

arbeits ergebnisse

Schriftenreihe des
Fachgebietes Landnutzung und Regionale Agrarpolitik
der Universität Kassel

Vorabdruck

Onno Poppinga
**Der Wissenschaftliche Beirat als Sachwalter der
Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe** 5

Katrin Hirte
**Der Wissenschaftliche Beirat und sein Paradigma –
agrarisches Subventionspolitik im ökonomietheoreti-
schen und wissenschaftssoziologischen Kontext** 45

Heft

61

April 2006

arbeitsergebnisse

Heft 61

arbeitsergebnisse

Heft 61

Witzenhausen, im April 2006

AutorInnen

AutorInnen

Onno Poppinga lehrt und arbeitet am Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik zu den Schwerpunkten Agrarpolitik und Agrarentwicklung am Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften der Universität Kassel. Er ist Mitbegründer der „Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft“ (AbL), des „Kritischen Agrarberichts“ und der Zeitschrift „arbeitsergebnisse“. Im Arbeitszusammenhang Domäne Frankenhausen ist er beteiligt an der züchterischen Entwicklung der Milchviehherde sowie an der Zuchtplanung für die (seltene) Rinder-Rasse des Deutschen Schwarzbunten Niederungsrindes. Privat bewirtschaftet er gemeinsam mit seiner Frau einen landwirtschaftlichen Betrieb im Nebenerwerb.

Katrin Hirte studierte Agrarwissenschaften und Agrarpädagogik und promovierte zur Transformation der ostdeutschen Agrarstrukturen. Seit 2006 arbeitet sie am Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik. Ihr Forschungsinteresse gilt vor allem den derzeitigen agrarpolitischen und agrarsozialen Problemfeldern im Kontext wissenschaftlicher Theorien (Wissenschaftssoziologie, Agrartheorien, Agrarsoziologie, Ökonomietheorien). Im Rahmen ihrer Habilitation arbeitet sie zur Ausrichtung, Etablierung und Institutionalisierung der deutschen Agrarökonomie in Bezug auf die Ausrichtung der EU-Agrarpolitik

Impressum

arbeitsergebnisse

Schriftenreihe des
Fachgebietes Landnutzung und Regionale Agrarpolitik der Universität Kassel

Redaktion und Fachredaktion: Katrin Hirte und Onno Poppinga

Für den Inhalt der Beiträge sind die jeweiligen AutorInnen verantwortlich

Layout: Gerriet Trei
Korrektur: Bernd Keller
Druck: Universitäts-Druckerei

Erscheinungsweise: unregelmäßig (3-4 Hefte pro Jahr)
Einzelheft: 6 € plus 2 € Versandkosten
4 Hefte im Abonnement: 24 € inkl. Versandkosten

Kontakt und Bezug:
Christian Henschke
Universität Kassel

FG Landnutzung und Regionale Agrarpolitik, FB 11
Nordbahnhofstraße 1a, D-37213 Witzenhausen
arbeitsergebnisse@uni-kassel.de

Impressum

Editorial **Der Wissenschaftliche Beirat und die agrarischen Subventionen an die Landwirtschaft**

Editorial

Onno Poppinga

Der wissenschaftliche Beirat als Sachwalter der Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe

Katrin Hirte

Der Wissenschaftliche Beirat und sein Paradigma – agrarische Subventionspolitik im ökonomietheoretischen und wissenschaftssoziologischen Kontext

Warum dieses Heft?

Die agrarischen Subventionen an die Landwirtschaft sind – nicht zum ersten Mal – Gegenstand aktueller Politik und der Medien. Auch der „Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume“ der Bundesregierung hat sich geäußert – in seiner „Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU- Finanzen und des EU- Agrarhaushalts.“

Was dem unverfänglichen Titel der Stellungnahme nicht auf den ersten Blick zu entnehmen ist: In der Stellungnahme geht es nicht nur um Fragen der EU- Finanzen in dem häufig diskutierten Sinne, dass sowieso die Kassen knapp sind und der Druck auf die einzelnen Länder dementsprechend hoch ist. Was rät der Beirat? Kein Abwägen, keine differenzierte Wirkungsanalysen – nein: Der Beirat rät: Weiter so wie bisher, aber später dann weg mit Direktzahlungen der ersten Säule.

Die vorliegenden zwei Beiträge stellen die Frage: Warum rät ein Beirat für Agrarpolitik zu diesem Schritt? Die Antworten aus zwei verschiedenen Perspektiven haben Gemeinsames:

Der erste Beitrag konzentriert sich auf die Kernaussagen der Stellungnahme und vergleicht diese mit den Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Praxis sowie mit den Werturteilen des Beirats selbst. Die Folgerung hier: Der Wissenschaftliche Beirat ist in der Vergangenheit und auch in der vorliegenden Stellungnahme zum Sachwalter der Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe und des Agribusiness geworden.

Im zweiten Beitrag liegt der Schwerpunkt auf der Frage, welche agrarökonomischen Auffassungen und Ziele sich hinter dieser Empfehlung „Möglichst keine politische Regulierung in der Landwirtschaft“ verbergen, wie diese entstanden und wie stark sie in der deutschen Agrarpolitik etabliert sind. Hier wird ein „Kongruenzphänomen“ sichtbar, das Anlass gibt zum Nachdenken: Obwohl die neoklassische Theorie viele Widersprüche in sich birgt und gerade auf landwirtschaftliche Ausprägungen keine befriedigenden Antworten hat, und obwohl landwirtschaftliche Märkte nicht dem neoklassischen Paradigma entsprechen, ist die deutsche Agrarökonomie weitgehend reduziert auf eine neoklassische, welche sich noch dazu im Verständnis einer „positiven“ Wissenschaft ebenso als „positive wissenschaftliche Politik“ versteht.

Aus dieser Position heraus wird eine bestimmte Ausrichtung als einzig Mögliche vertreten und dafür werden die Modelle und Strategien geliefert – zu einer Agrarpolitik, für die man zwar „Wohlfahrt“ für alle „vorrechnet“, aber real spezifische Unternehmen stark bevorteilt.

Wer eine andere Agrarpolitik als die derzeit vorherrschende will, muss sich daher – so das Fazit dieser Beiträge – nicht nur mit den verschiedenen agrarischen Interessensgruppen auseinandersetzen, sondern vor allem auch mit dem neoklassischen Paradigma, welches gerade für bestimmte Interessensgruppen ein geeignetes Denkmodell und damit entsprechende Handlungsausrichtungen liefert.

Onno Poppinga

Katrin Hirte

Der Wissenschaftliche Beirat als Sachwalter der Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe

Gliederung

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einige notwendige und ausführliche Vorbemerkungen | 7 |
| 1.1 | Zur Zusammensetzung des Beirats | 7 |
| 1.2 | Zu Form und Zeitpunkt der Argumentation | 7 |
| 1.3 | Zur Deutung von Dokumenten der EU-Kommission | 9 |
| 2 | Der grundsätzliche Wandel der Form der Landwirtschaft durch die MacSharry-Reform | 10 |
| 2.1 | Die MacSharry-Reform von 1992 wird vom Beirat grundsätzlich begrüßt | 10 |
| 2.2 | Ziele der MacSharry-Reform von 1992 | 10 |
| 2.3 | Ergebnisse der MacSharry-Reform von 1992 | 12 |
| 2.3.1 | Betriebe und Arbeitskräfte | 12 |
| 2.3.2 | Umweltwirkung der Landwirtschaft | 13 |
| 2.3.3 | Haushaltskosten der EU | 15 |
| 2.3.4 | Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit der Transferzahlungen | 16 |
| 2.3.5 | Agrarexporte auf Drittlandsmärkte | 16 |
| 2.3.6 | Landwirtschaft als Teil der Erzeugung und Bewirtschaftung öffentlicher Güter | 16 |
| 3 | Das System der Direktzahlungen | 18 |
| 3.1 | Die Verteilungswirkungen der Transferzahlungen der EU | 18 |
| 3.2 | <i>„Der Beirat hält es nicht für möglich, die verteilungspolitische Problematik des gegenwärtigen Systems durch graduelle Veränderung der Direktzahlungen nachhaltig zu beheben.“</i> | 22 |
| 3.3 | Zur umweltpolitischen Begründung der Direktzahlungen | 26 |
| 3.4 | Vorschläge zu Obergrenzen, Staffelungen und Bindung an Arbeitskräfte (eine Auswahl als Überblick) | 29 |
| 3.4.1 | Agrarpolitische Reformvorschläge, die soziale Gesichtspunkte und gesellschaftliche Interessen (Arbeitsplätze) betreffen | 29 |
| 3.4.1.1 | Obergrenzen | 29 |
| 3.4.1.2 | Bindung der Transferzahlungen an Arbeitskräfte | 30 |
| 3.4.1.3 | Degression | 31 |
| 3.4.1.4 | Gestaffelte Flächenprämien zur Erreichung des Vergleichseinkommens | 32 |
| 3.4.2 | Erörterungen von wissenschaftlicher Seite | 33 |
| 3.5 | <i>„Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen“</i> | 34 |
| 3.6 | <i>„In der 1. Säule der EU-Agrarpolitik wäre langfristig allenfalls ein Prämien-Grundsockel begründbar.“</i> | 38 |
| 4 | Quellenverzeichnis | 39 |
| 5 | Anlage 1 | 43 |

1 Einige notwendige und ausführliche Vorbemerkungen

In den folgenden Erörterungen geht es um eine kritische Sichtung und Würdigung der jüngsten Verlautbarung des „Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume“ beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 21. November 2005.¹ Sie trägt die Überschrift „Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushaltes“ (im folgenden Text als „Stellungnahme“ bezeichnet).

1.1 Zur Zusammensetzung des Beirats

Der „Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume“ setzt sich seit seiner Gründung aus Agrarökonomen unterschiedlicher Disziplinen sowie Wissenschaftlern der Disziplinen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau und Agrarsoziologie zusammen. 2001 trat der damalige „Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik“ aus Protest gegen die Überlegungen der Verbraucherschutzministerin, die Berufungsmodalitäten des Beirats zu ändern und die Amtszeit seiner Mitglieder zu verkürzen, geschlossen zurück.² Mehrere Beiratsmitglieder unterstützten die Erklärung: „Brauchen wir eine Neuorientierung in der Agrarpolitik? Eine Erklärung von Ökonomen.“, die in einer großen Tageszeitung abgedruckt wurde.³ Zentrale Botschaft der „Erklärung von Ökonomen“ war, eine neue Agrarpolitik sei unnötig. Das Verbraucherschutzministerium bemühte sich in den folgenden Monaten möglichst auch zurückgetretene Ökonomen für eine neue Mitgliedschaft zu gewinnen und den Beirat zu erweitern durch Vertreter u.a. der Disziplinen Ökologische Agrarwissenschaften, Tierzucht, Entwicklungsforschung, Agrarsoziologie und Regionalentwicklung.

Dabei wurde den aus Protest zurückgetretenen Agrarökonomen sogar eingeräumt, an den Entscheidungen über die Personen, die dem erweiterten Beirat angehören sollten, mitzuwirken. Sie stellten auch den neuen Vorsitzenden.

In der vorliegenden „Stellungnahme“ können einige Begriffe gedeutet werden als Folge der personellen und fachlichen Erweiterung des Beirats. So das Eingeständnis von „... *verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten...*“⁴ und die Feststellung, „...*dass sich die gegenwärtige Struktur der Direktzahlungen nicht rechtfertigen lässt...*“⁵. Diese Bemerkungen erlangen aber nur den Charakter von „Einsprengseln“, sie haben keinen Einfluss auf Abfolge, Richtung und Ergebnis der Argumentation.

Die „Stellungnahme“ beschränkt sich auf die Gesichtspunkte und Argumente, die auch in den entsprechenden früheren Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats (siehe die entsprechenden Zitate im nachstehenden Beitrag) bereits vorgetragen worden sind.

1.2 Zu Form und Zeitpunkt der Argumentation

Der Wissenschaftliche Beirat besteht ausschließlich aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Auch wenn eine Stellungnahme zweifellos einen anderen Charakter hat wie eine wissenschaftliche Publikation, so muss doch die Form der Argumentation in der vorliegenden „Stellungnahme“ überraschen. Während auf den beiden ersten Seiten zwar knapp, aber doch noch materialreich die politische Diskussion um die Höhe und Verteilung der EU-Finzen des Jahres 2005 skizziert wird, fallen die Ausführungen

¹ Als Quellenangabe im gesamten Beitrag: Wissenschaftlicher Beirat 2005.

² Feindt/Ratschow 2003:18ff.

³ Die Erklärung und eine von vielen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen formulierte Kritik daran findet sich in: Altner et al. 2001.

⁴ Wissenschaftlicher Beirat 2005:4.

⁵ ebd.:5.

ab Kapitel 3 („Zur Höhe und Struktur der Agrarausgaben“) auf durch weitgehenden Verzicht auf eine Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen übliche und angemessene Form der Argumentation. Dazu einige Beispiele:

Es werden im Text Literaturhinweise angegeben (beispielsweise auf S. 4: Shucksmith u. a. 2005), es fehlt aber das für die korrekte Identifizierung dieser Quelle erforderliche Literaturverzeichnis.⁶

Die Grundlage der Urteile des Wissenschaftlichen Beirats bleibt in zahlreichen Fällen überraschend unbestimmt. So wird bei der Infragestellung von Direktzahlungen ausgesagt, dass der Wissenschaftliche Beirat sich dabei „von langfristigen ordnungspolitischen Erwägungen leiten“ lasse (S. 8). Welche das aber sind, bleibt im Unklaren. Zwar kann der geneigte Leser aufgrund der generellen Argumentation allerlei Vermutungen anstellen über die Verortung dieser langfristigen ordnungspolitischen Erwägungen im Theoriegebäude des Neo-Liberalismus, aber auch dort gibt es unterschiedliche Strömungen und unterschiedliche Bewertungen. (Auf diesen Punkt wird in diesem Heft im Beitrag von Katrin Hirte näher eingegangen).

Besonders bedauerlich ist, dass der Wissenschaftliche Beirat diejenigen agrarpolitischen Vorschläge, die eine sozial gerechtere Verwendung staatlicher Transferzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe fordern oder die den Gesichtspunkt Erhaltung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze zum Inhalt haben, zwar deutlich und sich wiederholend kritisiert, diese Vorschläge und die mit ihnen verbundenen Personen und Institutionen aber nicht einmal vorstellt! So wird gegen die Einführung einer Staffelung der Transferzahlungen nach der Betriebsgröße, gegen eine Staffelung nach dem betrieblichen Arbeitseinsatz, gegen eine Staffelung nach dem (kalkulatorisch) notwendigen Arbeitseinsatz argumentiert, ohne diesen Vorschlägen auch nur die Ehre einer genaueren Darstellung zu geben. Da es solche Vorschläge von unterschiedlichen Autoren gibt (eine kurze Übersicht findet sich im Abschnitt 3.4. dieses Beitrages) und diese sich durchaus deutlich unterscheiden, bleibt die Kritik des Wissenschaftlichen Beirats im Nebel. Er ist auf jeden Fall dagegen ohne genauer ausgeführt zu haben, wogegen eigentlich.

Anzunehmen ist, dass es – ohne dass es ausgesprochen wird – einen Zusammenhang gibt zwischen der überraschend ungenauen Argumentation und einer anderen, fast zeitgleichen Veröffentlichung. Ende November 2005 veröffentlichte die EU-Kommissarin Fischer Boel einen Bericht, in dem konkrete Zahlen zur Konzentration der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Erzeuger genannt wurden. So wurden für das Haushaltsjahr 2003 – bezogen auf Deutschland – folgende Daten genannt⁷:

- Durchschnittsbetrag der Direktzahlungen je Empfänger 11.343 €

| Zahlungskategorie | Anteil der Empfänger (%) | Anteil der Direktzahlungen (%) |
|--------------------|--------------------------|--------------------------------|
| < 5.000 € | 52,23 | 8,76 |
| 5.000 – 10.000 € | 19,29 | 12,10 |
| 10.000 – 20.000 € | 16,30 | 20,30 |
| 20.000 – 50.000 € | 9,51 | 24,58 |
| 50.000 – 500.000 € | 2,56 | 26,83 |
| > 500.000 € | 0,11 | 7,43 |

Die Kommission äußerte sich in ihrem Bericht besorgt über diese Ungleichgewichte und erinnerte daran, dass sie sowohl mit der AGENDA 2000 als auch in der Mid-Term-Review Mechanismen vorgeschlagen habe, um die Verteilung zu verbessern.

Wenn man um die Bedeutung der Medien für politische Prozesse weiß, liegt es nahe zu vermuten, dass dem zu erwartenden öffentlichen Interesse an dem Kommissionsbericht eine auf Erhaltung des Status Quo gerichtete Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zeitgleich entgegengesetzt werden sollte.

⁶ Auch ein Nachfragen beim Ministerium erbrachte kein Literaturverzeichnis.

⁷ In: AGRA-Europe 49/05 vom 05.12.2005, EU-Kommission 2006.

1.3 Zur Deutung von Dokumenten der EU-Kommission

Im hier folgenden Beitrag wird wiederholt Bezug genommen auf Veröffentlichungen der EU-Kommission. Deren Aussagen dienen als Referenz für die Bewertung der Argumentation des Wissenschaftlichen Beirats. Dem Wortlaut der Veröffentlichungen der EU-Kommission wird somit ein hoher Status zugesprochen: Die dargelegten Positionen, Begründungen und Bewertungen werden interpretiert als unmittelbarer und zweifelsfreier Ausdruck der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft und der politischen Ziele der Kommission.

An der Gültigkeit dieses hohen Status der Veröffentlichungen der EU-Kommission sind allerdings Zweifel anzubringen: Aussagen einer politischen Institution zu landwirtschaftlichen und agrarwirtschaftlichen Zuständen, Darstellung von Problemen, Vorhersagen von agrarwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven, Beschreibung von agrarpolitischen Zielen sind immer auch Ausdruck von Argumentationsstrategien. Die Interessenlagen von sozialen und wirtschaftlichen Gruppierungen sind bekannt, mit der Lobbytätigkeit von Interessenvertretern und deren Verbänden gibt es Erfahrungen, die Reaktionen der Medien sind zum Teil vorhersehbar, zum Teil gestaltbar, ein Interessenabgleich mit wichtigen Marktgruppen hat im Zusammenhang mit korporatistischen Strukturen bereits „unauffällig“ stattgefunden. Allgemein formuliert: Veröffentlichungen der EU-Kommission, insbesondere Vorschläge für weitreichende agrarpolitische Reformen, sind nicht nur „Objekte“ in der politischen Arena; durch die Art der Argumentation wird bereits unmittelbar Einfluss genommen auf Verlauf und Ergebnis der politischen Auseinandersetzungen. Sie ist beispielsweise ein Angebot an mögliche Bündnispartner; sie soll vorhersehbare Kontrahenten in eine ungünstige Ausgangsposition bringen; es werden Forderungen überzogen formuliert, um sie im politischen Getümmel als Entgegenkommen zurücknehmen zu können, nicht ohne selber daraus Anspruch auf Entgegenkommen abzuleiten usw.

Die Texte der EU-Kommission (unter ihrem Vorsitzenden Franz Fischler) zur AGENDA 2000⁸ und zur Mid-Term-Review⁹ sind geeignete Beispiele für die Verdeutlichung der Existenz von Argumentationsstrategien. Beide Vorschläge fanden großes Interesse und starke Zustimmung bei den Medien, bei Umwelt- und Naturschutzverbänden, bei Verbraucherschutzorganisationen, bei Tierschutzverbänden, bei entwicklungspolitischen Gruppen und auch bei Teilen der Agraropposition, weil sie ankündigten, die Umweltwirkungen der Landwirtschaft zu verbessern, staatliche Transferzahlungen neu auszurichten und sozial gerechter zu verteilen sowie wirtschaftliche Behinderungen für – auf Agrarexporte ausgerichtete – arme Länder abzubauen. Diese weit verbreitete Zustimmung war von erheblicher Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der Reformvorschläge. Bei keiner der durchgeführten Reformen sind diese öffentlichkeitswirksamen Ankündigungen dann aber im nennenswerten Umfang real umgesetzt worden (siehe dazu auch den Abschnitt 2 dieses Beitrages). Wenn sich ein derartiger Widerspruch zwischen großartiger Ankündigung und nicht (bzw. kaum) vorhandener realer Umsetzung gleich bei mehreren EU-Reformen nachweisen lässt (bei der MacSharry-Reform war die Argumentation ebenfalls ähnlich angelegt), so ist es nahe liegend, die Ankündigungen nicht nur als Ausdruck tatsächlichen politischen Willens zu deuten, sondern auch als Teil einer um Zustimmung relevanter Gruppen bemühten Argumentationsstrategie¹⁰.

⁸ in: AGENDA 2000 - Vorschläge der Kommission - EU-Kommission 1998.

⁹ in: Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik - EU-Kommission 2002.

¹⁰ Selbst nach den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003, an denen unmittelbar abzulesen war, dass nicht verbesserte Umweltwirkungen der Landwirtschaft, nicht eine sozial gerechte Verteilung staatlicher Transferzahlungen, sondern eine Beschleunigung des Strukturwandels das herausragende Ergebnis der Reform sein würden, bemühte der (dann schon ehemalige) EU-Agrarkommissar Franz Fischler erneut die bewährte Argumentationsstrategie (nachzulesen in: Fischler (2004): Die EU-Agrarreform: eine konstruktive Politik der Entwicklung). Eine offene Frage bleibt, worauf es zurückzuführen ist, dass trotz unübersehbarer

Eine simultane Erörterung der Veröffentlichung der EU-Kommission als Referenz und als Argumentationsstrategie lag aber leider außerhalb der Möglichkeiten dieses Beitrages.

2 Der grundsätzliche Wandel der Form der Landwirtschaft durch die MacSharry-Reform

2.1 Die MacSharry-Reform von 1992 wird vom Beirat grundsätzlich begrüßt

Im Abschnitt „Langfristige Perspektive“ der Stellungnahme erfolgt zuerst die Feststellung, dass durch die Diskussion um den Haushalt der EU auch die Agrarausgaben wieder ins Blickfeld geraten seien (S.4).

Zweifelsohne trifft die dann folgende Beurteilung des Wissenschaftlichen Beirats über die Bedeutung der Reform von 1992 erst einmal zu: diese Reform hat in der Tat zu einer grundlegenden Veränderung der Agrarausgaben geführt. Durch sie seien die ursprünglich im Vordergrund stehenden Ausgaben für Marktordnungen stark zurückgegangen, die im Gegenzug eingeführten Direktzahlungen an die Landwirte deutlich angestiegen. Diese Wirkung kann allerdings niemanden überraschen, drückt sich doch darin der strategische Ansatz der Reform aus.

Der Beirat belässt es allerdings nicht dabei, eine Traditionslinie von der aktuellen EU-Reform zur MacSharry-Reform zu ziehen, sondern er ergänzt seine Bewertung mit einer doch überraschenden Feststellung: *„Diese Reformen werden vom Beirat grundsätzlich begrüßt, weil sie die Allokations- und Transfereffizienz¹¹ der hier eingesetzten Steuermittel deutlich verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig gestärkt haben“.* (S. 4)

Dieses Bekenntnis ist als überraschend zu bezeichnen, denn welche Notwendigkeit gibt es im November des Jahres 2005, die Reform des Jahres 1992 „grundsätzlich zu begrüßen“? Die Reform ist längst Teil der Geschichte. Plausibel ist dies Bekenntnis zur Reform von 1992 wohl nur dann, wenn die darin angelegten Maßnahmen und die Ergebnisse auch für die Ausrichtung der aktuellen Agrarpolitik als wegweisend, als vorbildlich eingeschätzt werden. Aus diesem Grund sollen im Folgenden einige der wichtigsten Ziele und Ergebnisse der Reform von 1992 vorgestellt werden. Um das mit der gebotenen Genauigkeit machen zu können, seien hier – unwesentlich gekürzt – als erstes die Ziele der EU-Kommission, wie sie in ihrem Grundsatzpapier „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ niedergelegt sind, im Original wiedergegeben.¹²

2.2 Ziele der MacSharry-Reform von 1992

„Ziele“

1. Wir müssen eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben bewegen. Es gibt keinen anderen Weg, um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen...
2. Für die Landwirtschaft hat diese Entscheidung Konsequenzen, die wir quantifizieren und auf uns nehmen müssen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass wir anerkennen, dass die Landwirte zwei wichtige Funktionen gleichzeitig erfüllen oder zumindest erfüllen könnten und müssten: Die Produktion

Widersprüche zwischen Ankündigung und Ergebnis diese Argumentationsstrategie immer noch erfolgreich ist. Offenbar bedient sie wichtige Wünsche.

¹¹ zur Interpretation dieser Begriffe siehe den Abschnitt 3.1. dieses Beitrages.

¹² EU- Kommission 1991a. Zu weiteren Quellen siehe im Anhang die Literaturhinweise (Unterstreichungen von Onno Poppinga).

und gleichzeitig die Erbringung von Leistungen für den Schutz der Umwelt im Kontext der ländlichen Entwicklung. Bei der Produktion ging es seit jeher vorwiegend um die Erzeugung von Nahrungsmitteln. Dies wird zwar auch künftig so bleiben¹³, daneben kommt der Erzeugung von Agrarprodukten zur Verwendung im Nicht-Nahrungsmittelbereich zunehmende Bedeutung zu. Die Sorge um die Umwelt impliziert, dass wir die Leistungen der Landwirte für die Umwelt in Form des Einsatzes weniger intensiver Produktionsweisen und der Durchführung umweltfreundlicher Maßnahmen unterstützen.

3. Entwicklung des ländlichen Raums bedeutet aber nicht ausschließlich Entwicklung des Agrarsektors. Wir müssen auch andere Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit fördern, die die Landflucht bremsen und die Wirtschaft in den ländlichen Gebieten stärken. Im Rahmen der Gesamtrevision der Strukturpolitik, die 1991 ansteht, müssen wir daher prüfen, ob die Interventionen der Strukturfonds zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums im Kontext der fünf Ziele der Strukturfondsreform des Jahres 1988 und insbesondere der Ziele 1, 5a und 5b diesen Forderungen entsprechen. Bei dieser Überprüfung wird zu berücksichtigen sein, wie sich die Umsetzung der hier dargestellten Leitlinien in den Regionen auswirken wird, wobei ihrer Agrarabhängigkeit und den vorhandenen wirtschaftlichen Alternativen Rechnung zu tragen ist.
4. Eines der vorrangigen Ziele der Agrarpolitik muss die Eindämmung der Erzeugung in einem Maße sein, das für die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf den Märkten notwendig ist, weil nur so ein weiteres Anwachsen der Lagerbestände und eine Explosion der Agrarausgaben vermieden werden können.
5. Obwohl die traditionellen Instrumente der Preis- und Mengenrückführungspolitik auch künftig einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts leisten werden, müssen die Marktordnungen auch die Extensivierung fördern, wobei es um zwei Dinge geht:
 - die Verringerung der Produktionsüberschüsse und
 - die Förderung umweltverträglicher Produktionsweisen und damit auch qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel.Diese Maßnahmen müssen durch spezifische Maßnahmen zum Schutze der Umwelt ergänzt werden, die auf die spezifische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten sind.
6. Die Gemeinschaft muss sich der weltweiten Interdependenzen bewusst werden und die Verantwortung akzeptieren, die sie als größter Importeur und als zweitgrößter Exporteur in der Welt hat. Sie muss auch künftig eine wichtige Rolle auf dem Weltmarkt spielen, und zwar als Importeur und als Exporteur gleichermaßen. Deshalb müssen wir eine Politik verfolgen, die die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft gewährleistet. Eine solche Politik würde auch den Verbrauch stimulieren und die Entwicklung der Verwendung von Agrarerzeugnissen im Nicht-Nahrungsmittelbereich auf gesunder wirtschaftlicher Basis fördern.
7. Die Grundprinzipien der GAP haben auch weiterhin Gültigkeit: Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität. Diese Prinzipien müssen aber so verstanden werden, wie es ursprünglich gedacht war, das heißt wir müssen die Auswüchse, die über die Jahre entstanden sind korrigieren. So impliziert insbesondere das Prinzip der finanziellen Solidarität auch die Notwendigkeit, die Agrarstützung gerechter zu verteilen und dabei die besondere schwierige Lage bestimmter Gruppen von Landwirten und bestimmter Regionen zu berücksichtigen. Die Stützungsinstrumente müssen sich auch direkter als bisher auf die Einkommen der Landwirte auswirken und die Umweltschutzelange ebenso wie die Belange der Erzeugung berücksichtigen.
8. Der Agrarhaushalt müsste dann zum Instrument einer wirklich finanziellen Solidarität zugunsten derjenigen werden, die Solidarität am notwendigsten brauchen. Das bedeutet, dass die durch die Marktordnungen gebotene Unterstützung neu geregelt werden muss und nicht mehr fast ausschließlich von Preisgarantien abhängen darf. Zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen

¹³ In der deutschen Übersetzung des Originaltextes heißt es: "Dies wird zwar auf künftig zu bleiben..." Es ist anzunehmen, dass es sich bei dieser Formulierung um einen Schreib- oder Übersetzungsfehler handelt.

sollten daher in den Marktordnungen direkte Beihilfemaßnahmen vorgesehen werden, die in der Regel an die Zahl der Tiere oder die Fläche des Betriebes gebunden und entsprechend der Betriebsgröße, der Einkommenshöhe, den regionalen Gegebenheiten oder anderen wichtigen Faktoren gestaffelt wären.

Die bestehenden Vorschriften in der tierischen Erzeugung sehen bereits ein beträchtliches Maß an Staffelung vor, doch sollten in diesem Sektor die Regionalaspekte und ihre Auswirkungen in den am stärksten benachteiligten Regionen in Form einer noch stärkeren Staffelung berücksichtigt werden.

9. Ebenso sollten dort, wo es quantitative Bestimmungen gibt (Quoten, Flächenstilllegungen und so weiter) oder wo an ihre Einführung gedacht ist, die sich hieraus ergebenden Zwänge entsprechend den unter der vorstehenden Ziffer 8 genannten Faktoren gestaffelt werden.“

Während der Verhandlungen, insbesondere mit dem Ministerrat, wurden die Ziele der Reform wesentlich zurückgenommen; das gilt insbesondere für die ursprünglich formulierten Ziele der Einkommenspolitik.

Was waren nun für Deutschland die wichtigsten Ergebnisse der vom Wissenschaftlichen Beirat „grundsätzlich begrüßten“ Reform von 1992?

2.3 Ergebnisse der MacSharry-Reform von 1992

2.3.1 Betriebe und Arbeitskräfte

Die Auflösung landwirtschaftlicher Betriebe setzte sich fort und erstreckte sich über alle Betriebsformen – siehe Tabellen 1 und 2:

Tabelle 1: Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland

| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Anzahl der Betriebe | 592.681 | 485.795 | 458.384 | 434.130 | 411.798 | 388.094 | 366.600 |
| Betriebsfläche (in 1.000 ha) | 17.045,6 | 17.135,0 | 17.108,3 | 17.120,5 | 17.066,0 | 16.981,8 | 17.004,6 |

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1994 (und weitere Jahrgänge), für 2003: Statistischer Monatsbericht 2005, hier 05/05 (Anzahl der Betriebe in 2005 gerundet, vorläufige Angaben).

Tabelle 2: Viehhaltende landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland (in Tausend)

| | 1993 | | 1997 | | 2001 | | 2003 | |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Betriebe | Tiere | Betriebe | Tiere | Betriebe | Tiere | Betriebe | Tiere |
| Milchkühe | 229,6 | 5.312,4 | 183,5 | 5.188,5 | 131,8 | 4.548,6 | 120,7 | 4.372,0 |
| Mastschweine | k.A. | | 146,2 | 9.244,5 | 85,8 | 10.096,6 | 77,9 | 10.481,9 |
| Zuchtsauen | 93,1 | 2.939,5 | 63,8 | 2.543,0 | 44,2 | 2.607,3 | 39,0 | 2.583,6 |
| Legehennen | 196,9 | 38.706,2 | 168,1 | 41.279,0 | 97,2 | 41.330,0 | 86,8 | 38.964,8 |

Quellen: für 1993: Statistisches Jahrbuch 1996; 1997, 2001 u. 2003 Statistischer Monatsbericht 2005, hier 4/05.

Ebenfalls fort setzte sich der Abbau der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft. Nur bei den familienfremden, nicht ständigen Arbeitskräften ergab sich eine deutliche Zunahme (im Wesentlichen handelt es sich hier um die Saisonarbeitskräfte des Obst- und Gemüsebaus).

Tabelle 3: Zahl der Arbeitskräfte (in Tausend)

| | 1993 | 1997 | 2001 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|
| Familienarbeitskräfte | 1.269,7 | 1.042,0 | 860,1 | 822,7 | 785 |
| davon vollbeschäftigt | 322,4 | 255,8 | 207,2 | 209,3 | kA |
| familienfremde, ständige AK | 208,7 | 193,1 | 188,7 | 191,4 | 187,0 |
| familienfremde, nicht ständige AK | 98,0 | 80,6 | 274,0 | 289,2 | 300,0 |
| Arbeitskräfte insgesamt | 1576,4 | 1.315,7 | 1.322,8 | 1303,3 | 1272,6 |

Quelle: Statistischer Monatsbericht 2/2006

Hatte die EU-Kommission die Bedeutung der Erhaltung einer großen Anzahl von Landwirten betont („Wir müssen eine ausreichend große Anzahl von Landwirten zum Bleiben bewegen“), die Bedeutung einer großen Zahl von Bauernhöfen auch für eine über die engere Landwirtschaft hinausgehende ländliche Entwicklung benannt, führte die praktische Umsetzung in Deutschland zu einer Fortsetzung der Verdrängung der Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft und des als „Wachsen oder Weichen“ bekannten Prozesses. „Insbesondere in der Tierhaltung hat der Strukturwandel sich deutlich beschleunigt und zu einer starken betrieblichen und regionalen Konzentration geführt.“¹⁴

Die Tabelle 3 gibt auch einen deutlichen Hinweis darauf, in welchem großem Umfang die Fortsetzung dieser Politik zum Abbau von Arbeitsplätzen und – indirekt – zur Zunahme von Arbeitslosigkeit beigetragen hat.

2.3.2 Umweltwirkung der Landwirtschaft

Die Reform von 1992 verstärkte die Dualisierung der Formen der Landwirtschaft. Das Absinken des Preisniveaus der Ackerkulturen (außer Zuckerrüben) wurde in den ersten Jahren sogar begleitet von ansteigenden Einsatzmengen an stickstoffhaltigen Mineraldüngern. Bei den Pestiziden wurde das hohe Niveau von 30-35 Tsd. Tonnen Wirkstoffmenge beibehalten (bei beträchtlichen jährlichen Schwankungen).

