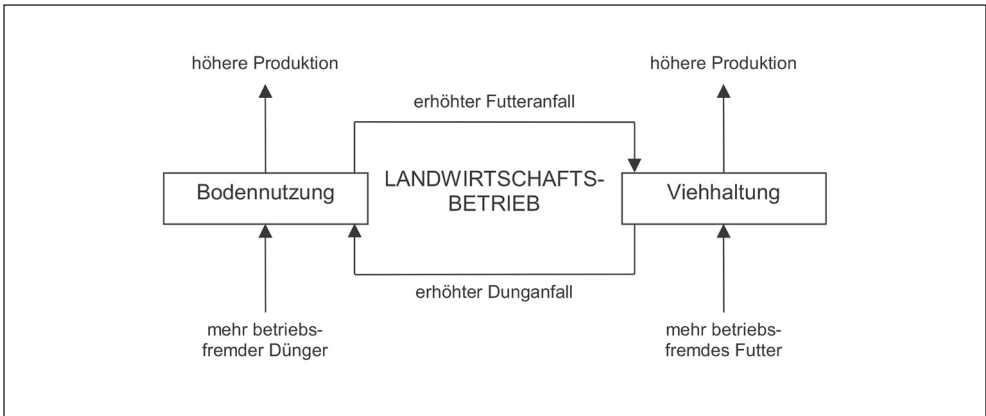


Abbildung 3: Wechselverhältnis zwischen intensiver Bodennutzung und Viehhaltung bei Zufuhr betriebsfremder Produktionsmittel

Handelsdüngergaben und Fremdfuttermittel infolge profitorientierter Werbung der Herstellerfirmen sowie durch falsche mengenorientierte Beratung der Bezugsgenossenschaften. Erste Warnzeichen von Überdüngung und Bodenverdichtung durch die ständig schwerer werdenden Traktoren und Geräte fanden kaum Beachtung.

Tabelle 1: Jährliche Nahrungsmittelproduktion in Deutschland 1934/38–1954/55 (in 1.000 t Getreidewert)

Wirtschaftsjahr	Nahrungsmittel-Produktion	Importe an Zuchtvieh und Futtermittel	Netto-Nahrungsmittelproduktion	Index
1935/38	33.300	2.358	30.942	100
1950/51	34.371	1.712	32.659	105
1954/55	40.569	3.116	37.453	121

Quelle: Der Grüne Plan 1956, 52 (auszugsweise).

Die Grenzen der Selbstversorgung bei weitgehend unelastischer Nachfrage und der Geschäftskonzentration im Einzelhandel waren inzwischen erreicht, sodass die Suche nach geeigneten Außenmärkten begann. Hier stießen die westlichen Konkurrenten hart aufeinander. Die Bundesrepublik und ihre westeuropäischen Handelspartner verzögerten die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels durch subventionierte Prämiensysteme für die Ein- und Ausfuhr von Agrarrohstoffen, insbesondere für Getreide und Getreideprodukte, bald folgten Fleisch und Zucker. Die ersten Ansätze einer westeuropäischen Agrarunion nach französischen Vorstellungen scheiterten an der zu stark auf die nationalwirtschaftlichen Belange ausgerichteten Agrarpolitik der potenziellen Mitgliedsländer.²⁸

Im Vorfeld der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1956/57)

