

Roby Mehlen

# Spagat zwischen Sachzwängen und Interessen

## Die Regierung, die Lobby und die Gemeinsame Agrarpolitik

Wer hat in den vergangenen Jahrzehnten die Luxemburger Agrarpolitik maßgeblich beeinflusst? Welche Interessen standen dahinter? Welchen Einfluss hatten diese Interessen auf die Positionen, welche die Luxemburger Regierung in Fragen der Europäischen Agrarpolitik vertreten hat?

Das ist eine schwierige Fragestellung, besonders weil so manch gewichtige Akteure nicht nach außen in Erscheinung treten, obwohl ihr Einfluss nicht zu unterschätzen ist. Sie könnte wohl am besten von jenen beantwortet werden, die auf Regierungs- bzw. auf Verwaltungsebene direkt an den Entscheidungen auf europäischer Ebene beteiligt waren. Aber wer von ihnen würde schon aus dem Nähkästchen plaudern?

An öffentlichen Debatten über die Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik hat es ja nicht gefehlt; es bleibt allerdings zu bezweifeln, dass sie großen Einfluss auf die Festlegung der Luxemburger Positionen im europäischen Kontext hatten. Die im engen Führungszirkel der Bauernzentrale festgelegten Richtlinien und Forderungen dürften vielmehr über die meiste Zeit die Haltung unserer Regierungen maßgeblich beeinflusst haben.

### Berufspolitische Konstellation

Um dies zu verstehen, kommt man nicht umhin, das Augenmerk auf die berufspo-

litische Konstellation des Luxemburger Agrarsektors nach dem zweiten Weltkrieg zu richten. Während die übrigen Berufskammern nach Kriegsende neu eingesetzt

---

**Es ist [...]davon auszugehen, dass fast alle Landwirtschaftsminister der vergangenen 50 Jahre sich über wesentliche Punkte vorher mit der Führung der Bauernzentrale berieten.**

---

wurden, nahm die Entwicklung in der Landwirtschaft einen anderen Lauf. Die bereits im November 1944 unter dem Impuls des Dupong-Neffen Mathias Berns gegründete Bauernzentrale hatte nämlich bei der Regierung durchgesetzt, für eine Übergangszeit mit der Funktion der Landwirtschaftskammer betraut zu werden, bis die Zustände im Land sich normalisiert hätten.

Dass dies ein entscheidender Fehler war, sollte sich recht schnell zeigen, aber da war es auch schon zu spät ... bis die Regierung sich 1988 aufgrund der agrar-internen Revolte gezwungen sah, die Ausnahme-situation zu beenden und die gesetzliche Landwirtschaftskammer wieder ins Leben zu rufen.

Berns, der seit Beginn an in der Bauernzentrale die Funktion des Generalsekretärs bekleidete und der eigentliche starke

Mann in der Organisation war, nutzte diese Funktion, um die Bauernzentrale möglichst schnell zu einem politischen Machtfaktor auszubauen, an dem fortan keine Regierung mehr vorbei kommen sollte. Das ging dem Vernehmen nach so weit, dass bis zur Jahrhundertwende praktisch kein Landwirtschaftsminister ohne den Segen der Bauernzentrale gekürt werden konnte.

### Ungesunde Monopolstellung

Ende der fünfziger Jahre hatte der damalige Staatsminister Joseph Bech zwar versucht, die ungesunde Monopolstellung der von Berns beherrschten Bauernzentrale durch demokratische Wahlen der Landwirtschaftskammer zu brechen. Berns hatte es allerdings geschafft, mittels einer beispiellosen Hetzkampagne die Bauern derart aufzuwiegeln, dass die CSV bei den Parlamentswahlen von 1959 starke Verluste einstecken musste. Ab dieser Zeit bestimmte der omnipotente Generalsekretär der Bauernzentrale fast uneingeschränkt den Kurs der Luxemburger Agrarpolitik. Lediglich in der Legislaturperiode 1974-79 versuchte die damalige DP-LSAP-Koalition, die agrarpolitische Eigenstän-

---

Roby Mehlen war von 1979 bis 1998 der erste Präsident des Fräie Lëtzebuurger Baureverband und von 1983 im Aufsichtsrat bzw. Vorstand der Eifelmolkerei Milch Union Hocheifel (MUH). Als Abgeordneter war er bis 2009 Mitglied der Landwirtschaftskommission.

digkeit der Regierung zurückzugewinnen, allerdings mit wenig Erfolg.