Diese beiden zentralen Bestandteile der modernen Landwirtschaft hatten aber große Bedeutung für die negative Umweltwirkung bestimmter Formen der Landwirtschaft.¹⁵

Tabelle 4: N-Dünger und Pflanzenschutz

| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| N-Handelsdünger je ha (kg/Fläche)* | 108,2 | 111,3 | 106,0 | 116,7 | 114,1 | 111,3 | 109,5 |
| Pestizide gesamt in t/Jahr | 28.930 | 34.531 | 34.647 | 35.403 | 33.663 | 35.755 | 35.131 |

* N-gedüngte Fläche bezogen auf die LF ohne Brache

Quellen: für Dünger: 1995 bis 2004 Statistischer Monatsbericht 2/2006, 1993 Statistisches Jahrbuch 1996 (nur alte Bundesländer), für Pestizide: ab 1995: Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der BRD 2004; für 1993: Statistisches Jahrbuch ELF 1997.

Die Werte der Tabelle geben die steigende Intensität der stickstoffhaltigen Mineraldünger und die Beibehaltung des hohen Niveaus bei den Pestiziden in einem noch zu geringen Ausmaß wieder, weil bei der Bezugsgröße 'Fläche' die auf ökologischen Landbau umgestellten Flächen, Flächen unter kontrolliert extensivem Anbau und landwirtschaftliche Flächen in Naturschutzgebieten einbezogen sind. Auf diesen Flächen, deren Umfang im betrachteten Zeitraum deutlich zunahm, gab es ein generelles Verbot des Einsatzes von stickstoffhaltigen Mineraldüngern und Pestiziden bzw. niedrige Höchstgrenzen.

¹⁴ Bundesministerium 2006:5.

¹⁵ Zu den Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung gibt es ein umfangreiches Schrifttum. Hier sollen nur einige Veröffentlichungen angegeben werden, die für die Frühzeit der Debatte eine wichtige Bedeutung gehabt haben:

- Der stumme Frühling - Carson 1964.
- Umweltgutachten (ab 1974 wurde es jährlich publiziert) - Rat der Sachverständigen für Umweltfragen 1974.
- Nitrat im Grundwasser. Ursachen, Bedeutung, Lösungswege - Rohmann/Sontheimer 1985.
- Die potentielle Nitratbelastung des Sickerwassers durch die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Martin Bach 1987.
- Stickstoff-, Phosphor- und Kaliumbilanzen landwirtschaftlich genutzter Böden in der Bundesrepublik Deutschland von 1950-1986 - Köster et al. 1988.
- Chemie in Lebensmitteln - KATALYSE-Umweltgruppe Köln 1981.
- Ökologische Probleme in Agrarlandschaften - Universität Hohenheim 1980.
- Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschaft- und Sozialwissenschaften des Landbaus - GEWISOLA 1987.
- Toxikologische und ökotoxikologische Wirkungsebenen beim Pestizideinsatz in der Landwirtschaft – Kickuth 1981.

Differenzierend ist hier zudem zu berücksichtigen, dass es zumindest bei zwei Produktionsbereichen zu deutlichen Minderungen beim Einsatz von N-haltigen Mineraldüngern gekommen ist: beim Zuckerrübenanbau (als Folge der Interessen der Verarbeitungsindustrie, möglichst Zuckerrüben mit geringem Gehalt von Nicht-Protein-Stickstoff geliefert zu bekommen) und beim Weinanbau (als Folge von Regelungen, die sich aus einer allgemeinen Extensivierung des Rebenanbaus nach einer Neuausrichtung der Weinbaupolitik in den 80er Jahren ergeben haben).

Begleitet wurde diese Zunahme des Einsatzes wichtiger industriell hergestellter Produktionsmittel bzw. die Beibehaltung des hohen Niveaus durch eine Ausdehnung der Zahl der ökologisch wirtschaftenden Betriebe und der Betriebe, die an Verfahren der Extensivierung teilnahmen. Insofern trugen die als Teil der Reform unter der Überschrift „Flankierende Maßnahmen“ eingeführten Regelungen den korrekten Namen: sie flankierten die Fortsetzung einer rationalisierten Landwirtschaft mit beträchtlichen Umweltrisiken. Es erfolgte keine generelle Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden, wie sie von vielen Wissenschaftlern, Bauern- und Umweltverbänden zuvor gefordert worden war. Der Begriff „Flankierende Maßnahmen“ bildete den Ausgangspunkt für ein Verständnis, die spezielle Förderung umweltfreundlicher Produktionsweisen (heute: Förderung der „2. Säule“) als Korrektiv für die Fortsetzung eines risikoreichen Produktionssystems (heute: „1. Säule“) zu verstehen (siehe dazu den Abschnitt 3.2. dieses Beitrages).

Tabelle 5: Ökologisch wirtschaftende Betriebe in Deutschland

| | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Zahl der Ökobetriebe | 4.385 | 5.275 | 6.465 | 10.425 | 14.702 | 16.466 |
| Anteil der Ökobetriebe in Prozent | 0,7 | 1,0 | 1,3 | 2,4 | 3,3 | 3,9 |
| LF Ökolandbau (in ha) | 128.296 | 181.008 | 326.856 | 452.327 | 634.998 | 734.027 |
| Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche (in %) | 0,7 | 1,0 | 2,0 | 2,6 | 3,7 | 4,3 |

Quelle: Bundesagrarberichte 1994 – 2004.

Die Einführung einer speziellen Förderung für ökologisch wirtschaftende Betriebe hat zweifellos zu deren zahlenmäßig kräftiger Zunahme beigetragen. Sie ist aber genauso zweifelsfrei beteiligt am starken Rückgang der Erzeugerpreise für ökologische Produkte¹⁶ und zudem unterliegen die ökologisch wirtschaftenden Betriebe einer außerordentlich hohen Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen.

In der Tierhaltung kam es als Folge der veränderten Förderung (insbesondere durch die Einführung einer Flächenprämie für Silomais) und durch die starke Absenkung der Getreidepreise vor allem in der Milchviehfütterung zu gravierenden Veränderungen. Der Bedeutungsverlust des Futters vom Grünland begünstigte den fortgesetzten Umbruch von Grünland. Die Senkung der Futterkosten für die Milchkühe begünstigte eine Steigerung der Fütterungsintensität und des Milchleistungsniveaus und eine deutliche Zunahme der ganzjährigen Stallhaltung der Milchkühe. Auch wenn die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Tiergesundheit nicht einfach und linear zu sehen sind, so ist es doch nahe liegend, das abnehmende Lebensalter der Kühe damit im Zusammenhang zu sehen.¹⁷

¹⁶ Zum generellen Zusammenhang von Transferzahlungen und Erzeugerpreisentwicklung siehe Poppinga 2006.

¹⁷ Zu diesem Thema gibt es eine umfangreiche Diskussion. Als Literatur dazu sei beispielsweise genannt:

- Trendreport Spitzenbetriebe. Milch rentabel produzieren. (hier insbesondere S. 97-117) - DLG 2004.
- Hohe Milchleistung und Tiergesundheit ein Widerspruch? - Rehage/Kaske 2004.
- Die Kunst, Kühe gesund zu erhalten: Nutzungsdauer aus tierärztlicher Sicht. Zieger 2005.
- Rindergesundheit in der ökologischen Landwirtschaft. - Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik 2006.
- Dem eigenen Anspruch gerecht werden! Tiergesundheit im Ökologischen Landbau – Boehncke 2006.

Tabelle 6: Durchschnittliches Lebensalter der Milchkühe in Deutschland

| | 1989 A-Kühe* | 1994 A- und B-Kühe | 2000 A- und B-Kühe | 2004 A- und B-Kühe |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Deutsche Schwarzbunte | 5,6 | 5,0 | 4,9 | 4,8 |
| Deutsches Fleckvieh | 6,0 | 5,1 | 4,9 | 4,8 |
| Deutsches Braunvieh | 6,6 | 5,7 | 5,4 | 5,4 |

Quelle: ADR (Hg.): Rinderproduktion in Deutschland (mehrere Jahrgänge).

* A-Kühe: ganzjährig geprüfte Kühe, B-Kühe: Kühe mit Teil-Jahresprüfabschluss.

Sehr bedenklich ist, dass bei Zuchtvereinigungen mit vorwiegend großbetrieblichen Strukturen das Durchschnittsalter der Kühe überdurchschnittlich niedrig ist.

Die drastische Absenkung der Erzeugerpreise für Getreide bewirkte zudem eine Verschiebung der Nutztierhaltung zugunsten derjenigen Tierarten, die ganz überwiegend oder ausschließlich mit Getreide und anderen hochkonzentrierten Futtermitteln versorgt werden (Schweine, Geflügel, Puten). Diese Entwicklung ging zulasten der Tierarten, für die das Grünland als Futtergrundlage eine wichtige Rolle spielt.

2.3.3 Haushaltskosten der EU

Ein erklärtes Ziel der Reform von 1992 war die Vermeidung einer „Explosion der Agrarausgaben“. Zwar räumte die Kommission bereits ein, dass es bei Einführung der direkten Transferzahlungen im Vergleich zu den rückläufigen Ausgaben für Lagerhaltung und Exporterstattung zu einer Erhöhung der Haushaltskosten kommen würde. Die Entwicklung der nächsten Jahre zeigte aber, dass das veränderte System doch einherging mit einer Explosion der Kosten.

Tabelle 7: Entwicklung der EAGFL-Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988-2004)

| Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Abt. Garantie) nach wirtschaftlicher Art der Maßnahmen in Millionen EURO ¹ | | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Wirtschaftliche Art der Maßnahmen Anteil der Abteilung Garantie an: | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2004 |
| Direktzahlungen ² | 13631,7 | 15766,7 | 24408,5 | 28846,2 | 25428,8 | 28026,1 | 29707,4 | 29494,7 |
| Ausfuhrerstattungen | 10079,7 | 10159,3 | 7802,1 | 5883,9 | 5569,8 | 3409,2 | 3729,6 | 3378,7 |
| Lagerung | 6399,4 | 5386,1 | 338,8 | 1596,8 | 1568,3 | 1124,1 | 965 | 541,5 |
| Sonstiges ³ | 1782,2 | 3056,3 | 2290,6 | 4477,8 | 6973,9 | 9522,1 | 9996,4 | 11175,8 |
| Garantieausgaben insgesamt | 31865,4 | 34590,4 | 34510 | 40423,1 | 39540,8 | 42081,5 | 44398,4 | 44590,7 |

¹ ECU: 1997 = 1,96 DM; ab 1999 1 Euro = 1,95583 DM; ²1991 bis 1995 Preisausgleichshilfen, 1999 Direktbeihilfen; Fußnote EU 15; ³1991 bis 1995 Marktrücknahmen/Ausrichtungsprämie und Strukturmaßnahmen, 1997 bis 1999 Marktstützung benannt – insbesondere Verarbeitungs-, Vermarktungs-, und Verbrauchsbeihilfen, Ausrichtungsprämien, Marktrücknahmen, Rechnungsabschlusseinnahmen, Einnahmen aus Superabgabe Milch und Ausgaben für die ländliche Entwicklung

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1991ff.

Betrachtet man die zahllosen Änderungen und größeren Reformmaßnahmen der EU-Agrarpolitik seit Anfang der 1980er Jahre, so drängt sich folgende Feststellung auf: immer war die Verhinderung weiterer Ausgabensteigerungen des EU-Agrarhaushaltes ein wichtiges Argument und immer waren weitere Ausgabensteigerungen ein Ergebnis der Reformen. Erst die Maßnahmen seit der Mid-Term-Review scheinen tatsächlich auf das Einhalten einer Obergrenze hinauszulaufen.

2.3.4 Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit der Transferzahlungen

In den Zielen der Reform von 1992 wird mit aller Deutlichkeit die Notwendigkeit hervorgehoben, dass die einzelbetrieblichen Transferzahlungen entsprechend der Betriebsgröße, der Einkommenshöhe, den regionalen Gegebenheiten oder anderen wichtigen Faktoren zu staffeln seien; auch Quoten, Flächenstilllegungen u.a. seien zu staffeln. Ziel sei, den Agrarhaushalt „zum Instrument einer wirklich finanziellen Solidarität zugunsten derjenigen zu machen, die Solidarität am notwendigsten brauchen.“

Dies ist eine an Deutlichkeit kaum zu überbietende Aussage. Die 1996 vorgelegte Untersuchung des Europäischen Rechnungshofes zu diesem Gesichtspunkt legte aber bereits dar, dass sich auch nach der Reform von 1992 die Begünstigungen der ohnehin bereits einkommensstarken Betriebe unverändert fortsetzten.¹⁸

Für Ostdeutschland wurde die einzige gravierende Maßnahme, die die EU-Kommission zur Staffelung von Zahlungen unmittelbar eingeführt hatte – die Obergrenze von 90 Bullen pro Betrieb – durch eine Ausnahmeregelung gänzlich abgewendet.

2.3.5 Agrarexporte auf Drittländermärkte

Bezüglich des Verhältnisses des EU-Binnenmarktes zu Agrarimporten und Agrarexporten gab die EU-Kommission eine Linie vor, die bis heute bis in die Begriffe hinein wirksam ist:

- Heranführung des Erzeugerpreisniveaus im Binnenmarkt an das Niveau der Weltagrarmärkte; durch diese Erzeugerpreissenkung werde die „Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit“ der europäischen Landwirtschaft gewährleistet.¹⁹
- Durch die Preissenkungen werde auch der Verbrauch²⁰ stimuliert und die Verwendung von Agrarerzeugnissen im Nicht-Nahrungsmittelbereich „auf gesunder wirtschaftlicher Basis“ gefördert.

Der Agrarexport auf Drittländermärkte vermeldete Jahr für Jahr steigende Umsatzzahlen.²¹

2.3.6 Landwirtschaft als Teil der Erzeugung und Bewirtschaftung öffentlicher Güter

Auf den ersten Blick ist die Neuausrichtung der EU-Landwirtschaft (Absenken der Erzeugerpreise auf ein Niveau, das niedriger ist als die Kosten der Erzeugung, dauerhafte Einführung von Transferzahlungen an die Landwirtschaft) eine überraschende und den Vorstellungen einer vorzugsweise marktwirtschaftlichen Regelung von Wirtschaftsbeziehungen unmittelbar widersprechende Konstruktion. Sie läuft auch auf eine dauerhafte und generelle Neudefinition des Charakters der Landwirtschaft hinaus.

Schrieb der liberale Ökonom Albrecht Daniel Thaer knapp 200 Jahre vorher: „Die Landwirtschaft ist ein Gewerbe...“²², so wurde durch die Loslösung der Erzeugerpreise von den Kosten der Erzeugung (einschließlich der Einkommensansprüche der bäuerlichen Familienarbeitskräfte) und die Absenkung weit unter ein Niveau, das die „ökonomische Wahrheit“ repräsentiert, de facto Landwirtschaft gesellschaftspolitisch neu bestimmt:

Sie ist von ihrer ökonomischen Formbestimmung her nicht länger ein Gewerbe, sondern wurde transferiert in die Ökonomie öffentlicher Güter. Sie gesellt sich damit zu so wichtigen öffentlichen Aufgabenbereichen wie Wasserwirtschaft, Verkehr, Infrastruktur, Bildung, Sozial-, Kultur- und Gesundheitswesen. Für

¹⁸ Europäischer Rechnungshof 1997.

¹⁹ Als einer der ersten hat Wolfgang Reimer auf die Widersprüchlichkeit dieses Ansatzes zur ebenfalls betonten Bedeutung der Erhaltung vieler Bauernhöfe hingewiesen – Reimer 1991.

²⁰ Damit ist vermutlich der Verbrauch von im Inland erzeugten Getreide als Futtermittel mit dem Ergebnis einer Reduzierung der Futtermittelimporte (vor allem Tapioka u. Corn-Gluten-Feed) gemeint.

²¹ Auf eine kritische Erörterung der Wirkungen der EU-Agrarexporte auf Drittländermärkte muss hier – um den Beitrag nicht zu sprengen – leider verzichtet werden.

²² Thaer 1831:5.

all diese Aufgabenbereiche ist eine dauerhafte gemischte Finanzierung aus Markteinnahmen und Transfereinkommen charakteristisch.²³

Insofern ist die von Frau Fischler Boel in ihrem Bericht (siehe Abschnitt 1.2. des Beitrages) verwendete Bezeichnung der Transfereinkommen als „Einkommensbeitrag der Landwirtschaft“ methodisch korrekt und zielführend für die weitere Diskussion.

Es ist schon ein überraschender Vorgang: da wird über viele Jahre hinweg eine grundsätzlich neue Ausrichtung des Agrarsystems in der EU gefordert, diese Änderung erfolgte – und wurde in ihrem wesentlichen ökonomischen Inhalt schlichtweg nicht zur Kenntnis genommen. Es gab – und gibt – nicht mal einen adäquaten Begriff für diese Landwirtschaft, die Teil der Bewirtschaftung „öffentlicher Güter“ geworden ist.²⁴

Eine Folge ist, dass in zahllosen Beiträgen gefordert wird, dass die Transferzahlungen dringend neu begründet werden müssten – statt zu betonen, dass die Begründung sich unmittelbar aus dem Wechsel in den Bereich „öffentlicher Güter“ ergeben hat: Die Entkopplung der Erzeugerpreise von den Kosten der Produktion in Verbindung mit der Einführung von Transferzahlungen bildet die Grundlage für eine beispiellose Absenkung der Rohstoff- und der Lebensmittelpreise.²⁵ Hier – und nur hier – liegt die generelle Begründung für die Transferzahlungen! Innerhalb exportorientierter industriewirtschaftlicher Systeme hat dieses System offenbar eine Reihe von Vorteilen:

Niedrige Lebensmittelpreise sind ein wichtiger Faktor, um die Lebenshaltungskosten niedrig zu halten.²⁶ Die Höhe der Lebenshaltungskosten spielt – neben der Produktivitätsentwicklung und der Inflationsrate – eine wichtige Rolle für die Höhe von Löhnen und Gehältern. (Um die immer noch große Bedeutung dieses Zusammenhangs zu verstehen, möge der skeptische Leser versuchen sich vorzustellen, was ökonomisch und politisch eintreten könnte, wenn die Lebensmittelpreise nicht seit Jahrzehnten eine zuverlässige Bremse im Anstieg der Lebenshaltungskosten gewesen wären, sondern – wie beispielsweise die Energiepreise – starke und sprunghafte Anstiege erlebt hätten).

²³ Meiner Kenntnis nach war Ulrich Häpke der erste, der den grundsätzlichen Formwechsel der europäischen Landwirtschaft als Ergebnis der MacSharry-Reform bemerkt und formuliert hat: „Auch wenn man die – wegen der irrationalen Weltmarktpreise berechtigten – Preisausgleichszahlungen weglässt: die westdeutsche Landwirtschaft ist offensichtlich nicht wirtschaftlich in dem Sinne, dass sie sich aus eigener Kraft über den Markt behaupten könnte. Sie bedarf – in ihrer heutigen, gegenüber früher unvorstellbaren Form – der politischen und finanziellen Unterstützung durch den Staat. Sie ist vergleichbar mit öffentlichen Infrastrukturleistungen oder der öffentlichen Daseinsvorsorge, die teilweise, aber nicht kostendeckend über Gebühren und Preise finanziert wird. Beispiele hierfür sind Kindergärten, kommunale Musik- und Volkshochschulen, die gesamten kommunalen Kultureinrichtungen, in gewisser Weise auch die Wohnungswirtschaft, von der öffentlich geförderten Drittmittelforschung ganz zu schweigen. Meiner Meinung nach sollte sich die Landwirtschaft von der Unternehmensfiktion und ihren Marktillusionen (...) befreien und eine Infrastruktur- bzw. Daseinsvorsorgedebatte anstoßen. Das eröffnet zugleich ganz neue Bündnisperspektiven.“ – In: Häpke 1998 (Bei dem Manuskript, aus dem hier zitiert wurde, handelt es sich um die Vorarbeit einer Untersuchung, die 1998 veröffentlicht wurde in: Regionale Lösungen für regionale Probleme. Vorschläge zur Landesagrarpolitik, entwickelt aus zwei Kreisen in Nordrhein-Westfalen – Fink-Keßler et al. 1998).

²⁴ Die Charakterisierung dieser neuen Form der Landwirtschaft könnte möglicherweise ausgedrückt werden in dem Begriff „Wachstumslandwirtschaft unter genauer öffentlicher Kontrolle.“ Zur Betonung der Gewährleisterrolle der Landwirtschaft siehe den Beitrag von Katrin Hirte im gleichen Heft

²⁵ Mit dieser Formulierung soll die Zielsetzung der EU-Agrarpolitik hervorgehoben werden. Ob sich die Zielsetzung der Senkung der Erzeugerpreise auch tatsächlich durchsetzt (und wann das geschieht), hängt in erheblichem Umfang auch von der Situation der Märkte ab. Ein Beispiel sei hier angeführt: Die Entkopplung der Tierprämien bei Mastbullen (und Ochsen) sollte zu einer Senkung der Erzeugerpreise für Rindfleisch führen. Tatsächlich war die Reduzierung der Mastbullenbestände so groß (ca. 10% innerhalb eines Jahres) und die Exportsituation in die Neuen Beitrittsländer so günstig, dass die Rindfleischpreise deutlich anstiegen.

²⁶ Dieser Zusammenhang wird bereits in der ersten entscheidenden agrarökonomischen Untersuchung in Deutschland betont, in der die Ausrichtung der europäischen Landwirtschaft an Weltmarktpreisen gefordert wurde – in: Koester/Tangermann 1976.

Niedrige Lebensmittel- und Rohstoffpreise begünstigen Agrar- und Lebensmittelexporte in Drittländer. Zur Veranschaulichung sei hier die Aussage des Generalsekretärs des Deutschen Bauernverbandes, Dr. Born, auf der „Grünen Woche“ 2006 angeführt: *„In Moskau sowie in den anderen GUS-Staaten stehen unsere Produkte heute an erster Stelle. Diese Exporterfolge wurden durch den billigen Rohstoff erzielt.“*²⁷

Gegen die Entkopplung der Erzeugerpreise von den Erzeugungskosten und die damit verknüpfte Einrichtung dauerhafter Transferzahlungen gab es – als dieser Wechsel der gesellschaftlichen Form der Landwirtschaft diskutiert wurde – heftige Kritik.²⁸ Gleichwohl wurde sie durchgesetzt und in mehreren „Reformstufen“ konsequent und zielgerichtet bis in die jüngste Zeit umgesetzt. Ein kurzfristiger Ausstieg aus diesem System ist weder zu erkennen noch zu erwarten.

Durch das Einfordern zusätzlicher Begründungen für die Transferzahlungen – statt des Hinweises auf den grundlegenden Formwandel, der mit der Reform von 1992 eingeleitet worden ist – werden diese (zumindest in ihrer Höhe) immer wieder in Frage gestellt. Diese Argumentation gefährdet unmittelbar einen wichtigen Teil des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe.

3 Das System der Direktzahlungen

3.1 Die Verteilungswirkungen der Transferzahlungen der EU

Auf die Ergebnisse der 92er Reform ist hier auch deshalb so ausführlich eingegangen worden, weil dadurch erst die Inhalte einiger der in der „Stellungnahme“ des Wissenschaftlichen Beirats genannten zentralen Begriffe korrekt übersetzbar werden.

- Verbesserung der Allokationseffizienz bedeutet Fortsetzung der Verdrängung und Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft sowie die Zunahme der Konzentration der Produktion bezogen auf Betriebe und Regionen.
- Verbesserung der Transfereffizienz, bedeutet Fortsetzung der Konzentration der Transfereinkommen auf flächenstarke Betriebe und/oder Betriebe mit großen (Rinder-) Beständen (das Geld geht **nicht** vorzugsweise an Betriebe, die es am notwendigsten hätten).
- Nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft bedeutet dauerhaft die Senkung der Erzeugerpreise im Binnenmarkt, Steigerung der EU-Haushaltsausgaben auf ein neues Niveau, die Fortsetzung einer rationalisierten Form von Landwirtschaft mit beträchtlichen Risiken, komplettiert durch „flankierende Maßnahmen“ zur Förderung von umweltfreundlichen Formen der Landwirtschaft.

Den Schwerpunkt der „Stellungnahme“ bildet die Auseinandersetzung um die einkommenspolitische Begründung der Direktzahlungen. In sehr knapper Form werden Belege und Autoren dafür vorgestellt, dass die Transferzahlungen vorzugsweise wohlhabenden Regionen mit „großbetrieblicher Produktion“ (bei Getreide-, Milch- und Rindfleischproduktion in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden) zugute kommen, während Gebiete mit kleinbetrieblicher Produktion mediterraner Erzeugnisse in Spanien, Italien und Südosteuropa, aber auch kleinstrukturierte Gebiete in Polen relativ benachteiligt werden. (Die Darstellung ist unvollständig, wird doch stärker als irgendwo sonst der Zuckerrübenanbau bei großbetrieblicher Produktion begünstigt). Dem Ziel der Kohäsionspolitik werde durch die gemeinsame Agrarpolitik entgegengewirkt und der Abstand zwischen armen und reichen Regionen vergrößere sich. Auch nach der Reform von 1992 seien diese Verteilungseffekte, wenn auch mehr oder weniger stark modifiziert, fortgeführt worden.

²⁷ In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe Nr. 2 vom 12. Januar 2006.

²⁸ siehe Anlage 1.

Von der Darstellungsweise her sind die Ausführungen in einem sachlichen Ton vorgetragen, gleichsam als trage der Wissenschaftliche Beirat mit Distanz zum Forschungsgegenstand eine nüchterne Analyse vor. Wie noch zu zeigen sein wird, ist der Wissenschaftliche Beirat als Institution jedoch bei der Frage der Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit und der Chancengleichheit für die landwirtschaftlichen Betriebe bei Transferzahlungen nicht der nüchterne Beobachter und Beurteiler, sondern er ist an der langjährigen Beibehaltung des so sachlich und unbeteiligt beschriebenen Zustandes in hohem Ausmaß beteiligt. Immerhin werden am bisherigen System der Direktzahlungen „*verteilungspolitische Unzulänglichkeiten*“²⁹ beobachtet. Worin sie bestehen, wird nicht erläutert; wie sie entstanden sind, wird nicht gefragt.

Anknüpfen möchte ich die weitere Diskussion an folgender Feststellung der Stellungnahme: „*Diese Erkenntnisse sind nicht neu und auch nicht überraschend*“.³⁰ Es drängt sich nämlich die Frage auf: warum eigentlich nicht, wenn Ziele und Ergebnisse so weit auseinander klaffen:

- nach der MacSharry-Reform und ihrer Forderung nach Verbesserung sozialer Gerechtigkeit bei den Transfereinkommen: „*Der Agrarhaushalt müsste dann zum Instrument einer wirklichen finanziellen Solidarität zugunsten derjenigen werden, die Solidarität am notwendigsten brauchen*“),
- nach der „AGENDA 2000“: „*Die gemeinsame Agrarpolitik hatte eine Reihe negativer Auswirkungen, die mit der Reform von 1992 nur teilweise korrigiert wurden. Die Stützung (...) ist recht ungleich verteilt und konzentriert sich auf Regionen und Erzeuger, die ihrer nicht am stärksten bedürfen. Dies hatte negative Folgen für die Raumordnung und den ländlichen Raum, der teilweise stark unter dem Rückgang der landwirtschaftlichen Tätigkeit gelitten hat. Hinzu kommt, dass in anderen Regionen überaus intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren entwickelt werden, die häufig ernste Auswirkungen auf die Umwelt und die Tierseuchenlage haben.*“³¹
- nach Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofes und nach zahllosen kritischen Positionspapieren agrarpolitischer Verbände und Umweltorganisationen, dass die Transferzahlungen der EU immer noch und unverändert die wohlhabenden Regionen mit großbetrieblicher Produktion begünstigen?

Konkret: Wer – welche Interessensgruppen, welche politischen Parteien usw. – hat durchgesetzt, dass seit Jahrzehnten öffentliche Mittel in Betriebe fließen, die ihrer nicht (oder zumindest nicht in der jetzigen Höhe) bedürfen?

Zugespitzt soll hier danach gefragt werden: welche Positionen hat der Wissenschaftliche Beirat selber in der Vergangenheit bezüglich der Frage einer Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit bei den Transferzahlungen eingenommen?

Das Ergebnis ist eindeutig und soll hier ausführlich belegt werden: Der Wissenschaftliche Beirat hat sich in allen seiner Gutachten, in denen dieser Gesichtspunkt Thema war, für die Fortsetzung der Zuschwemmung öffentlicher Mittel an landwirtschaftliche Großbetriebe ausgesprochen.³²

²⁹ Wissenschaftlicher Beirat 2005:5.

³⁰ ebd.:4.

³¹ EU-Kommission 1998.

³² Eine ostfriesische Volksweisheit drückt solche Zusammenhänge kurz und bündig folgendermaßen aus: Düvel schkit imme an 't dickste Mesbült.

Gutachten 1: „Agrarpolitik und Agrarstruktur – Auswirkungen der Agrarpolitik auf die landwirtschaftliche Betriebsgrößenstruktur und die räumliche Verteilung der Agrarproduktion in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Empfehlungen vom März 1994.“

33

S. 27: „Die Bundesregierung sollte sich in der EU baldmöglichst für eine Umgestaltung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft ... einsetzen. (...) Physische Obergrenzen für einzelne Investitionsbereiche sollten ebenso entfallen wie Einkommensgrenzen bei den Förderberechtigten („Prosperitätsgrenze“), da ja mit der Investitionsförderung allokative und nicht verteilungspolitische Ziele verfolgt werden sollen“.³⁴

S. 27: „Die Ausgleichszahlungen sollten den Bodenbewirtschaftern in nach Standortbedingungen differenzierter Höhe für die Bewirtschaftung der Flächen ohne Rücksicht auf die Art der dabei realisierten Nutzung und unter Fortfall bestehender Obergrenzen gewährt werden.“

S. 28: „Im Rahmen der gemeinsamen Marktordnungen der EU sollten Regelungen, die Anpassungen der Betriebsgrößenstruktur und der räumlichen Verteilung der Agrarproduktion an Kostenvorteile behindern, wie z.B. die Ausnahme von Kleinerzeugern von der Verpflichtung zur Flächenstilllegung und die enge Begrenzung der Mastrinder- und Mutterkuhprämien pro Betrieb, beseitigt werden. Die Handelbarkeit der Milchquoten sollte schrittweise auch über Ländergrenzen hinaus erweitert werden. Die Zuckermarktpolitik sollte (...) der reformierten Getreidemarktpolitik angeglichen werden.“

Gutachten 2: „Gutachten zur Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrarwirtschaft vom September 1998.“³⁵

Seiten 18ff.: „Die AGENDA 2000 enthält insbesondere zwei Ausgestaltungselemente der Prämienregelung, die der Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft ausgesprochen abträglich sind:

Die Prämienregelung bei Milch und Rindfleisch

Der Vorschlag, die Prämien mit zunehmender Betriebsgröße degressiv zu gestalten.

Die Frage einer mit zunehmender Betriebsgröße degressiven Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen wird in der politischen Diskussion zumeist sehr einseitig unter dem Aspekt „Akzeptanz hoher Einkommenstransfers an große Betriebe“ diskutiert. Der Beirat sieht diese Akzeptanzprobleme ebenfalls. Er verweist darauf, dass sein Vorschlag einer zeitlich degressiven Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen grundsätzlich zu einer Verringerung dieser Probleme beitragen würde.

Nach Auffassung des Beirats werden die negativen Wirkungen, die eine betriebsgrößenabhängige Degression der Zahlungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft haben kann, in der politischen Diskussion zu wenig beachtet. Der Beirat weist daher noch einmal darauf hin, dass der Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei fortschreitender Liberalisierung erheblich an Bedeutung gewinnen wird.

Dauerhafte, mit steigender Betriebsgröße degressiv gestaltete Zahlungen würden nach Auffassung des Beirats die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft nachhaltig beeinträchtigen. Das gilt zumindest dann, wenn diese Zahlungen an die laufende Produktion oder an die Flächenausstattung der Betriebe gekoppelt werden. Es gilt im stark verminderten Maße für entkoppelte Zahlungen, die an die betriebliche Produktion in einer historischen Referenzperiode gebunden sind.

³³ Wissenschaftlicher Beirat 1994.

³⁴ Unterstreichung in diesem und den weiteren Textauszügen der Gutachten durch den Verfasser.

³⁵ Wissenschaftlicher Beirat 1998a.

Es sind verschiedene Wirkungsketten, die zur Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen:

Größere Betriebe sehen sich veranlasst, Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, um in den Genuss höherer Prämiensummen zu kommen (formale Betriebsteilungen, Ausgründung von Tochtergesellschaften, etc.). Das verursacht zusätzliche Kosten und erbringt keinen Nutzen im Sinne des politischen Ziels.

Der Staat beeinflusst das Geschehen auf den Faktormärkten (Bodenmärkte, Quotenmärkte), indem er kleineren Betrieben einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Dadurch wandern die Faktoren nicht mehr zum besten Wirt. Das hat unmittelbar negative Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes. Mittelbare Negativeffekte entstehen dadurch, dass die besten Unternehmer in solche Sektoren abwandern, in denen sie gewiss sind, sich kraft ihrer Wettbewerbsfähigkeit am Markt behaupten zu können.

Größenabhängige gestaffelte Prämien wie auch andere Formen der „Prämienmodulation“ beinhalten die Gefahr, dass das Instrumentarium „Prämiengestaltung“ bei jeder neuen Regierungsbildung zu einem bevorzugten „Spielfeld“ in den jeweiligen Koalitionsverhandlungen werden wird. Im Ergebnis können die Degressionsparameter einmal angezogen und ein anderes Mal wieder erweitert werden. Für die Investitionsplanung wachstumsorientierter Unternehmen bedeutet dies ein unkalkulierbares Risiko, und die Wettbewerbsfähigkeit investitionsabhängiger Produktionszweige erleidet erheblichen Schaden. Gegen diese Bedenken wird bisweilen eingewandt, sie kämen erst dann zum Tragen, wenn die größenabhängige Degression der Zahlungen stärker ausfalle als die Kostendegression. Daraus wird dann die Schlussfolgerung abgeleitet, man könne moderate Degressionen ohne Negativeffekte für die Wettbewerbsfähigkeit vornehmen. Dieser Einwand ist nur in sehr engen Grenzen berechtigt. Folgende Punkte sind zu beachten:

Formale Betriebsteilungen können auch dann rentabel sein und durch die größenabhängige Prämien Degression angeregt werden, wenn die Prämien Degression schwächer ausfällt als die Kostendegression. Für die formale Betriebsteilung ist die Kostendegression gar nicht maßgebend. Entscheidend sind (a) die Kosten der Betriebsteilung (erhöhter Aufwand für die Unternehmensplanung, die Buchführung, etc.; Risiken, die sich aus problematischen rechtlichen Konstruktionen ergeben) sowie (b) der Nutzen der Betriebsteilung, der sich aus den zusätzlichen Prämienansprüchen ergibt (abhängig vom Prämienverlauf über die Betriebsgröße hinweg und von der erwarteten Laufzeit).

