

Mayer, Otto Gustav

**Article**

## Mansholt-Plan zwischen Utopie und Wirklichkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mayer, Otto Gustav (1969) : Mansholt-Plan zwischen Utopie und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 6, pp. 333-336

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133982>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Mansholt-Plan zwischen Utopie und Wirklichkeit

Otto Gustav Mayer, Hamburg

Die Agrarpolitik ist immer ein Bereich gewesen, dem politische Phrase, Demagogie und Polemik nicht gerade fremd sind. So ist es auch schwer, in den Kommentaren zum Mansholt-Plan „Landwirtschaft 1980“ sachliche Argumentation und Kritik von emotional-irrationalen Äußerungen zu trennen. Die Stellungnahmen zu den Vorschlägen Sicco Mansholts für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft reichten von einem Extrem ins andere: Empörung beim Berufsstand, heftige Kritik bei den Parteien, Zustimmung in Brüssel. Mittlerweile hat sich die Erregung gelegt, und um den Plan ist Ruhe eingetreten. Ist also der Mansholtplan wirklich eine unrealistische Utopie, die es verdient, in der Versenkung zu verschwinden?

Dem Außenstehenden drängt sich jedenfalls der Eindruck auf, daß sich die Träger der Agrarpolitik entweder nicht darüber im klaren sind, was sie eigentlich wollen, oder bestehende Zielkonflikte nicht zur Kenntnis nehmen. Um deshalb die Kommissionsvorschläge richtig würdigen zu können, kommen wir nicht umhin, uns auf das Ausgangsziel der Agrarpolitik zu besinnen. Dabei darf eines nicht vergessen werden: Mansholt ist verpflichtet, eine gemeinsame europäische Agrarpolitik anzustreben. Er muß deshalb die gesamte EWG im Auge behalten und kann z. B. nicht nur die bundesrepublikanischen Verhältnisse zugrunde legen. Dementsprechend kann eine Kritik auch nur von dieser Basis aus erfolgen.

### Bisherige Politik gescheitert

Ausgangsziel der Agrarpolitik ist die Anhebung des Lebensstandards in der Landwirtschaft. Wie Berechnungen — trotz aller ihrer Mängel — zei-

gen, erreichen die landwirtschaftlichen Einkommen auch heute bei weitem nicht das Niveau der Einkommen vergleichbarer Wirtschaftsbereiche. Für die Zukunft hat die Agrarpolitik deshalb vor allem das Problem zu lösen, die Landwirtschaft der Gemeinschaft an die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der übrigen Bereiche der Gesellschaft heranzuführen<sup>1)</sup>.

Bei der Verfolgung dieses Zieles gerät die Agrarpolitik jedoch schnell in ein Dilemma, wenn das Problem — wie bisher — einseitig von der Preisgestaltung her angegangen wird. Das gegenwärtige System der Marktinterventionen stellt eine quantitativ unbegrenzte Marktstützung auf hohem Preisniveau dar. Die Preise entsprechen weder nationalen wirtschaftlichen Notwendigkeiten noch den Erfordernissen einer europäischen Arbeitsteilung. Ihre Höhe ist allein das Ergebnis von politischen Kompromissen, die für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein müssen.

Vielleicht hat diese Preispolitik zu einer Einkommenssteigerung beigetragen; den Abstand zu vergleichbaren Berufsgruppen hat sie nicht verringert. Sie förderte nur die Erhaltung von Grenzbetrieben, verhinderte eine beschleunigte Modernisierung der Betriebe und versetzte einen geringen Teil der Landwirte in den Genuß von Differentialrenten.

### Extreme Belastungen

Darüber hinaus führte diese Hochpreispolitik in Verbindung mit großen Produktivitätsfortschritten zu sehr beachtlichen Produktionssteigerungen. Diesen Produktionsausweitungen stehen aber nur

<sup>1)</sup> Vgl. Europäische Sitzungsdokumente, Memorandum zur Agrarpolitik, Dez. 1968, S. 29. Im folgenden zitiert als „Memorandum“.

geringe Bevölkerungszuwächse und niedrige Einkommenselastizitäten der Nahrungsmittelnachfrage gegenüber. Deshalb bestehen innerhalb der Gemeinschaft bei vielen Produkten Überschüsse, von denen einige selbst auf dem Weltmarkt keine Absatzmöglichkeiten finden.