Neue Impulse erhielt die Idee einer westeuropäischen Agrargemeinschaft nicht nur durch das Interesse an handelspolitischem Ausgleich zwischen den konkurrierenden Agrarexportländern, sondern auch durch die wachsende Kooperation in der Bekämpfung von Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten, insbesondere Maul- und Klauenseuche, Schweinepest, Kartoffelkrebs und -käfer. Ohne überregionale Zusammenarbeit in der Bekämpfung von Seuchenzügen besaß der angestrebte freie Handel innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft keine Chance. Ebenso stark drängten die Widersprüche auf den internationalen Agrarrohstoffmärkten und der immense Exportdruck der USA auf Europa zu einer kollektiven Lösung unter den hauptsächlich betroffenen Staaten Westeuropas. Der Nahost-Konflikt (1956) beeinflusste zudem den Ausbau der staatlichen Vorratswirtschaft und steigerte die Binnen nachfrage. Die westdeutsche Landwirtschaft produzierte überschüssig und unterschied sich im kontinuierlich steigenden Produktionsaufkommen nicht mehr von den westeuropäischen Nachbarstaaten. Die Bundesrepublik verteidigte zäh ihre einseitig bevorzugende Zollpolitik gegenüber dem internationalen Wettbewerb und subventionierte den Agrarexport mit wachsenden Zuschüssen. Sie suchte nicht den gerade kurzen Weg in eine Agrargemeinschaft, „eine Art europäischen Reichsnährstands“ (Ludwig Erhard).²⁹

Tabelle 2: Größenklassen der Betriebe (in 1.000)

Jahr	1–5 Hektar	5–20 Hektar	20–100 Hektar	über 100 Hektar
1949	859	660	128	3
1960	618	630	139	3
1983	233	303	208	5

Quelle: Hermann Priebe, Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985, 174.

Indessen blieben die wirtschafts- und sozialstrukturellen Probleme weiterhin ungelöst. Die Agrarwirtschaft der Bundesrepublik blieb bis in die Achtzigerjahre hinein der bäuerlichen Tradition auf kleinbetrieblicher Basis verhaftet. Die Zahl der Höfe nahm laufend ab (seit 1949 pro Jahr 26.600), während der Flächenumfang der weiterhin wirtschaftenden Betriebe langfristig wuchs. Der Deutsche Bauernverband und die ihm angeschlossenen Landesverbände fanden kein Rezept gegen das „Höfesterben“, während die wissenschaftliche Agrarpolitik den Prozess als „soziale Bereinigung“ zugunsten des industriell gewerblichen Arbeitsmarktes herausstellte und die Nebenerwerbswirtschaft als Zukunftsmodell pries, ohne jedoch die innerbetrieblichen Konsequenzen für die Familienmitglieder kritisch zu verfolgen.

Die Kräfte in der Landarbeit, insbesondere in den Realteilungsgebieten von Baden-Württemberg und Bayern, wurden „weiblicher“ und älter durch die weitere Abwanderung betriebsfremder Arbeitskräfte sowie der männlichen Betriebsinhaber von Familienwirtschaften und deren Hofnachfolger. „Wer wird die Scheunen füllen?“ wagten gegen eine große Befürworterschaft des aktuellen Agrarkurses nur Außenseiter zu fragen.³⁰

Tabelle 3: Betriebsinhaber von 60 und mehr Jahren 1954

Größenklasse (Iw. Nutzfläche)	Personen in 1. 000	Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe in Prozent
unter 2 Hektar	177,6	34,9
5–10 Hektar	109,9	28,4
20 bis unter 50 Hektar	26,0	23,5
über 50 Hektar	3,4	23,2

Quelle: ASG-Rundbrief 6 (1955), Nr. 5, 79 (auszugsweise).

Agrar-Europa (1957/58)