Die mit zunehmender Betriebsgröße zu beobachtende Kostendegression wird in erster Linie durch unterschiedliche Fixkosten verursacht. Hinsichtlich der variablen Kosten unterscheiden sich große und kleine Betriebe oft nur geringfügig. Die Wettbewerbsfähigkeit auf den Pachtmärkten bemisst sich (zumindest kurzfristig) nicht nach den Gesamtkosten, sondern nach den variablen Kosten – und natürlich nach dem Erlös (incl. Prämie). Das bedeutet: Bereits eine geringfügige Prämien Differenzierung zugunsten kleinerer Betriebe verschafft diesen Betrieben einen Wettbewerbsvorteil auf den Pacht- bzw. Quotenmärkten.

Selbst wenn die Kostendegression mit zunehmender Betriebsgröße stärker ausgeprägt sein sollte als die Degression der Prämien, würde die Prämien Differenzierung zuungunsten größerer Betriebe einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im Weg stehen. Die zunehmende Wanderung von Flächen zu den größeren Betrieben würde auch dann geringer ausfallen als bei einer Gleichbehandlung aller Betriebe. Sie wäre aber gerade bei einer solchen stärkeren Kostendegression ein wichtiger Faktor zur Stärkung der Wettbewerbskraft.

Somit bleibt festzuhalten, dass größenabhängig gestaffelte Prämien, die an die jeweilige Produktion gebunden sind, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf direkten und indirekten Wegen beeinträchtigen. Diese negativen Wirkungen werden erst nach Jahren voll erkennbar. Demgegenüber lässt sich der Aspekt der erhöhten „Verteilungsgerechtigkeit“ betriebsgrößenabhängig degressiver Prämien politisch

bereits kurzfristig populär vermarkten, auch wenn die verteilungspolitische Effizienz dieser Maßnahmen zweifelhaft ist.“

Gutachten 3: „Kurzstellungnahme zu Agenda 2000: Zukunftsweg der Agrarpolitik?“³⁶

S. 3: „Die von der Kommission vorgesehene Bindung der Ausgleichszahlungen für Mastrinder an Bestandsgrößen hält der Beirat für falsch, denn sie konterkariert die angestrebte Marktentlastung, verzerrt die Produktionsstrukturen und führt zu einem inakzeptablen administrativen Aufwand“.

S. 3: „Die vorgeschlagene degressive Ausgestaltung von Ausgleichszahlungen mit steigender Betriebsgröße bzw. der Begrenzung von Zahlungen sollte allenfalls dann erwogen werden, wenn die Zahlungen völlig von der laufenden Produktion entkoppelt sind. Würden die Kommissionsvorschläge in der vorliegenden Form verwirklicht, so wären größere Betriebe im Wettbewerb um Flächen und Milchquoten benachteiligt und weitere Strukturverbesserungen behindert. Gleichzeitig würden Landwirte dazu verleitet, ihre Betriebe zu teilen, um höhere Zahlungen zu erreichen. Der Beirat spricht sich nachdrücklich für eine Revision dieser Elemente der Kommissionsvorschläge aus.“

Der Beirat hält die vorgesehene Bindung von Ausgleichszahlungen an Umweltauflagen für falsch.“

S. 4: „Eine umfassende Wertung darf sich allerdings nicht auf die Einkommen in der Landwirtschaft und den Staatshaushalt beschränken, sondern muss alle betroffenen Wirtschaftsbereiche einbeziehen. Dazu gehören auch die Verwender von Agrarprodukten (einschließlich der Nahrungsmittelindustrie). Wird die Entkopplung der Verwendung von Agrarprodukten berücksichtigt, die aus den Preissenkungen resultiert, sind die Kommissionsvorschläge aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eindeutig positiv zu beurteilen.“

Gutachten 4: „Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zu Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003“³⁷

„Die Kommission hatte ursprünglich eine weitere Kürzung der Prämien in Abhängigkeit von der Betriebsgröße und im Zeitablauf zunehmend (Degression) vorgeschlagen. Hiermit sollten künftige Finanzanforderungen bei der Umstellung von Marktordnung (Zucker, Milch, Rindfleisch) abgedeckt werden. Eine betriebsgrößenbezogene Degression der Prämienzahlungen widerspricht dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, und ist auch umwelt- und verteilungspolitisch wenig zielgerichtet“.

Als zusammenfassende Bewertung der Stellungnahmen bzw. Gutachten lässt sich festhalten: der Wissenschaftliche Beirat hat stets die Begünstigung der landwirtschaftlichen Großbetriebe bei der Zuteilung von Transferzahlungen gegen Kritik in Schutz genommen, er hat sie immer wieder für gerechtfertigt erklärt und Änderungen generell abgelehnt.

3.2 „Der Beirat hält es nicht für möglich, die verteilungspolitische Problematik des gegenwärtigen Systems durch graduelle Veränderung der Direktzahlungen nachhaltig zu beheben.“³⁸

Nach jahrelanger Verteidigung einer Agrarpolitik, die die Privilegierung landwirtschaftlicher Großbetriebe bei staatlichen Transferzahlungen begünstigte, nach dem Einräumen der Erkenntnis, „dass sich die gegenwärtige Struktur der Direktzahlungen nicht rechtfertigen lässt,³⁹ wäre zu erwarten gewesen, dass sich der Beirat nun (vielleicht sogar ein wenig „zerknirscht“ nach jahrelanger Begünstigung einer Verteilung

³⁶ Wissenschaftlicher Beirat 1998b.

³⁷ Wissenschaftlicher Beirat 2003.

³⁸ Wissenschaftlicher Beirat 2005:8.

³⁹ ebd.:5.

von Direktzahlungen, die „sich nicht rechtfertigen lässt“) sorgfältig mit den ebenfalls schon seit Jahrzehnten formulierten und auf Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit ausgerichteten Politikvorschlägen auseinandersetzen würde. Das ist aber nicht der Fall. Ganze neun Sätze reichen aus, um zu diesem Urteil zu gelangen:

„Alle Versuche, an den verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen herumzukurieren, führen nicht zu einem nachhaltig überzeugenden Ergebnis, das mit gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen kompatibel ist“⁴⁰

Auch hier: Nachdem über viele Gutachten und Stellungnahmen hinweg stets allein die Allokationseffizienz (d.h. die Auflösung landwirtschaftlicher Betriebe und die Begünstigung bereits einkommensstarker Betriebe und Regionen) der argumentative Mittelpunkt war, wird nun umstandslos von „gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen“ gesprochen. Was darunter zu verstehen ist, wie sie festgestellt worden sind, wie sie Eingang finden sollen in agrarpolitische Entscheidungen, wird nicht mitgeteilt.

Im Folgenden soll nun näher auf die neun Sätze eingegangen werden, die dem Wissenschaftlichen Beirat ausreichen, um Vorschläge für eine Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit als „herumkurieren“⁴¹ zu entlarven.

1. Staffelung der Zahlungen nach der Betriebsgröße

Eine Staffelung der Zahlungen würde zwar „dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger Rechnung tragen“⁴², doch der Staat würde dadurch

- a) die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe auf den lokalen Pacht- und Bodenmärkten massiv beeinflussen. „Das marktwirtschaftliche Prinzip, wonach der Boden zum „besten Wirt“ wandern muss, wäre durchbrochen, mit gravierend negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors und auch für die Planungssicherheit aller Beteiligten“.⁴³
- b) Außerdem, so zeige die Erfahrung, würden die Beteiligten durch Betriebsteilungen „auf dem Papier“ das Ansinnen unterlaufen.
- c) Außerdem würden durch eine derartige Politik „insbesondere die größeren Unternehmen, die in den neuen Bundesländern dominieren“, einseitig benachteiligt werden.

Zu a)

Der Hinweis, dass durch eine Staffelung der Zahlung nach der Betriebsgröße die Pacht- und Bodenmärkte massiv beeinflusst würden, ist erstmal eine korrekte Beschreibung: der Anteil der Transfereinkommen am Betriebsgewinn ist in der Tat so gewichtig, dass Änderungen daran auch die Konkurrenzsituation am Bodenmarkt verschieben könnten. Das ist selbstverständlich – aber gar nicht der strittige Punkt. Erreicht werden soll ja, um „dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger Rechnung zu tragen“, dass die bisherige als ungerecht empfundene Bevorzugung der landwirtschaftlichen Großbetriebe abgebaut wird. Wenn die Staffelung wirkungsvoll genug angelegt ist, würde sich zweifellos die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe am Pacht- und Bodenmarkt verschlechtern, diejenige der durch die Staffelung begünstigten Betriebe in ähnlicher Weise verbessern – und das wäre ja auch erklärtes Ziel, damit die bisher benachteiligten Betriebe (und Regionen) größere Chancen bekommen. Die Staffelung der Zahlungen mit dem Ziel, dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger Rechnung zu tragen, würde die bisher begünstigten Großbetriebe benachteiligen, ja, aber genau das wäre auch das Ziel. Die Verbesserung der Gerechtigkeit der Transfer-

⁴⁰ ebd.:5-6.

⁴¹ ebd.:5.

⁴² ebd.:5.

⁴³ ebd.:5.

zahlungen muss „den Pelz nass machen“ der gewaschen wird, auch wenn es sich um die dabei vom Wissenschaftlichen Beirat beschützte Betriebsgruppe handelt.

- Die Auffassung, dass nach einer Staffelung der Zahlung der Boden nicht mehr „zum besten Wirt“ wandert, ist in sich ohne Logik. Der bisher beste (im Sinne von zahlungsfähigste) Wirt hat diese Position ja auch und gerade durch die sozial ungerechte Bevorzugung bei den Transferzahlungen erreicht. Eine Staffelung würde zu einer Neuverteilung der Transferzahlungen führen, und somit nur andere Betriebe als die bisher begünstigten zum „besten Wirt“ machen. Ob und wie durch diesen Vorgang die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beeinflusst würde, ist eine Frage mit vielen Antworten. Erst einmal führt die Staffelung zu einer Schmälerung der Gewinne der Großbetriebe und zu einer Besserstellung aller anderen Betriebe. Sie würde somit aber auf jeden Fall dem in der Reform von 1992 genannten ersten Ziel entgegenkommen: Erhaltung einer ausreichend großen Zahl von Landwirten für die Erhaltung der Landwirtschaft und als Anknüpfungspunkt für eine ländliche Entwicklung. Angesichts der strukturellen Massenarbeitslosigkeit⁴⁴ ist die Weiterentwicklung von selbständigen Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten inzwischen zudem ein Wert an sich.
- Das Argument „*gravierende negative Folgen (...) auch für die Planungssicherheit aller Beteiligten*“ kann nur als herbeigeholt bezeichnet werden. Wollte man es in dieser Absolutheit akzeptieren, wäre jegliche Änderung der Agrarpolitik, die den Status Quo beeinflussen soll, abzulehnen – auch alle Änderungsvorschläge, die der Wissenschaftliche Beirat im Folgenden selber vorträgt. Dieses Argument kann nicht Gegenstand einer ernsthaften Erörterung sein.

Zu b)

Das Unterlaufen des Ziels einer sozial gerechten Verteilung der Transferzahlungen durch Betriebsteilungen ist nicht generell von der Hand zu weisen. Es hat Gültigkeit aber sehr viel stärker bei Vorschlägen, die die Etablierung einer absoluten Obergrenze je Betrieb zum Ziel hätten (so wie beispielsweise die vom Agrarkommissar Fischler ursprünglich vorgesehene einzelbetriebliche Obergrenze von 300 Tsd. Euro). Die Staffelung von Transferzahlungen dagegen würde gerade wegen des Moments 'Staffelung' im Gegensatz zur absoluten Obergrenze eine deutlich weniger abrupte Wirkung haben und weniger das „Unterlaufen“ provozieren.

Generell ist zu dem Argument des Unterlaufens durch Betriebsteilung anzumerken:

1. Es würde dann überhaupt nicht greifen, wenn (wie bei der jüngsten Reform generell geschehen) historische Daten zur Grundlage gemacht würden (geteilte Betriebe somit grundsätzlich nicht zum Zuge kämen).
2. Diesem Vorgehen könnte auch leicht und erfolgreich begegnet werden, wenn die dabei beteiligten Agrar- und Finanzbehörden ausdrücklich den Auftrag hätten, Umgehungsversuche nicht zuzulassen (Bei Beispielen erfolgreicher Umgehungsversuche liegt der „Erfolg“ oft genug daran, dass die beteiligten Ämter aufgrund politischer Vorgaben nicht so tätig werden dürfen, wie sie es könnten).

Zu c)

Auch der Verweis auf die Dominanz großbetrieblicher Strukturen in den neuen Bundesländern ist gerade bei einer Staffelung von Transferzahlungen – im Gegensatz zu absoluten einzelbetrieblichen Obergrenzen – deutlich weniger bedeutsam. Während absolute Obergrenzen als Affront gegen diese Betriebe wirken müssen, die oberhalb der Grenzen liegen⁴⁵, bringt die Staffelung ja lediglich zum Ausdruck, ohnehin

⁴⁴ Siehe u.a.: Beck 2005.

⁴⁵ Aus diesem Grund musste es aus den ostdeutschen Bundesländern starken Widerstand gegen einschlägige Überlegungen von Herrn Fischler geben. Diese Überlegung von Agrarkommissar Fischler dürfte auch ein Beispiel für den beträchtlichen Anteil „Strategie“ an Äußerungen sein. Kein deutscher Landwirtschaftsminister hätte angesichts der vorherrschenden großbetrieblichen Agrarstrukturen in Ostdeutschland einer absoluten Obergrenze für Transferzahlungen

schon vorhandene Wettbewerbsvorteile landwirtschaftlicher Großbetriebe nicht auch noch zusätzlich durch eine nicht angepasste Struktur der Transferzahlungen zu verstärken.

Weil es aber in der Tat gute Gründe gibt gegen absolute einzelbetriebliche Obergrenzen, spielt in vielen alternativen Vorschlägen die Berücksichtigung der Arbeitsplätze eine wichtige Rolle. Daran lassen sich gesellschaftliche Interessen an Landwirtschaft als Teil der Bewirtschaftung öffentlicher Güter viel besser anknüpfen als an der absoluten Betriebsgröße, und dies ist gerade auch im Interesse der Neuen Bundesländer.

2. Staffelung nach der Höhe des betrieblichen Arbeitseinsatzes

Auch diese Richtung von möglichen Vorschlägen wird vom Wissenschaftlichen Beirat abgelehnt, weil ein „*Missbrauchspotenzial*“ entstünde, das nicht wirksam zu kontrollieren sei. Angesichts der vielfältigen Erfahrungen, die aus der gewerblichen Wirtschaft und aus dem „2. Arbeitsmarkt“ mit dem Einsatz öffentlicher Mittel bei der Verbesserung der Beschäftigungssituation vorliegen, ist eine derartige pauschale Infragestellung schlichtweg unangemessen. Auch alle Kombi-Lohnmodelle, zu denen es ja bereits praktische Erfahrungen aus Modellversuchen gibt, widersprechen der pauschalen Verdächtigung.

3. Staffelung nach dem betriebsnotwendigen (kalkulatorischen) Arbeitseinsatz

Überlegungen dieser Art werden vom Beirat abgelehnt, weil bei einer „*solchen Ausgestaltung*“ nach Strukturdaten des Betriebes (Fläche, Anbauprogramme, Nutztiere) die Prämien nicht mehr produktionsneutral und damit nicht WTO-konform wären. Dies Argument erscheint an den Haaren herbeigezogen, denn warum soll eine auf der Grundlage kalkulatorischer Daten ermittelte Fördersumme nicht produktionsneutral sein, eine an die real vorhandene Nutzfläche geknüpfte Förderung (wie es aktuell der Fall ist) dagegen wohl? Außerdem fehlt auch hier jeder Hinweis auf eine vorgenommene sorgfältige Prüfung der zahlreichen vorhandenen Reformvorschläge, die in diese Richtung gehen.

Die Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats zu den Verteilungseffekten der EU-Agrarpolitik enden dann mit der Forderung, die Gestaltung der EU-Agrarpolitik ganz von dem Gesichtspunkt der Einkommenspolitik zu befreien:

„Die Politik sollte sich deshalb der Grundsatzfrage zuwenden, ob es überhaupt sinnvoll ist, langfristig eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik auf EU-Ebene betreiben zu wollen. Nach Auffassung des Beirats ist diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Einkommenspolitisch begründete Maßnahmen sollen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besser in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden als auf der EU-Ebene. Und für die Weiterentwicklung der nationalen Steuer- und Sozialpolitik empfiehlt der Beirat, diese an allgemeinen verteilungspolitischen Grundsätzen auszurichten.“

Es ist dies in mehrfacher Hinsicht ein gänzlich abwegiger Vorschlag:

- Es ist daran zu erinnern, dass seit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den grundlegenden Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik die Einkommenspolitik gehört: in Artikel 39 (Abschnitt b) ist als Ziel festgehalten, „*der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.*“ Die Forderung des Wissenschaftlichen Beirats ist deshalb nichts Geringeres als die Aufforderung an

zustimmen können – das war der EU-Kommission selbstverständlich bekannt. Wenn die EU-Kommission die Forderung gleichwohl aufnahm, um sie nach den vorhersehbaren Protesten der deutschen Verbraucherschutzministerin schnell wieder aufzugeben, so hatte Herr Fischler damit gleich mehrmals politisch „gepunktet“: Er konnte sich einmal mehr als „Reformer“ deklarieren und hatte gleichzeitig „was gut“ bei der Ministerin.

die Bundesregierung, auf einen Verstoß gegen eines der grundsätzlichen Ziele des EWG-Vertrages hinzuarbeiten.⁴⁶

- Angesichts der Tatsache, dass die Agrarpolitik seit dem EWG-Vertrag eine Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ist und dass dieser dafür von den Mitgliedsstaaten erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, läuft die vorgeschlagene Übergabe der Einkommenspolitik an die nationale Steuer- und Sozialpolitik auf eine Überweisung an Maßnahmen der Sozialhilfe hinaus (es sei denn, Kernbestandteile der bisherigen EU-Agrarpolitik einschließlich der dafür erforderlichen Mittel würden re-nationalisiert; davon ist aber die Rede des Wissenschaftlichen Beirats nicht). Die Unerbittlichkeit und Härte dieser Forderung lässt sich vielleicht verdeutlichen durch die (theoretische) Anwendung auch auf die Berufsgruppe, der die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats selber angehören: Agrarprofessoren in Deutschland haben ein Nettoeinkommen (je nach Status, Alter etc.) von 4.000 bis 5.000 Euro pro Monat; Agrarprofessoren in Polen ein solches von 500 bis 600 Euro; ihre Kollegen in Vietnam – einem Land der Dritten Welt – müssen mit ca. 100 Euro auskommen. Welches Einkommen würde sich für deutsche Agrarprofessoren wohl einstellen, wenn man die Gestaltung ihrer Besoldung ganz von den Gesichtspunkten der Einkommenspolitik befreien und nur auf das Ergebnis eines internationalen Wettbewerbs um ihre Stellen setzen würde? Welche Begeisterung wäre zu erwarten, wenn die Empfänger der – gegenüber der heutigen Besoldung – dramatisch verschlechterten Bezahlung als Ausgleich auf die „nationale Steuer- und Sozialpolitik“ verwiesen werden würden?⁴⁷

Im Angesicht einer seit mindestens eineinhalb Jahrzehnten⁴⁸ währenden Unterstützung für eine fortgesetzte Begünstigung landwirtschaftlicher Großbetriebe, angesichts eines Plädoyers für eine ungeschmälerete Fortsetzung dieser Zuschwemmung öffentlicher Mittel an Betriebe mit ohnehin bereits hohen Gewinnen dient diese marktradikale Position wohl vor allem dazu, ernsthafte Überlegungen zu Gunsten einer Verteilung von Transferzahlungen, die gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen berücksichtigen und die Landwirtschaft als wichtige Grundlage ländlicher Entwicklung betrachten, von vorneherein abzuwehren.

3.3 Zur umweltpolitischen Begründung der Direktzahlungen

Der Wissenschaftliche Beirat setzt sich hier lediglich mit der Frage auseinander, ob der mit der EU-Reform von 2003 eingeführte Mechanismus der Überkreuz-Verpflichtungen („Cross-Compliance“) geeignet ist, die Direktzahlungen mit dem Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz zu begründen.⁴⁹ Er erachtet diese Begründung aus zwei Gesichtspunkten für problematisch:

- Der Verstoß gegen gesetzliche Regelungen sei als Tatbestand als solcher zu ahnden (z.B. durch Bußgelder) und nicht (u.U. zusätzlich) durch Rückforderung von Transferzahlungen.
- Transferzahlungen seien als „Pauschalprämien“ für die Entlohnung von Leistungen im Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz wenig geeignet. *„Diese erfordern eine differenzierte Betrachtungsweise. Bei Pauschalprämien für solche Leistungen sind hohe Mitnahmeeffekte und geringe Effizienz zu erwarten.“*⁵⁰ Der Beirat schlägt vor, *„umwelt- und tierschutzrechtliche Anreizsysteme grundsätzlich in der 2. Säule zu verankern und dort in geeigneter Form auszubauen“*⁵¹ Auch in diesem Themenbereich

⁴⁶ Diese Feststellung behält ihre Bedeutung auch, wenn in der konkreten Agrarpolitik das Einkommensziel für die landwirtschaftliche Bevölkerung regelmäßig allen anderen Zielen nachgeordnet worden ist.

⁴⁷ So hergeholt, wie es im ersten Moment klingen mag, ist dieses Beispiel übrigens nicht: viele Berufsgruppen – aber alle nur im unteren Einkommensbereich gelegen – haben sich mittlerweile in Deutschland genau mit dieser Situation herumzuschlagen.

⁴⁸ Nur dieser Zeitraum war Gegenstand dieser Untersuchung.

⁴⁹ Wissenschaftlicher Beirat 2005:6.

⁵⁰ ebd.:6.

⁵¹ ebd.:6.

gilt: inhaltliche Bezüge werden nicht konkret nachvollziehbar (und damit prüfbar) dargestellt, die Aussagen kommen über den Charakter von bloßen Behauptungen nicht hinaus.

Allerdings kann der Kritik des Beirats an einer u.U. doppelt strafbewehrten Regelung im Rahmen von Cross-Compliance durchaus gefolgt werden. Die Cross-Compliance Regeln beinhalten für die Landwirtschaft zum einen erhebliche zusätzliche bürokratische Belastung, zum anderen wegen der Möglichkeit des nachträglichen Strafabzuges von Transfereinkommen ein soziokulturell unangemessen hohes Risiko. Das Wort unangemessen wird deshalb gewählt, weil die Regelungsdichte in der Landwirtschaft inzwischen so hoch ist und die einzuhaltenden Anforderungen so komplex sind (das gilt neben Cross-Compliance insbesondere für die im Rahmen von INVECOS stattfindenden Kontrollen über den Betriebsprämienantrag),⁵² dass eine Einhaltung aller Regeln in der betrieblichen Praxis nicht mehr regelhaft möglich ist. Die Landwirte werden dadurch strukturell in eine hilflose Lage gebracht.

Was vom Beirat aber mit keinem Wort angesprochen wird, ist die grundsätzliche Aufgabe der Cross-Compliance-Regelungen. Der Versuch, damit die Direktzahlungen zu begründen, ist ja allenfalls ein aufgesetztes Bemühen, um gegenüber der WTO argumentieren zu können, es handele sich bei den Transferzahlungen um umweltbezogene Zahlungen. Das ist in der Tat wenig nachvollziehbar. Die Cross-Compliance-Regelungen müssen als Versuch eingeschätzt werden, bei Fortwirken einer Landwirtschaft, die mit beträchtlichen Risiken für die Umwelt wirtschaftet, ein „Sicherungsnetz“ einzuziehen (um das Schlimmste zu verhindern).

Wesentlich ist deshalb nicht nur die (mit Recht zu kritisierende) potentiell doppelt strafbewehrte Regelung, sondern es ist die Frage zu stellen, ob denn diese Regelung die erhoffte positive Wirkung auf die Umwelt haben kann. Kann sie überhaupt bewirken, was sie bewirken soll? Bezüglich der Auswirkung der in den letzten Jahren außerordentlich stark erhöhten Regelungsdichte auf die Umweltwirkungen der Landwirtschaft hat die Bundesregierung an anderer Stelle die Auffassung geäußert: *„Allerdings konnte durch die Erhöhung der Regelungsdichte im Umweltbereich sowie durch vielfältige Bemühungen zur Verbesserung der Umweltleistungen (z. B. bessere Ausbildung und Beratung, Nutzung des technischen Fortschritts, Investitionen z.B. in Güllelagerkapazitäten, Beteiligung an Agrarumweltmaßnahmen) die Umweltsituation bereits deutlich verbessert werden.“*⁵³ Allein der Hinweis auf die im Abschnitt 2.1.2. dieses Beitrags dargestellte Mengenentwicklung bei mineralischen Stickstoffdüngern und Pestiziden sowie auf das stark gesunkene Lebensalter der Kühe mögen hier ausreichen, um Zweifel an dieser überaus positiven Bewertung der eigenen Maßnahmen zu haben. Für eine angemessene Bewertung wäre eine laufende sorgfältige Untersuchung der landwirtschaftlichen Praxis erforderlich (eine Technik- und Agrarstrukturveränderungs-Folgenabschätzung). Allein die „Gammelfleischskandale“ des Winters 2005/2006, die ihre Quelle ausnahmslos in EU-zertifizierten Schlacht-, Zerlege- und Handelsunternehmen der Fleischwirtschaft hatten, sind ein Hinweis, dass gesteigerte Regelungsdichten nicht mit verbessertem Verbraucherschutz gleichgestellt werden dürfen. Ein Blick in die landwirtschaftliche Fachpresse mag hier schon genügen, um zu vermuten, dass gesteigerte Regelungsdichten auch beim Tierschutz nicht gleichgesetzt werden dürfen mit verbesserten Lebensbedingungen der Tiere.

Hier nur zwei Beispiele:

*„In Betrieben, die ständig wachsen, platzt der Boxenlaufstall häufig aus allen Nähten – in solchen Ställen verliert der Landwirt den Blick für das einzelne Tier.“*⁵⁴

⁵² Siehe dazu den Beitrag von Prof. Goldbrunner: Konflikte auf dem Hof meistern – Goldbrunner 2006.

⁵³ Überlegungen zur Nationalen Strategie und der ELER-Verordnung, Stand 04.10.2005 – Bundesministerium 2005:13.

⁵⁴ Tagungsbericht 2005b:40.

Und als mögliche Ursache für steigende Gesundheitskosten in der Schweinehaltung wurde von Dr. Schulte-Wülmer vom Schweinegesundheitsdienst Niedersachsen formuliert:

„Einzeltiere gehen in der Masse unter und können nicht ausreichend betreut werden (Überbelegung).“⁵⁵

Beginnt man nach dem Sinn der gesteigerten Regelungsdichte zu fragen, so gelangt man unweigerlich zu einer davor noch zu beantwortenden Frage: Wie sind denn überhaupt die Zustände in der Landwirtschaft, auf die „*umwelt- und tierschutzrechtliche Anreizsysteme*“⁵⁶ eine positive Wirkung haben sollen? Wo sind Missstände, wo erfreuliche Verhältnisse? Und weiter: wie sind diese Zustände entstanden, wodurch werden sie in positiver oder negativer Richtung beeinflusst?

Hier, an dieser Stelle, taucht dann schließlich die Frage auf, ob denn eine Agrarpolitik, die sich von den so hoch vom Wissenschaftlichen Beirat gelobten Kriterien (siehe den Abschnitt 3.1. in diesem Beitrag)

- „Allokationseffizienz“;
- „Transfereffizienz“ und
- „internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft“

leiten lässt, nicht möglicherweise selbst einen beträchtlichen Anteil an der Entstehung und Fortwälzung der durch die Landwirtschaft ausgelösten Umweltprobleme hat?

Das aber ist die Frage, um die wissenschaftliche Agrarökonomie seit vielen Jahren einen großen Bogen machen und der Wissenschaftliche Beirat setzt in der „Stellungnahme“ diese Tradition fort. Die Agrarökonomie befasst sich erfreulicherweise mit einer außerordentlich großen Zahl und Breite an Themen. Die Frage "Gibt es Zusammenhänge zwischen der Steigerung der Arbeitsproduktivität, dem Ersatz von Arbeit durch Kapital, der Verdrängung (kleiner) Betriebe zugunsten des Wachstums (großer) Betriebe einerseits mit negativen Umweltwirkungen andererseits?" gehört aber nicht dazu; sie wird gemieden, wie „der Teufel das Weihwasser“ meidet.

Auf diesen, für die Beurteilung des verbreiteten Denkstils in der Agrarökonomie aufschlussreichen Zusammenhang kann hier nur in aller Kürze eingegangen werden:

Am Beginn dieser Debatte stand die Untersuchung „Umweltrelevanz der Agrarstruktur“ von E. O. Bendixen, welche in der Schriftenreihe der Agrarsozialen Gesellschaft Göttingen 1984 erschien.⁵⁷ Sie konnte – auf Grund fortdauernder Interventionen – nur mit großer Verzögerung und nach wiederholtem „Umschreiben“ erscheinen. Sie hatte als wesentliches Ergebnis, dass kleinere Betrieben mehr an N-Mineraldünger einsetzten, größere Betriebe dagegen überdurchschnittlich viel Pestizide.

Diese Untersuchung war Ausgangspunkt einer öffentlichen Erörterung (mit einer der Bedeutung des Themas allerdings nicht angemessenen, begrenzten Aufmerksamkeit und Reichweite). Seitens zahlreicher, einflussreicher Agrarökonominnen gab es zwar Meinungsäußerungen, die einen Zusammenhang zwischen betrieblichem Wachstum und negativen Umweltwirkungen ausschlossen, sie waren aber wegen fehlender oder höchst rudimentärer Untersuchungsergebnisse oberflächlich.⁵⁸

⁵⁵ Schulte-Wülmer 2006:40.

⁵⁶ Wissenschaftlicher Beirat 2005:5.

⁵⁷ Bendixen 1984.

⁵⁸ siehe dazu die ausführlichen Belege in:

- Statt wissenschaftlicher Diskussion „Schnellschüsse aus der Hüfte“ – Poppinga 1990.
- Nicht Wissenschaft oder Politik, sondern Wissenschaft und Politik - Poppinga 1988.
- Umweltwirkungen von kleinen und großen landwirtschaftlichen Betrieben. Zum Niveau der Kommunikation in den Agrarwissenschaften über ein kontroverses Thema – Poppinga/Schmidt 1989.

Neben einigen weiteren wenigen Studien, die den Zusammenhang mit dem Ziel der Betonung bäuerlicher gegenüber agrarindustrieller Strukturen weiter erforschten, führte die Debatte zu einer (!) größeren empirischen Forschungsarbeit.⁵⁹ Diese Studie erfuhr auf Grund zahlreicher Bedenken, insbesondere bezüglich ihrer Untersuchungsmethoden, eine deutliche Kritik.⁶⁰ Gleichwohl wurde sie in folgenden Erörterungen zum Thema allgemein als der zentrale Beleg verwendet dafür, dass der Prozess der Betriebsvergrößerung mit den damit einhergehenden technologischen und agrarstrukturellen Veränderungen keine nachteiligen Auswirkungen auf den Beziehungszusammenhang „Landwirtschaft und Umweltwirkung“ habe.⁶¹

Obwohl ständig Belege zu finden sind, dass die mit der Politik des „Wachsens und Weichens“ stattfindenden Maßnahmen der Produktivitätssteigerung z.T. drastische Umweltwirkungen haben,⁶² findet eine wissenschaftliche Erörterung des Themas unter Agrarökonomen nicht mehr statt.

3.4 Vorschläge zu Obergrenzen, Staffelungen und Bindung an Arbeitskräfte (eine Auswahl als Überblick)

3.4.1 Agrarpolitische Reformvorschläge, die soziale Gesichtspunkte und gesellschaftliche Interessen (Arbeitsplätze) betreffen

Die Einwände des Wissenschaftlichen Beirats gegen Vorschläge, die eine sozial gerechtere Verteilung der Transfereinkommen zum Ziel haben, denen eine wirtschaftliche Perspektive gerade für jene landwirtschaftlichen Betriebe wichtig ist, die nicht zum Kreis der landwirtschaftlichen Großbetriebe gehören, sind – wie gezeigt – gleichermaßen undifferenziert wie oberflächlich. Eine ernsthafte Erörterung findet nicht statt, nicht einmal mit denjenigen Aspekten der real existierenden Agrarpolitik, die jetzt schon eine Begrenzung der Zuflüsse staatlicher Mittel an bereits prosperierende Betriebe zum Ziel haben und z.T. auch bewirken. Aus diesem Grund soll hier eine knappe Übersicht gegeben werden über die entsprechenden, real schon vorhandenen Ansätze der Agrarpolitik bzw. über agrarpolitische Reformvorschläge, die sich an veränderten sozialen und ökonomischen Gesichtspunkten ausrichten; hingewiesen werden soll auch auf einige (der wenigen) Erörterungen zum Thema durch Agrarökonomen.⁶³

3.4.1.1 Obergrenzen

Entsprechende Anwendungen sind hier:

Soziostruktureller Einkommensausgleich

Er wurde im Juli 1989 eingeführt und für mehrere Jahre zum Ausgleich für Einkommensverluste gewährt, die durch Veränderungen in der EU-Agrarpolitik erwartet worden waren bzw. eingetreten sind. Es handelt sich vor allem um währungsbedingte Nachteile für die Landwirte in Deutschland. Er beinhaltete 1989 eine Zahlung von 90 DM/ha und sah als Ausschlussgrenzen vor:

⁵⁹ Ihr Titel: Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform – Nieberg 1994. (Frau H. Nieberg hatte auch schon ihre Diplomarbeit diesem Thema gewidmet).

⁶⁰ In: Anmerkungen zur Studie von Dr. Hiltrud Nieberg: Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform – Hofstetter/Poppinga 1994.

⁶¹ Z.B. in: Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft. Voraussetzungen, Möglichkeiten, Maßnahmen. Veröffentlichung der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg - Linckh et al. 1997:196-197.

⁶² zusätzlich zu den bereits genannten Literaturhinweisen seien noch genannt:

- Die Böden nehmen kein Wasser mehr auf – Horn 2003.
- Gefährdung von Ackerböden durch Schwerlastverkehr – Ehlers 1998.

⁶³ Wiedergegeben werden kann nur ein Ausschnitt der in Deutschland geführten Diskussion; auch auf die Diskussion und Praxis in anderen Ländern kann hier nicht eingegangen werden.