Das Preisniveau kann somit nur aufrechterhalten werden, wenn immer höhere Kosten für die Vorratshaltung, für die Zahlungen von Exporterstattungen oder für inferiore Verwertung aufgewandt werden. Mit der Zeit führte diese Politik zu extrem hohen Belastungen für die Gesamtheit. So stiegen die Ausgaben des EWG-Agrarfonds für derartige Zwecke von 115 Mill. DM für 1962/63 auf geschätzte 10,5 Mrd. DM für 1969/70<sup>2)</sup>. Ferner muß berücksichtigt werden, daß diese Mittel wirkungsvoller in anderen Bereichen hätten eingesetzt werden können.

#### Neuorientierung notwendig

Die bisherige Entwicklung läßt nur den Schluß zu, daß allein mit dem preispolitischen Instrumentarium kein grundlegender Wandel in der Landwirtschaft herbeigeführt werden kann. Die Agrarpolitik muß neue Wege einschlagen. Unter den gegebenen Umständen muß der erste Schritt einer rationalen Agrarpolitik dahin gehen, das Angebot den beschränkten Absatzmöglichkeiten anzupassen.

Die einfachste Politik der Anpassung würde der Verzicht auf jegliche preispolitische Intervention sein. Diese Politik ist aber wegen des zu erwartenden starken Preisverfalls aus sozialen und politischen Gründen nicht durchführbar. Eine kontrollierte, begrenzte Preissenkung birgt dagegen die Gefahr, daß die Landwirte die Produktion erhöhen, um ihr Einkommen zu halten. Deshalb müssen andere Maßnahmen als die der Preispolitik zum Zuge kommen.

Eine Verringerung des Angebotes läßt sich dadurch erreichen, daß die Zahl der hauptberuflich Erwerbstätigen abnimmt und landwirtschaftlich genutzte Flächen freigesetzt werden. Bei konstantem Preisniveau führt diese Entwicklung noch nicht zu Einkommenserhöhungen. Für die in der Landwirtschaft Verbleibenden kann das Einkommen nur durch Produktivitätssteigerungen erhöht werden. Damit die daraus folgende Angebotsausweitung nicht wiederum zu Überschüssen oder zu Preiseinbußen führt, muß die Zahl der Produktionsfaktoren stärker sinken, als es für die alleinige Anpassung des Angebotes an die Nachfrage notwendig wäre.

Erst nach diesen Strukturwandlungen könnten die Agrarpreise ihre wirkliche wirtschaftliche Bedeu-

tung wiedererlangen, d. h. sie könnten die Erzeugung im Hinblick auf ein Marktgleichgewicht ausrichten. Als realisierbarer und rationaler Weg der Agrarpolitik kommt deshalb nur eine Kombination aus einer langfristigen strukturpolitischen Strategie und einer unterstützenden Preispolitik im Rahmen dieser Strategie in Frage.

#### Verringerung der Erwerbstätigenzahl

Eine derartige Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik liegt nun den Vorstellungen der EWG-Kommission zugrunde, die dem Ministerrat vom Vizepräsidenten Mansholt vorgetragen wurden. Eine Überprüfung dieses sog. „Mansholt-Planes“ zeigt, daß diese Vorschläge aber nicht allein von der Agrarpolitik realisiert werden können, sondern ihre Durchführung die Unterstützung anderer Politiken erfordert.

Zunächst wird ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, die eine Verringerung der in der Landwirtschaft Beschäftigten zum Ziele haben. Die Kommission hält es für erforderlich und realistisch, daß der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen bis 1980 von rund 15 % auf ca. 6,5 % verringert wird, d. h. 5 Mill. Menschen sollen aus der Landwirtschaft ausscheiden. Dazu ist es notwendig, daß den älteren Landwirten durch eine vorzeitige Altersrente nahegelegt wird, ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufzugeben und damit Boden freizusetzen. Jüngeren muß die Möglichkeit geboten werden, einen außerlandwirtschaftlichen Beruf zu ergreifen. Insbesondere gilt das für die Betriebsleiter, da die Umstrukturierung vor allem von deren Ausscheiden abhängt. Zudem müssen die Kinder von Landwirten eine Ausbildung erhalten, die ihnen die Wahl von außerlandwirtschaftlichen Berufen ermöglicht<sup>3)</sup>.