Der Gründungseifer für eine europäische Agrargemeinschaft überdeckte die nationalwirtschaftlich bestimmte Zielsetzung einiger Mitgliedsstaaten. „Die Franzosen wollten unbedingt eine europäische Agrarpolitik: Es war ihre Ambition, Europa zu ernähren. Die Deutschen wollten über ihr Engagement ihre Rehabilitierung in Europa erreichen; dazu waren sie bereit, auch eine für die Franzosen günstige Agrarpolitik in Kauf zu nehmen.“ Die Niederländer brachten ihre Erfahrungen „mit der Technik von Abschöpfungen, Erstattungen und Interventionen [ein]“.³¹ Das Vertragswerk von Rom vom 25. März 1957³² leitete eine tiefgehende land- und ernährungswirtschaftliche Umstrukturierung in Teilen Westeuropas ein. Die „grüne“ EWG aus den Mitgliedsländern Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten und Italien umspannte einen Raum mit entwicklungsfähigen Agrarwirtschaftsbetrieben. Hier lebten nahezu 164 Millionen Menschen, von denen etwa 25 Prozent in der Landwirtschaft und den ihr angeschlossenen Wirtschaftsbereichen arbeiteten. Aus dieser Sicht gab es Grund genug, um dieser Gemeinschaft die besten Zukunftsaussichten zu attestieren. Kritiker blieben außen vor.³³ Ihre Warnungen verhallten ungehört, und als man sich ihrer besann, war es zu spät, denn Agrar-Europas Entwicklung stand von Anfang an im Zeichen eines schweren Strukturdefekts: Es waren nicht Gemeinsamkeiten, die einen Zusammenschluss westeuropäischer Agrarsysteme rechtfertigten, sondern es waren gravierende Unterschiede, die die wirtschaftliche und soziale Ausgangsbasis der europäischen Agrargemeinschaft belasteten. Die historisch bedingten nationalwirtschaftlichen Besonderheiten der Mitgliedsstaaten wurden nicht automatisch durch gemeinschaftspolitische Methoden und Ziele total abgelöst, sondern sie existierten in vielen Fällen noch längere Zeit weiter und beschworen eine lange Kette von Existenzkrisen der Gemeinschaft herauf.

Der grüne Pool von 1957 kann nach Jahren des integrationspolitischen Lavierens auf diplomatischer Ebene als kurzschlüssige Reaktion gegenüber dem amerikanischen Versuch gelten, den internationalen Agrarwettbewerb zu verschärfen. Der Pool diente in erster Linie dazu, eine protektionistische Enklave inmitten des noch nicht voll wettbewerbsfähigen Agrarmarktes Westeuropas zu bilden. Dass der Kompromiss von Stresa, das heißt die grüne Gemeinschaftscharta als Teil der Römischen Verträge, nach zähen Verhandlungen erst 1958 zustande kam, warf einen langen Schatten auf den Weg der sechs inzwischen hochtechnisierten und produktionsstarken Mitgliedsländer in eine gemeinsame Zukunft. Die Ziele der

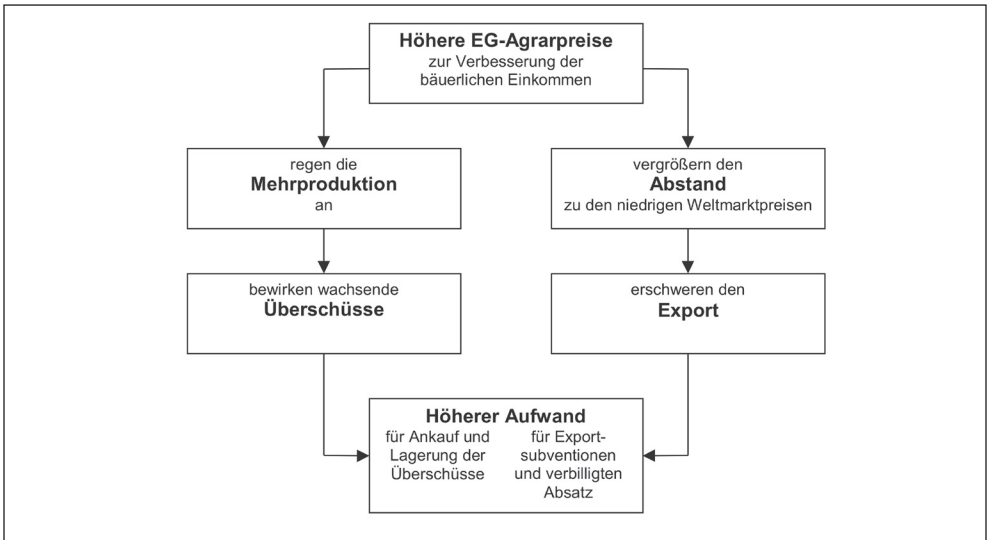


Abbildung 4: Zusammenhänge zwischen EG-Agrarpreisen und Aufwand (nach Priebe)

gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 39 des EWG-Vertrages waren: erstens die Steigerung der Produktivität, zweitens angemessene Einkommen für die in der Landwirtschaft Tätigen, drittens die Stabilisierung der Märkte, viertens die Versorgung der Bevölkerung und fünftens die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Was als politischer Vorsatz durchaus wünschenswert erschien, erwies sich in der Praxis als ungemein kostspielig, konfliktreich und im Resultat unbefriedigend. Die aktuellen Probleme der späteren Europäischen Union haben im agrarpolitischen Bereich eine sehr lange Vorgeschichte, die bis in die Anfangszeit der europäischen Gemeinschaft zurückreicht. Die gemeinsame Agrarpolitik, als Bindeglied der Gemeinschaft konzipiert, wurde zum permanenten Spannungsfeld und bald zum Millionengrab, nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland von Anfang an auf Dauer größter Nettozahler blieb. Die Brüsseler Preisrunden lösten eine Kostenlawine aus, die die europäische Gemeinschaft oftmals an den Rand der Selbstpreisgabe des europäischen Gemeinschaftswerks manövrierten.

Resümee

Die Bundesrepublik Deutschland setzte seit ihrem Bestehen in der Agrarpolitik mit der direkten Subventionierung, den Mengenregulierungen, bilateralen Sonderabkommen und anderen Handelshemmnissen den agrarpolitischen Kurs der ausgehenden Weimarer Republik fort. Agrarpolitik wurde immer mehr durch eine wachsende Bürokratie auf der Basis üppig wuchernder Reglements betrieben. Die Wiedereinführung der Marktregulierungen in den frühen Fünfzigerjahren war ein fataler Rückgriff auf überlebte Konzepte, die im Zusammenhang mit der Weltagrarkrise (ab 1927) entstanden waren und die ab 1933 unter totalitärem Vorzeichen Teil des kriegswirtschaftlichen Gesamtapparats wurden. Die steigenden Massen-

einkommen, der vermehrte Absatz an hochwertigen Nahrungsgütern in der Bevölkerung, schließlich die Modernisierung der Produktionsmittel schufen günstige Marktbedingungen und ein hohes Preisniveau, das von der Agrarpolitik weit über das Niveau der Weltmarktpreise mit immensen Zuschüssen seit den Sechzigerjahren abgesichert wurde und weiterhin abgesichert wird. Die Chance, das baldige Ende der in den Fünfzigerjahren forcierten Wachstumsperiode zu berechnen und den Kurs der agrarpolitischen Vernunft einzuschlagen, wurde auch durch Empfehlungen der wissenschaftlichen Agrarökonomie, vor allem aber unter dem Druck der erfolgreichen Getreidegroßproduzenten, zum Schaden für weite Teile der bäuerlichen Kleinproduzenten und für die Steuerkraft der städtischen Konsumenten, vertan.