- a) Tierbestandsobergrenzen
- b) Dungeinheitengrenzen und
- c) eine finanzielle Obergrenze von 8000 DM pro Betrieb bzw. antragsberechtigte Person.⁶⁴

Die konkrete Ausgestaltung veränderte sich in den Folgejahren und war von Bundesland zu Bundesland verschieden, auch deshalb, weil der ursprünglich eingeführte soziostrukturelle Einkommensausgleich ergänzt wurde durch einen zusätzlichen Ausgleich aus Bundesmitteln und durch einen aus Landesmitteln.⁶⁵

Obergrenzen bei der Förderung benachteiligter Gebiete

Seit 1975 gibt es in den „Benachteiligten Gebieten“ der EU die Ausgleichszulage zum Ausgleich naturbedingter Nachteile. Die Zuweisung der Ausgleichszahlung an die Einzelbetriebe erfolgt nach Regeln, die die Berücksichtigung sozialer Kriterien zum Ziel haben. Leider werden alle Betriebe, auf die ein Förderbetrag von weniger als 250 Euro entfallen würde, ausgeschlossen. Die Regeln lauten:

- Obergrenze für alle Betriebe von 16.000 Euro (bei Kooperation max. 64.000 Euro)
- Diese Obergrenze kann überschritten werden, wenn das Unternehmen über mehr als zwei betriebsnotwendige Arbeitskräfte verfügt; für diese weiteren Arbeitskräfte können max. 8.000 Euro je betriebsnotwendige Arbeitskraft und Jahr gewährt werden.⁶⁶

Obergrenzen beim AFP

Das AFP (Agrarinvestitionsförderprogramm) kennt seit langem die Prosperitätsschwelle. Übersteigen die positiven Einkünfte des Antragsstellers und seines Ehegatten im Durchschnitt der letzten drei vorliegenden Steuerbescheide 90.000 Euro je Jahr, so ist eine Förderung aus öffentlichen Mitteln nicht möglich. Bei juristischen Personen und Personengesellschaften gelten diese Voraussetzungen für alle Gesellschafter, Genossenschaftsmitglieder und Aktionäre (jeweils einschließlich ihrer Ehegatten).⁶⁷

Obergrenzen bei Agrarumweltmaßnahmen

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Bayern haben auch bei den Agrarumweltprogrammen Obergrenzen eingeführt (in Bayern wurden sie nach kurzer Zeit aufgrund einschlägiger Lobbytätigkeit wieder zurückgenommen). In Baden-Württemberg beträgt die Obergrenze 40 Tsd. Euro/Betrieb im Rahmen des MEKA-Programms.

3.4.1.2 Bindung der Transferzahlungen an Arbeitskräfte

Auch dafür gibt es mehrere schon entworfene und geforderte Modelle:

„Zwei-Säulen-Modell“ des Bundes Deutscher Landjugend (BDL):

„Säule 1 ist ein Einkommen, das sich am freien Markt bildet und von der Politik völlig unbeeinflusst ist. Also Weltmarktpreise, denn die kommen sowieso. Säule 2 ist die Vergütung unserer Leistungen für die Gesellschaft, also die Pflege der Kulturlandschaft und die Produktion preiswerter Nahrungsmittel. Diese Vergütung wird nicht mehr nach Hektar- und Tierzahlen berechnet, sondern nach der Arbeitskraft“. Grundlage sind dabei die landesüblichen Durchschnittsarbeitszeiten und der gewerbliche Vergleichslohn. (...) Wie viel Arbeitszeit bzw. -kraft pro Betrieb und Jahr notwendig ist, können die Verwaltungsbehörden anhand der bereits für die bisherigen EU-Prämien im Computer erfassten Daten in Sekundenschnelle berechnen.

⁶⁴ Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft vom 12.07.1989 – LaFG 1989.

⁶⁵ In: Berechnung der Förderbeträge aus Bundesmitteln und ggf. ergänzender Landesmittel – BMELF 1992.

⁶⁶ In: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2004 bis 2007 - Deutscher Bundestag 2004:44.

⁶⁷ ebd.:19.

Ganz wichtig ist dabei noch die Betriebsgröße. Denn das BDL-Modell sieht vor, dass derjenige mehr Geld bekommt, der kleine Flächen bewirtschaftet.⁶⁸

Positions- und Forderungspapier „Bäuerliche Landwirtschaft: Sozial, ökologisch und generationenverträglich“ der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)⁶⁹

„Um die Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum zu stärken, werden alle Förderprogramme für die Landwirtschaft und für ländliche Räume überprüft und an die Förderung von Arbeitsplätzen und umweltgerechter Wirtschaftsweise gebunden. Bei der Weiterentwicklung der EU-Agrarreform (Haushaltsdisziplin, Halbzeitbewertung) wird die Bundesregierung dafür eintreten,⁷⁰ dass alle Direktzahlungen an den Faktor Arbeit gebunden werden, indem Direktzahlungen oberhalb von Freibeträgen progressiv an die tatsächlichen, sozialversicherungspflichtigen Lohnkosten gebunden werden. Die Wettbewerbsverzerrung, dass rationalisierte Betriebe bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft erhalten, während bäuerliche Betriebe mit einem Zehntel davon mithalten müssen, muss schnellstens beendet werden.“

3.4.1.3 Degression

Hierfür existiert das angewandte Modell:

Betriebseinheiten-Ermittlungsverfahren der Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Ein für einen ganz anderen Zweck – Ermittlung der Beiträge landwirtschaftlicher Betriebe zur Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen – entwickeltes Verfahren wäre hervorragend geeignet, Grundlage für eine Degression von Transferzahlungen zu sein.⁷¹ Eine Übersicht findet sich in: Ulrich Kock: Neue BG-Beiträge ab 2006.⁷² Mit dem im Folgenden skizzierten Verfahren werden ab 2006 die Beiträge für die Berufsgenossenschaft erhoben; d.h. es ist die Grundlage der Zahlungen von Landwirten. Das Verfahren, entwickelt von Prof. Dr. Enno Bahrs (Universität Göttingen), hat als Ausgangspunkt den Arbeitsbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe, differenziert nach sieben Schwerpunkten der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit (wegen des Zusammenhangs mit der Berufsgenossenschaft werden sie „Risikogruppen“ genannt). Dieses System ließe sich – so wie es jetzt Grundlage für die Zahlung von Landwirten ist – analog für die Zahlung an Landwirte verwenden.

Grundlage ist die detaillierte Ermittlung des Arbeitsbedarfs aller wesentlichen Formen landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Tätigkeit. Dabei wird unterschieden nach den Formen der Flächennutzung beim Ackerbau (Mähdruschfrüchte, Zuckerrüben, andere Hackfrüchte, Feldfutterbau, Flächenstilllegung, Hausgarten, Obstbau, Feldgemüse, Forst) und beim Grünland (differenziert nach extensiver und intensiver Nutzung) sowie nach Art und Umfang der jeweiligen Tierhaltung. Die ab spezifischen Schwellwerten beginnende Abnahme des Arbeitsbedarfs in Abhängigkeit von Flächenumfang und Tierbestand führt zu einer Degression des angenommenen Arbeitsbedarfs. Begrifflich gesehen werden Berechnungseinheiten (BE) für Art und Umfang von Flächenbewirtschaftung und Tierhaltung ermittelt, wobei einer Berechnungseinheit zehn Arbeitsstunden entsprechen.

Die Selbstverwaltungseinrichtungen der Berufsgenossenschaft haben der Etablierung des Systems zugestimmt, die Landwirtschaftskammer unterstützt es.

⁶⁸ BDL 1997:4.

⁶⁹ ABL 2005.

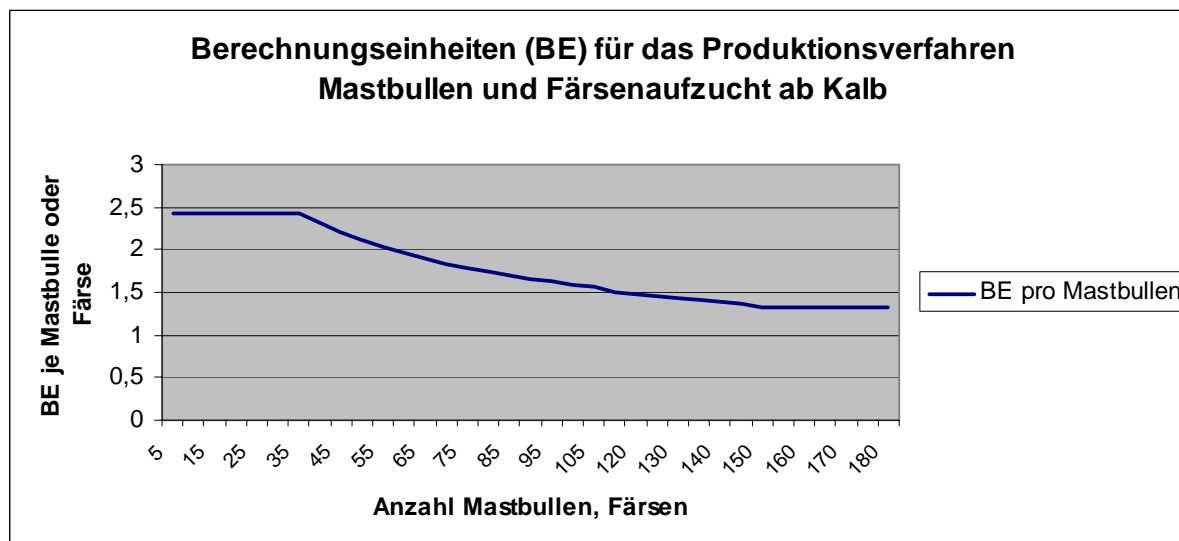
⁷⁰ Diese Formulierung war als Forderung zu verstehen.

⁷¹ Ein dezidiert die Degression von Transferzahlungen forderndes politisches Konzept findet sich in: Funke 1996.

⁷² Kock 2005.

Zur Veranschaulichung seien beispielhaft vorgestellt die Ermittlung der Berechnungseinheiten (BE) für das Produktionsverfahren Mastbullen/Färsen.⁷³

Schaubild 2: Berechnungseinheiten (BE) für das Produktionsverfahren Mastbullen und Färsenaufzucht ab Kalb



Quelle: Satzung der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft NRW (2005):Anlage.

3.4.1.4 Gestaffelte Flächenprämien zur Erreichung des Vergleichseinkommens

Dazu folgende Stellungnahme:

Bund Naturschutz in Bayern e.V. : Entwurf eines sozial und ökologisch ausgerichteten Existenzsicherungsprogramms⁷⁴

„Ob ein Bauernhof weiterbewirtschaftet oder in der Generationsfolge übernommen wird, hängt entscheidend davon ab, welches Einkommen erzielt werden kann. Die Ansprüche des landwirtschaftlichen Betriebsleiters orientieren sich am regionalen Facharbeiterlohn. Nur dieser Vergleichslohn – garantiert für alle landwirtschaftlichen Betriebe – sichert nachhaltig die bäuerlichen Existenzen. Die Erhaltung der bäuerlichen Betriebe ist in den Agrarprogrammen aller Parteien enthalten und gesetzlich durch die Sonderstellung der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen abgesichert. (...)

Dem übermittelten Vergleichslohn ist das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaares oder vergleichbarer Personenkonstellationen gegenüberzustellen. Vor der Ermittlung des Gesamteinkommens sind die landwirtschaftlichen Einnahmen mit Hilfe des Standardbetriebseinkommens (STB) zu berechnen. Nicht das Buchführungsergebnis wird herangezogen, sondern über die elektronische Datenverarbeitung (EDV) wird ermittelt, was ein Durchschnittslandwirt bei vorliegendem Betrieb (Größe, Agrargebiet, Viehbestand, Kontingent usw.) ohne Ansatz des Pacht- und Zinsaufwandes erwirtschaften würde. (...)

Die Berechnung der Wirtschaftlichkeit auf der Basis des Standardbetriebseinkommens nimmt eine Schlüsselstellung im gesamten Existenzsicherungsprogramm ein. Nicht nur wegen der einfachen, standardisierten Berechnungsmöglichkeit. Grundsätzlich darf ein Förderprogramm nicht zulassen, dass ein guter Landwirt bei gleichen betrieblichen Voraussetzungen weniger Existenzsicherungsprämien bekommt als einer, der die ganze Bewirtschaftung seines Hofes nachlässiger und unökonomischer betreibt. Nimmt

⁷³ Siehe in: Satzung der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft NRW 2005 (gültig ab 2006). Anlage: Zur Kalkulation der Akh bzw. Berechnungseinheiten (BE) einzelner Produktionsverfahren mit Degression.

⁷⁴ Wirthensohn 1986.

man aber das Standardbetriebseinkommen als Berechnungsgrundlage, schneidet ein überdurchschnittlich wirtschaftender Landwirt besser ab.

Die Frage nach der Existenzsicherung muss neben den landwirtschaftlichen Einnahmen (ermittelt durch STB) auch alle anderen Geldquellen, also das Gesamteinkommen, im Auge haben. Wie bei jeder Einkommenssteuererklärung sind vom antragstellenden Landwirt sämtliche Einnahmen wie Lohn/Gehalt, Zuerwerb, Urlaub auf dem Bauernhof, Kapitalvermögen, Vermietungen und Verpachtungen usw. anzugeben und dem betrieblichen Einkommen hinzuzurechnen. (...)

Das so ermittelte Gesamteinkommen ist mit dem Vergleichseinkommen in Ansatz zu bringen. Ergibt sich daraus ein Differenzbetrag, ist dieser im Sinne eines Existenzsicherungsprogrammes auszugleichen. (...)

Da dieser Ausgleichsbetrag von Betrieb zu Betrieb schwankt, fällt die Prämie unterschiedlich aus. Die Existenzsicherung der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe ist deshalb in Form einer GESTAFFELTEN FLÄCHENPRÄMIE auszubezahlen.

Alle sonstigen Flächenprämien (Bergbauern-, Erschwerniszulage usw.) bleiben unberührt und werden weiterhin den infrage kommenden Betrieben gewährt. Es wäre denkbar, alle Flächenprämien in einer Zahl zusammenzuziehen, um dem Landwirt und der Gesellschaft darzulegen, dass dieser Betrag als Honorar für die Erhaltung der Kulturlandschaft und Bereitstellung gesunder Ernährung ausbezahlt wird.

Das in diesem Existenzsicherungsprogramm angestrebte Vergleichseinkommen ist keine feste Größe. Es wird von Betrieben mit hoher Schuld- und Pachtbelastung bzw. bei unökonomischer Wirtschaftsweise nicht erreicht, von tüchtigen Landwirten aber überschritten.“

3.4.2 Erörterungen von wissenschaftlicher Seite

Hier soll vor allem auf die Untersuchung von Kirschke et al. eingegangen werden.⁷⁵ Als wesentlicher Ausgangspunkt für die Bewertung unterschiedlicher Politikvarianten wurde in der Untersuchung die betriebswirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Modellbetriebe gewählt. Geprüft wurden:

- eine standortunabhängige Flächenprämie in Höhe von 450 DM/ha LF sowohl für Ackerland als auch Grünland;
- eine kombinierte Flächen- und Tierprämie;
- eine kombinierte Flächen- und Arbeitsprämie;
- die Anlehnung an die Vorschläge der EU-Kommission „Agenda 2000“ ohne Subventionsobergrenze und
- die gleiche Variante mit Obergrenze.

Wichtige Ergebnisse der Untersuchung waren:

- Bei allen Politikvarianten mit einer einheitlichen Flächenprämie kommt es – gegenüber der Ausgangssituation – zu einer generellen Umverteilung zu Lasten der neuen Bundesländer. Das hat seine Ursache im unterschiedlichen Gewicht von Flächennutzung und Tierhaltung mit bzw. ohne Transfereinkommen.
- Sowohl eine Degression von Transferzahlungen als auch die Einführung von Obergrenzen trifft die ostdeutschen Großbetriebe empfindlich. Kleine Betriebe profitieren dagegen davon. Obergrenzen würden auf schwachen Agrarstandorten in großem Umfang zu einer Einstellung der Bewirtschaftung führen.
- Eine Kombination von Flächen- und Arbeitsprämie würde Veredlungsbetriebe fördern.

⁷⁵ Kirschke et al 1998.

- Die Beschäftigungseffekte der Politikvariante mit einer einheitlichen Flächenprämie und auch die „Agenda 2000“-Variante ohne Subventionsobergrenze sind positiv; am deutlichsten gilt das für die Kombination aus Flächen- und Arbeitsprämie.
- *„... die Ergänzung einer einheitlichen Flächenprämie um ein arbeitsbezogenes Element (weist) aus verteilungspolitischer Sicht in die richtige Richtung.“⁷⁶*
- Und weiter – in Kritik an die Einführung einer Subventionsobergrenze – heißt es: *„Will man unerwünschte Verteilungseffekte des gegenwärtigen und künftigen Prämiensystems vermeiden, so sollte man dieses konsequenter verteilungspolitisch ausrichten.“⁷⁷*
- Bezüglich der Debatte um die Einführung von Obergrenzen bzw. der Degression von Transferzahlungen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße wird festgestellt: *„Andererseits hat eine völlig unlimitierte Gewährung von Ausgleichszahlungen zu gesellschaftlich schwer vermittelbaren Transfers geführt, insbesondere im Bereich arbeitsextensiver Marktfruchtbetriebe.“⁷⁸*

Eine weitere Studie, die explizit auch die vollständige Bindung der Transferzahlungen an die Anzahl der betriebsnotwendigen Arbeitskräfte diskutiert, wurde – anlässlich des Kommissionsvorschlags „Agenda 2000“ – von Dr. Kuhlmann (Universität Gießen) vorgestellt.⁷⁹ Profitieren würde danach vor allem die Rinder- und Schafhaltung.

3.5 „Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen“⁸⁰

Unter der Überschrift „Kurz- und mittelfristige Perspektive“ schlägt der Wissenschaftliche Beirat im Einzelnen vor:

- an der vereinbarten Höhe der EU-Agrarausgaben („Agrarplafond“) bis zum Jahre 2013 festzuhalten (begründet mit dem Argument „Vertrauensschutz“);
- ab den Jahren 2008/09 aber mit der schrittweisen Kürzung der Direktzahlungen (um max. ein Drittel) zu beginnen und über die Modulation einen Teil der Mittel in die „2. Säule umzuschichten“ (der andere Teil der Kürzung ergebe sich u.a. aus der geplanten Erweiterung der EU um Bulgarien und Rumänien).
- *„Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel...) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen. (...) Dem Ausbau der 2. Säule käme damit auch die Rolle zu, gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken, die durch die Entkopplung und den Abbau der Direktzahlungen ausgelöst werden.“⁸¹*

Würde die Agrarpolitik diesem Vorschlag folgen, so hätte das für die nächsten Jahre voraussichtlich die folgenden Konsequenzen:

1. Die „*verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten*“ des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen würden auf Jahre hinaus festgeschrieben. Den landwirtschaftlichen Großbetrieben würden weiter, wie

⁷⁶ ebd.:XXVI.

⁷⁷ ebd.: XXVI.

⁷⁸ ebd.:50.

⁷⁹ Kuhlmann 1998:28.

⁸⁰ Wissenschaftlicher Beirat: Stellungnahme, S.9.

⁸¹ Wissenschaftlicher Beirat 2005:9 und 9-10. Bei dieser wie auch bei vielen weiteren Argumenten in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats ist eine große Nähe zu Auffassungen vorhanden, wie sie auch vom Repräsentanten der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft geäußert werden. So erklärte der DLG-Präsident Freiherr von dem Bussche auf dem Unternehmertag seiner Organisation in Magdeburg: *„Wir können nicht beides haben: global wettbewerbsfähige Landwirte und gleichzeitig ein Höchstmaß an Umweltauflagen, Bürokratie und Kostenbelastungen.“* – Tagungsbericht 2005:17. Hier wie dort wird das Ziel vertreten, die landwirtschaftliche Produktion nach Weltmarktbedingungen und möglichst frei von Umwelt- und Sozialkriterien auszurichten. Bei dem, was an Umweltbelastungen und gesellschaftlichen Problemen und Krisen dabei angerichtet wird, wird – als Ausgleich – auf die 2. Säule verwiesen (was bedeutet: Privatisierung der Gewinne, Vergesellschaftung der Kosten).

seit Jahrzehnten, umfangreiche öffentliche Mittel zugeschwennt.⁸²

Landwirtschaftliche Betriebe, die sich um eine hohe Wertschöpfung bemühen, die sich relativ zu ihrer Fläche durch eine überdurchschnittliche Anzahl von Arbeitsplätzen auszeichnen, die sich betont um positive Umweltwirkungen bemühen, würden wie bisher schroff benachteiligt; „*gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen*“ würden nicht beachtet.

2. Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, die Auflösung landwirtschaftlicher Betriebe würde sich fortsetzen (beschleunigt ohnehin schon durch die im Jahre 2003 beschlossene Entkopplung der Transferzahlungen). Die Landwirtschaft verlöre weiter als möglicher Ausgangspunkt und integrierter Bestandteil für ländliche Entwicklung an Bedeutung.
3. Die landwirtschaftliche Erzeugung bliebe in hohem Maß mit Risiken für die Umwelt behaftet. Die Konzentration der Tierhaltung würde sich fortsetzen, sowohl im betrieblichen wie im regionalen Zusammenhang. Eine Folge davon wäre eine verschärfte Problemlage beim Auftreten von Tierseuchen. Auch die Über-Beanspruchung der Nutztiere würde durch weiter intensivierte Haltungssysteme, weiter zunehmende Leistungsforderungen, weiter reduzierte Betreuungszeiten (alles vorhersehbare Folgen des durch den Beirat geforderten radikalen Abbaus der staatlichen Direktzahlung) anhalten. Die Bodenerzeugung würde sich noch stärker als ohnehin schon konzentrieren auf Weizen, Gerste, Raps und – vor allem – Mais. Fruchtfolgekrankheiten und damit zusammenhängende Probleme (u.a. Fusarientoxine) würden noch stärker als jetzt schon zu Schwierigkeiten führen.⁸³ Die von der Bundesregierung im Rahmen des Energie-Einspeisegesetzes (EEG) festgesetzten Preise für Strom auf der Basis nachwachsender Rohstoffe würden diese Konzentration zusätzlich vorantreiben. Ein beträchtlicher Teil der landwirtschaftlichen Nutzflächen würde stillgelegt, würde Mulchfläche, entkoppelt von jedem Sinn der Lebensmittel- und der Rohstoffherzeugung.
4. Ein (vermutlich kleiner) Teil der Kürzungen der Transferzahlungen aus der 1. Säule soll laut Beirat zusätzlich in die 2. Säule fließen, „*um gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken.*“ Es drängt sich natürlich sofort die Frage auf, warum denn dramatische Kürzungen des staatlichen Einkommensbeitrags für die Landwirtschaft (um den Begriff von Frau Fischer Boel hier erneut aufzugreifen) gefordert werden, die vorhersehbar gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen zur Folge haben würden, denen dann durch weitere Transfermittel („2. Säule“) entgegengewirkt werden soll! Warum zerstören, wenn danach wieder repariert werden muss? Nach den vielen Unbestimmtheiten vorhergegangener Aussagen in der „Stellungnahme“ verwundert es nicht, dass auch hier nicht mitgeteilt wird, mit welchen „*gesellschaftlich unerwünschten*“ Entwicklungen denn nach Einschätzung des Beirats als Folge der von ihm vorgeschlagenen Politik zu rechnen sein würde.

Eine grundsätzliche Frage bleibt noch anzubringen an dem wiederholt vorgetragenen Vorschlag des Beirats für eine Aufstockung der „2. Säule“ – grundsätzlich in dem Sinn: Meint er wirklich, was er sagt?

Diese Frage hat ihren Ausgangspunkt in Argumentationen der früheren Wissenschaftlichen Beiräte, haben diese doch wiederholt und durchaus stimmig – ausgerichtet an ihren „ordnungspolitischen Grundsätzen“ – wichtige Bestandteile der Maßnahmen, die ab der AGENDA 2000 als „2. Säule“ zusammengefasst sind, immer abgelehnt bzw. in Frage gestellt:

⁸² Eine gesellschaftlich nicht zu unterschätzende Folge davon wäre auch, dass dieses Moment der Agrarpolitik immer wieder als Folie für eine Kritik dienen kann, die auf die Landwirtschaft allgemein zurückfällt. Ein Beispiel dafür ist der Fernsehbericht „Millionen für leere Ställe – Der EU-Subventionswahnsinn“ (Report München, Bayerischer Rundfunk, Sendung vom 09.01.2006). Berichtet wurde dabei über den konkreten Fall des Gutes Kleinwanzleben, das als Ergebnis der Entkopplung nach Abschaffung der Mastbullenhaltung pro Jahr mindestens eineinhalb Millionen Euro weiter als Teil der Betriebsprämie erhält für Bullen, die es gar nicht mehr gibt, sondern die früher einmal gemästet wurden.

⁸³ Belege für die bisherigen Entwicklungen finden sich u.a. in: Jahresrückblick. In: Kritischer Agrarbericht – Poppinga 1992 (und weitere Jahrgänge).

- die einzelbetriebliche Investitionsförderung (Forderung: ganz Einstellen)
- die Ausgleichszulagen (Infragestellung, weil sie die Konzentration auf konkurrenzstarke Standorte behindere) und
- die Flankierenden Maßnahmen (umweltpolitisch wenig zielgerichtet, Behinderung der Konzentration der Flächen bei leistungsstarken Betrieben).

An diese Kritik der früheren Beiräte wird in der „Stellungnahme“ nicht erinnert (im Gegensatz z.B. zu den Hinweisen, wie lang schon der Wissenschaftliche Beirat als Institution einen „Strukturbruch“ fordert), eine Begründung für einen eventuellen Meinungswechsel des Beirats wird nicht mitgeteilt.

Angesichts der Bedeutung, die die Förderung der „2. Säule“ für die Politik zahlreicher Umweltverbände, für Vertreter der Regionalentwicklung, für Verbände des Ökologischen Landbaus, für Teile oppositioneller Bauerngruppen hat, liegt es nahe zu vermuten, dass die Forderung des Wissenschaftlichen Beirats nach Aufstockung der Mittel der „2. Säule“ vor allem „strategische Bedeutung“ haben könnte (strategisch nach innen und nach außen). Dieses Vorgehen ist durchaus nicht ohne Chancen, sind doch in der jüngeren Vergangenheit – in Sonderheit in der Zeit der rot-grünen Koalition – sehr viele Hoffnungen auf politische Maßnahmen geweckt bzw. formuliert worden, deren Erfüllung alle von einer großzügig ausgestatteten „2. Säule“ abhängen. Die Konzentration auf die „2. Säule“ verstärkte sich umso mehr, je deutlicher wurde, dass die EU-Agrarreformen an der generellen Ausrichtung der Landwirtschaft im Rahmen der „1. Säule“ keine Änderungen vornehmen würde.

Übersicht: Maßnahmenbereiche der „2. Säule“⁸⁴

- Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben
- Niederlassung von Junglandwirten
- Vorruhestand
- Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Teilnahme an Lebensmittelqualitätsprogrammen
- Befristete Förderung der Anpassung an neue Standards und Normen
- Teilnahme an Beratungsdiensten
- Berufsbildung und Informationsmaßnahmen
- Flurbereinigung
- Agrarumweltmaßnahmen
- Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten
- FFH-Ausgleich / Natura 2000
- Ausgleich für Gebiete mit Einschränkungen durch die Wasserrahmenrichtlinie
- Tierschutz
- Aufforstung
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Haushalte
- Fremdenverkehr
- Kleinunternehmen im ländlichen Raum
- Dorferneuerung und -entwicklung
- Erhalt und Bewirtschaftung des kulturellen und natürlichen Erbes
- Kompetenzbildung für regionale Entwicklung
- Regionale Zusammenarbeit, Regionalmanagement u. ä.

Die „2. Säule“ ist offenkundig ein bunter Strauß von äußerst unterschiedlichen „Blumen“. Dieser bunte Strauß von äußerst unterschiedlichen Aufgaben ist Ansatzpunkt von nicht weniger äußerst unterschiedlichen und teilweise auch gegensätzlichen Interessen und Interessensgruppen. Alle sahen die Erfüllung ihrer Wünsche und Hoffnung in der „2. Säule“. Die Enttäuschung war schon außerordentlich groß, als statt der ursprünglich im Rahmen der Mid-Term-Review diskutierten Modulation in Höhe von 20% der Mittel der 1. Säule in der Reform von Sommer 2003 nur 5% vereinbart wurden. Die im Herbst 2005 durch die

⁸⁴ nach EU-Verordnung 2005.

EU entschiedene starke Kürzung der für die „2. Säule“ vorgesehenen Mittel verschärfte die Enttäuschung zusätzlich. Die vor allem von Umwelt- und Bioverbänden vertretene politische Strategie, der Fischler-Reform von 2003 zuzustimmen in der Erwartung eines Ausbaus der „2. Säule“ fiel in sich zusammen.

Tatsächlich sind die Förderungsmöglichkeiten in der „2. Säule“ aber voller Konfliktpotential zueinander. Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht: Angesichts der real in der Agrarpolitik stattfindenden Kürzung der „2. Säule“ entschied die Regierung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, die Förderung des Ökolandbaus zu reduzieren und die Förderung der tier- und umweltfreundlichen Festmistviehwirtschaft einzustellen. Die Begründung des Staatssekretärs war genauso eindeutig wie offenherzig:

„Es wird einen Kahlschlag bei den Agrarumweltmaßnahmen geben. Zwar legte sich Dr. Schink nicht fest, welche Fördermaßnahmen auch weiterhin Bestand haben, konkret nannte er nur den Ökolandbau, den Vertragsnaturschutz und mit Einschränkung das Erosionsschutzprogramm: Definitiv wegfallen sollen nach den Düsseldorfer Plänen die Förderung der Festmistwirtschaft, der vielfältigen Fruchtfolge, der Weidewirtschaft sowie der Schon- und Blühstreifen. Nach den Worten des Staatssekretärs will Landwirtschaftsminister Uhlenberg durch die Ausrichtung der Agrarförderung den Strukturwandel in der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft unterstützen. Zukünftig soll vermehrt wieder der Bau von Ställen in größeren Veredlungsbetrieben gefördert werden.“⁸⁵

Dabei war vor allem die Festmistwirtschaft für zahlreiche Milchvieh- und Schweinehalter, welche die Förderung erhielten, gerade bei kleineren Bestandsgrößen sehr wirksam und es erleichterte ihnen, an dieser ökologisch sehr vorteilhaften Form der Landwirtschaft festzuhalten bzw. sie weiterzuentwickeln.

Nur bei Verzicht auf eine genauere Aussage, welche Maßnahmen aus dem „bunten Strauß“ der „2. Säule“ denn finanziell aufgestockt werden sollen, erscheint es möglich, so unterschiedliche Interessenvertreter wie Deutscher Bauerverband (für Förderung des Neubaus von Schweinemastställen mit intensiven Haltungsformen, für Vorruhestandsförderung), Verbände des Ökologischen Landbaus (für Beibehaltung bzw. Aufstockung der Öko-Flächenförderung), Deutscher Rat für Landespflege (für Vertragsnaturschutz), Naturschutzverbände (für Ausgleichszahlungen in FFH- und Natura 2000-Gebieten), Deutscher Städte- und Gemeindetag (für Hochwasserschutz), Tourismuswirtschaft (für Diversifizierung und großflächige Stilllegung von landwirtschaftlichen Flächen im Rahmen von Nationalparks) usw. usw. als „Partner“ für die Politik des Wissenschaftlichen Beirats zu gewinnen, die „Kröte“ ungehinderter Fortsetzung der Zuschwemmung öffentlicher Mittel an landwirtschaftliche Großbetriebe zu schlucken, im Gegenzug für das Versprechen, die Mittel der „2. Säule“ aufzustocken.

Da der Wissenschaftliche Beirat sich nur pauschal für eine Aufstockung der „2. Säule“ ausspricht, aber weder Aussagen zur Höhe der geforderten Aufstockung macht und insbesondere offen lässt, welchem der sehr unterschiedlichen Vorhaben im „Blumenstrauß 2. Säule“ die Mittelaufstockung zugute kommen soll, ist die Forderung als „strategisches Argument“ durchaus gut gewählt. Der Druck, unter dem die reform- und die umweltorientierten Gruppen stehen, als Ergebnis ihrer Zustimmung zu einer Politik, die zwar weitreichende Änderungen angekündigt, diese aber auf dem politischen Weg bis zur Entscheidungsfindung weitestgehend preisgegeben hat, ist so groß, dass die „strategische“ Argumentation des Wissenschaftlichen Beirats durchaus nicht ohne Plausibilität ist.

⁸⁵ Tagungsbericht 2004:26.

3.6 „In der 1. Säule der EU-Agrarpolitik wäre langfristig allenfalls ein Prämien-Grundsockel begründbar.“⁸⁶

Auf die vom Wissenschaftlichen Beirat für den Zeitraum nach 2013 geforderte radikale Streichung der Transfereinkommen aus der 1. Säule an die Landwirte soll und kann nicht weiter eingegangen werden. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die EU über mehrere Reformschritte ein neues System der Landwirtschaft aufgebaut hat (Landwirtschaft als Teil der Bewirtschaftung öffentlicher Güter), um es ab 2013 wegen der „ordnungspolitischen Grundsätze“ des Wissenschaftlichen Beirats wieder selbst zu zerstören. Allerdings unterstützt die Streichungs-Forderung des Beirats nachhaltig all die politischen Kräfte, die das neue System zwar nicht zerstören, wohl aber die Einkommensbeiträge an die Landwirte senken wollen.

Es kann auf die geforderte Streichung der Transfereinkommen aus der 1. Säule auch deshalb nicht weiter eingegangen werden, weil – wie bei der 2. Säule – auch die Programme der 1. Säule ein „bunter Blumenstrauß“ sind. Denn dazu zählen die Exporterstattungen ebenso wie die Kosten von Interventionen und Lagerhaltung, Verbilligungsmaßnahmen für die Abgabe von Lebens- und Futtermitteln ebenso wie Einkommensbeiträge an die Landwirte. Der Wissenschaftliche Beirat hat aber nicht mitgeteilt, worauf sich seine Streichungsforderung beziehen soll. Die Streichung der Verbilligung von Schulmilch wäre aus nahe liegenden Gründen anders zu diskutieren als die Streichung von Exportförderungsmaßnahmen.

⁸⁶ Wissenschaftlicher Beirat 2005:6.