Damit kommen der Bildungs- und der Sozialpolitik im Rahmen der Agrarpolitik eine große Bedeutung zu. Der Schwerpunkt zukünftiger Bildungspolitik liegt nicht nur in einer Verbesserung und Förderung der Allgemeinbildung auf dem Lande, sondern auch in Ausbildungs- und Umschulungseinrichtungen, die auf einen außerlandwirtschaftlichen Beruf vorbereiten.

#### Flankierende Maßnahmen

Soll der Beschäftigungswandel nicht zu einer Abwanderung aus den ländlichen Gebieten führen, müssen flankierende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik einsetzen. Vor allem ist das Problem zu lösen, ausreichende und geeignete Arbeitsplätze für die ausscheidenden Erwerbstätigen zu schaffen. Voraussetzung für die Ansiedlung von entsprechenden Industrien ist eine Verbesserung der

<sup>2)</sup> Vgl. D. Manegold: Agrarwirtschaftliche Entwicklungen in der EWG, in: Agrarwirtschaft, S. 378.

<sup>3)</sup> Vgl. Memorandum, S. 34.

Verkehrsverhältnisse und der Energieversorgung sowie der Ausbau zentraler Orte. Wie aber der Aufbau dieser Industrien, die rd. 2,5 Mill. neue Arbeitsplätze schaffen müssen, bis 1980 bewerkstelligt werden soll — diese Frage bleibt in den Kommissionsvorschlägen offen. Aber nicht nur unter diesem Aspekt wird die Lösung des Agrarproblems mehr Zeit in Anspruch nehmen müssen, als die Kommission vorgesehen hat. Denn da eine rasche Industrialisierung der ländlichen Gebiete nicht zu erwarten ist, würden sich durch eine schnelle Abwanderung schwerwiegende raumordnungspolitische Probleme ergeben<sup>4)</sup>.

Ein derartiger Wandel in der Mobilität setzt zudem noch bei den Betroffenen ein hohes Maß an Unterstützung und Mitarbeit, d. h. an Einsicht, voraus. Wenn jedoch jahrzehntelang von dem besonderen Werte des bodenständigen Bauerntums die Rede ist, der ein unentbehrlicher Hort der Freiheit sei und eine große Rolle bei der Erhaltung der Individualität spiele, fällt es schwer, an eine Änderung in der ländlichen Einstellung zum Eigentum und zur Bewirtschaftungsweise zu glauben.

So ist es auch nicht verwunderlich, daß auch heute noch eine große Anzahl von Landwirten der Überzeugung ist, daß eine bessere wirtschaftliche und soziale Stellung auch mit den herkömmlichen Maßnahmen erreicht werden kann. Der öffentlichen Hand und den landwirtschaftlichen Organisationen fällt damit die wichtige Aufgabe zu, eine entsprechende Informations- und Aufklärungspolitik zu betreiben. Bisher kann den meinungsbildenden Bauernverbänden höchstens das Gegenteil bescheinigt werden<sup>5)</sup>.

#### Schaffung optimaler Betriebsgrößen

Für die in der Landwirtschaft Verbleibenden müssen Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität ergriffen werden. Eine Rationalisierung in der Landwirtschaft ist immer gleichbedeutend mit einer Entwicklung zu spezialisierten Produktionsmethoden und kapitalintensiveren Produktionsverfahren. Je kapitalintensiver die Verfahren sind, desto höher sind die fixen Kosten; die Belastungen durch Abschreibungen und Zinsen erhöhen

<sup>4)</sup> Vgl. zu den raumordnungspolitischen Problemen den Beitrag von Klaus Vogt in diesem Heft.

<sup>5)</sup> Vgl. H. Priebe: Die Proteste richten sich an die falsche Adresse. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 48. Jg. (1968), H. 5, S. 250.

sich. Das bedeutet aber einen verstärkten Zwang zur großbetrieblichen Erzeugung und damit zur Konzentration<sup>6)</sup>.