Die ernährungspolitischen Erfolge der westdeutschen Landwirtschaft sind nicht zu übersehen und können im historischen Rückblick auch nicht geringschätzig beurteilt werden. Aber die hohen Produktionsresultate können nur gerecht beurteilt werden, wenn auch der ‚Preis‘, den die Gesamtgesellschaft gezahlt hat und noch immer zahlt, gleichermaßen ins wissenschaftliche Kalkül gezogen wird. Zum Wiederaufbau des Produktions- und Handelsapparates mit allen Mitteln nach 1945/49 gab es keine Alternative, wohl aber zur Vermeidung der Überproduktion und des Subventionismus in der Zeit danach. Aus der nach 1945 beabsichtigten „Veredlungswerkstatt“ Deutschland wurde der staatlich geförderte Rohstoffproduzent. Westdeutschland war aber auf Grund der strukturellen Voraussetzungen spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein *Agrarimportland*, dementsprechend lag das wirtschaftliche Schwergewicht auf dem industriell-gewerblichen Sektor, aus dessen Exporterlösen die Nahrungslücke durch Zufuhren aus Europa und Übersee zu schließen war. Die versprochene „volle Teilhabe der Landwirtschaft an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung“ – so Willy Brandt in seiner Regierungserklärung 1969 – blieb unerfüllt. „Die überwiegende Masse der Vollerwerbsbetriebe blieb weit hinter dem vom Landwirtschaftsgesetz gesteckten Ziel zurück“.³⁴ Mit dem hoch subventionierten Wandel vom traditionellen Einfuhrland zum Ausfuhrland³⁵ begann ein Wettlauf, den letztlich die Betriebe verloren haben und noch verlieren werden, die in ihrer mittelständischen Wirtschaftsweise auf Familienarbeitsbasis im Gegensatz zur Monokultur der Großflächenwirtschaft auf in- und ausländischer Unternehmensbasis von jeher den besseren Ausgleich zwischen Mensch und Natur erzielt und bewahrt haben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Wilhelm Henrichsmeyer/Heinz Peter Witzke, *Agrarpolitik*, Bd. 2, Stuttgart 1994.
- 2 Das gilt für Deutschland, siehe hierzu die ansonsten dienstvolle Darstellung von Friedrich-Wilhelm Henning, *Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft*, Bd. 2, Paderborn 1978, während für Österreich ein vorbildliches Gesamtwerk vorliegt: Franz Ledermüller (Hg.), *Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert*, Bd. 1: Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wien 2002; Ernst Bruckmüller/Ernst Hanisch/Roman Sandgruber (Hg.), *Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert*, Bd. 2: Regionen, Betriebe, Menschen, Wien 2003. Wichtige Vorarbeiten für eine deutsche Gesamtdarstellung sind enthalten in: Daniela Münkler (Hg.), *Der lange Abschied vom Agrarland. Agrarpolitik, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft zwischen Weimar und Bonn*, Göttingen 2000. Ein erster Versuch: Ulrich Kluge, *Agrarwirtschaft und ländliche Gesellschaft im 20. Jahrhundert*, München 2005 (Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 73).
- 3 Gerd Sonnleitner, *Dialog als Schlüssel „grüner“ Interessenvertretung*, in: *Agra-Europe*, Sonderdruck: *Agrarpolitik im Wandel der Zeit*, Bonn 2000, 17.
- 4 Günther Franz (Hg.), *Geschichte der Landtechnik im XX. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1969; Heinz Haushofer, *Die deutsche Landwirtschaft im technischen Zeitalter*, Stuttgart 1963.