4 Quellenverzeichnis

- ABL (2005): Bäuerliche Landwirtschaft: Sozial, ökologisch und generationenverträglich. Positions- und Forderungspapier der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL). Hg.: ABL Hamm.
- AGRA-EUROPE (2005): Frau Fischer Boel bringt Degression erneut ins Gespräch. In: AGRA-EUROPE 49/05 vom 05.12.2005, Rubrik Europa-Nachrichten.
- Altner, G., Leitschuh-Fecht, H., Simonis, U. E. (2001): Jahrbuch Ökologie 2002. C.H. Beck Verlag, München.
- Bach, M. (1987): Die potentielle Nitratbelastung des Sickerwassers durch die Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Bodenkundliche Berichte 93, Göttingen.
- BDL (1997): Ein Zwei-Säulen-Modell. In: Land u. Forst Nr. 17 vom 24.04.1997. Deutscher Landwirtschaftsverlag GmbH, Berlin/München.
- Beck, U. (2005): Was zur Wahl steht. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Bendixen, E. O. (1984): Umweltrelevanz der Agrarstruktur: eine explorative Studie zum Umweltverhalten von Landwirten in Abhängigkeit von agrarstrukturellen Verhältnissen. In: ASG-Materialsammlung Nr. 168. Hg.: Agrarsoziale Gesellschaft Göttingen.
- BMELF (1992): Berechnung der Förderbeträge aus Bundesmitteln und ggf. ergänzender Landesmittel. Schreiben an die Landeslandwirtschaftsminister vom 08.10.1992. Hg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- Boehncke, E. (2006): Dem eigenen Anspruch gerecht werden! Tiergesundheit im Ökologischen Landbau. In: AgrarBündnis e.V. (Hg.) Kritischer Agrarbericht 2006:112-115. ABL Bauernblatt Verlags-GmbH, Rheda-Wiedenbrück 2006.
- Bundesagrарbericht (1994): Agrarbericht der Bundesregierung (und weitere Jahrgänge). Hg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), Bonn (ab 1999 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL))
- Bundesministerium (2006): Nationaler Strategieplan ELER. Entwurf vom 06.03.2006. Hg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Bonn.
- Bundesministerium (2005): Überlegungen zur Nationalen Strategie und der ELER-Verordnung, Stand 04.10.2005, Entwurf 4151/3331, S. 13. Hg.: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), Bonn.
- Carson, R. (1964): Der stumme Frühling. Verlag Biederstein, München.
- Dettmer, J., Kölsch, O. (1989): Agrarindustrie und Umwelt – die Folgen einer Entwicklung. Soziale und wirtschaftliche Situation und Probleme von Agrarproduzenten im Landkreis Vechta. Forschungsbericht, Institut für Rurale Entwicklung, Universität Göttingen.
- Deutscher Bundestag (2004): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes für den Zeitraum 2004 bis 2007. 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3151 vom 21.05.2004. Hg.: Deutscher Bundestag Bonn.
- DLG (2004): Trendreport Spitzenbetriebe. Milch rentabel produzieren. DLG Verlag Frankfurt am Main.
- Ehlers, W. (1998): Gefährdung von Ackerböden durch Schwerlastverkehr. In: Kartoffelbau 08:324-325. Fachzeitschrift. Verlag Th. Mann GmbH, Gelsenkirchen.
- EU-Kommission (1991a): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: AGRA-EUROPE 7/91 vom 11.02.1991.
- EU-Kommission (1991b): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Vorschläge der Kommission. Vorwort von Ray MacSharry. In: Reihe 'Grünes Europa' 02/91. Hg.: EU-Kommission Brüssel.
- EU-Kommission (1991c): Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaft. COM 258. Hg.: EU-Kommission Brüssel.
- EU-Kommission (1991d): Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. 12. März 1991. 91/C 82/06. Hg.: EU-Kommission Brüssel.

- EU-Kommission (1998): AGENDA 2000 - Vorschläge der Kommission. Vom 18. März 1998. Hg.: EU-Kommission Brüssel.
- EU-Kommission (2002): Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vom 10. Juli 2002. Hg.: EU-Kommission Brüssel.
- EU-Kommission (2006): Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to, Reg. (EC) No 1259/1999 (Financial Years 2002 and 2003). Annex 1. EU-Kommission Brüssel
- EU-Verordnung (2005): Förderung ländlicher Entwicklung. EU-Verordnung 1689/05. Hg.: Europäisches Parlament Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof (1997): Jahresbericht 1996. ABI C 348 vom 18.11.1997. Hg.: Europäischer Rechnungshof Brüssel.
- Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik (2006): Rindergesundheit in der ökologischen Landwirtschaft. In: arbeitsergebnisse Heft 60. Hg.: Fachgebiet Landnutzung und Regionale Agrarpolitik, Universität Kassel.
- Feindt, P., Ratschow, C. (2003): „Agrarwende“: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen. BIOGUM – Forschungsbericht 7. Forschungsgruppe Landwirtschaft, Universität Hamburg.
- Fink-Keßler, A., Poppinga, O., Häpke, U., Hehn, B., Hofstetter, M., Keller, B., Marschall, I. (1998): Regionale Lösungen für regionale Probleme. Vorschläge zur Landesagrarpolitik, entwickelt aus zwei Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hg.: AG Ländliche Entwicklung, Universität Kassel.
- Fischler, Franz (2004): Die EU-Agrarreform: eine konstruktive Politik der Entwicklung. Grußwort in: Grüne Woche, Offizielle Einladungsausgabe München.
- Funke, K.-H. (1996): Konzept zur Europäischen Agrarpolitik 2000. Hg.: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hannover.
- GEWISOLA (1987): Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus Band 23. Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup.
- Goldbrunner, H. (2006): Konflikte auf dem Hof meistern. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen, Rheinland Pfalz 8/06. Landwirtschaftsverlag Hessen, Friedrichsdorf.
- Häpke, U. (1998): Alternative Fördermodelle. Vorbereitungsmanuskript (unv.) für: Fink-Keßler, A., Poppinga, O., Häpke, U., Hehn, B., Hofstetter, M., Keller, B., Marschall, I.: Regionale Lösungen für regionale Probleme. Vorschläge zur Landesagrarpolitik, entwickelt aus zwei Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Hg.: AG Ländliche Entwicklung, Universität Kassel.
- Hofstetter, M., Poppinga, O. (1994): Anmerkungen zur Studie von Dr. Hiltrud Nieberg: Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform. In: arbeitsergebnisse Heft 28, Hg.: AG Ländliche Entwicklung der Gesamthochschule Kassel. Universitätsverlag Kassel.
- Horn, R. (2003): Die Böden nehmen kein Wasser mehr auf. In: FAZ vom 15.12.2003 (Rubrik Politik). Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main.
- Kaske, M., Rehage, J., (2004): Hohe Milchleistung und Tiergesundheit - ein Widerspruch? In: Übersichten zur Tierernährung 32: 203-219. DLG-Verlags-GmbH, Frankfurt am Main.
- KATALYSE-Umweltgruppe Köln (1981): Chemie in Lebensmitteln. Hg.: KATALYSE-Umweltgruppe Köln.
- Kickuth, R. (1981): Toxikologische und ökotoxikologische Wirkungsebenen beim Pestizideinsatz in der Landwirtschaft. DNR-Symposium: Reform der Agrarpolitik, Bonn.
- Kirschke, D., Odening, M., Doluschitz, R., Fock, Th., Hagedorn, K., Rost, D., Witzke, H. von (1998): Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik – Aussichten für die Neuen Bundesländer. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel
- Kock, U. (2005): Neue BG-Beiträge ab 2006. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen Lippe Nr. 51 vom 22.12.2005. Landwirtschaftsverlag GmbH Münster.

- Koester, U., Tangermann, S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup.
- Köster, W., Severin, K., Möhring, D., Ziebell, H.- D. (1988): Stickstoff-, Phosphor- und Kaliumbilanzen landwirtschaftlich genutzter Böden in der Bundesrepublik Deutschland von 1950-1986. Hrsg. von der LUFA Hameln und der Landwirtschaftskammer Hannover
- Kuhlmann, D. (1998): Wie sollen die Prämien künftig verteilt werden? In: top agrar 1:28. Landwirtschaftsverlag GmbH Münster.
- LaFG (1989): Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft vom 12.07.1989 Bundesgesetzblatt BGBl I 1989. Hg.: Ausgabestelle Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin.
- Linckh, G., Sprich, H., Flaig, H., Mohr, H. (1997): Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft, Voraussetzungen, Möglichkeiten, Maßnahmen. Veröffentlichung der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Springer Verlag Berlin.
- Mansholt, S. (1991): Interview mit Fritz Vorholz. In: Die Zeit Nr. 30 vom 19.07.1991. Zeit GmbH, Hamburg.
- Nieberg, H. (1994): Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 428. Münster.
- Poppinga, O. (1988): Nicht Wissenschaft oder Politik, sondern Wissenschaft und Politik. In: Gödde, H., Voegelin, D. (Hg.): Für eine bäuerliche Landwirtschaft. Materialien zur Tagung in Bielefeld-Bethel vom 27. bis 30. Januar 1988. Schriftenreihe des Fachgebiets Stadtplanung/Landschaftsplanung;14, Gesamthochschule Kassel.
- Poppinga, O., Schmidt, G. (1989): Umweltwirkungen von kleinen und großen landwirtschaftlichen Betrieben. Zum Niveau der Kommunikation in den Agrarwissenschaften über ein kontroverses Thema. In: Neubert, S., Blumberg, M., Pauly, U. (Hg.): Kommunikation im Ökosystem. Ekopan Verlag, Witzenhausen.
- Poppinga, O. (1990): Statt wissenschaftlicher Diskussion „Schnellschüsse aus der Hüfte“. In: Wachstumslandwirtschaft und Umweltzerstörung, Band II:11-32. Hg.: Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft. ABL Bauernblatt Verlags-GmbH, Rheda-Wiedenbrück.
- Poppinga, O. (1992): Jahresrückblick. In: Kritischer Agrarbericht 1998 (und weitere Jahrgänge). Hg.: AgrarBündnis e.V., ABL Bauernblatt Verlags-GmbH, Rheda-Wiedenbrück.
- Poppinga, O. (2006) : Märkte, Kommunikation und Verteilungskämpfe: Eine erklärende Skizze der Wirkung von Transferzahlungen. In: Troßbach, W.; Hemann, W., Wolff, P. (Hg.): Kommunikation und Interdisziplinarität: Herausforderungen der Agrarwissenschaft. Journal of Agriculture and Rural Development in the Tropics and Subtropics 84:151-166. University Press Kassel.
- Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (1974): Umweltgutachten (ab 1974 wurde es jährlich publiziert). 1974 Kohlhammer Verlag Stuttgart, ab 1994 Metzler-Poeschel Verlag Stuttgart, 2004 Nomos Verlagsgesellschaft Baden- Baden.
- Reimer, W. (1991): EU-Reform 1992 – erste Einschätzung. In: Bauernstimme 09:9. ABL Bauernblattverlag Rheda Wiedenbrück.
- Rohmann, U., Sontheimer, H. (1985): Nitrat im Grundwasser. Ursachen, Bedeutung, Lösungswege. Engler-Bunte-Institut Universität Karlsruhe.
- Satzung der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft NRW (2005): Satzung der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft Nordrhein Westfalen in der Fassung des 4. Nachtrages vom 05.12.2005, Münster.
- Schulte-Wülmer (2005): Tagungsbericht. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen, Rheinland Pfalz 48. Landwirtschaftsverlag Hessen Friedrichsdorf.
- Statistisches Jahrbuch (1994): Statistisches Jahrbuch für die BRD (und weitere Jahrgänge). Hg.: Statistisches Bundesamt. Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- Statistisches Jahrbuch ELF (1997): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (und weitere Jahrgänge): Hg.: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), Bonn (später BMVEL).

- Statistischer Monatsbericht (2005): Statistischer Monatsbericht. Reihe: Daten – Analysen (und weitere Jahrgänge): Hg.: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), Bonn.
- Studiengruppe für Internationale Analysen (1991): Quantifizierung der Umweltleistungen der bäuerlichen Landwirtschaft in Bayern ohne Sonderleistungen für Arten-, Natur- und Wasserschutz. Hg.: Studiengruppe für Internationale Analysen an der Technischen Universität München, Lehrstuhl für Angewandte Landwirtschaftliche Betriebslehre Weihenstephan. Götz Verlag, Laxenburg.
- Tagungsbericht (2005a): Kürzungen im Agrarbereich. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe 06/2004. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Tagungsbericht (2005a): Vorsprung sichert Märkte. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe 37/2005. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Tagungsbericht (2005b): Probleme der Tiergesundheit. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe 49/2005. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Thaer, A.D. (1831): Grundzüge der rationellen Landwirtschaft, Band 1. Neue, unveränderte Ausgabe, Reimer, Berlin.
- Universität Hohenheim (1980): Ökologische Probleme in Agrarlandschaften. Hg.: Universität Hohenheim.
- Wageningen Memorandum (1991): A view on agriculture in the European Community. Skript vom 03.09.1991. Universität Wageningen.
- Wirthensohn, E. (1986): Dem Bauernhof noch eine Chance. Entwurf eines sozial und ökologisch ausgerichteten Existenzsicherungsprogramms. Hg.: Bund Naturschutz in Bayern e.V., Kempten.
- Wissenschaftlicher Beirat (1994): Agrarpolitik und Agrarstruktur – Auswirkungen der Agrarpolitik auf die landwirtschaftliche Betriebsgrößenstruktur und die räumliche Verteilung der Agrarproduktion in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Empfehlungen vom März 1994. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Wissenschaftlicher Beirat (1998a): Gutachten zur Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrarwirtschaft vom September 1998. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Wissenschaftlicher Beirat (1998b): Kurzstellungnahme zur Agenda 2000: Zukunftsweg der Agrarpolitik. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Wissenschaftlicher Beirat (2003): Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zu Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Wissenschaftlicher Beirat (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushaltes vom 25.11.2005. Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume“ beim BMELV. In: AGRA-EUROPE 50/05 vom 12.12.2005, Dokumentation. Agra Europe Presse- und Informationsdienst GmbH, Bonn.
- Zieger, P. (2005): Die Kunst, Kühe gesund zu erhalten: Nutzungsdauer aus tierärztlicher Sicht. In: Langlebige Kühe produzieren – 30.000 kg Lebensleistung realisieren. 9. Rinder-Gesundheitstag 2005, Universität Giessen. Landwirtschaftsverlag Hessen Friedrichsdorf.

5 Anlage 1

Selbstredend gibt es mehrere Darstellungen der Kommission zu ihren Reformplänen. Auch wenn sich darin Akzente verschoben haben, bleiben die grundlegenden Aussagen doch jeweils erhalten. Solche weiteren Darstellungen sind:

- Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Vorschläge der Kommission. Vorwort von Ray MacSharry, Reihe: Grünes Europa 2/91.⁸⁷
- Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaft. COM (91) 258.⁸⁸
Diese Veröffentlichung trägt den interessanten Aufdruck: „Euro Landwirtschaft. Sorgt für Notwendigkeiten, Natur und Nachbarn.“ (Dieser Slogan mag Pate gestanden haben für den von der Europäischen Bauernkoordination verbreiteten Leitsatz: „Wir wollen nicht mehr Hektar, wir wollen Nachbarn“).
- Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, vorgelegt am 12. März 1991, 91/C 82/06.⁸⁹

Zu den Vorschlägen der Kommission hat es eine intensive Debatte und Kritik gegeben. Besondere Beachtung fand die ablehnende Position Sicco Mansholts, war er doch selbst langjähriger Agrarkommissar. Mansholt forderte die Beibehaltung eines an den Produktionskosten rationeller Betriebe ausgerichteten inländischen Erzeugerpreisniveaus der EG; der Abbau von Überschüssen sollte erfolgen durch Flächenstilllegung und Quotenkürzungen.⁹⁰ Mansholt fand Unterstützung in dem sogenannten „Wageningen Memorandum“, das einen großen Unterstützungskreis bei europäischen Wissenschaftlern hatte.⁹¹

Zur Kritik an der Entkopplung der Erzeugerpreise von den Erzeugerkosten siehe insbesondere auch die entsprechenden Beiträge im Kritischen Agrarbericht, Hg.: Agrarbündnis (mehrere Jahrgänge).

Als großer Vorzug der Transformation der Landwirtschaft in den Bereich der Bewirtschaftung öffentlicher Güter ist anzusehen, dass gesellschaftliche Interessen potentiell leichter und unmittelbarer umgesetzt werden können. Als großer Nachteil ist hervorzuheben, dass die als Teil der Transformation anzusehende Preissenkungen die Erzeugnisse der Landwirtschaft wertlos erscheinen lassen. Das kulturhistorisch geprägte Wertverhältnis zwischen landwirtschaftlichen und gewerblichen Erzeugnissen wird erschüttert. Sinnkrisen sind die Folge; sie äußern sich beispielsweise bei Bestrebungen, statt Heizöl Getreide zu verbrennen.

⁸⁷ EU- Kommission 1991b.

⁸⁸ EU- Kommission 1991c.

⁸⁹ EU- Kommission 1991d.

⁹⁰ z. B. Mansholt 1991 (Interview mit Fritz Vorholz in: Die Zeit Nr. 30 vom 19.07 1991).

⁹¹ Siehe hierzu auch: A view on agriculture in the European Community. Manuskript vom 03.09.1991. Universität Wageningen.

Der Wissenschaftliche Beirat und sein Paradigma – agrarische Subventionspolitik im ökonomietheoretischen und wissenschaftssoziologischen Kontext

Gliederung

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Denkstile, Paradigmen und Paradigmenwechsel | 47 |
| 2 | Denkstile und Paradigmen in der aktuellen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats | 49 |
| 2.1 | Das neoklassische Paradigma sich selbst regulierender Märkte | 49 |
| 2.2 | Die neoliberale Auffassung der Trennung von Wirtschaft und Staat | 50 |
| 3 | Denkgebilde und Ökonomietheorien des neoklassischen Paradigmas sowie wesentliche Kritiklinien | 54 |
| 3.1 | Die zwei wesentlichen Denkgebilde „Homo Oeconomicus“ und „Wirtschaftsapparat“ – Ein Weltbild für die Mikro- und Makroebene | 55 |
| 3.2 | Theoretisches Fundament Gleichgewichtstheorie und Wohlfahrtstheorie – ein Funktionsmechanismus für die Mikro- und Makroebene | 65 |
| 4 | Zum umgesetzten neoklassischen Paradigma in der Stellungnahme – eine rekonstruktive Fehlstellenanalyse | 71 |
| 4.1 | Subventionen als Einkommenszahlungen? – Zur Doppelrolle des Landwirts als Produzent und „Haushalt“ | 74 |
| 4.2 | Subventionen subventionieren? – Zur Bevorteilungsspirale in der „Unterstützungspolitik“ | 76 |
| 4.3 | Subventionen für Landwirte? – Zu Unternehmenskonstellationen im Agrarbereich | 77 |
| 4.4 | Subventionen und Auflagen – Zur Landwirtschaft als Gewährleisterin öffentlicher Güter und Interessen | 80 |
| 4.5 | Subventionen und Quoten – Zur Kreierung von Werten aus Rechten | 83 |
| 4.6 | Subventionen und Dirigismus – Zur fehlenden Trennung von Markt und Staat in der Landwirtschaft | 84 |
| 5 | Installiertes neoklassisches Paradigma? – Das Kongruenzphänomen in der deutschen Agrarökonomie | 88 |
| 5.1 | Theoretische Ebene: Agrarökonomische Lehre im Lehrbuch für Agrarpolitik | 88 |
| 5.2 | Institutionelle Ebene: Die Universitäten lehren Agrarpolitik als Agrarökonomie oder umgekehrt | 89 |
| 5.3 | Personelle Ebene: 2001 waren die Wissenschaftler im Beirat fast ausschließlich Agrarökonomien | 90 |
| 6 | Zusammenfassung | 95 |
| 7 | Quellenverzeichnis | 97 |

1 Denkstile, Paradigmen und Paradigmenwechsel

Um analysieren zu können, in welchem ökonomietheoretischen Kontext die vom Wissenschaftlichen Beirat vertretenen Auffassungen in seiner Stellungnahme zum Agrarhaushalt¹ stehen und welche wissenschaftssoziologischen Erklärungen es dafür gibt, muss vorab geklärt werden, worauf hier fokussiert wird.

Deshalb wird hier einführend als erstes auf die jüngeren wissenschaftstheoretischen und -soziologischen Debatten sowie Ansätze Bezug genommen, in denen es im Kern um die Frage nach Theorien und Paradigmen sowie ihrer Etablierung/Ablösung geht.

Theorien sind nach allgemeinem Verständnis wissenschaftliche Lehren zur einheitlichen Erklärung eines Phänomenbereiches.² Was aber sind wissenschaftliche Lehren bzw. wann sind Lehren wissenschaftlich?

Hinter dieser Frage verbirgt sich nicht nur ein definitorisches Problem, sondern im Kern die Auseinandersetzung darum, ob es überhaupt eine Tatsachenwissenschaft, eine „positive Wissenschaft“ gibt (im Sinne einer Wissenschaft, in der nur durch Erfahrung beweisbare Tatsachen als wissenschaftlich gelten).

In kritischer Auseinandersetzung mit diesem „Positivismus“³ wurde die erkenntnistheoretische Position bezogen, dass der Zugang zu einer denkunabhängigen Realität weder auf empirischem noch rationalem Wege möglich sei, da jede empirische Beobachtung selektiv und jedes rationale Denken theoriegetränkt sei. Deshalb wurde die Sicherung von Theorien durch Falsifikation gefordert (Widerlegung durch empirische Beobachtung) und ebenso wurde gefolgert, dass Theorien letztendlich nur als relativ „gefes-tigt“ gelten können.⁴

Aber auch aus dieser Sicht war unberücksichtigt geblieben, dass es nicht reicht, mit einer „Falsifikations“-Brille auf Tatsachen zu blicken, sondern dass dem Umstand entsprochen werden muss, das Denken selbst als eine eigene soziale Wirklichkeit aufzufassen. Gegen den „methodologischen Falsifikationismus“ wurden dabei zwei Einwände eingebracht:

- a) Logisch ist nicht erklärbar, wie Basisaussagen zu empirischen Beobachtungen trennscharf von Theorieaussagen unterschieden werden können.
- b) Wissenschaftshistorisch erfolgte der wissenschaftliche Wandel nachweislich nicht durch falsifikationistische Wissenschaftspraxis, sondern durch zyklische Entwicklungen, in denen sich unter konkurrierenden Paradigmen eines zur Normalwissenschaft aufschwingt und so lange gilt, bis es (z.B. aufgrund von Zweifeln und Widersprüchen) von einem neuen abgelöst wird.

Dieser wissenschaftshistorische Ansatz, der von Ludwik Fleck zur Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache⁵ und weiterführend von Thomas Samuel Kuhn zu Paradigmenwechseln⁶ entwickelt wurde, hat drei entscheidende Konsequenzen:

Erstens integriert er die Erkenntnis, dass es wertfreie Wissenschaft letztendlich nicht geben kann, da Wissen nur unter der Bedingung inhaltlich bestimmter Vorannahmen über den Gegenstand möglich ist.⁷

¹ Wissenschaftlicher Beirat 2005.

² dtv-Lexikon 1995:174.

³ Ein grundsätzlicher Bezug besteht hier zum Wertfreiheitspostulat von Weber, das er in „Wissenschaft als Beruf“ aufstellte - Weber 1995:28.

⁴ Popper 1994:42ff.

⁵ So das gleichnamige Buch von Ludwik Fleck 1980 (Erstdruck 1935).

⁶ Thomas Samuel Kuhn: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen – Kuhn 1976, auch: Kuhn 1977.

⁷ Zusammenfassend und insbesondere auch zur hier nicht ausgeführten Sprachlichkeit von Wissenschaft in: Männel 2002, vor allem 114ff. Ebenfalls nicht behandelt werden kann hier der Beitrag weiterer Vertreter dieser Richtung (z. B. die von Feyerabend) oder die weiterer Soziologen, z.B. Bordieu: Homo academicus - Bordieu 1988.

Zweitens wird darüber hinaus der methodische Individualismus verlassen: Wissenschaftliche Theorien sind letztendlich Produkte eines Denkkollektives, welches einen bestimmten Denkstil innehat und davon geprägt entsprechende Paradigmen vertritt. Diese Auffassung – als Absage an die individualistische Erkenntnistheorie, bei der ein genialer Innovator Träger des Neuen ist – entspricht gleichzeitig der epistemologischen Erkenntnis, dass Wissen nie an sich, sondern immer nur mit Bezug und daher letztendlich nur als kollektives Gut möglich ist.

Denkstil bezeichnet nach Fleck die „denkmäßigen Voraussetzungen, auf denen ein Denkkollektiv sein Wissensgebäude aufbaut.“⁸

Geprägt von einem bestimmten Denkstil werden durch die Erkenntnisarbeit Paradigmen hervorgebracht, welche in einer bestimmten Denkstilepoche gelten. Paradigmen werden von Kuhn definiert als:

„... allgemein anerkannte wissenschaftliche Leistungen, die für eine gewisse Zeit einer Gemeinschaft von Fachleuten maßgebende Probleme und Lösungen liefern.“⁹

Die Begriffe „Denkstile“ und „Paradigmen“ signalisieren eine nur noch relative Beständigkeit. Diese wird erzeugt, indem ein „Denkkollektiv“ bzw. eine „wissenschaftliche Gemeinschaft“¹⁰, welche in Grundannahmen („darüber, wie die Welt beschaffen ist“¹¹) übereinstimmt, durch stetige Weiterentwicklung und auch Verteidigung der Grundannahmen diese Beständigkeit wahrt und erhöht. Dieser Prozess kann erschüttert werden, z.B. dann, wenn neue Erscheinungen nicht mehr in Einklang zu bringen sind mit den bestehenden Theoriegebäuden und dadurch bewusst Krisen entstehen.¹² Aber auch dann müssen diese Neuerungen erst in der Wissenssphäre als Paradigmenwechsel durchgesetzt werden.

Drittens entsteht somit – neben diesem Verständnis von Wissenschaft als nicht wertfreier Erkenntnisprozess und der Absage an eine individualistische Erkenntnistheorie – ein neues Verständnis zur Entwicklung von Wissenschaft als nichtkumulativer, sondern eher zyklischer Prozess.

Aus den jüngeren Debatten zur Frage der Wissenschaftlichkeit und Erkenntnisfähigkeit sowie dem wissenschaftssoziologischen Ansatz zur Entstehung von wissenschaftlichen Theorien und Paradigmen sind daraus drei Konsequenzen ableitbar, die in Bezug auf die nachstehenden Ausführungen relevant sind:

1. Die Erkenntnis, dass jegliches Wissen nur unter bestimmten Vorannahmen möglich ist, bedeutet zugleich die Absage an die Auffassung, Wissenschaftlichkeit oder Theorien seien gleichzusetzen mit „objektiv“, „wertfrei“, „nicht normativ“ usw. – In eine „objektive“ (weil angeblich wertfreie) Ökonomie und eine „normative“ Ökonomie wird aber bis heute in vielen ökonomischen und vor allem agrarökonomischen einschlägigen Lehrbüchern unterschieden.¹³

⁸ Fleck 1980:XXV oder Fleck 1983:19.

⁹ Kuhn 1976:10. Im Fremdwörterlexikon heißt es allgemeiner: „Denkmuster, welche das wissenschaftliche Weltbild betreffen“ – in: Fremdwörterbuch 2005:571.

¹⁰ Fleck verwendet den ersten Begriff, Kuhn den zweiten.

¹¹ Kuhn 1976:20.

¹² Es reicht also nicht, dass alternative Erklärungen zu bestehenden vorliegen, wie das Beispiel der kopernikanischen Wende zeigt: Aristarchos hatte zwar schon im dritten Jahrhundert vor Christi das heliozentrische Weltbild entwickelt, aber erst die Arbeiten von Kopernikus in einer Zeit, in der mit dem geozentrischen Weltbild bestimmte Erscheinungen nicht mehr erklärt werden konnten, der Druck in Bezug auf eine Kalenderreform bestand und die Kritik an aristotelischen Anschauungen weiter entwickelt war, führten zur Ablösung des geozentrischen Weltbildes – siehe hierzu z.B. Heath 1981. Gestört wird der normale kumulative Verlauf der Wissenschaft nach Heinz v. Foerster auch dann, wenn mit bestehenden Theorien keine Antworten mehr gefunden werden: „Immer wieder kann man zeigen, dass ein Paradigma, wenn es zur Perfektion gereift ist, plötzlich "kippt" und von der Bühne verschwindet.“ – von Foerster et al. 1997:178.

¹³ siehe dazu ausführlicher Abschnitt 3.2. (Wohlfahrtsökonomik), 4.6. und 5.1.

2. Aus der Erklärung, dass Wissens- und Theorienentwicklung nicht nur kumulativ verlaufen, ergibt sich die logische Konsequenz, dass bei dieser nichtkumulativen Geschichtsauffassung Anschauungen, Auffassungen bzw. Theoriegebäude vorliegen, die einmal gültig waren und nun nicht mehr gültig sind. Daraus ergibt sich für die wissenschaftliche Geschichtsschreibung und darüber hinaus, dass nicht mehr gültige Anschauungen nicht prinzipiell einfach als „unwissenschaftlich“, Mythen, Irrtümer usw. erklärt werden können bzw. umgekehrt, dass heutige Paradigmen nicht quasiautomatisch als „objektiv“, „wissenschaftlich“ und uneingeschränkt gelten, nur weil sie derzeit herrschen. Letzteres aber vermittelt die heutige „moderne Ökonomie“.
3. Paradigmen und Theorien werden nicht einfach abgelöst, wenn sich neue Theorien und Paradigmen als erklärungs wirksamer, widerspruchsfreier, komplementärer usw. mit anderen Theorien erweisen. Denn Paradigmen und Theorien werden von Gemeinschaften von Fachleuten (Kuhn)/Denkkollektiven (Fleck) nicht nur entwickelt und vertreten, sondern auch weiter publiziert und verteidigt. Entsprechende gesellschaftliche Einflüsse werden dazu geltend gemacht, es werden Institutionen entwickelt, Machtpositionen auf- und ausgebaut usw. Abgrenzungs- und Ausgrenzungsprozesse gehören zur Wissenschaft als Sozialstruktur ebenso wie Etablierungs- und Verfestigungsprozesse.

Vor diesem Hintergrund – dass Wissenschaftlichkeit nicht gleichbedeutend ist mit „wertfrei“ oder „objektiv“, dass die Gültigkeit von Theorien kein Selbstverständnis ist, und dass die Gültigkeit von Paradigmen und Theorien nicht unwesentlich vom Engagement und Etablierungsgrad der Theorievertreter abhängt und diese an der Gestaltung der sozialen Wirklichkeit teilnehmen – werden nachfolgend:

1. die Paradigmen und Positionen analysiert, welche in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats vom 25. November 2005 vertreten werden,
2. die Bedeutung dieser für die Subventionspolitik analysiert und
3. nach der Verankerung dieser Paradigmen in den Strukturen der deutschen Agrarökonomie gefragt.

2 Denkstile und Paradigmen in der aktuellen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats

Paradigmen wurden in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats weder dargelegt noch vordergründig vertreten. Auch auf wissenschaftliche Theorien und ordnungspolitische Fragen wurde nicht explizit Bezug genommen, obwohl in der Stellungnahme angedeutet wird, dass es Zusammenhänge zwischen diesen und der zentralen Fragestellung nach den agrarischen Subventionen gibt. Daher mussten die wesentlichen Theorien, die entsprechenden Paradigmen und der Denkstil, der mit diesen Paradigmen verbunden ist, erst analytisch aus der Stellungnahme herausgearbeitet werden.

Da es in der Stellungnahme als auch im vorliegenden Beitrag letztendlich um die zentrale Frage geht, welche Stellung der Wissenschaftliche Beirat zu der Frage der Ausgestaltung der aktuellen und zukünftigen agrarischen Subventionszahlungen der EU bezieht, war diese Positionierung letztendlich maßgeblich bei der Entscheidung, welche Paradigmen dazu die wesentlichen sind.

2.1 Das neoklassische Paradigma sich selbst regulierender Märkte

Unter dem Punkt „3.1. Langfristige Perspektive“, in dem die Weichenstellungen der Agrarreformen seit 1992 grundsätzlich begrüßt werden, findet man folgende Ausführung:

„Um die Debatte richtig einordnen zu können, sei zunächst daran erinnert, dass die Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik seit 1992 zu einer grundlegenden Veränderung der Struktur der Agrarausgaben geführt haben. Die ursprünglich im Vordergrund stehenden Ausgaben für Marktordnungen (Preisstützung, Lagerhaltung, Exportsubventionen etc.) gingen stark zurück, und im Gegenzug wurden Direktzahlungen an die Landwirte eingeführt, die im Laufe der Zeit deutlich anstiegen. Diese Reformen werden vom

*Beirat grundsätzlich begrüßt, weil sie die Allokations- und Transfereffizienz der hier eingesetzten Steuermittel deutlich verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig gestärkt haben“.*¹⁴

Hinter der kurzen Ausführung im letzten Satz steht das neoklassische Paradigma¹⁵ sich selbst regulierender Märkte. Diese Selbstregulation soll aufgrund der Preissignale, die durch den Güter- und Dienstleistungsaustausch entstehen, erfolgen. Da in der Neoklassik von individuellen Handlungen rational entscheidender Individuen ausgegangen wird, kann die Allokations- und Transfereffizienz als auch Wettbewerbsfähigkeit der so funktionierenden Märkte als den Märkten inhärent angesehen werden. Sich selbst regulierende Märkte werden nach dieser Modellvorstellung – wenn kein Einfluss von außen vorliegt – auch als vollkommene Märkte bezeichnet. Dann sei die höchste Allokationseffizienz erreichbar, während in unvollkommenen Märkten sowohl die Allokation als auch der Wettbewerb behindert würden.

In den jüngeren einschlägigen ökonomischen¹⁶ als auch agrarökonomischen¹⁷ Lehrbüchern wird fast ausschließlich dieses Paradigma vertreten, welches in einem aktuelleren Statement wie folgt zusammengefasst wird:

*„Den Ausgangspunkt vieler ökonomischer und wirtschaftspolitischer Überlegungen bildet das „Modell der vollständigen Konkurrenz“. Mit Hilfe dieses Modells kann gezeigt werden, dass Märkte eine effiziente Ressourcenallokation herbeiführen – sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Da Allokationseffizienz unter Ökonomen gemeinhin als „das“ anzustrebende Ziel gilt, kennzeichnet das Modell der vollständigen Konkurrenz gewissermaßen einen ökonomischen Idealzustand.“*¹⁸

In diesem Rahmen des Modells eines ökonomischen Idealzustandes zu denken ist das wesentliche Paradigma in der Stellungnahme: Agrarische Probleme werden dann nur innerhalb dieses neoklassischen Weltbildes gesehen, angegangen und beantwortet, Hypothesen innerhalb dieses Denkstils aufgestellt, Theorien innerhalb dieses Paradigmas weiter entwickelt oder verfeinert.

Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Beantwortung agrarökonomischer Fragen, sondern ebenso für ordnungspolitische Anschauungen. In der Stellungnahme ist eine dieser ordnungspolitischen Anschauungen wesentlich und wird daher hier vorgestellt, bevor auf die ökonomischen Theorien eingegangen wird, welche sich mit dem neoklassischen Paradigma und auch der ordnungspolitischen Anschauung verbinden.

2.2 Die neoliberale Auffassung der Trennung von Wirtschaft und Staat

2.2.1 Neoliberale Auffassungen in der Stellungnahme

In der Stellungnahme wird vom Wissenschaftlichen Beirat ausdrücklich betont, dass er sich bei seinen Empfehlungen zu künftigen Direktzahlungen „von langfristigen ordnungspolitischen Erwägungen leiten

¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat 2005:4.