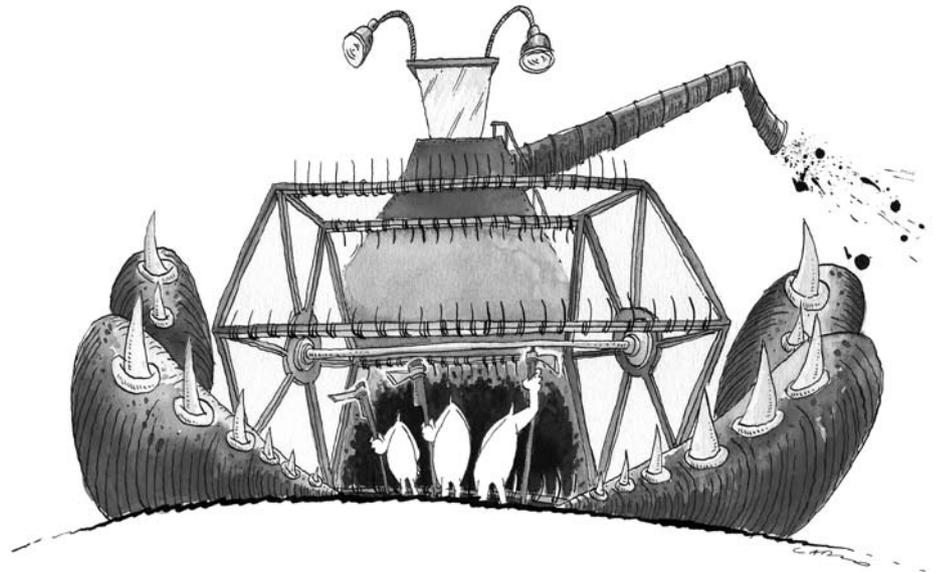
Die Bauernzentrale spielte jedoch nicht die Rolle der berufspolitischen Vertretung. Unter dem Impuls ihres Generalsekretärs hatte sie relativ schnell nach Kriegsende damit begonnen, marktwirtschaftliche Instrumente wie die Genossenschaftsmolkereien unter ihre Kontrolle zu bringen. Später folgte dann, im Rahmen des Merscher Agrocenters, die Schaffung eigener Einrichtungen wie z. B. der Getreidesilos, der Kraftfutterfabrik und des völlig überdimensionierten Schlachthofs, der zu einem Millionengrab werden sollte.

### Interessenkonflikte

Daraus ergab sich für die Bauernzentrale eine mit erheblichen Interessenkonflikten befrachtete Zwitterkonstellation zwischen der beruflichen Vertretung der landwirtschaftlichen Bevölkerung einerseits und dem Eigeninteresse als Agrarkonzern andererseits. Dies führte selbstredend zu dauernden Spannungen innerhalb der Bauernschaft, die jedoch vom Generalsekretär der Bauernzentrale, der gleichzeitig Generaldirektor der in der Société de gestion du patrimoine de la Centrale paysanne luxembourgeoise (Cepal SA) eingebundenen wirtschaftlichen Einrichtungen war, solange unterdrückt wurden, bis es Ende der siebziger Jahre zur offenen Revolte bei einem Teil der Bauern kam.