- 5 Ulrich Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Hamburg 1989.
- 6 Ulrich Kluge, Ökowende. Agrarpolitik zwischen Reform und Rinderwahnsinn, Berlin 2001.
- 7 Klaus Hanau, Landwirtschaft und allgemeine Wirtschaftskrise 1929/1932, Freiburg im Breisgau 1959.
- 8 Dieter Hertz-Eichenrode, Politik und Landwirtschaft in Ostpreußen 1919–1930, Köln 1969.
- 9 Bruno Gleitze, Ostdeutsche Wirtschaft, Berlin 1956, 33.
- 10 Gerhard Fuchs, Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1984, 200.
- 11 Christoph Kleßmann/Peter Friedemann, Streiks und Hungermärsche im Ruhrgebiet 1946–1948, Frankfurt am Main 1977.
- 12 Ulrich Kluge, West German Agriculture and the European Recovery Program, 1948–1952, in: Jeffry M. Diefendorf/Axel Frohn/Hermann-Josef Rupieper (Hg.), American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945–1955 Cambridge N.J. 1993, 155–174.
- 13 Heinz Schmitz, Die Bewirtschaftung der Nahrungsmittel und Verbrauchsgüter 1939–1950, Essen 1956.
- 14 Arnd Bauerkämper (Hg.), „Junkerland in Bauernhand“? Durchführung, Auswirkung und Stellenwert der Bodenreform in der Sowjetischen Besatzungszone, Stuttgart 1996; Barbara Schier, Alltagsleben im „Sozialistischen Dorf“. Merxleben und seine LPG im Spannungsfeld der SED-Agrarpolitik 1945–1990, Münster 2001; Andreas Dix, „Freies Land“. Siedlungsplanung im ländlichen Raum der SBZ und frühen DDR 1945–1955, Köln 2002.
- 15 Ministerialblatt des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 3 (1951).
- 16 Constantin von Dietze, Grundzüge der Agrarpolitik, Hamburg 1967, 94.
- 17 Ernst Eberhard Lipinsky, Möglichkeiten der Mobilisierung des Bodens im Interesse einer beschleunigten Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur der Landwirtschaft, in: Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 186, Hamburg 1970, 54.
- 18 Günter Schreiner, Ziele und Mittel der Agrarstrukturpolitik seit 1871 im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. agr. Bonn 1974, 184.
- 19 Kluge, Vierzig Jahre, wie Anm. 5, 116–124.
- 20 Wilhelm Schopen, Die vertikale Integration in der Landwirtschaft, Hilstrup 1966, 24–36, 48–52.
- 21 Der Grüne Plan 1956, 71; Berichte und Nachrichten für die Landwirtschaft, hg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1954 (Nr. 4 und 25), 1956 (Nr. 18).
- 22 ASG-Rundbrief 6 (1955), Nr. 5, 70 [ASG = Agrarsoziale Gesellschaft, Göttingen].
- 23 ASG-Rundbrief 5 (1954), Nr. 11, 3.
- 24 Der Grüne Plan 1956, 42. (Getreidewert gemessen in den Erzeugungswerten von Getreide, Kartoffeln und Zuckerrüben).
- 25 Berichte und Nachrichten für die Landwirtschaft 1954, Nr. 21, 2.
- 26 Hans-Wilhelm Windhorst, Die Industrialisierung der Agrarwirtschaft, Frankfurt am Main 1989, 102–105.
- 27 Bundesarchiv Koblenz; B 116, Nr. 878, hierin: Die Paritätsforderung für die westdeutsche Landwirtschaft, 49–51; Curt Puvogel, Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz, Bonn 1957.
- 28 Ulrich Kluge, „Du Pool noir au Pool vert“, in: Enrico Serra (Hg.), Le Relance européenne et les traités de Rome, Bruxelles 1989, 239–280.
- 29 Antonius John, Im „Grünen Trikot“ auf der Tour d'Europe, in: Agra-Europe, wie Anm. 3, 2.
- 30 Hermann Priebe, Wer wird die Scheunen füllen?, Düsseldorf 1954.
- 31 André Herlitska, Ein historisches Ereignis – Die Geburt der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agra-Europe, wie Anm. 3, 14.
- 32 Aus diplomatiegeschichtlicher Sicht: Guido Thiemeyer, Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, München 1999.
- 33 Ulrich Kluge, Die europäische Landwirtschaft (1945–1957). Zur Verflechtung von Weltagrarkrise und kontinentaler Ordnungspolitik, in: Gilbert Trausch (Hg.), The European Integration from the Schuman-Plan to the treaties of Rome, Baden-Baden 1993, 151–162.
- 34 Rudolf Schnieders, Verbandspolitik als Spagat, in: Agra-Europe, wie Anm. 3, 7.
- 35 Ludwig Gekle, Landwirtschaft – wohin?, Stuttgart 1997; Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (Hg.), Landwirtschaft 2010. Welche Wege führen in die Zukunft?, Frankfurt am Main 1999; Stefan Tangermann (Hg.), Agriculture in Germany, Frankfurt am Main 2000.