¹⁵ Hier wird der Ansicht gefolgt, das neoklassische Gedankengut als Paradigma zu bezeichnen (z.B. Novy 2006) und nicht als Theorie (z.B. Neumann 1994) – 1. Dies deshalb, weil der Begriff „neoklassische Theorie“ nach logisch-positivistischem Verständnis suggeriert, dass es sich dabei um durch Verifikation gefestigte Auffassungen aus Beobachtungen bzw. logisch aus Beobachtungsaussagen gewonnene Erkenntnisse handelt anstatt um eine in erster Linie formulierte Modellsicht, deren Ausgangsannahmen weder theoretisch konsistent noch praktisch erfüllbar sind (siehe dazu den Abschnitt 3 dieses Beitrags), 2. weil es eine neoklassische Theorie in dem Sinne gar nicht gibt, sondern nur ein ganzes Sammelsurium an Ansätzen, die zusammen das neoklassische Paradigma oder das „neoklassische Konzept“ bilden - Woll 1993:281.

¹⁶ Z.B.: Woll 1993:73ff., Fees 1997:741-742, Samuelson/Nordhaus 1998:176, Stobbe 1991:546-547, Lancaster 1981:325ff.,

¹⁷ Z.B.: Kuhlmann 2003:388ff., Henrichsmeyer/Witzke 1994:132ff.

¹⁸ Mühlenkamp 2002:65.

lässt.¹⁹ Worin diese langfristigen ordnungspolitischen Erwägungen aber bestehen, wird im Zuge dieser Erklärung und auch nicht an anderer Stelle in der Stellungnahme explizit ausgeführt.

Daher bleibt nur, diese „ordnungspolitischen Erwägungen“ anhand entsprechender Ausführungen herauszukristallisieren. Den entscheidenden Gedankengang findet man in der Stellungnahme (so wie schon zum neoklassischen Paradigma) wieder unter dem Punkt „3.1. Langfristige Perspektive (...)“. Im wesentlichen geht es um die Frage, ob in einer zukünftigen EU-Agrarpolitik überhaupt einkommens- und verteilungspolitische Ziele verfolgt werden sollen.

In einem ersten Schritt wird dazu festgestellt, dass die Agrarpolitik der 70er und 80er Jahre ungerechte Verteilungswirkungen generiert habe, welche mit den Subventionen ab 1992 als auch mit den Direktzahlungen ab 2004 fortgeführt wurden:

„Die klassische Agrarpolitik der 70er und 80er Jahre, die durch unterschiedlich hohe Preisstützungen für die verschiedenen Zweige der EU-Landwirtschaft gekennzeichnet war, hat diese Verteilungswirkungen generiert. Die Reformschritte seit 1992 haben die Preisstützung zurückgeführt, den betroffenen Betrieben aber zum Ausgleich für den Preisbruch Direktzahlungen gewährt. An der regionalen Verteilungswirkung der EU-Agrarpolitik hat sich somit im Grundsatz wenig geändert. (...) und mit der Einführung der Direktzahlungen wurden diese Verteilungseffekte, wenn auch mehr oder weniger stark modifiziert, fortgeführt.“²⁰

Nach einer dann folgenden Argumentation, dass diese Verteilungswirkungen durch eine Umprofilierung der Direktbeihilfen nicht aufgehoben werden könnten,²¹ wird dann geschlussfolgert:

„Alle Versuche, an den verteilungspolitischen Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Systems der Direktzahlungen herumzukurieren, führen nicht zu einem nachhaltigen überzeugenden Ergebnis, dass mit gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen kompatibel ist. (...) Die Politik sollte sich deshalb der Grundsatzfrage zuwenden, ob es überhaupt sinnvoll ist, langfristig eine sektoral ausgerichtete Einkommenspolitik auf EU-Ebene betreiben zu wollen. Nach Auffassung des Beirats ist diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Einkommenspolitisch begründete Maßnahmen sollten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip besser in der nationalen Steuer- und Sozialpolitik angesiedelt werden als auf EU-Ebene.“²²

Aus dieser Positionierung heraus – dass die agrarische Einkommenspolitik kategorisch von der EU-Agrarpolitik zu trennen ist – wird dann abschließend vorgeschlagen:

„Für die Zeit nach 2013 empfiehlt der Beirat, die Direktzahlungen rasch (ggf. bis auf einen Grundsockel) ab- und die 2. Säule der Agrarpolitik auszubauen.“²³

Die Konsequenz, die hinter dieser Forderung steht (die EU-Agrarpolitik soll zukünftig ohne einkommenspolitische Zielsetzungen betrieben werden), bedeutet letztendlich, dass der Staat fiskalisch nicht mehr auf der Ebene der EU-Agrarpolitik gestaltend eingreifen soll, sondern nur noch auf der Ebene der Sozial- und Steuerpolitik. Diese Positionierung entspricht der neoliberalen Auffassung der Trennung von Wirtschaft und Staat:

„Es handelt sich um die Vorstellung, dass ein freies Spiel der Marktkräfte, sekundiert von einem „Gewährleistungsstaat“, den gesellschaftlichen Fortschritt am besten fördere.“²⁴

¹⁹ Wissenschaftlicher Beirat 2005:8.

²⁰ Wissenschaftlicher Beirat 2005:4.

²¹ Siehe dazu ausführlich im Beitrag von Poppinga in diesem Heft.

²² Wissenschaftlicher Beirat 2005:6.

²³ ebd.: 2005:12.

²⁴ Eberle/Imhof 2005:1.

Gleichzeitig ist diese Auffassung komplementär dem neoklassischen Paradigma sich selbst regulierender Märkte.

Da diese Auffassung bewusst etabliert wurde, soll nachstehend darauf eingegangen werden, woher diese Auffassung als politische Auffassung²⁵ kommt und wie sie etabliert ist:

2.2.2 Neoliberalismus als organisierte Denkrichtung

Neoliberalismus bezeichnet heute eine politische Denkrichtung, die sich einst auf den **Liberalismus** bezieht, der sich im Zuge der Aufklärung als politische Gegenbewegung zum Absolutismus des 17. und 18. Jahrhunderts verstand. Mit Liberalismus verbanden sich die Grundforderungen nach Freiheit und Demokratie. Im ökonomischen Verständnis dazu wurde Adam Smith als erster wichtiger liberaler Ökonom angesehen, da er mit seiner Vorstellung „*wie von unsichtbarer Hand*“²⁶ die ordnungspolitische Idee der Selbstregulierung der Märkte postulierte. Dieses neoklassische Paradigma, welches mit der liberalen **Laissez faire**-Politik seine konsequenteste Ausprägung erfuhr, geriet aber mit der Weltwirtschaftskrise in Misskredit und wurde von der keynesianischen Auffassung abgelöst, nach der staatliche Einmischung nicht nur als förderlich, sondern auch als notwendig angesehen wurde (welche Keynes in seiner „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ 1936 ökonomisch begründete).²⁷

In Reaktion darauf gab es Entwicklungen, von denen zwei im Zusammenhang dieses Beitrages näher beschrieben werden sollen:

Ordoliberalismus

1939 wurde auf der so genannten Genfer Konferenz durch liberale Ökonomen wie Walter Eucken, Friedrich Hayek und Wilhelm Röpke in Anknüpfung an den klassischen Liberalismus eine neue liberale Richtung begründet. Nach dieser muss Wettbewerb in einem staatlichen Rahmen gesichert werden. Dies ist u.a. aufgrund der Vermachtungstendenzen auf den Märkten (Monopolbildung) oder aufgrund von Marktungleichgewichten, die bei hohen Gewinnspannen von Unternehmern entstehen, notwendig. Notwendig dafür sind neben „*konstituierenden*“ Prinzipien auch „*regulierende*“ Prinzipien.²⁸ Aufgrund der Betonung der Bedeutung dieser umfassenden staatlichen Rahmenordnung des Wirtschaftsprozesses wird diese liberale Richtung auch **Ordoliberalismus** genannt. Dieser war nach dem zweiten Weltkrieg unter dem deutschen Bundeswirtschaftsminister und späteren Bundeskanzler Ludwig Erhard das theoretische Fundament der deutschen **sozialen Marktwirtschaft**.

Autoritärer Liberalismus

Ebenfalls in den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde Friedrich August Hayek, der bei dem überzeugten Liberalen Ludwig von Mises in Wien studierte, zum deklarierten Gegenspieler von John Maynard

²⁵ Damit verbundene ökonomietheoretische Widersprüche sind hier noch nicht angesprochen. Dazu siehe näher in den Abschnitten 3.1. (zur Nützlichkeit) und 4.6. (zur Trennung von Staat und Markt).

²⁶ Der Wortlaut dieser oft zitierten Formulierung steht im Kontext der Ansicht des Moralphilosophen Smith, dass der Einzelne zwar nur nach seinem persönlichen Gewinn strebt, aber indem er das tut, das Wohl der Gesellschaft mehrt: „*Wenn er es vorzieht, die nationale Wirtschaft statt die ausländische zu unterstützen, denkt er eigentlich nur an die eigene Sicherheit und wenn er dadurch die Erwerbstätigkeit so fördert, dass ihr Ertrag den höchsten Wert erzielen kann, strebt er lediglich nach eigenem Gewinn. Und er wird in diesem wie auch in vielen anderen Fällen von einer unsichtbaren Hand geleitet, um einen Zweck zu fördern, den zu erfüllen er in keiner Weise beabsichtigt hat.*“ – Smith 1996:371.

²⁷ Keynes lehnte ab, dass aus dem Axiom „*es ist unbestreitbar, dass die Summe des Vermögenszuwachses der Einzelnen genau gleich dem gesamten Reinvermögenszuwachs des Gemeinwesens sein muss*“ folgt, „*dass die gesamten Erzeugungskosten, unmittelbar oder mittelbar, wieder ausgegeben werden müssen, um diese Erzeugnisse zu kaufen*“, da man in „*gegenwärtigen*“ und „*zukünftigen Verbrauch*“ unterscheiden muss – Keynes 1952:16-18. Aus dieser Feststellung heraus entwickelt Keynes eine eigene Nachfragetheorie und dabei u.a. eine eigene Zinstheorie sowie die Ansicht zur Notwendigkeit, dass der Staat in den Wirtschaftsprozess lenkend eingreifen muss.

²⁸ Eucken 1990:254ff.

Keynes sowie zu einem Hauptkritiker sozialistischer Strömungen.²⁹ 1947 lud er (am Fuße des Mont Pèlerin in der Schweiz) 36 namhafte liberale Wirtschaftswissenschaftler, Philosophen, Historiker und Politiker ein und die „**Mont Pèlerin Gesellschaft**“ wurde gegründet. Mit ihr entstand nicht nur ein Austauschforum, sondern Hayek entwickelte auch die Idee von **Think Tanks** (Denkfabriken).³⁰ Unter anderem auch unter deren entscheidendem Einfluss sowie dem von Hayek selbst formierte sich so der **autoritäre Liberalismus**.³¹

Theoretisch begründet wird dieser durch den Hayek'schen Wirtschaftsliberalismus als evolutionstheoretische Sozialphilosophie, nach der der Erhalt einer vermeintlich „natürlichen Ordnung“ oberste Priorität hat.

Erstmals direkt praktisch relevant wurde der autoritäre Liberalismus durch seinen Einzug in die Politik 1973 in Chile, als nach dem Sturz Allendes der Diktator Pinochet an die Macht kam. Unter der wirtschaftspolitischen Beratung Milton Friedmans wurde in Chile autoritär-liberale Wirtschaftspolitik umgesetzt. Mit dem Machtantritt von Ronald Reagan und dem von Margaret Thatcher wurde dieser Liberalismus endgültig umfangreich wirksam. Das Think Tank Adam-Smith-Institut sorgte dabei für die wissenschaftliche Absicherung der Thatcher-Politik, während in den USA die Heritage-Stiftung zur Denkfabrik der Reagan-Ära wurde.

Mit Neoliberalismus verbinden sich auch nicht nur neoklassische Theorien: Milton Friedman, ebenfalls Gründungsmitglied der Mont Pèlerin Gesellschaft, wurde in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts zum Vorreiter der so genannten „**Chicagoer Schule**“³², die als Begründerin des **Monetarismus** gilt. Nach monetaristischer Auffassung ist stabiles Wirtschaftswachstum und Preisstabilität nur durch eine stetig wachsende Geldmenge erreichbar. Deshalb sollen die Zentralbanken primär für die Steuerung der Geldmenge verantwortlich sein und weitere geldpolitische Instrumente, z.B. die Beeinflussung der Zinssätze, seien dagegen zu verwerfen, ebenso der (keynesianische) wirtschaftspolitisch intervenierende Staat.

Friedman, der 1976 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhielt, wurde aber vor allem durch seine neoliberalen politischen Abhandlungen bekannt.³³

²⁹ Siehe dazu F. A. von Hayek: Der Weg zur Knechtschaft 1944 – von Hayek 2003.

³⁰ Auf Hayeks Anregung gründeten der Ökonom Anthony Fisher 1955 u. a. das britische Institute of Economic Affairs (IEA) in London, das Fraser Institute in Kanada, das International Center of Economic Policy Studies in New York, das Pacific Institute for Public Policy in San Francisco, das Center of Independent Studies in Australien, die Heritage Foundation 1973 in Washington und die Atlas Economic Research Foundation 1981. Think Tanks gelten heute als organisierte und einflussreiche „Denkfabriken“ sowie Institute mit dem Ziel der Verbreitung und Durchsetzung neoliberalen Gedankenguts – dazu: Domhoff/Doy 1987. Im 1974 gegründeten Think Tank (Centre for Policy Studies) war Margaret Thatcher Leiterin, die 1979 erste Premierministerin Großbritanniens wurde. Neue politische Think Tanks sind zum Beispiel das Progressive Policy Institute, welches unter Clinton aufgebaut wurde. – Zur politischen Bedeutung der amerikanischen Think Tanks: Fischer 1996.

³¹ Da im autoritären Liberalismus wirtschaftliche Freiheit als notwendige Voraussetzung für politische Freiheit betrachtet wird, würde die autoritäre Durchsetzung dieser Ideen dem spezifischen Freiheitskonzept auch nicht entgegen stehen. Zu einer umfassenden Kritik dazu siehe: Brodbeck 2001:49ff.

³² 1956 schloss die Universidad Católica in Santiago ein Austauschabkommen mit der School of Economics der Universität von Chicago ab. Die Teilnehmer dieses Programms wurden als „Chicago Boys“ bekannt. Aus ihnen rekrutierten sich zahlreiche einflussreiche Protagonisten der neoliberalen Reformen Chiles, bei denen monetaristische Politik unter autoritärer Regierung umgesetzt wurde (z.B. Alvaro Bardón: Wirtschaftsminister 1982 – 1983, Robert Kelly: Wirtschaftsminister 1978 – 1979, Hernán Büchi: Wirtschaftsminister 1979 – 1980 und Finanzminister 1985 – 1989) Lexikon Enzyklopädie & Wissen – 2006.

³³ In „Capitalism and Freedom“ tritt er für den Kapitalismus ein, der nicht nur das beste Wirtschaftssystem darstelle, sondern auch den am besten geeigneten Rahmen für individuelle Selbstverwirklichung. Dabei plädierte er u.a. für die Abschaffung geregelter Mindestlöhne, die Streichung von Subventionen (z.B. im Agrar- und Wohnungssektor), die Privatisierung der Sozialversicherung, die Aufhebung von Importrestriktionen usw., aber auch für Bildungsgutscheine für alle und eine negative Einkommenssteuer für Familien unterhalb der Armutsgrenze. – Friedman/Friedman 1962.

Neoliberalismus aktuell

Für den Neoliberalismus aktueller Ausprägungen gibt es differierende Beschreibungen. Auf die ordnungspolitische Grundfrage bezogen, welches Verständnis zum Markt und dem Verhältnis Markt und Staat besteht, ist der heutige Neoliberalismus eher dem letzteren, dem autoritären Liberalismus zuzuordnen. Denn die regulierenden Aufgaben des Staates (des Ordoliberalismus) sind im heute vertretenen neoliberalistischen Gedankengut nicht mehr vorgesehen. Die wirtschaftliche Trennung von Staat und Markt ist Programm. Damit entspricht der heutige Neoliberalismus auch nicht mehr dem Prinzip der „Sozialen Marktwirtschaft“, wie sie Eucken verstanden hatte. Aber der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ erfuhr im Zuge der Entstehung und Ausprägung des heutigen Neoliberalismus auch einen Wandel: Nach aktuellem Verständnis steht „sozial“ für die staatliche Pflicht als „Gewährleistungsstaat“.

Dieser Denkwandel ist derzeit in der gesamten Gesellschaft zu spüren. Die Überzeugung, dass Märkte dann am besten funktionieren, wenn man sie möglichst wenig steuert, entspricht zusätzlich der aktuellen neoklassischen Ausprägung, dass die Wirtschaft gegenüber all den anderen Bereichen der Gesellschaft die Vormachtstellung hat, da hier „objektive ökonomische Gesetze“ wirken würden. Umsetzungsstrategien dieser Einstellung sind zum Beispiel die Privatisierungen staatlicher Unternehmen oder die Drosselung branchenspezifischer, fiskalischer Maßnahmen (Subventionen).

Umgekehrt ist eine Tendenz der Verökonomisierung der Gesellschaft zu verzeichnen, die aus neoklassischer Sicht nur gut geheißsen werden kann: Schließlich würde so (aufgrund von höherer Allokationseffizienz) in diesem Prozess wiederum die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht.

Im Agrarbereich und hier vor allem in der deutschen wissenschaftlichen Agrarökonomie sind die neoliberalen Auffassungen und neoklassischen Theoriegebäude besonders ausgeprägt (siehe dazu Abschnitt vier und vor allem fünf). Was „Wohlfahrt“, „Allokationseffizienz“ usw. bedeuten, auf welche Denkansätze und Theorien man sich dabei beruft, soll daher nachstehend näher vorgestellt werden.

3 Denkgebilde und Ökonomietheorien des neoklassischen Paradigmas sowie wesentliche Kritiklinien

Im Rahmen dieses Beitrages können nur die hier wesentlichen Kernaussagen, modelltheoretischen Annahmen und einige hauptsächliche Kritiklinien der relevanten Ökonomietheorien wiedergegeben werden. Auch umfassende und detaillierte ökonomietheoretische Ausführungen sind im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich.

Dies leisten etablierte Standardwerke.³⁴ In diesen können sich aber ökonomietheoretische Kernaussagen eklatant unterscheiden. Da hier mit einer dieser Aussagen die hauptsächliche Unterscheidung ökonomietheoretischer Denkgebäude verbunden ist, sei diese kurz wiedergegeben:

Dogmengeschichtlich wird eine wesentliche Unterscheidung vorgenommen: in die klassische und die neoklassische Ökonomie. Der Begriff „Neoklassik“ suggeriert dabei, dass Neoklassik unter Beibehaltung der grundsätzlichen Annahmen der „Klassik“ eine „Neuaufgabe“ dieser sei. Diese verkürzte Darstellung wird z.B. im Standardwerk von Samuelson/ Nordhaus auch genau so gelehrt.³⁵ Dabei wird die prinzipielle Auffassung von Wirtschaft als Marktwirtschaft hervorgehoben (und auf Adam Smith als ein wichtiger Vertreter der klassischen Ökonomie verwiesen), ohne aber dabei auf den wesentlichen Unterschied zwischen klassischer und neoklassischer Ökonomie einzugehen:

³⁴ Hier sei auf einschlägige ökonomische Standardwerke verwiesen, z.B. Samuelson/Nordhaus 1998, Mankiw 1999 u.a.

³⁵ Samuelson/Nordhaus 1998:692ff.

In der klassischen Ökonomie werden ausgehend von der Produktion die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Wert-, Geld- und Preisentstehung sowie Wachstum und Verteilung hinterfragt (daher auch objektive Wertlehre genannt). In der Neoklassik ist der individuelle Nutzen Ausgangspunkt aller Überlegungen (daher auch subjektive Wertlehre): Die Tauschebene (Angebot/Nachfrage) ist in der Neoklassik die ökonomische Bezugsebene, während die Wertentstehungsebene von der Betrachtung „abgeschnitten“ ist.³⁶

In den meisten ökonomischen Standardlehrbüchern ist diese Unterscheidung nicht mehr erkennbar, hier deshalb, weil die klassische Ökonomie oder weitere Ökonomieansätze überhaupt nicht mehr gelehrt werden, sondern nur noch die neoklassische Ökonomie bzw. eine „moderne Ökonomie“ (in der Makroökonomie), welche auch keynesianische und monetaristische Erkenntnisse insoweit einbezieht, als das sie mit der neoklassischen Lehre kompatibel sind oder zu spezifischen Problemen ergänzend wirken.³⁷ Faktisch gibt es für viele Ökonomen nur noch eine Ökonomie und dieses Selbstverständnis wird auch so vertreten:

„Eingemündet ist die Neoklassik in die moderne ökonomische Theorie, so dass heute vielfach Neoklassik und moderne Wirtschaftstheorie als Synonyma verwendet werden.“³⁸

Dies hat die grundsätzliche Konsequenz, dass Lösungen wirtschaftlicher Probleme und Antworten auf Fragen in der Ökonomie fast ausschließlich aus der neoklassischen Perspektive erfolgen. Verknüpft mit dem Prozess der immer weiter vorangetriebenen „Vermathematisierung“ dieser Ökonomie und der daraus resultierenden Tendenz, dass Antworten auf Probleme (als auch die Fragestellungen selbst) aus unbefriedigenden Ausgangsannahmen und engen Modellvorgaben heraus nur noch Aussagewert für die selbst gestellten Probleme haben, wird der ökonomischen Lehre nicht nur Orthodoxie vorgeworfen, sondern auch ein autistischer Charakter.³⁹

Was sind nun die wesentlichen Ausgangsannahmen und Modellvorgaben, durch die das neoklassische Paradigma gekennzeichnet ist?

3.1 Die zwei wesentlichen Denkgebilde „Homo Oeconomicus“ und „Wirtschaftsapparat“ – Ein Weltbild für die Mikro- und Makroebene

Die beiden zentralen Denkgebilde des neoklassischen Paradigmas sind die des „Homo oeconomicus“ und das mechanistische Weltbild. Beide beziehen sich sowohl auf die Mikroebene als auch Makroebene und bilden so zusammen ein Weltbild – das neoklassische Paradigma. Im Folgenden werden beide einschließlich wesentlicher Hinterfragungen vorgestellt.

Beim Denkgebilde „Homo oeconomicus“ wird hier auf die Frage eingegangen, ob sich eine Ökonomietheorie überhaupt auf subjektive Wertvorstellungen gründen kann. Gezeigt wird dabei, dass damit letztendlich weit reichende theoretische Konsequenzen verbunden sind, die sich als gesellschaftstheoretische Probleme zeigen und auch im Zusammenhang mit der Stellungnahme stehen, z.B. die der Unmöglichkeit einer wirklichen Trennung von Staat und Markt.

³⁶ Dazu z.B. in: Senf 2004; kurz, aber umfassend zur Unterscheidung von Klassik und Neoklassik in diesem Sinne siehe Schefold/Carstensen 1994:63ff.; zur Entwicklung der klassischen Ökonomie (über Bortkiewitz, Sraffa) in kritischer Auseinandersetzung mit der Neoklassik: Dobb 1977.

³⁷ siehe z.B. die beiden Standardwerke Samuelson/Nordhaus 1998 sowie Mankiw 1999.

³⁸ Neumann 1994:255.

³⁹ Woraus sich die studentische Forderung nach einer heterodoxen Ökonomie in der Lehre erklärt als auch der Name dieser mittlerweile weltweit organisierten Bewegung: „Postautisten“ bzw. „postautistische Ökonomie“, engl. „PAECON“ – so im Netz zu finden: <http://www.paecon.de/>.

Das Denkgebilde von einem „Wirtschaftsapparat“ wird nur insoweit thematisiert, als dass die Vorbilder dafür vorgestellt werden, auf grundlegende Konsequenzen eingegangen wird und auch seine aktuelle Präsenz gezeigt wird (z.B. als Denkstil des derzeitigen Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats in einem Beitrag zu aktuellen Aufgaben in der Agrarpolitik).

Denkgebilde „Homo Oeconomicus“ – realisierter methodischer Individualismus auf Mikroebene

Ausgangspunkt des neoklassischen Paradigmas ist das rational handelnde einzelne Individuum. Nach diesem Verständnis trifft der „Homo oeconomicus“ seine Entscheidungen immer so, dass er im Hinblick auf sein persönliches Wohlergehen Nutzen und Kosten abwägt und sich für die Alternative entscheidet, die den höchsten Nutzen erwarten lässt.

Die philosophisch-historische Begründung für dieses Denken liegt u.a. in der cartesianischen Lehre des Primats des Denkens und dem daraus folgenden logischen Handeln. Diese Lehre entstand in Ablehnung der mittelalterlichen Glaubensverhaftung und wurde von Descartes zur Rationalismus-Lehre ausgebaut.⁴⁰

Das Denkmodell „Homo oeconomicus“ entspricht methodologisch damit einerseits dem liberalen Grundgedanken, bei dem die Frage der Freiheit des Einzelnen fokussiert wird.⁴¹ Aber andererseits sind mit dem methodischen Individualismus, der dem „Homo oeconomicus“ zugrunde liegt, letztendlich gleich drei wesentliche Grundproblematiken verbunden: die erste bezieht sich auf die Nützlichkeit, die zweite auf den Nutzen als zu realisierende ökonomische Größe und die dritte auf die Konzeptionierung des Individuums als rational handelnder Mensch. Nachfolgend soll gezeigt werden, dass zu allen drei Ebenen wesentliche Anomalien festgestellt werden müssen, welche im Zusammenhang zum Thema stehen:

1. Nützlichkeit:

Die Kategorie „Nützlichkeit“ wird in der Ökonomietheorie als eine selbstverständliche Größe aufgefasst, die in Standardlehrbüchern nicht vermittelt wird.⁴²

Hinterfragt man aber „Nützlichkeit“, wird deutlich, dass neben Nützlichkeit noch zwei weitere wesentliche Bedingungen gegeben sein müssen, damit wirtschaftliche Handlungen im Sinne von Tausch oder Kauf stattfinden können. In der neoklassischen Ökonomie wird nur eine zweite Kategorie mit der Grundkategorie „Nützlichkeit“ in Verbindung gebracht: die Knappheit.

Dass beide zusammen noch keinen Tausch oder Kauf begründen können und die dritte Bedingung im Zusammenhang mit der Frage des Charakters von Agrarmärkten essenziell zusammenhängt, soll hier nachfolgend kurz entwickelt werden:

Knappheit scheint – wie Nützlichkeit – als selbstverständlich und gerade in den aufgekommenen Diskussionen um die Endlichkeit der weltlichen Ressourcen im letzten Jahrhundert⁴³ wurde letztere Grundkategorie thematisiert, welche viele materiellen Güter der Erde haben. Mit Knappheit kann man auch, so die

⁴⁰ Zum Selbstverständnis und zur Entstehungsgeschichte ausführlich z.B. in: Brodbeck 1998.

⁴¹ Auf Ausführungen zu dieser auf den ersten Blick unproblematischen Formulierung muss hier aus Platzgründen verzichtet werden. Verwiesen sei hier z.B. auf Charles Taylor: *Negative Freiheit? - Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus.* – Taylor 1999.

⁴² Vermittelt wird nur noch (kurz), dass Nutzen Bedürfnisbefriedigung ist – in: Samuelson/Nordhaus 1998:105; die „Befriedigung, die ein Gut beim Konsum stiftet“ in: Woll 1993:121.

⁴³ Wobei der „Bericht des Club of Rome“ eines der ausschlaggebenden Dokumente war.

Argumentation, das Wertparadoxon lösen: Obwohl Wasser als lebensnotwendig „eingeschätzt“ wird und Diamanten nicht, sind wir bereit, für Diamanten sehr viel und für Wasser wenig zu zahlen.⁴⁴

Was dagegen kaum thematisiert wird, ist der Umstand, dass weder Knappheit „an sich“ noch Nützlichkeit „an sich“ bestehen:

Nützlichkeit scheint „an sich“ zu existieren, weil sie sich auf Bedürfnisse gründet und die sind aufgrund der Körperlichkeit des Menschen ursächlich manifestiert (die grundlegenden bekanntermaßen als „Grundbedürfnisse“).

Damit aber ein Bedürfnis zum „Erstrebenswerten“, „Nützlichen“ wird, (also die Bereitschaft besteht, etwas Nützliches kaufen/tauschen zu wollen), muss – nach der vorab vollzogenen Relationsleistung, dass das „Erstrebenswerte“ außerhalb des eigenen Vermögens liegt - genau dieser Umstand (also außerhalb des eigenen Vermögens befindlich) auch so konstituiert sein.

Dies ist letztendlich in zwei Sphären möglich: Die erste ist die Sphäre des Arbeitsvermögens: Aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsvermögen der Menschen können fremde Arbeitsleistungen „begehrt“ werden. Dieses Fazit ist noch Bestandteil der alten klassischen als auch neoklassischen Lehre: Markantestes Beispiel sind die Biber und Hirsche jagenden Steinzeitmenschen bei Smith und Ricardo,⁴⁵ die nach vollbrachter unterschiedlicher Arbeit nun ihre Beute (zum Wert ihrer aufgebrauchten Arbeitszeit) tauschen.

Diese Konstellation garantiert aber noch nicht dauerhaft Tausch, da dieser Zustand unterschiedlichen Arbeitsvermögens jederzeit (durch Lernen) behebbar ist. Märkte entstanden auch nicht in der Steinzeit, sondern unterschiedliches Arbeitsvermögen führte u.a. zu ausgeprägter Arbeitsteilung⁴⁶ und später zu hierarchischen Gesellschaften. Was also führte zu regelhaftem Tausch?

Um den sprichwörtlichen Zwang zum regelhaften Tausch herbeizuführen, muss neben das Prinzip der Nützlichkeit das Prinzip der Knappheit in der zweiten möglichen Sphäre – der Produktionsmittelsphäre – treten. Knappheit ist dabei nicht gleich Seltenheit, sondern eine vom Menschen durch entsprechende Regeln geschaffene Kategorie der Aus- bzw. Abgrenzung, unter Ausnutzung von Seltenheit bzw. der Begrenztheit der Natur⁴⁷ plus entsprechender menschlicher Fähigkeiten.

Ohne diese dem Tausch unterlegte Regelhaftigkeit, welche Knappheit sichert (in modernen Marktgesellschaften u.a. durch entsprechende Eigentumsgesetzgebungen) ist dauerhafter Tausch nicht realisierbar:

„Es ist ein Fehler in vielen Werttheorien, dass sie, wenn Brauchbarkeit und Seltenheit gegeben sind, den ökonomischen Wert, d.h. die Tauschbewegung als etwas Selbstverständliches, als die begriffliche notwendige Folge jener Prämissen setzen.“⁴⁸

Im Agrarbereich wird die Voraussetzung inszenierter Knappheit durch entsprechende Regeln besonders deutlich – hier im umgekehrten Sinne: Aufgrund der historisch entstandenen entsprechenden Produktionsmittelausstattungen (und einer Produktstruktur, durch die Grundbedürfnisse gesichert werden können) ist autonome bzw. relativ autonome Bedürfnisstillung möglich: Die als Bauern Wirtschaftenden im z.B. deutschsprachigen Raum hatten nach der Aufhebung der Leibeigenschaft die entsprechende

⁴⁴ Z.B. in: Fiedler/Koenig 1991:21.

⁴⁵ Z.B. in: Smith 1996:42.

⁴⁶ Zur Rolle der unterschiedlichen körperlichen Verfasstheit dabei siehe: Dux 2002:110ff.

⁴⁷ Für einen Diamanten, der einem angeboten wird, wäre man nicht bereit, etwas zu zahlen, wenn man sich nur danach bücken bräuchte. Bei Simmel nur indirekt zu finden als das Gegenteil: als die Abwesenheit von Regeln, also z.B. als Raub – Simmel: 1996:84.

⁴⁸ ebd.: S. 84, wobei Simmel hier in einem ersten Schritt nur auf „Begehrt“ focussiert.

Ausstattung und waren daher lange Zeit nur teilweise in Märkte integriert – relative Autarkie, aber auch ein begrenzter Lebensstandard waren u.a. Bestandteil dieses Daseins.

Heute werden die Märkte als (auch nur noch sinnbildliche) Orte des Tausches in der Ökonomie immer noch als quasiautomatische Folge von Nützlichkeit und Knappheit verstanden, wo sich „Interessierte“ nur zu treffen brauchen wie einst die Biber und Hirsche jagenden Steinzeitmenschen bei Smith und Ricardo. Zwar sind Märkte aufgrund der Entwicklung der Gesellschaft zu einem hochkomplexen Gebilde, zu einem „*Mechanismus [geworden], mit dessen Hilfe Käufer und Verkäufer miteinander in Beziehung treten*“⁴⁹ und dieser „Mechanismus“(!) „funktioniert“ natürlich nicht selbsttätig. Aber wie man einen „Marktmechanismus“ und „selbstregulierte Märkte“ gleichzeitig konstruiert, ohne sich zu widersprechen, wird in der modernen Ökonomie nicht erklärt.

Die Fiktion von einer „Selbstregulierung“ von Märkten betrifft auch das Beispiel der Biber und Hirsche jagenden Steinzeitmenschen direkt: In dieser Entwicklungsphase der Menschheit waren nicht Tauschregeln etabliert, sondern Reziprozitäts- oder Redistributionsregeln. Für letztere z. B. heißt das, dass in zentralistisch organisierten Gesellschaften die insgesamt zur Verfügung stehenden Güter an eine „Zentrale“ geleitet und von dort aus an die Mitglieder der Gemeinschaft wieder zurück verteilt wurden.⁵⁰

Die ursprünglichen Zusammenhänge zwischen Arbeitsteilung und durch Regeln festgelegte Verteilmodalitäten sowie der Zusammenhang zwischen durch Regeln realisierte Knappheit⁵¹ und der Entstehung von Märkten werden – wenn es um ökonomische gesellschaftliche Grundprinzipien geht – heute kaum noch diskutiert. Suggestiert wird, der „*Hang zum Tauschen*“ sei eine quasi vorhandene menschliche Eigenschaft⁵² und ebenso quasi vorhanden ist der Ort/ Rahmen dieser Handlung.

Die Einsicht in die Entwicklung der Märkte zu hochkomplexen Gebilden, welche bestimmter Regelungen bedürfen, hat die naive Auffassung von Quasi-Märkten zwar abgelöst. Damit ist aber das Problem der neoklassischen Grundvorstellung nicht beseitigt, nach der Märkte sich am besten selbst regulieren sollen. Die neoklassische Vorstellung ist hier letztendlich die, dass der Staat (in Vertretung gesamtgesellschaftlicher Interessen) den Rahmen für Märkte per Regeln festlegt und die Märkte innerhalb dieses Regelrahmens so selbsttätig wie möglich (weil dann am effizientesten und dadurch mit höchstmöglicher Wohlfahrt) zu funktionieren haben.

Dass die Rahmenregelungen des Staates selbst schon festlegen, wer wann wie auf Märkten wie effizient wirtschaftet, wird dabei nicht thematisiert. Diese Grundproblematik wird gerade im Landwirtschaftsbereich deutlich, weshalb im Abschnitt 4.6. noch einmal darauf eingegangen wird.