Tatsächlich vertrat die Bauernzentrale – als diensttuende Landwirtschaftskammer – eine Haltung, die im wesentlichen darauf abzielte, ihre eigenen Wirtschaftseinrichtungen zu fördern und weit weniger, die eigentlichen Interessen der Landwirtschaft zu vertreten. Die Bauernzentrale verstand es zwar immer vortrefflich, den Bauern zu vermitteln, ihre Interessen seien mit denen der gesamten Landwirtschaft deckungsgleich; die weitere Entwicklung sollte jedoch zeigen, dass trotz der unermesslichen Summen an öffentlichen Geldern, die in diese sogenannten berufsgemeinschaftlichen Einrichtungen flossen, dabei für die Bauern kein nennenswerter Vorteil herausprang.

Schlimmer noch: Man kann heute nur noch das Fazit ziehen, dass diese Unsum-



men, die im Agrocenter und in der Schweinezuchtanlage „Kuelbecherhaff“ aus öffentlichen (nationalen und europäischen) Mitteln investiert wurden, restlos verloren sind, während man bei einem sinnvollen Einsatz dieser Mittel eine andere und weit positivere Entwicklung unserer Landwirtschaft hätte bewirken können. Selbstredend hatte diese Einstellung der Bauernzentrale einen entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der nationalen Agrarpolitik und zwar ganz besonders, wenn es um die finanzielle Förderung ihrer sogenannten berufsgemeinschaftlichen Einrichtungen ging.

Die europäische Agrarpolitik, deren vorrangiges Ziel es zu Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und Europa weitgehend von Lebensmittelimporten unabhängig zu machen, brachte Anfang der siebziger Jahre für Luxemburg die Öffnung der Grenzen und den freien Wettbewerb mit den übrigen EWG-Staaten, was für unsere damals noch relativ rückständige Landwirtschaft als große Herausforderung, ja sogar als existenzielle Bedrohung angesehen wurde.

### Öffnung der Grenzen

Die Bauernzentrale nutzte diese Atmosphäre der bäuerlichen Verunsicherung geschickt, um ihre eigenen Pläne, nämlich die Schaffung eines nationalen Agrarkon-

zerns, in dem sämtliche Bauern „freiwillig“ zur Mitarbeit gezwungen werden sollten, voranzutreiben. Sie ging dabei zeitweilig so weit, die Bauern vor die Wahl zu stellen, mit ihren Betrieben entweder vollständig im Cepal-System mitzuarbeiten oder aber außen vor zu bleiben, wobei letztere Option als betriebswirtschaftlicher Suizid dargestellt wurde. Dem stand allerdings die Öffnung der Grenzen entgegen, die es den Bauern erlaubte, sich den monopolistischen Bestrebungen eines Herrn Berns zu entziehen, wie es durch den Wechsel zahlreicher Milchproduzenten zu benachbarten deutschen Molkereien dann auch geschah. So wie auch alle Bestrebungen, sämtliches Schlachtvieh aus Luxemburg im alleinigen Merscher Cepal-Schlachthof schlachten und vermarkten zu lassen, kläglich scheiterten.

Inwiefern die Bauernzentrale als diensttuende Landwirtschaftskammer versuchte, die Öffnung der Agrarmärkte zu verhindern und die Regierung veranlasste, auf europäischer Ebene ihren Einfluss dementsprechenden geltend zu machen, ist schwer auszumachen, abgesehen davon, dass dieses Unterfangen wenig Aussicht auf Erfolg gehabt hätte.

Wie sehr die Regierung allerdings bereit war, den Monopolanspruch der Bauernzentrale gegenüber den Bauern auf nationaler Ebene zu unterstützen, lässt sich am anschaulichsten an der 1986 durch

großherzogliches Reglement eingeführten „10 %-Quotenstrafe“ illustrieren. Durch diese Regelung, die auf einer böswilligen und missbräuchlichen Falschinterpretation des europäischen Quotenreglements fußte, wurde jedem Bauern, der es wagte, von seiner Molkerei zu einer andern zu wechseln, mit einem 10-prozentigen Abzug seiner Milchquote gedroht. Eine abstruse Regelung, die in flagrantem Widerspruch zu den europäischen Grundsätzen des freien Warenverkehrs stand.