Die bisherigen Familienbetriebe dürften aber die erforderlichen Größen nicht erreichen. Mit dem Mansholt-Plan wird deshalb auch der Versuch unternommen, von den ideologischen Vorstellungen über den Familienbetrieb fortzukommen und das Problem der Betriebsgrößen allein unter dem Gesichtspunkt der Produktivität zu sehen. Die Produktion soll immer mehr in solche Betriebe verlagert werden, die neben einem ausgebauten Rechnungswesen eine Betriebsgröße aufweisen, die eine Anwendung wirtschaftlicher Produktionsverfahren und eine optimale Ausnutzung der Produktionsfaktoren gewährleistet.

Als Richtwerte für die optimale Betriebsgröße bei den Hauptkulturen (Getreide, Hackfrüchte usw.) werden 80 bis 120 ha angegeben; bei der Milchproduktion soll die Mindestgröße 40 bis 60 Kühe umfassen, bei der Fleischproduktion 150 bis 200 Rinder. Die Geflügelmast soll eine Jahreserzeugung von 100 000 Stück erreichen, und mindestens 10 000 Legehennen sollen für eine optimale Eierzeugung erforderlich sein. Die Werte bei der Schweinemast umfassen 450 bis 600 Tiere<sup>7)</sup>.

Das Ausmaß zukünftiger Strukturwandlungen in der europäischen Landwirtschaft wird deutlich, wenn diese Richtwerte mit der gegenwärtigen Lage verglichen werden<sup>8)</sup>. Noch Anfang der sechziger Jahre wiesen 67,5% aller Betriebe eine landwirtschaftliche Nutzfläche von weniger als 10 ha auf. 1966 gab es nur 121 Betriebe mit Jungmastrinderbeständen von 150 und mehr Tieren. Der Produktionsanteil dieser Betriebe erreichte in der BRD nur 0,5%, in Italien 2,2% und in Belgien 1%.

#### Probleme neuer Betriebsformen

Um die Bildung von Unternehmen und Produktionseinheiten optimaler Größe zu fördern, muß deshalb ein umfangreiches Beihilfensystem eingeführt werden<sup>9)</sup>. Die Zusammenlegung von Be-

<sup>6)</sup> Vgl. M. Schulz-Trieglaff: Agrarromantik verhindert Rationalisierung. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 49. Jg. (1969), H. 1, S. 41.

<sup>7)</sup> Vgl. Memorandum, S. 55.

<sup>8)</sup> Vgl. M. Schulz-Trieglaff, a. a. O., S. 43.

<sup>9)</sup> Vgl. Memorandum, S. 58 f.

**VEREINSBANK IN HAMBURG**  
 Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61

55 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

trieben und die Anschaffung von Ausrüstungen und Anlagen, die auf diese Größen zugeschnitten sind, erfordern hohe Aufwendungen. Die Kommission denkt an Investitionsbeihilfen in Höhe von durchschnittlich 30 % der Investitionsausgaben, an Darlehen in bedeutendem Umfang und an finanzielle Starthilfen für neue moderne Unternehmen. Bei diesen Hilfen ist allerdings darauf zu achten, daß nicht gerade die Überschubbereiche bedacht werden.

Angesichts der großen Unterschiede zwischen den bestehenden Strukturen und den von der Kommission genannten Zielvorstellungen erscheint es jedoch zweifelhaft, daß die bisher sehr langsame Entwicklung zu größeren Produktionseinheiten und Unternehmen so beschleunigt werden kann, daß 1980 eine annähernd optimale Struktur vorliegt. Da die Bildung solcher Betriebsformen aufgrund der gesellschaftspolitischen Vorstellungen das Ergebnis der freien Initiative der Landwirte sein soll, stellen die schon erwähnten psychologischen und soziologischen Verhältnisse, das Festhalten an überkommenen Eigentums- und Bewirtschaftungsstrukturen ein großes Hemmnis dar.