2. Nutzen als zu realisierende mathematische Größe:

Die Grundkonstellation des „Homo oeconomicus“ scheint den mathematisch fassbaren Anker zur Erklärung wirtschaftlicher Entwicklung bieten zu können: Aufgrund des ökonomischen Denkens und mit der Idee der Nutzenmaximierung als Ziel dieses Denkens scheint mit dem „Nutzen“ eine Größe zu bestehen, die formal fassbar gemacht werden kann und zudem auch noch eine Richtungsentwicklung impliziert (hin zur Nutzenmaximierung).

⁴⁹ Das vollständige Zitat: „*Ein Markt ist ein Mechanismus, mit dessen Hilfe Käufer und Verkäufer miteinander in Beziehung treten, um Preis und Menge einer Ware oder Dienstleistung zu ermitteln.*“ – Samuelson/Nordhaus 1998:51.

⁵⁰ herrschten dagegen Reziprozitätsregeln (Gabentausch), war eine symmetrische Organisationsstruktur notwendig – Polanyi 1978:77ff.

⁵¹ Die es ebenfalls für die Sphäre des Arbeitsvermögens gibt und gerade an Aktualität gewinnt, z.B. durch die Verknappung von Bildungschancen aufgrund von Studiengebühren.

⁵² Smith 1996:16ff.

In der Neoklassik wird diese „Fassbarkeit“ umgesetzt, indem die Ergebnisse der Wahlhandlungen von Konsumenten (Haushalten) als Ausdruck individueller Nutzeneinschätzungen „vermathematisiert“ werden. Die Grenznutzentheorie bildet dazu eine erste Säule:

Die Relation, die ausdrückt, um wie viel der Gesamtnutzen bei Erhöhung des Konsums (noch) zunimmt, wird als Grenznutzen verstanden. Dabei besagt das erste Gossen'sche Gesetz, dass der Grenznutzen jeder weiteren konsumierten Einheit kleiner wird, und das zweite, dass ein Nutzenmaximum dann erreicht ist, wenn der Grenznutzen aller Güter gleich ist.

Wie aber können diese Grenznutzen ausgedrückt werden, sind diese doch – den methodologischen Individualismus ernst genommen – subjektive Wahlhandlungen?

Dazu werden diese subjektiven Wahlhandlungen als Güterkombinationen mit gleichem Nutzen (graphisch) miteinander verbunden. Auf diesem Wege erhält man Indifferenzkurven, also Kurven, die aus Punkten gleichen Nutzens bestehen, (Momente, in denen der Haushalt gegenüber Wahlentscheidungen gleichgültig, also „indifferent“ ist). Alle Indifferenzkurven eines Haushaltes ergeben dann so das jeweilige „individuelle Präferenzsystem“, die „Bedürfnisstruktur“ eines Haushaltes.

Hinter diesem Vorgehen stehen implizit Bedingungen und Annahmen, welche – um es funktionieren zu lassen – erfüllt sein müssen:

1. Ein „Haushalt“ muss sich immer seiner Bedürfnisse voll bewusst sein.
2. Ebenso muss er über die Güter/ Leistungen immer voll informiert sein, um entscheiden zu können, ob die jeweils gewählten Güter/Leistungen zur Erhöhung des Nutzens beitragen (bzw. genauer, welchen Grenznutzen die einen gegenüber den anderen haben).
3. Ebenfalls impliziert in dieses Vorgehen ist, dass ein Mehr an Gütern/Leistungen immer von mehr Nutzen ist als ein Weniger.

Alle drei Bedingungen bzw. Annahmen sind in der Praxis nicht erfüllbar bzw. nicht immer zutreffend. Das Kernproblem dieser Theorie aber ist und bleibt das Unspezifische des „Nutzens“: Denn realisiert man diese so vorgenommene Nutzen-„Messung“ als Bestimmung der Indifferenz von Haushaltsentscheidungen, hat das zwar scheinbar den Vorteil, dass man alle möglichen Wahlakte so in den Anwendungsbereich der Grenznutzentheorie integrieren kann.

Letztendlich aber hat dies umgekehrt ebenso die Konsequenz, dass man dadurch alles und nichts erklären kann – oder methodisch gefasst: Die Grenznutzentheorie ist nicht falsifizierbar. Springt z.B. ein Mensch in den Tod, kann der Ökonom nur die Erklärung liefern, dass die erwarteten Kosten des Weiterlebens wohl höher gewesen seien als der erwartete Nutzen.

3. Vereinzelung des Individuums:

Die Konzeptionierung der Vereinzelung des Individuums hat zwei große Kritiklinien erzeugt: die organisations- und machttheoretische sowie die handlungstheoretische Linie.

3.1.1 Organisations- und machttheoretische Kritiklinie:

Die Konsequenz, wirtschaftliches Handeln als Handeln zwischen einzelnen Individuen zu konzipieren, erzeugt das polypolitische Bild unzähliger Wirtschaftssubjekte, wie es sich in einem idealen Marktmodell vorgestellt wird. Da dies nicht der Realität entspricht, entstanden hier zwei wesentliche Kritiken, die hier aber nur kurz wiedergegeben werden können: eine (aus der Unternehmensperspektive) nach „innen“ und eine nach „außen“.

1. „Nach außen“:

Da der Markt nicht polypolistisch, sondern auch monopolistisch und/ oder oligopolistisch strukturiert ist, wurde versucht, dem durch ökonomietheoretische Weiterentwicklungen zu entsprechen: z.B. über die Analyse der Interdependenzwirkungen in Oligopol- und Monopolmärkten kam es zur Entwicklung spieltheoretischer Ansätze⁵³ oder mit der Institutionenökonomie können Institutionen in die Ökonomie einbezogen werden. Eine Lösung dieses Problems gelang bisher aber nur bedingt: Bei der Monopolfrage z.B. steht die Preisbeeinflussung im Vordergrund, während sich andere Machtausübungen durch Monopole, welche nicht unmittelbar die Grenzproduktivitäten und Grenznutzen beeinflussen, weitgehend dem Marktmodell entziehen. In der Institutionenökonomie werden die Institutionen als Ganzes letztendlich ebenso behandelt wie der einzelne Produzent usw.

2. „Nach innen“:

Eine zweite wesentliche Kritik ist die der fehlenden Abhängigkeiten innerhalb der Unternehmen im Homo oeconomicus-Modell. Arbeitnehmer sind in dieser Denkweise nicht abhängig von Arbeitgebern, sondern das Arbeitsverhältnis ist das Produkt einer (optimalen) Wahlentscheidung zum Einsatz von zur Verfügung stehenden Ausstattungsfaktoren (in diesem Falle die Ausstattung des Arbeitnehmers mit seiner Arbeitskraft). Der Fakt, dass Arbeitnehmer unter Zwang stehen und „wählen“ müssen, weil sie aufgrund einer sehr begrenzten „Faktorausstattung“ nur kurzzeitig ohne Einkommen existieren können, ist bei diesem Denkmodell unberücksichtigt und dies wird in der Gleichgewichtstheorie generell umgesetzt: Unterschiedliche „Anfangsausstattungen“ werden dort als jeweilig gegebene Ist-Zustände behandelt.

Für die Landwirtschaft gilt diese Kritik – gemessen an den Realitäten – zwar ebenso, aber aufgrund branchenspezifischer Besonderheiten sind hier sowohl nach innen als auch nach außen noch zwei weitere wesentliche Kritiken zu thematisieren, welche in obigen noch nicht mit erfasst sind:

1. „Nach außen“:

Nicht thematisiert im Idealmodell polypolistischer Strukturen sind auch die strukturspezifischen Abhängigkeiten der Erzeuger untereinander. Gerade in der Landwirtschaft sind diese wesentlich: Die Landwirte als Primärerzeuger sind einer weiteren Unternehmensbranche nur „vorgeschaltet“ und somit unmittelbar von ihnen abhängig. Verschärft wird diese Konstellation noch dadurch, dass gerade die Primärerzeugung nur wenig, die Verarbeitungsstruktur dagegen viel stärker konzentriert ist. Und diese steht wiederum der noch stärker konzentrierten Struktur des Handels gegenüber. Sowohl bei der Preisentstehung als auch bei der Positionierung zu Agrarsubventionen in der Landwirtschaft spielt dieser Umstand eine wesentliche Rolle – siehe dazu im Abschnitt 4.3.

2. „Nach innen“:

In der Landwirtschaft liegt (neben der Arbeitnehmerkonstellation in vor allem LPG-Nachfolgern in den Neuen Bundesländern) überwiegend eine Produzentenstruktur vor, welche in sich noch ein weiteres Problem birgt: Im landwirtschaftlichen Familienbetrieb bzw. allgemeiner gefasst bei den sogenannten „Selbständigen“ (egal welcher Branche) fallen Produzenten und Konsumenten, Anbieter und Nachfrager zusammen. Auf den ersten Blick scheint dies unproblematisch zu sein: Jeder Produzent einer Gesellschaft ist schließlich auch Konsument.

⁵³ und auf dieser Basis z.B. zur ökonomietheoretischen Bearbeitung des mit vermachteten Märkten verbundenen Problems, dass damit auch die Informationen am Markt asymmetrisch verteilt sind (für „Märkte mit asymmetrischer Information“ erhielten 2001 George A. Akerlof, A. Michael Spence und Joseph E. Stiglitz den Nobelpreis für Wirtschaft).

Bei näherer Betrachtung aber ist diese „Doppelstruktur“ der Selbständigen wesentlich – gerade für die Frage der agrarischen Subventionen, denn hier ist im Kern zu klären: Werden die Subventionen an Produzenten gezahlt = branchenspezifische Subventionen oder an „Haushalte“ = staatliche Transfereinkommenszahlungen? (ausführlicher dazu siehe im Abschnitt 4.1.).

Die Tatsache, dass Landwirtschaftsunternehmen bis heute vorwiegend diese „Doppelstruktur“ als Selbständige haben, führte zwar zur Entwicklung eines alternativen Ansatzes in der Agrartheorie,⁵⁴ aber nicht dazu, dass die heutige Agrarökonomie auf dessen Basis einen eigenständigen Weg gesucht hat.⁵⁵

Handlungstheoretische Kritiklinie

Die handlungstheoretische Kritik gründet sich im Kern auf die empirische Tatsache, dass der Mensch nicht nur rational handelt und ist reichhaltig in der Literatur vorzufinden. Hier soll daher Entwicklung und Stand dieser Kritik nur in ihren Grundzügen nachgezeichnet werden:

Weder die gesamte Spannbreite menschlichen Handelns noch die Entstehung von Gemeinschaften oder kollektives Handeln können mit rationalem Handeln erklärt werden und so entstand schon frühzeitig eine umfassende Utilitarismuskritik.⁵⁶ Diese mündete aber vorerst nur in die Entwicklung einer Theorie des „normativen Handelns“⁵⁷ und damit in den Dualismus „rationales versus normatives Handeln“.⁵⁸

In diesem Dualismus ist eine Grundproblematik angelegt, die beiden – dem rationalen als auch normativen Handeln – inhärent ist: Sowohl rationales als auch normatives Handeln wird durch bestimmte Motive/Ziele motiviert/geleitet (teleologisches Handeln). Aber sowohl die Alltagserfahrung als auch z. B. die Psychologie oder Pädagogik kennen nichtteleologisches Handeln.

Dem wurde theoretisch konzeptionell mit der Einführung der Intentionalität des Handelns (als Fähigkeit der Selbstkontrolle im laufenden Verhalten), der damit verbundenen Neukonzeption des menschlichen Handelns als sehr vielfältig determiniert⁵⁹ und als situativ kreativ konzipiertes Handeln⁶⁰ entsprochen. Ebenfalls inbegriffen in diese neue Handlungstheorie ist die Erfahrung, dass es bei Handlungen oft auch um unintendierte Handlungsfolgen geht.⁶¹

Mit der kreativen Handlungstheorie und der damit verbundenen Überwindung des Dilemmas, Handeln entweder einem rationalen Motiv oder einer Normerfüllung zuweisen zu wollen/müssen⁶², ist in diesem Problemfeld der Soziologie eine neue Qualität erreicht worden.

Für das ökonomietheoretische Fundament der Neoklassik hatte dies bisher keine direkten Konsequenzen. Zwar hat die neoklassische Ökonomie viele Entwicklungen und Erweiterungen erfahren: Exter-

⁵⁴ Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft – Tschajanow 1987.

⁵⁵ Das gilt auch für G. Schmitt (Uni Göttingen), der ab Ende der 80er Jahre die Lehre Tschajanows aufgegriffen und wieder in die agrarökonomische Debatte eingebracht hat. Denn mit dieser sollte die Überlegenheit der Familienbetriebe gegenüber Großbetrieben erklärt werden - durch Integrierung dieses Ansatzes in die neoklassische Lehre. Zur modelltheoretischen Umsetzung als spezifisches Unternehmens-Haushaltsmodell (weil z.B. Konsum- und Faktorentscheidungen nicht unabhängig voneinander an exogenen Preisen orientiert wären) siehe z.B. auch: Henning 1992:99ff. und Witzke 1993:208ff.

⁵⁶ In: Talcott Parsons 1937: The Structure of Social Action - Parsons 1937.

⁵⁷ Über die Entwicklungslinie Pareto – Durkheim – Weber – Parsons – Habermas. Siehe hierzu ausführlich z.B. Joas 1996.

⁵⁸ Der letztendlich auch nicht durch die Systemtheorie (Luhmann 2002) aufgehoben wurde oder mit der „Theorie des kommunikativen Handelns“ (Habermas 1981). In letzterer wurde das Problem (durch Einschluss der Systemtheorie in das Habermas'sche Denkgebäude) nur verlagert, aber nicht gelöst - dazu: Honneth/Joas 2002.

⁵⁹ Giddens 1988:55ff.

⁶⁰ Ausführlich in: Joas (1996): Die Kreativität des Handelns; und auch: Joas (1999): Die Entstehung der Werte.

⁶¹ „Schon der Alltagsverstand weiß, dass Handlungsresultate von Handlungsintentionen abzuweichen pflegen... Unintendierte Handlungsfolgen sind nicht vereinzelte Betriebsunfälle des Handelns, sondern der unausweichliche Regelfall.“ – Joas 1996:337.

⁶² Joas 1996:15-16.

nalisierung und Internalisierung,⁶³ dem Denken und Handeln als sozialer Interaktion wird mit der Spieltheorie entsprochen⁶⁴ usw.

Nach wie vor ist aber das Denkmodell des rational handelnden Menschen der Ausgangspunkt, mit dem Anlass (Nutzenmaximierung) als auch Richtung (Effektivitätssteigerung) wirtschaftlichen Handelns vorgegeben ist.

Aus der Agrarökonomie heraus wurde seit mehreren Jahrzehnten zu diesem Zustand der Ökonomie nichts wesentlich Anderes oder Abweichendes beigetragen, obwohl mehrere empirisch vorfindliche Phänomene im Agrarbereich den Anlass dazu bieten:

1. Die Tatsache, dass der Agrarbereich ein seit Jahrzehnten bis heute durch Interventionen und Subventionen gekennzeichnet Bereich ist, führte trotzdem nicht dazu, agrarökonomische Probleme aus nicht neoklassischer Sicht zu behandeln.
2. Die Beständigkeit des Familienbetriebes führte vordergründig zu einer „Delegation“ dieses Problems in die Agrarsoziologie und damit zu der Arbeitsteilung, welche auch zwischen Ökonomie und Soziologie bis in die 90er Jahre handlungstheoretisch vorherrschte: Für das rationale Handeln war die Ökonomie zuständig, für das normative die Soziologie. Die Agrarsoziologie hat dabei diese „Arbeitsteilung“ nicht nur mitrealisiert, sondern dies auch aus ökonomischer Perspektive getan – vor allem in den agrarsoziologischen Typisierungen ist dies sehr deutlich zu erkennen: Bis auf wenige Ausnahmen wurden jahrzehntelang gewinnmaximierende, expandierende Betriebe als „fortschrittlich“, „modern“ usw. bezeichnet und die Betriebe, die diesen Weg nicht beschritten, als „rückschrittlich“, „unmodern“, „traditionell“ usw.⁶⁵

Wie ausgeprägt das neoliberale Denken in der Agrarökonomie vertreten wird (trotz dieser „Besonderheiten“ der Landwirte auch hier im handlungstheoretischen Kontext), zeigt nachstehendes Zitat, dass hier auch deshalb gebracht wird, weil der Verfasser dieser Anschauung gleichzeitig der derzeitige Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats ist:

„Bei der vollständigen Entkopplung erhalten Landwirte die Direktzahlung unabhängig davon, ob sie die Flächen bzw. Ställe weiter nutzen oder stilllegen. Die landwirtschaftliche Produktion werden sie nur dann fortsetzen, wenn sich daraus ein zusätzliches positives Nettoeinkommen erzielen lässt. Bei der teilweisen Entkopplung erhalten Landwirte die Direktzahlung in voller Höhe nur dann, wenn sie die Flächen bzw. Ställe auch tatsächlich zur landwirtschaftlichen Produktion nutzen. Das kann dazu führen, dass Landwirte (wie bereits gegenwärtig) die landwirtschaftliche Produktion auch bei stärkeren Verlusten fortführen, nur um an die Direktzahlungen zu kommen. Alle Fachleute gehen aber davon aus, dass es bei einer Entkopplung für viele Betriebe günstiger wird, ihre Arbeitszeit anderweitig einzusetzen.“⁶⁶

Entscheidet man in „Betrieben“ über Verbleib oder Ausscheiden aus der Landwirtschaft wirklich nach dem Kriterium „rationeller Arbeitszeiteinsatz“? Und warum heißt es hier „Betriebe“, wenn es doch im Kern um Entscheidungen von Landwirten geht und diese – auch noch die Neuen Bundesländer mitberücksichtigt – bis dato in der Mehrzahl in einer Arbeitsverfassung der Familienbetriebe, Einzelbetriebe oder GbR arbeiten?

⁶³ Externalisierung: Auswirkung ökonomischen Handelns auf die Wohlfahrt von unbeteiligten Dritten (externe Effekte); Internalisierung: Veränderung der Anreize derart, dass die Menschen die externen Effekte ihrer Aktivitäten mit veranschlagen – Mankiw 1999:219 u. 223.

⁶⁴ Siehe dazu z.B.: „Spieltheorie.“ - Rieck 1992.

⁶⁵ Jürgens 2005:3ff.

⁶⁶ Isermeyer 2003:4.

Soll hier vermieden werden, daran zu erinnern, welchen großen Einfluss die familiäre Herkunft, die Einbettung in die soziale ländliche Struktur, die spezifische Arbeitsverfassung als Selbständige und die spezifische berufliche Arbeitswelt der Landwirte einen Einfluss hat auf diese Entscheidung?

Und aus ökonomischer Sicht? Bei der gegenwärtigen Situation auf dem Arbeitsmarkt besteht weder die aussichtsreiche Perspektive, seine „Arbeitszeit anderweitig rationeller einzusetzen“ noch wird hier thematisiert, dass diese Entscheidung oft kein „Wahlakt“ ist, sondern das Resultat von wirtschaftlichem Druck, dem nicht mehr standgehalten werden kann bzw. eine wirtschaftliche und soziale Situation, in die hinein keine Hofnachfolge mehr realisiert werden kann. Und gerade bezüglich letzterer Situation wird hier ebenso verschwiegen, dass die entkoppelten Direktzahlungen indirekt als „Rentensicherung“ eingesetzt werden – also als neue Form einer „Hofaufgaberechte“.

Nicht nur die Vorstellung vom Landwirt als „Homo oeconomicus“, auch die „befreiende“ Sichtweise ist eine typisch neoliberale: Der „Befreiung“ von den produktionsfaktorengelassenen Subventionen durch die „Entkopplung“ wird/soll die „Befreiung“ von landwirtschaftlicher Tätigkeit folgen.

Denkgebilde „Wirtschaftsapparat“ – realisiertes mechanistisches Denken auf Makroebene

Zu dem Denkgebilde des „Homo oeconomicus“ gehört deckungsgleich die Vorstellung von einem Wirtschaftsapparat als Einrichtung, in dem entsprechend dem Ursache-Wirkung-Prinzip, welches der Denkfigur des rational handelnden Menschen inhärent ist, die Abläufe mechanistisch gedacht werden – egal, ob als ausgleichend, kausal, kreislaufhaft usw. Warum gerade die Mechanik aus den naturwissenschaftlichen Disziplinen die ist, an die sich die Ökonomietheorie mit ihren Denkgebilden am stärksten anlehnt, ist mit den Prinzipien der „Homo oeconomicus-Modellwelt“ begründbar: So wie diese Modellwelt unabhängige einzelne Individuen beschreibt, so beschreiben mechanische Systeme die Bewegung und Beziehung von gleichwertigen, voneinander unabhängigen Körpern.

Während Einstein Anfang des 20. Jahrhunderts (im Zuge der Begründung der Relativitätstheorie) resümierte, „dass die klassische Mechanik als eine die ganze Physik beherrschende Basis versagt“⁶⁷ begann in der Ökonomie gerade erst der Siegeszug der Mechanik in die Ökonomie.

Diese Feststellung muss man nicht aus Modellen oder Kurvendiagrammen ableiten, sondern sie wurde direkt verbalisiert: Einer der drei Begründer der Neoklassik (William Stanley Jevons) formulierte 1871: „The Theory here given may be described as the mechanics of utility and selfinterest.“⁶⁸

Diese Auffassung von einer „Mechanik des Nutzens und des Eigeninteresses“ ist ebenso bei anderen klassischen Vertretern der Neoklassik zu finden.⁶⁹

Nachstehend werden die wichtigsten Denkmodelle, die der Mechanik entlehnt sind, kurz vorgestellt:

Die Gleichgewichtsvorstellung

Innerhalb des mechanistischen Denkgebäudes spielt das Gleichgewicht eine wesentliche Rolle.

Die Frage, ob die Vorstellung von einem Gleichgewicht nur ein anzustrebender Idealzustand ist, der nicht erreicht werden kann, weil in ständig wachsenden (oder schrumpfenden) Wirtschaften (mit zunehmend mehr verinstitutionalisierten und verkollektivierten Strukturen) Krisen, Zyklen usw. den Märkten we-

⁶⁷ Einstein 1976:85.

⁶⁸ Jevons 1970:90).

⁶⁹ z.B. bei Böhm-Bawerk „Mechanik der Tauschwertbildung“ (von Böhm-Bawerk 1921:335); bei Leon Walras „Mechanismus der Konkurrenz“ (Walras 1881:7); bei Schumpeter „der Unternehmer (...) als Träger des Veränderungsmechanismus“ (Schumpeter 1997:5) usw. – dazu ausführlich in: Brodbeck 1998.

senseigen sind, ist nicht nur eine der Kernfragen, hinter der sich ganze Theorieentwicklungen,⁷⁰ Ökonomieschulenentwicklungen einschließlich Schulenstreit (Klassik/Neoklassik/Monetarismus) verbergen.

Sie ist auch die so theoretisch gestellte Frage nach der Legitimation, immer wieder in Wirtschaftsprozesse einzugreifen. Aus neoklassischer Sicht erfolgt dies mit der Begründung (bei der gleichzeitigen Behauptung, dass der Nichteingriff das beste Mittel wäre), den jeweils „gestörten“ Zustand der Wirtschaft aufheben und den „natürlichen“ Zustand wieder herstellen zu wollen. Diese Assoziation, nur etwas „Natürliches“ zu verteidigen, verhilft der neoklassischen Ökonomie zu dieser Legitimierung von „Eingriffen“ in die Wirtschaft bzw. umgekehrt zu der eigenen Sichtweise: Alle anderen Eingriffe waren/sind störende (nur die eigenen nicht).⁷¹

Nachfolgend soll nur eine Konsequenz dieser neoklassischen Auffassung von einem Gleichgewicht als Idealzustand thematisiert werden.

Wird das Funktionieren von Wirtschaften so gedacht, dass immer wieder Gleichgewichte von Angebot und Nachfrage entstehen, ergibt sich daraus die methodische Konsequenz, dass jeweils auf dem horizontalen Zustand (Gleichgewicht) die Konzentration liegt. Und in jedem dieser zu bestimmenden horizontalen Ausgangssituationen liegt eine konkrete Ausgangskonstellation der Produktionsfaktoren und weiterer Rahmenbedingungen vor. Dieses methodische Herangehen hat zwei Folgen:

1. Jeder kritisierte gewählte Ausgangszustand ist – im Vergleich zum dann anzustrebenden Zustand (zu dessen Erlangung verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen/„errechnet“ werden) – vom Grundverständnis her immer der „Ungleichgewichtiger“, der „Gestörtere“ und jede vorgeschlagene Maßnahme zudem von vornherein nur die „Zweitbeste“.⁷² Ist das Endergebnis der Maßnahme dann auch nicht zufrieden stellend, ist nie zweifelsfrei überprüfbar, ob die Maßnahme dies bewirkte, der vorherige Zustand oder z.B. externe Faktoren. Und der nun wieder kritisierte Zustand ist dann wieder Ausgangszustand für neue Berechnungen...
2. Damit entsteht die Folgesituation, dass die Änderungen vom gewählten Ausgangszustand zum nächsten gewählten Ausgangszustand nicht miteinander in Verbindung gebracht werden (müssen).
Im Kern liegt hierin eine Ursache für die letztendliche Geschichtslosigkeit der neoklassischen Theorie. Sowohl das Verständnis zu vorgeschlagenen Maßnahmen als immer nur die „Zweitbesten“ als auch die Geschichtslosigkeit ist in der Interpretation der agrarischen Subventionsgeschichte als auch der wissenschaftlichen Agrarökonomie massiv zu finden – siehe dazu den Abschnitt 4.

Der Mechanismus

Mit dem gleichen Selbstverständnis wie das vom Gleichgewicht wird in der Ökonomie das Gleichnis von einer Apparatur verwendet. Die Wirtschaft ist hier ein System/eine Maschine. Auch dazu gibt es unzählige Beispiele der Äußerungen von Ökonomen. Schon Smith meinte, die Gesellschaft oder die Wirtschaft mit einem System vergleichen zu können oder den Staat mit einer „Staatsmaschinerie“:

„Die Vervollkommnung der Verwaltung, die Ausbreitung des Handels und der Manufaktur (...) bilden einen Teil des großen Systems der Regierung und die Räder der Staatsmaschine scheinen mit ihrer Hilfe sich in größerer Harmonie und mit größerer Leichtigkeit zu bewegen“⁷³

⁷⁰ Und auch der Theoriebeitrag des vielleicht letzten wichtigen deutschen Agrarökonomen, wenn man für „wichtig“ den Maßstab „Beitrag zur Ökonomietheoriebildung“ ansetzt: Neben M. Ezeikel und G.C. Haas der Mitbegründer von gesetzmäßigen Marktzyklen, dem so genannten Schweinezyklus – Arthur Hanau, 1955-1967 Professor für Agrarmarktlehre in Göttingen – Hanau 1928.

⁷¹ „Man spricht von Marktordnungen und verkennt häufig, dass durch diese Regelungen die Märkte in Unordnung gebracht werden.“ – Koester 2003:11.

⁷² z.B.: Hartmann/ Schmitz 1989:442 oder: Schmidt 1998:260.

⁷³ Smith 1996:318.

Präzis dieses Bild wird noch heute (bzw. nach wie vor) von Ökonomen verwendet. So überschrieb der Leiter des Instituts für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Braunschweig (gleichzeitig Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats) seine Vorstellungen zu den Erfordernissen einer aktuellen Agrarpolitik markant:

„An den großen Schrauben drehen!“⁷⁴

Im konkreten Fall ist hier gemeint:

„Die Rahmenbedingungen sind klar: Für die Agrarpolitik werden künftig weniger Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, die Globalisierung schreitet auch im Agrarsektor voran, und der Außenschutz wird immer löchriger. Vor diesem Hintergrund müsste eine mutige, auf Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze ausgerichtete Agrarpolitik neue Schwerpunkte setzen: (...) Entbürokratisierung, Flächenstilllegung abschaffen, OGS-Regelungen kippen, Cross-Compliance streichen. Die Investitionsförderung stärken, (...) Ausstieg aus der Milchquote: Die Milchquote ist süßes Gift – anfangs süß, weil sie die Milchpreise stützt, im Zeitlauf immer giftiger, weil sie der Wettbewerbsfähigkeit schadet (...) Einstieg in die grüne Gentechnik, (...) die Landwirtschaft (...) straffer und schlagkräftiger (...) mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen zu starken Branchenorganisationen zusammenschließen“⁷⁵

Ebenso markant tritt hier die neoliberale, stark dem autoritären Liberalismus entlehnte Vorstellung hervor, dass man diesen Wirtschaftsapparat nicht nur beherrschen kann, sondern auch beherrschen muss. Wie sich dieses neoliberale Verständnis mit dem neoklassischen Grundverständnis sich selbst regulierender Märkte vereint und welche (auch agrarspezifischen) Fragen damit entstehen, wird im Abschnitt 4. näher behandelt. Vorerst noch zum theoretischen Grundgerüst des neoklassischen Paradigmas:

3.2 Theoretisches Fundament Gleichgewichtstheorie und Wohlfahrtstheorie – ein Funktionsmechanismus für die Mikro- und Makroebene

Das theoretische Fundament auf der Mikroebene ist in der Neoklassik die so genannte Gleichgewichtstheorie. Diese wird aber ebenso auf die Makroebene angewandt, da nach Ansicht der Neoklassiker dadurch nur die Bezugsebene wechselt. Auf dieser Makro-Bezugsebene ist dann häufig die Wohlfahrtsökonomie anzutreffen. Letztere ist in der Ökonomietheorie aber nicht unumstritten, wie noch zu zeigen sein wird.

Gleichgewichtstheorie

Die Gleichgewichtstheorie wurde (im Zuge der so genannten Jevons'schen oder marginalen Revolution⁷⁶) relativ zeitgleich von Jevons (1871), Menger (1871) und Walras (1874) entwickelt und vor allem von Leon Walras entscheidend (mathematisch) ausformuliert. Im Kern ist die Gleichgewichtstheorie eine Modellvorstellung, bei der sich Angebot und Nachfrage in einem Preisfindungsprozess angleichen, bis der Gleichgewichtspreis erreicht (und damit der Markt geräumt) ist.

„Bei freier Preisbildung stellen die Marktpreise Gleichgewichtspreise dar, die jeweils Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringen.“⁷⁷

⁷⁴ Isermeyer 2005:3. In der Stellungnahme findet sich die gleiche Formulierung: „... durch das Drehen kleiner Stellschrauben ...“ – Wissenschaftlicher Beirat 2005:10.

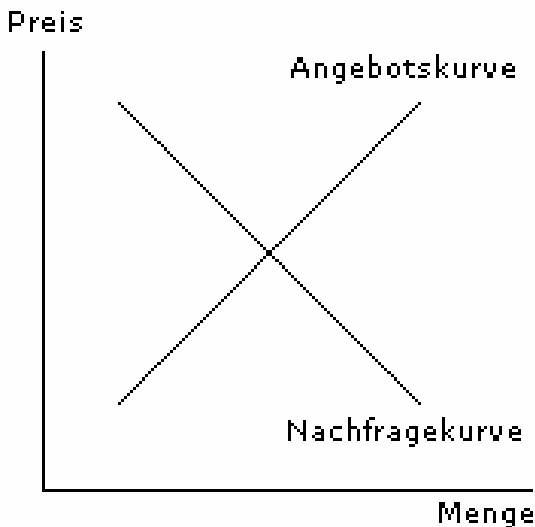
⁷⁵ ebd.:3.

⁷⁶ Dies bezeichnet die Ablösung der klassischen Ökonomie, in der es vordergründig um die Produktion und die Verteilung dieser ging, durch eine Theorie der subjektiven (individualistischen) Wertschätzung bzw. dies bezeichnet direkt den Anteil des englischen Ökonomen Jevons an dieser Ablösung – z.B. Dobb 1977:188.

⁷⁷ Hanau 1969:82.

Die dafür typische Abbildung ist das Kreuz von Angebots- und Nachfragekurve⁷⁸, in dessen Schnittpunkt das Marktgleichgewicht liegt:

Abbildung 1: Marktgleichgewicht im Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve



Quelle: nach Samuelson/Nordhaus 1998:76.

Im walrasianischen Gleichgewichtsmodell als mikroökonomischem Totalmodell wurde dieses Prinzip des Austausches zwischen Anbietern und Nachfragern das erste Mal mathematisch realisiert. Ein entscheidender Schritt dafür war die Anwendung von Differentialkurven zur Darstellung der Grenznutzenzuwächse, welche auf Basis der kurz vorher realisierten mathematisch exakten Begründung der Differentialrechnung möglich wurde.⁷⁹

Auch produktionsseitig wurde vom Grenznutzenprinzip ausgegangen: Unternehmer fragen aus dieser Sicht die Produktionsfaktoren Arbeit und Rohstoffe, Maschinen usw. nach, sofern und solange sie mindestens genauso viel zum Produktionsergebnis beitragen wie sie kosten. Jeder zusätzliche Faktor erbringt nach der Grenznutzenlehre nur noch einen geringeren Nutzen als der vorher eingesetzte, d.h. die zusätzliche Produktivität (oder Grenzproduktivität) nimmt ab (analog dem Grenznutzen bei der Konsumtion – siehe Abschnitt 3.1.). Knappe, aber für den Produktionsprozess wichtige Güter und Faktoren können daher auf dem Markt einen hohen Preis erzielen, weniger knappe werden allenfalls zu einem niedrigen Preis entlohnt.

Auf diese Lehre aufbauend ist dann auch die Definition des Gleichgewichtspreises möglich:

„Zum Gleichgewichtspreis entspricht jene Menge, die die Käufer kaufen wollen, genau der, die die Verkäufer auch zu verkaufen wünschen.“⁸⁰

Wichtige Pioniere auf dem Weg der Weiterentwicklung der Gleichgewichtstheorie nach Walras waren u.a. Samuelson, Kenneth, Arrow und Debreu. Das Arrow-Debreu-Modell – ein um Zukunftsmärkte erweitertes Gleichgewichtsmodell – stellt derzeit das am weitesten entwickelte dar.

⁷⁸ Bezogen auf ein Gut.

⁷⁹ Nach Euler vor allem durch A. L. Cauchy in: Cours d'analyse de l'École Polytechnique – Cauchy 1821.

⁸⁰ Samuelson/Nordhaus 1998:75.