Hintergrund war die massive Abwanderung von Milchbauern, weg von der Luxlait zu anderen Molkereien, vornehmlich nach Deutschland. Für die Bauernzentrale, die auch die Luxlait kontrollierte, war die Genossenschaftsmolkerei eine geduldige Milchkuh, die erhalten musste, um den stark defizitären Schlachthof in Mersch künstlich über Wasser zu halten. Die Regierung war sich damals nicht zu schade, einen monströsen Rechtsbruch zu begehen, um den Interessen der Bauernzentrale zu entsprechen.

Das starke Engagement der Bauernzentrale im landwirtschaftlichen Verarbeitung- und Vermarktungsbereich durch das Betreiben eigener Einrichtungen führte auch dazu, dass die Orientierung der landwirtschaftlichen Produktion hiervon stark beeinflusst wurde, was sich wiederum in der nationalen Agrarpolitik widerspiegelte.

### **Fehlende Diversifizierung**

Die Folge hiervon war eine besonders starke Ausrichtung und Förderung der Produktionssparten Milch und Rindfleisch, weil dies vorzüglich in das Gesamtkonzept der Bauernzentrale bzw. ihrer Holding Cepal SA passte. Daneben fristeten andere Produktionssparten wie Schweinefleisch, Geflügel, Eier, Gemüse und Obst, alles Bereiche, in denen große Mengen importiert werden mussten und müssen, ein Schattendasein. Zwar wurde von verschiedenen Seiten immer wieder eine stärkere Diversifizierung angemahnt, dies allerdings mit wenig Erfolg. Seit der „berühmte“ Agrarkommissar Sicco Mansholt Ende der sechziger Jahre die europäische Agrarrevolution verkündete, hat die Landwirtschaft einen damals kaum für möglich gehaltenen Strukturwandel

durchgemacht. Dieser ist aber weniger auf eine gezielte europäische Agrarpolitik, als auf die rasante technische und wissenschaftliche Evolution zurückzuführen. Vielmehr hat die europäische Agrarpolitik vorrangig darin bestanden, auf diese Entwicklung zu reagieren.

Stand zu Beginn die Leistungssteigerung und die Nahrungsmittelautonomie Europas im Vordergrund, so dominierte in spä-

---

### **Dies bedeutete auch für Luxemburg eine Politik des „Wachsens oder Weichens“, der aus heutiger Sicht zu viele, an und für sich gesunde Bauernbetriebe zum Opfer fielen.**

---

teren Jahren die Bändigung struktureller Überschüsse, vornehmlich im Milchsektor, u. a. durch die Einführung von Milchquoten. Auf diesem Gebiet hat Luxemburg immer versucht, soweit wie möglich zusätzliche Quotenrechte für seine Landwirte zu erwirken, weil unsere Milchproduktion im Referenzjahr doch noch recht unterentwickelt war. Dies war sowohl im Interesse der Bauern als auch der verarbeitenden Betriebe.

Welche Positionen unser Land im Einzelnen in Brüssel vertreten hat, ist schwer zu ergründen. Vorab-Abstimmungen mit dem Parlament oder zumindest mit dem Agrarausschuss hat es so gut wie nie gegeben. Die Regel war, dass der Landwirtschaftsminister nach dem Ministerrat den parlamentarischen Ausschuss über die Ergebnisse informierte. Dies wurde von Seiten des Parlaments zwar immer wieder beanstandet, allerdings ohne dass sich viel an dieser Praxis geändert hätte.

Es ist aber mit ziemlicher Sicherheit davon auszugehen, dass fast alle Landwirtschaftsminister der vergangenen 50 Jahre sich über wesentliche Punkte vorher mit der Führung der Bauernzentrale berieten. Dies geschah auf Bauernseite jedoch nicht in einem offenen demokratischen Meinungsbildungsprozess, sondern vielmehr hinter verschlossenen Hinterzimmertüren. Aus der Sicht der Bauernzentrale war eine alternative Agrarpolitik mit Akzent auf eine am tatsächlichen Kon-

sum orientierte Diversifizierung kaum erwünscht. Dies hätte erhebliche Investitionen in eine entsprechende Ausbildung bzw. Umschulung der Landwirte sowie in die nötigen Infrastrukturen erfordert. Weil das nicht in das eher monolithische Konzept der Bauernzentrale bzw. ihrer Cepal SA passte, hatte es tunlichst zu unterbleiben.