Weiterhin müssen bestehende Rechts- und Steuergesetze geändert werden, damit die Zusammenlegung mehrerer Betriebe nicht an formalen Jurismen scheitert. Gerade die Unternehmensformen, die von mehreren Familien gebildet werden, bedürfen einer Organisationsform, die es ihnen erlaubt, als Einheit aufzutreten. Die Kommission denkt in diesem Zusammenhang auch daran, falls erforderlich, eine Rechtsform europäischen Typs zu schaffen, die neben die bestehenden nationalen Formen treten könnte. Damit kommt aber die gesamte Problematik der Harmonisierung von Wirtschafts- und Steuerrecht ins Spiel.

#### **Verringerung der Nutzfläche**

Wenn die Reform der Produktionsstruktur durch die Bildung größerer und produktiverer Betriebe gelingen sollte, wird der Zuwachs an landwirtschaftlicher Produktion beschleunigt. Damit er nicht auch dadurch vergrößert wird, daß mehr Flächen in die landwirtschaftliche Nutzung genommen werden, was dem Ziel der Anpassung an die Nachfrage zuwiderlaufen würde, müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche an diesem Ziel auszurichten.

Zu diesem Zweck will die Kommission vermieden wissen, daß diese Flächen durch staatliche Interventionen erhöht werden. Deshalb sollen die staatlichen Hilfen zur Nutzbarmachung von Ödland, Wald und anderen Flächen gestrichen werden. Gewonnenes Neuland soll zudem nur für nichtlandwirtschaftliche Zwecke genutzt werden,

und unrentable Flächen sollen stillgelegt werden. Auf diese Weise sollen bis 1980 mindestens 5 Mill. ha der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Diese Flächen sollen teilweise in Erholungsgebiete umgewandelt und zum größeren Teil aufgeforstet werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen dazu angeregt werden, ihre Flächen für derartige Zwecke zur Verfügung zu stellen. Neben Aufforstungshilfen sollen – bei Versagen der freiwilligen Initiative – auch staatliche und halbstaatliche Stellen durch Kauf oder Pachtung solcher Flächen einspringen. Dabei muß aber darauf geachtet werden, daß nur dann Auswirkungen auf die Produktion zu erhoffen sind, wenn ertragreiche Böden von der Stilllegung betroffen werden. Eine Aufforstung von Grenzertragsböden oder deren Umwandlung in Erholungsgebiete bliebe sinnlos. Zusätzlich müssen auch in diesem Falle flankierende Maßnahmen ergriffen werden; z. B. muß durch eine Verbesserung der Verkehrswege u. ä. der Fremdenverkehr gefördert werden.

#### **Integration der Agrarpolitik**

Die Betrachtung des Mansholtplanes zeigt, daß die Schwierigkeiten der Agrarpolitik – neben der Durchführung ihrer speziellen Maßnahmen – vor allem darin bestehen, daß ein rationales Konzept zwangsläufig auch andere wirtschaftspolitische Bereiche, insbesondere die Regionalpolitik, berührt und von diesen Bereichen Unterstützung erhalten muß. Die Agrarpolitik darf deshalb keine isolierte sektorale Politik bleiben. Sie muß ein Teilbereich der allgemeinen europäischen Wirtschaftspolitik werden. Jede Weiterentwicklung in der Agrarpolitik erfordert deshalb eine zunehmend gemeinsame Politik auch in den anderen Wirtschaftsbereichen, wenn die Entwicklung nicht gebremst werden soll.

Das Verdienst der Kommissionsvorschläge ist deshalb auch vor allem darin zu sehen, daß neben einem kühnen Konzept für die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft auch das Problem einer weiteren und schnelleren Harmonisierung vieler Wirtschaftsbereiche – wenn auch nur implizite – aufgeworfen wird. Der Mansholt-Plan bedarf deshalb sicher der Ergänzung und auch Änderungen, die dem unterschiedlichen regionalen Entwicklungsstand in der europäischen Landwirtschaft Rechnung tragen. Aber er ist zumindest die Grundlage für ein großes gemeinsames Projekt – der Reform der europäischen Landwirtschaft –, das ein krämerhaftes und kurz-sichtiges nationales Denken verbietet. Es darf keine Utopie bleiben – seine Durchführung ist eine Notwendigkeit.