Das Gleiche trifft auf eine mögliche Ökologisierung der Landwirtschaft zu. Als der „Fräie Lëtzebuerger Baureverband“, der 1982 als Alternative zur Bauernzentrale entstanden war, in den Neunzigern eine umweltschonendere Agrarpolitik mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen für unsere Bauern forderte, wurde er deswegen seitens der Bauernzentrale angegriffen und lächerlich gemacht. „Zurück auf die Bäume und in die Büsche“ höhnte damals die Wochenzeitung der Bauernzentrale.

### **Lobby der Agrarindustrie**

Es ist daher auch schwer vorstellbar, dass unsere Regierung in Brüssel eine entsprechende Kursänderung der Agrarpolitik befürwortet hätte. Es wäre ebenfalls illusorisch anzunehmen, dass die Umweltverbände, die sich seit langem für eine stärkere Förderung des Biolandbaus einsetzen, die Luxemburger Position in den Brüsseler Verhandlungen wesentlich beeinflusst hätten. Vielmehr wurde die EU-Agrarpolitik unmittelbar in Brüssel von der Lobby der Agrarindustrie und des Agrargroßhandels maßgeblich mitbestimmt. Besonders die unheilvolle weltweite Liberalisierung der Agrarmärkte gab eine Richtung vor, gegen die anzukämpfen letztlich aussichtslos war. Was folgte, war ein gnadenloser Wettbewerb, der in erster Linie zu Lasten der aktiven Bauern, sowohl in den industrialisierten Staaten als auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern ging.

Dies bedeutete auch für Luxemburg eine Politik des „Wachsens oder Weichens“, der aus heutiger Sicht zu viele, an und für sich gesunde Bauernbetriebe zum Opfer fielen. Daraus leitete sich wiederum die Grundphilosophie der Luxemburger Agrarpolitik ab, die sich bis heute erhalten hat und im Wesentlichen darauf fokussiert ist, das

Wachstum und die Modernisierung der Betriebe mit hohen Investitionszuschüssen zu fördern. Eine Politik, die der Bauernzentrale ins Konzept passte, weil auf diese Weise ihre Vermarktungsbetriebe gleichfalls von sehr hohen Zuschüssen profitieren konnten.

### Bestmögliche Bedingungen

Realistisch betrachtet, hätte Luxemburg kaum eine Chance gehabt, den Kurs der europäischen Agrarpolitik in wesentlichen Aspekten zu beeinflussen. Dafür war auf diesem Sektor das Gewicht der bedeutenden Agrarnationen, allen voran Frankreich, zu groß. So beschränkte man sich meistens darauf, unter den gegebenen Voraussetzungen die bestmöglichen Bedingungen für die eigene Landwirtschaft auszuhandeln. Dazu gehörten neben den genannten hohen Investitionszuschüssen auch die Direktzahlungen an die Landwirte, wie die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die praktisch für das gesamte Territorium gewährt wurde, sowie die Landschaftspflegeprämie, die ebenfalls zum Ziel hatte, in Luxemburg, einem

Land mit sehr hohem Durchschnittseinkommen, den Bauern ein irgendwie vergleichbares Einkommen zu gewähren.

Diese Politik hat schlussendlich zwar eine hoch produktive Landwirtschaft hervor gebracht, wodurch die Bevölkerung, gemessen an ihrem Einkommen, weniger für Nahrungsmittel ausgeben muss als je zuvor. Dass dafür allerdings der für das Sozialgefüge so wichtige Bauernstand dezimiert wurde, kümmert offenbar die wenigsten. Immerhin gewannen auf politischer Ebene Themen wie Umwelt- und Trinkwasserschutz sowie artgerechte Tierhaltung an Bedeutung und spielten bei der Gestaltung der europäischen Agrarpolitik eine zunehmend wichtige Rolle.

### Umdenken

Diesbezüglich hat in politischen Kreisen zweifellos ein Umdenken eingesetzt. Das bäuerliche Elektorat hat viel an Gewicht eingebüßt; eine starke berufliche Interessenvertretung gibt es nicht, obwohl seit 1988 wieder eine legale Landwirtschaftskammer existiert. Dagegen treten die An-

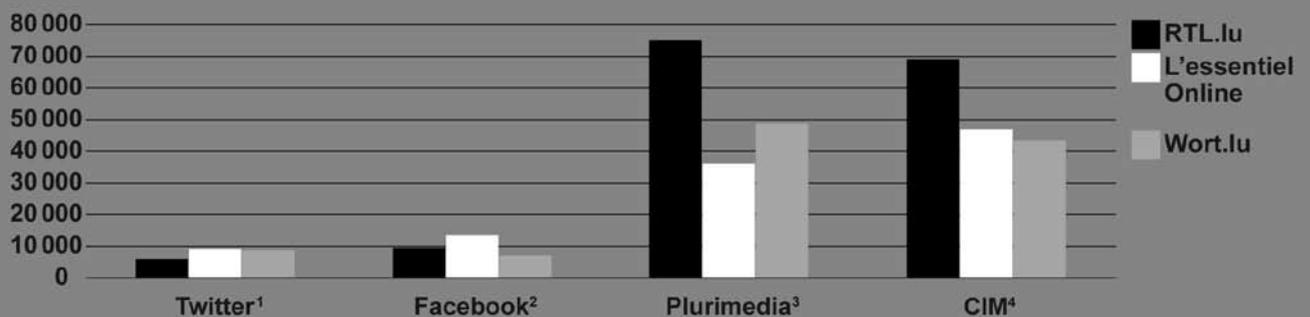
sprüche der Verbraucher und Naturschützer immer stärker in den Vordergrund. Hier ist zweifellos ein Paradigmenwechsel eingetreten, der auf nationaler Ebene allein schon dadurch sichtbar wurde, dass erstmals ein Sozialist im Landwirtschaftsministerium das Ruder führt; ein in vergangenen Zeiten absolut undenkbarer Vorgang.

Abschließend sei hervorgehoben, dass die EU-Agrarpolitik in ihrem Regelwerk mit der Zeit derart komplex und unübersichtlich geworden ist, dass Nicht-Insider beim Versuch den Überblick zu behalten, hoffnungslos überfordert sind. Agrarpolitik ist seit langem weniger visionäre Gestaltung als ein Feilschen und Ringen im Verteilungskampf der Subventionen. Kein Wunder, dass dabei manche vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen.

Die wirklichen – und meist erfolgreichen – Strippenzieher aber sitzen nach wie vor in Brüssel. In Gestalt tausender Lobbyisten, denen alles andere als das Wohl der Bauern und Winzer bzw. der Verbraucher und der Umwelt am Herzen liegt. ♦

## Richtigstellung: Onlinemedien in Zahlen

In unserer April-Ausgabe (*forum* 328) ist uns bei der Grafik auf S. 7 ein Fehler unterlaufen. Die Zahlen von CIM für L'essentiel Online und wort.lu wurden irrtümlich vertauscht. Hier die berichtigte Grafik (die Sie auch auf [forum.lu](http://forum.lu) finden). Wir bitten unsere Leser, diesen Fehler zu entschuldigen.



1: Zahl der Follower am 30.3.2013, Summe der Accounts; 2: Zahl der Likes am 30.3.2013, Summe der Accounts; 3: Durchschnittliche Zahl der Besucher pro Tag, Quelle: TNS ILRES Plurimedia Luxembourg, 2011/2012; 4: Zahl der Besucher (*unique browsers*) pro Tag (Durchschnitt der Periode 23.3.- 29.3.2013), Quelle: Centre d'Information sur les Médias, ([www.cim.be](http://www.cim.be)). Zusammenstellung: LS.