Bedingungen des Gleichgewichtmodells

Die Gleichgewichtstheorie funktioniert nur unter bestimmten Bedingungen. In allen drei Bedingungen sind grundsätzliche Probleme angelegt, die schon teilweise behandelt wurden. Daher sollen sie hier nur kurz im Kontext der agrarischen Lehrmeinung⁸¹ angerissen werden:

1. Markttransparenz

Markttransparenz bedeutet letztendlich, wie schon im Abschnitt 3.1. dargelegt, die vollständige Informiertheit der Marktteilnehmer, denn ohne diese kann eine optimale Wahlentscheidung zu einer Nutzen maximierenden Option nicht erfolgen. Da sich die Informiertheit im Arrow-Debreu-Modell auch nicht nur auf die aktuell angebotenen Preise bezieht, sondern auch auf zukünftige, wurde dazu ironisch resümiert:

„Vom Wirtschaftssubjekt wird also verlangt, dass es als Konsument die aktuelle Präferenzkonstellation und ihre künftige Entwicklung perfekt in petto habe, als Produzent die kommende technische Entwicklung exakt antizipiere und überhaupt in der Lage sei, Handlungspläne auszuarbeiten, die sich auf das gesamte Güterspektrum irgendwo, irgendwann in allen denkbaren Weltzuständen beziehen. Vor diesem Hintergrund wirkt die Forderung, keine externen Effekte in Produktion oder Konsum zuzulassen, fast schon läppisch.“⁸²

In der agrarökonomischen Lehre wird Markttransparenz wie folgt begründet:

„Den Anbietern und den Nachfragern von Agrarprodukten stehen zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, sich über die Absatz- bzw. Bezugsmöglichkeiten zu informieren (amtliche Veröffentlichungen, Preisnotierungen in Tageszeitungen, Rundfunk, Fachzeitschriften etc.). Verschiedene Einrichtungen wurden zur Verbreitung von Informationen über die landwirtschaftlichen Märkte etabliert (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP). Es liegt daher im allgemeinen eine recht gute Markttransparenz vor.“⁸³

Neben der Problematik, dass trotz dieser Bemühungen eine Allinformiertheit – die Voraussetzung zur Anwendung der Gleichgewichtstheorie – praktisch nicht erreichbar ist, werden hier auch andere Probleme nicht erwähnt, z.B. dass mit „Informationsstellen“ auch Informationsmacht entstehen kann, Preisinformationen ab einem bestimmten Konzentrationsgrad auf dem Markt aus Datenschutzgründen nicht mehr gegeben werden usw.

2. Abwesenheit von Marktmacht

Das Problem der Entstehung von Marktmacht ist als theoretisches in der neoklassischen Lehre ursprünglich angelegt: Einerseits sind hohe Gewinne nach neoklassischem Verständnis das Ziel und auch das Resultat eines erfolgreichen Unternehmertums, welches angestrebt wird. Andererseits sind diese Resultate (und andere) die Quelle für Unternehmenswachstum, Unternehmenszusammenschlüsse, Oligopole und Monopole. Dauerregelungen (z.B. durch das Kartellamt) sind daher die Folge.

In der Landwirtschaft – so die agrarische Lehre – sei das Problem Marktmacht nicht gegeben:

„Auf der Angebotsseite existiert auf nahezu allen Märkten eine Vielzahl von landwirtschaftlichen Betrieben, die jeweils nur kleine Mengen – im Vergleich zur Gesamtangebotsmenge – produzieren und anbieten. (...) Auf der Erzeugerstufe liegen somit fast immer eindeutig polypolistische Strukturen vor.“⁸⁴

⁸¹ Als Quelle dient hier das Standardlehrbuch „Agrarpolitik“ Band I und II (UTB-Reihe) - Henrichsmeyer/Witzke 1991.

⁸² Helmedag 1999:59.

⁸³ Henrichsmeyer/ Witzke 1991:312.

⁸⁴ ebd.:311.

Obwohl danach zu den Erfassungs- und Verarbeitungsebenen sowie zur Ernährungsindustrie festgestellt wird, dass hier die Strukturen wesentlich konzentrierter sind, in der Ernährungsindustrie sogar „*be- trächtliche Machtpositionen*“ bestehen, wird insgesamt verbal zu einer der zentralen Fragen, ob die Gleichgewichtstheorie hier überhaupt angewendet werden kann, knapp geschlussfolgert:

„Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Agrarprodukten letztendlich durch die Nachfrage der Endverbraucher bestimmt wird und im Vermarktungs- und Verarbeitungsbereich eine hohe Wettbewerbsintensität besteht.“⁸⁵

Auch diese Argumentation erscheint als sehr dürftig, vor allem letzteres Argument, denn gerade die Stufenstruktur der Abhängigkeiten im Agrarbereich wird hier nicht thematisiert: Man kann z.B. sehr wohl davon ausgehen, dass zwischen den noch wenigen verbliebenen Fleischkonzernen in Deutschland eine „hohe Wettbewerbsintensität“ besteht. Aber das Problem des „intensiven“ Wettbewerbs besteht gerade nicht horizontal, sondern vertikal innerhalb der Agrarbranche: Der milcherzeugende Landwirt z.B. sieht sich ständig weiter fusionierenden Molkereikonzernen gegenüber und diese fusionieren, um ihr Gewicht gegenüber den hochkonzentrierten Handelsstrukturen zu erhöhen. Marktpreisentstehung (durch Angebot und Nachfrage) ohne Einfluss von Marktmacht ist unter diesen Bedingungen überhaupt nicht konstruierbar.

3. Güterhomogenität

Güterhomogenität bedeutet, dass „*die Marktpartner die gehandelten Güter als völlig gleichartig betrachten*“, was im Agrarbereich ebenfalls gewährleistet sein soll:

„Die Homogenitätsbedingungen sind auf den Märkten für die landwirtschaftlichen Rohprodukte im allgemeinen weitgehend erfüllt. Bei enger Produktdefinition (z.B. nicht „Getreide“, sondern Backweizen, Braugerste, Futtergerste) weisen die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse ein vergleichsweise hohes Maß an sachlicher Homogenität auf, so dass für gleiche Qualitäten, am gleichen Ort und zum gleichen Zeitpunkt annähernd gleiche Preise herrschen.“⁸⁶

Die Ausführungen weisen hier auf einen Problemkreis hin, der schon im Abschnitt 3.1. angeschnitten wurde: Sachliche Homogenität – wie auch im Zitat explizit ausgeführt – stellt sich nicht von allein ein: Bevor Braugerste als Braugerste verkauft werden kann, muss definiert sein, was Braugerste ist. Dies verweist wieder auf den Grundzusammenhang, dass es unregulierte Märkte letztendlich nicht gibt. Ein anschauliches jüngeres Beispiel ist die Entstehung der EU- Bioverordnung.

Darüber hinaus bleibt es weiterhin unverständlich, wie ein Zustand erreicht werden soll, bei dem „für gleiche Qualitäten, am gleichen Ort und zum gleichen Zeitpunkt (...) die Marktpartner die gehandelten Güter als völlig gleichartig betrachten“ können, wenn die unter „Marktmacht“ beschriebenen Konstellationen zwischen den Marktpartnern herrschen. Diese Vorstellung ist gerade in der Landwirtschaft nicht anzutreffen (siehe hier z.B. die Milchpreisvergleiche in Deutschland).

Auch wenn an dieser Stelle nur begrenzt Ausführungen gemacht werden konnten: Alle drei Bedingungen für das Funktionieren der Gleichgewichtstheorie können im Agrarbereich nur als sehr bedingt erfüllt angesehen werden.

⁸⁵ ebd.:312.

⁸⁶ ebd.:312.

Wohlfahrtsökonomie

Die Begründung der Wohlfahrtsökonomie erfolgte in der Weiterentwicklung des walrasianischen Gleichgewichtsmodells durch Pareto. Er führte dazu die Indifferenzkurven in die Gleichgewichtstheorie ein (siehe auch Abschnitt 3.1.). So konnte die Mikroebene verlassen und auf der Makroebene Nutzenvergleiche realisiert werden. Was mit entsprechender mathematischer Umsetzung festgestellt wird, ist, ob jedes Individuum seine Position verbessert oder verschlechtert. Ein Zustand gilt dann als pareto-optimal, wenn kein alternativer Zustand besteht, in dem zumindest ein Individuum besser gestellt wird und keines schlechter (Pareto- Optimum).

„Als Maßstab gesellschaftlicher Rationalität dient das Effizienzprinzip, dass im Pareto-Kriterium zum Ausdruck kommt. Es besagt, dass ein effizienter Zustand so lange nicht erreicht ist, wie es noch möglich ist, wenigstens noch ein Individuum besser zu stellen, ohne die Lage eines anderen Individuums verschlechtern zu müssen.“⁸⁷

Ist das Wettbewerbsgleichgewicht also ein Gleichgewicht in einem System vollkommener Märkte, dann ist *„jedes Wettbewerbsgleichgewicht ein Pareto-Optimum und jedes Pareto-Optimum ein Wettbewerbsgleichgewicht,“⁸⁸* weshalb man die Wohlfahrtstheorie auch als das Herzstück der Gleichgewichtstheorie bezeichnet.

Mit diesem Vorgehen – so die Auffassung in renommierten Standardlehrbüchern – wurde das kardinale Nutzenkonzept vom ordinalen abgelöst und somit ist eine Nachfragetheorie möglich, die nach Ansicht ihrer Konstrukteure frei von (willkürlich gesetzten) Normen ist.⁸⁹

Seit dem Aufstellen des Unmöglichkeitstheorems von Arrow (1951) gilt die Wohlfahrtstheorie als widerlegt: Arrow versuchte eine Aggregationsvorschrift zu formulieren, die den unterschiedlichen Bewertungen aller Individuen in einer Gesellschaft Rechnung trägt. Unter logischer Konsistenz zeigt sich in formaler Analyse, dass keine soziale Wohlfahrtsfunktion konstruiert werden kann (Unmöglichkeitstheorem); das Ziel „maximaler Wohlfahrt“ lässt sich formal nicht umsetzen:

„Ein Zweig der Volkswirtschaftslehre – die Wohlfahrtsökonomik – bemüht sich seit Anfang der 50er Jahre darum, das Problem der Wohlfahrtsmaximierung zu formalisieren. Hierzu werden gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen hergeleitet, die sich als gesellschaftliche Indifferenzkurven (aus der Aggregation individueller Indifferenzkurven) darstellen lassen; dieses gesellschaftliche Präferenzsystem wird mit der gesamtwirtschaftlichen Transformationskurve mit der höchsten Indifferenzkurve konfrontiert, wobei dann der Tangentialpunkt der Transformationskurve mit der höchsten Indifferenzkurve das höchstmögliche Wohlfahrtsniveau angibt. (...)

So bestechend dies vielleicht zunächst klingt, so unbrauchbar ist dieses Konzept für die konkrete Wirtschaftspolitik: weder lässt sich eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion in der Realität erstellen (zumindest nicht, wenn man von unterschiedlichen individuellen Präferenzen ausgehen muss), noch wird durch die Formalisierung das Problem implizierter Werturteile umgangen. (...)

Die Konkretisierung des Ziels „Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt“ lässt sich formal nicht lösen. Es bleibt also nur, auf der Basis der genannten Grundziele mittelbare – in unserem Zusammenhang wirtschaftliche – Ziele festzulegen, die zur Annäherung an das Oberziel verhelfen können.“⁹⁰

⁸⁷ Neumann 1982:2.

⁸⁸ Stobbe 1991:567.

⁸⁹ z.B. Samuelson/Nordhaus 1998:120.

⁹⁰ Lachmann 1990:179.

Seitdem hat die Wohlfahrtsökonomie in der ökonomischen Lehre einen ambivalenten Stand und man kann – analysiert man Standardlehrbücher danach – letztendlich drei Strategien finden, wie damit umgegangen wird:

Die Ökonomie wird in positive und normative Ökonomie aufgespalten:

In Umsetzung der Einsicht, die im letzten Zitat ausgedrückt wurde, bestand der Schritt dann darin, die Ökonomie aufzuspalten: in eine „**positive**“ und in eine „**normative**“ Ökonomie. Dabei hat nach Auffassung dieser „dualen Arbeitsteilung der Ökonomie“ eine positive Ökonomik die Aufgabe, wirtschaftliche Tatbestände zu erklären. Die normative Ökonomik dagegen konzentrierte sich auf die Bestimmung von Zielen wirtschaftlichen Handelns sowie die Ableitung von Aussagen zu Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Die Differenzierung in positiv und normativ suggeriert dabei, dass im Bereich der positiven Theorie mit „objektiven Kriterien“ gearbeitet wird, im Bereich der normativen dagegen mit normativen:

„Kern der Mikroökonomie ist die Frage nach der Versorgung der Haushalte mit Konsumgütern. Diese Frage lässt sich in die beiden Teilfragen aufspalten:

Welche Güter werden in welcher Menge unter Einsatz der knappen Produktionsfaktoren in einer Marktwirtschaft produziert (positive Theorie)“

Welche Güter sollen in welcher Menge unter Einsatz der knappen Produktionsfaktoren produziert werden (normative Theorie)?

Die Beantwortung der zweiten Frage – die Frage nach der optimalen Allokation – ist nicht anhand objektiver Kriterien möglich, vielmehr ist hierzu ein Werturteil, eine Norm, erforderlich. Die übliche Norm ist das so genannte Pareto-Kriterium.“⁹¹

In anderen Lehrbüchern wird diese Vorgehensweise strikt abgelehnt :

„Man kann beweisen, dass jedes denkbare Konkurrenzgleichgewicht Pareto-optimal ist und umgekehrt jedes Pareto-Optimum als Konkurrenzgleichgewicht gedeutet werden kann, welches durch geeignete Umverteilung der Erstaussstattungen erreicht werden kann. Dies ist der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomie. Daraus wird erkennbar, dass Pareto-Optimalität nichts mit einem Wohlfahrtsbegriff zu tun hat, der eine irgendwie gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung einschließt.“⁹²

Als dritte Strategie findet man Lehrbücher, in denen man nichts findet, was an diese Debatte erinnert:

In diesem Falle taucht weder das Wort Wohlfahrt noch die Bezeichnung Pareto-Optimum in der Lehre auf. Zwar wurde nichts an dem Prinzip, neoklassische Inhalte zu lehren, geändert und die Synthese von Grenzkosten und Grenznutzen ist fester Bestandteil der Lehre. Der Schnittpunkt wird aber nicht mehr als Pareto-Optimum oder Wohlfahrtsoptimum, sondern z.B. nur noch als Maximum bezeichnet.⁹³

Aktuelle ökonomische Theorie

Nach allgemeinem Verständnis gibt es heute nur eine anerkannte Mikroökonomie: die neoklassische auf Basis des Gleichgewichtsmodells, wie es vorgestellt wurde. Weiterentwicklungen in der Ökonomie insgesamt sind breit gefächert. Mit ihnen wurden Probleme innerhalb der neoklassischen Ökonomie aufgegriffen: Dass Entscheidungen im sozio-interaktiven Kontext getroffen werden oder Informationen von machtabhängigen Positionen abhängen, führte z.B. zu spieltheoretischen Ansätzen bzw. zur Theorie der asymmetrischen Informationen.

⁹¹ Heubes 1995:5.

⁹² Schumann 1994:223.

⁹³ Samuelson/Nordhaus 1998:120ff.

In der Makroökonomie bildete sich die new welfare economy heraus, das Pareto- Optimum wurde durch das Kaldor-Hicks-Kriterium ersetzt.⁹⁴

Zudem gab es eine massive Erweiterung der neoklassischen Ökonomie durch Übertragung der neoklassischen Theorie auf neue Anwendungsbereiche: In der neuen politischen Ökonomie werden Politiker wie Unternehmer behandelt, also als von Selbstinteresse geleitet; die Institutionenökonomie bildete sich vor allem heraus, weil das Problem öffentlicher Güter einer Lösung bedurfte usw.

In der Makroökonomie haben sich zudem verschiedene Schulen herausgebildet, die für gewisse Zeiten bestimmte Einflüsse in der Politik geltend machen konnten: Nach der Weltwirtschaftskrise löste z.B. in den USA die entstehende keynesianische Wirtschaftspolitik die bis dahin bestehende ab. Als es in den USA Anfang der 80er Jahre zu zweistelligen Inflationsraten kam, konnte der Monetarismus den keynesianischen Einfluss zurückdrängen und die Probleme im Geldwesen wiederum führten zur relativ schnellen Ablösung des Monetarismus durch eine neoklassisch geprägte Makroökonomie. Zudem wirkten an verschiedenen Orten noch spezifische Ausprägungen (Österreichische Schule, Angebotler usw.).⁹⁵

Auf theoretischer Ebene profitiert die Neoklassik zum einen von der schon frühzeitig realisierten Übertragung des mikroökonomischen Modells in die Makrosphäre. Essenziell wichtig war dazu die parallel entwickelte Anwendung mathematischer und statistischer Verfahren in der Ökonomie. Mittlerweile erfolgte ihr Ausbau zu einer eigenen ausgeprägten Wissenschaftsrichtung: der Ökonometrie, welche die ökonomische Theorie, die Mathematik, die Wirtschaftsstatistik und die Analytische Statistik zusammenführt, um ökonomische Gegebenheiten zu analysieren. Die Modellierung ökonomischer Zusammenhänge in Form funktionaler Beziehungen zwischen ausgewählten ökonomischen Variablen ist heute wesentlicher Baustein ökonometrischer Arbeiten und diese wiederum Grundlage für wesentliche politische Entscheidungen.

In der Agrarökonomie wurde diese Entwicklung mitvollzogen. Eine ausgeprägt neoklassische und ökonometrie-lastige Lehre sind Kennzeichen dieser Entwicklung.⁹⁶ Ebenso ist dies in der Forschung zu verfolgen.⁹⁷

Wie die aktuelle Agrarökonomie in Deutschland profiliert ist und was dies für zentrale agrarische Fragen bedeutet, soll im nächsten Kapitel anhand der Subventionsproblematik beispielhaft erörtert werden.

4 Zum umgesetzten neoklassischen Paradigma in der Stellungnahme – eine re-rekonstruktive Fehlstellenanalyse

Das System agrarischer Subventionierung durch den Staat wurde im Laufe der europäischen Agrargeschichte konstruiert. Vom Wissenschaftlichen Beirat wurde es rekonstruiert. Hier soll es re-rekonstruiert werden.

Diese Re-Rekonstruktion erfolgt deshalb, weil mit ihr 1. „Fehlstellen“ in der Argumentation der Stellungnahme thematisiert werden sollen und 2., weil die mit den „Fehlstellen“ in Verbindung stehenden ag-

⁹⁴ Dadurch, dass – nach Pareto – keiner schlechter gestellt werden darf, wird Unflexibilität erzeugt. Nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium ist eine Schlechterstellung einzelner Wirtschaftsteilnehmer (einschl. Entschädigung) erlaubt, wenn es dafür allen insgesamt besser geht – z.B. Stobbe 1991:375.

⁹⁵ Zu dieser Entwicklung siehe z.B. dezidiert: Malabre 1994.

⁹⁶ Siehe hierzu die entsprechenden Ausweisungen an den jeweiligen Instituten im Internet. Die stärkste neoklassische Ausprägung findet sich an der Universität Bonn.

⁹⁷ siehe z.B. das Forschungsprojekt „Common Agricultural Policy Regional Impact“ (Capri) in Bonn, bei dem mit einem komparativ statistischen Gleichgewichtsmodell Politikänderungen, Erzeugereinkommen, EAGFL-Budget, Verbraucherwohl, Umweltindikatoren usw. berechnet und beurteilt werden – EU-Kommission 2003.

rarischen Problembereiche gleichzeitig zentrale ökonomietheoretische Fragen berühren, die schon im Abschnitt 3 allgemein angeführt wurden. Diese Problembereiche sind:

1. die Konzentration auf Einkommen bei den branchenspezifischen Subventionen, was durch die Doppelrolle des Landwirtes als „Unternehmen“ und gleichzeitig „Haushalt“ ermöglicht wird,
2. die Darstellung der Subventionierungsgeschichte als allgemein „unterstützende“ Maßnahme, ohne zu thematisieren, dass mit ihr eine Bevorteilungsspirale in Gang gesetzt wurde,
3. die Nichtthematisierung der Gesamtempfängerstruktur von Subventionen, welche wiederum teils Produkt der Subventionspolitik ist und auch entschieden „wettbewerbsbestimmend“,
4. die Transformation der Subventionen zu auflagengebundenen Subventionen als Kennzeichen dafür, dass sich Landwirtschaft neben der Produktion zur Gewährleisterin öffentlicher Güter entwickelt hat,
5. die subventionsbegleitende Entstehung von Werten aus Rechten in der Landwirtschaft (z.B. Milchquoten, Zuckerrübenquoten), was ökonomietheoretische Grundsatzfragen berührt,
6. die Subventionen als dirigistisches Mittel, was die alte Frage nach dem Konzept der Trennung zwischen Markt und Staat wieder aufwirft.

Als erstes jedoch soll darauf eingegangen werden, was für Subventionen an die Landwirte gezahlt wurden und wie Subventionen in den Agrarwissenschaften definiert werden.

Unterscheidet man die ab 1945 gezahlten Subventionen an die Landwirte nur nach dem Kriterium, an was diese Subventionen gebunden waren, kann man ganz grob die drei folgenden Phasen beschreiben:

1. Produktgebundene Subventionen bis 1992:

In der ersten Phase wurden produktgebundene agrarische Subventionen gezahlt, mit denen der Preis der Produkte reguliert wurde (nach unten und nach oben), welche das Land verließen bzw. in das Land (bzw. in die EG) eingeführt wurden (Interventionspreispolitik, Aufkäufe usw.). Die agrarischen Subventionen waren also letztendlich an (bestimmte) Produkte gebunden und mit ihnen wurden Preise indirekt (über Aufkauf und Intervention) reguliert. Dafür dienten Festlegungen (Richtpreis, Interventionspreis, Schwellenpreis). Die Landwirte profitierten von diesen Subventionen indirekt über die „weitgereichten“ Regulierungswirkungen an die Erzeugerpreise (es sei denn, sie importierten oder exportierten selbst).

Neben diesen Subventionen wurden zudem Subventionen für Investitionen gezahlt. Diese erfolgten abhängig von jeweiligen Zielen. Im Allgemeinen wurde eine gewisse „Würdigkeit“ festgelegt.⁹⁸

Außerdem entstanden in dieser Zeit u.a. die auflagengebundenen Zahlungen (z.B. Bergbauernprogramm).

2. Faktorgebundene Subventionen ab 1992 bis zur „Entkopplung“ 2004

Ab 1992 wurde ein Teil dieser Zahlungen⁹⁹ in produktionsfaktorenggebundene Zahlungen umgewandelt, d.h., gezahlt wurde wieder für bestimmte festgelegte Produktionsbereiche, aber nun direkt an die Landwirte und da nach Hektar oder Tieranzahl (1. Säule) – daher auch „Direktzahlungen“ genannt).

Ungefähr zeitgleich wurden auflagengebundene Zahlungen verstärkt (2. Säule). Hiermit sollte beeinflusst werden, dass bestimmte Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft (z.B. im Umweltbereich) erfüllt werden.

Ebenso wurden in dieser Zeit die Investitionssubventionen je nach aktualisierten Modalitäten weiter gezahlt (Anteil Eigenkapitalbildung, Prosperitätsgrenze usw.).

⁹⁸ z.B. bei der Agrarinvestitionsförderung eine „angemessene (...) Eigenkapitalbildung“ – AFP-Richtlinie 2002 (Beispiel).

⁹⁹ Zu den ebenfalls zur 1. Säule gehörenden Zahlungen (Exporterstattungen usw. soll/kann im Kontext des Argumentationsschwerpunktes (Direktzahlungen an Landwirte) hier nicht weiter eingegangen werden.

3. Die Zahlungen (aus der 1. Säule) ab 2004

Hier wurden die Zahlungen der 1. Säule – also die produktionsfaktorengelundenen Zahlungen – qualitativ von den Produktionsfaktoren entkoppelt (die so genannte „Entkopplung“). Quantitativ wurden/werden die Zahlungen von ihrem Prinzip her noch bis 2013 beibehalten, indem eine historische Bezugsgröße festgelegt und die Zahlungen an diese geknüpft wurden.¹⁰⁰

Die auflagengebundenen Zahlungen (2. Säule) sowie Investitionsförderungen wurden/werden auch in diesem Zeitabschnitt weiter gezahlt.

Die Diskussion um die agrarischen Subventionen beziehen sich vordergründig auf die Subventionen der 1. Säule und innerhalb dieser auf diejenigen, welche einst an die Produkte (Preisregulierung), später dann an die Produktionsfaktoren gebunden waren (seit 1992 die so genannten „Direktzahlungen“) und welche nun in der dritten Phase entkoppelt wurden.

Einbezogen in diese Debatte sind die parallel dazu entstandenen auflagengebundenen Zahlungen, also die der 2. Säule. Diese werden auch oft „Transferzahlungen“ genannt bzw. auch die Direktzahlungen werden als Transferzahlungen bezeichnet.

Transferzahlungen, Direktzahlungen, Einkommenszahlungen – bei dieser Vielzahl von Begriffen ist die nahe liegende Frage: Wie werden Subventionen eigentlich definiert?

Was sind Subventionen?

Das Standardlehrbuch der Agrarpolitik gibt zu der Frage „Was sind Subventionen?“ Auskunft, allerdings eine bemerkenswerte, da hier sofort das Kernanliegen in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats berührt wird. Denn dort heißt es:

„In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ... bezeichnet man sämtliche laufende finanzielle Zuschüsse des Staates an die Unternehmen als Subventionen und die Zuschüsse an Haushalte als Transferzahlungen.“¹⁰¹

Diese Unterscheidung (Subventionen an Unternehmen, Transferzahlungen an Haushalte) wird dann aber für den Agrarbereich definitorisch abgeändert:

„Unter Subventionen wollen wir Zahlungen aus dem Staatshaushalt verstehen, die an die laufende Produktion bzw. den Faktoreinsatz der Unternehmen oder aber an den laufenden Konsum bzw. das Faktorangebot der Haushalte gebunden sind.“¹⁰²

Und:

„Demgegenüber wollen wir unter Transferzahlungen solche Zuwendungen verstehen, die von den laufenden wirtschaftlichen Entscheidungen der Empfänger unabhängig sind. Dies können Vergünstigungen sein, die an vergangene Tatbestände anknüpfen (z.B. an die Getreidefläche vor zwei Jahren) oder bei persönlichen Merkmalen ansetzen, die von den Wirtschaftseinheiten nicht zu beeinflussen sind (z.B. bei dem Alter).“¹⁰³

Welche Änderung ist hier - per Definition – vorgenommen worden? Transferzahlungen erfolgen nun nicht nur an „Haushalte“, sondern auch an Unternehmen. Bzw. umgekehrt heißt das: Es werden nun Zah-

¹⁰⁰ Da in die Berechnung dieser historischen Größe alle Zahlungen des festgelegten Zeitraumes eingingen, kann durch die Entkopplung auch eintreten, dass nach 2004 indirekt für ehemalige Bezugsgrößen (also Produktionsfaktoren) gezahlt wird, die nach 2004 abgeschafft wurden.

¹⁰¹ Henrichsmeyer/Witzke 1994:172.

¹⁰² ebd.:172.

¹⁰³ ebd.:172.

lungen, welche an Produktionsmittel gebunden waren und indirekt immer noch sind (z.B. die genannte historische Größe Getreidefläche), mit Zahlungen, die an „persönliche Merkmale“ und deshalb an die Landwirte gebunden sind, in einem Atemzug genannt. Denn letztere – „persönliche Merkmale“ (wie Alter, Geschlecht usw.) – dienen dem Staat u.a. als Begründung für staatliche Transferleistungen.

Ebenso ist dies bei der Umdefinierung der Subventionen: diese werden laut Standardlehrbuch für den Agrarbereich nicht mehr als Zahlungen an Unternehmen verstanden, sondern auch als Zahlungen an „Haushalte“. Warum war diese Umdefinierung überhaupt möglich und was ist die Folge davon?

4.1 Subventionen als Einkommenszahlungen? – Zur Doppelrolle des Landwirts als Produzent und „Haushalt“

Laut Stellungnahme werden die agrarischen Subventionen als Transferzahlungen verstanden wie im Standardlehrbuch: als „*Vergünstigungen (...), die an vergangene Tatbestände anknüpfen*“.¹⁰⁴ Entsprechend dem Argumentationsschwerpunkt der Stellungnahme werden diese Zahlungen auch als „*Direktzahlungen*“ ohne „*einkommens- bzw. verteilungspolitische Begründungen*“ definiert.¹⁰⁵

Woher kommt hier auf einmal die Einkommenskategorie, wenn es doch um Transferzahlungen geht, welche an historische Tatbestände wie Getreidefläche anknüpfen? Und was bedeutet es, Einkommen und Verteilung in einem Zuge zu nennen?

Hier geht es um mehr als nur eine Wortwahl. Um sich von der „Einkommens- und Verteilungspolitik“ aus der Stellungnahme als auch von der „agrarökonomischen Definition“ zu Transferzahlungen klar abzugrenzen, werden die Zahlungen hier in diesem Beitrag weiterhin als das betrachtet und benannt, was sie bisher auch waren und sind: branchengebundene Subventionen. Denn sie waren bis 1992, nach 1992 und auch nach 2004 immer an die Branche direkt oder indirekt gekoppelt – entweder an die Produkte oder die Produktionsfaktoren.

Und die Einkommensfrage? Hier gibt 1. wieder die Doppelstruktur des Landwirtes, sowohl „Unternehmen“ als auch „Haushalt“ zu sein, Aufschluss. Und 2. konnte die Frage nach den „*einkommens- bzw. verteilungspolitische Begründungen*“ entstehen, weil die Landwirte überwiegend in relativ kleinen Einzelunternehmen wirtschaften und dabei seit Jahrzehnten ein im Vergleich zu anderen Berufsgruppen niedrigeres Einkommen haben.¹⁰⁶

Erklärungsansätze zu dieser Doppelstruktur (Theorie der Selbständigen¹⁰⁷, Tschajanows Lehre zum Bäuerlichen Familienbetrieb, Unternehmens-Haushalts-Modell) zeigen, dass gesamtbetriebliches Einkommen und Haushalt hier nicht getrennt werden können: Das Gesamteinkommen wird (u.a.) zur Reproduktion des Betriebes eingesetzt und dies in Abhängigkeiten, in der die Bedürfnisstruktur des Haushaltes wesentlichen Einfluss haben kann.¹⁰⁸

Modelltheoretisch ist der so genannte Selbständige – als Einzelindividuum – die Idealfigur im neoklassischen Modell: aber nur als Einzelunternehmer.

Im Familienbetrieb – so schon die Ausführungen im Abschnitt 3.1. – sind Haushalts- und Produktionsentscheidungen jedoch miteinander verknüpft. Dieses Dasein in der Doppelrolle als Landwirt und

¹⁰⁴ ebd.:172.

¹⁰⁵ Wissenschaftlicher Beirat 2005:5.

¹⁰⁶ z.B.: Bedau 1995, woraus die frühe Debatte um die so genannte „Einkommensschere“ resultierte.

¹⁰⁷ Ein Versuch hierzu: Schriewer 1993 (als Lebensform, aber bei der Frage nach der Einbettung in die gesamtwirtschaftlichen Verläufe ohne genügende Berücksichtigung der Austauschbeziehungen).

¹⁰⁸ Im neoklassischen Unternehmens-Haushalts-Modell wird die Symbiose zwischen Haushalt und Unternehmen als Fehlen bestimmter Märkte für Güter behandelt – z.B. Henning 1992:99ff.

Verbraucher (neoklassisch „Unternehmer“ und „Haushalt“) wird in der Subventionsdebatte nur aus einer Perspektive gesehen: aus der vom Landwirt als „Einkommensbezieher“.

Daher ist auch die politische Debatte „schief“, wenn die Transferzahlungen von der Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft in „Einkommenszahlungen“ (im Sinne von Nettolohn) „umgerechnet“ werden, um zu demonstrieren, wie groß der Unterschied ist zwischen den gezahlten Subventionen an eine Arbeitskraft in einem kleinen Familienbetrieb und den errechneten Subventionen pro angestellte Arbeitskraft in einem 4000-Hektar-Unternehmen.

Denn: Ist das der Unterschied, um den es geht? Welcher Arbeitnehmer in einem 4000-Hektarbetrieb erhält die „errechneten“ 120.000 € pro Jahr? ¹⁰⁹ Sind hier nicht die Fragen: „Was macht ein 4000-Hektar-Betrieb mit 2 Millionen €?“ und: „Wie viel verdient ein Angestellter in solchen Agrarunternehmen wirklich?“ viel relevanter, wenn Einkommens- und Verteilungsgerechtigkeit thematisiert werden sollen?

Diese beiden Fragen entsprechen erst der unterschiedlichen Dimensionierung, die hinter „Verteilung“ und „Einkommen“ steht. Denn wenn man im Agrarbereich Einkommens- und Verteilungsgerechtigkeit in einem Zuge nennt, spricht man trotzdem immer noch von zwei Sphären: der Produktionssphäre und der Konsumtionssphäre. Dies lässt sich auch nicht per Definition aufheben.

Die Nennung von Einkommens- und Verteilungsgerechtigkeit in einem Zuge suggeriert, dass sich die Verteilungsgerechtigkeit auf soziale Zahlungen bezieht. Dies wird dadurch noch potenziert, dass die „Fixierung“ auf die Einkommensfrage aufgrund der sozialen Lage der Produzenten zur Selbstverständlichkeit in der Agrarpolitik geworden ist. Und ebenso kommt dem entgegen, dass die verteilten Subventionen an den Agrarbereich natürlich nicht nur Bestandteil der Gesamtumsätze pro Unternehmen sind, sondern auch Bestandteil des errechneten privaten Einkommens der Landwirte.

So ist die Thematisierung von Einkommensgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit in einem Zuge im Agrarbereich schon seit Jahren zur Selbstverständlichkeit geworden:

„Im Zeitraum von 1972 bis 1989 können durchschnittlich 47,7% des verfügbaren Einkommens eines landwirtschaftlichen Haushalts auf die Verteilungswirkungen der Maßnahmen der bundesdeutschen Agrareinkommenspolitik zurückgeführt werden.“¹¹⁰

Und ebenso selbstverständlich wird dieses so definierte Feld der „Verteilungsgerechtigkeit“ dann (als soziales Thema) dem Agrarpolitiker zugewiesen, während das Interessensfeld der Agrarökonominnen das der Allokationseffizienz sei:

„Die Agrarökonominnen betrachten sich als Anwälte der Allokationseffizienz, die Agrarpolitiker dagegen als die einer bestimmten Verteilungsgerechtigkeit (wofür sie ja auch gewählt werden).“¹¹¹

In dieser neoklassischen Konstruktion ist der „moralische“ Verliererpart des Politikers dann schon angelegt: Während der neoklassische Ökonom die höchstmögliche Wohlfahrt für die gesamte Gesellschaft anstrebt (die nur durch bestmögliche Allokationseffizienz erreicht werden kann), verteidigt der Politiker „nur“ sein Stimmenklientel...

¹⁰⁹ ABL-Presseerklärung 2005.

¹¹⁰ Streb 1996:399.

¹¹¹ Schmitt 1992, hier zitiert in: Streb 1996:399. Wobei hier anzumerken ist, dass dieses Selbstverständnis, dass Politiker nutzenmaximierend („Stimmenfang“) handeln, aus ökonomietheoretischer Sicht durchaus nicht nur auf Politiker beschränkt bleiben muss: Die Neue Ökonomische Theorie, die Rational Choice Theorie oder die moderne Institutionenökonomie sind alle erklärungs wirksame Ansätze für nutzenmaximierendes Verhalten im nichtwirtschaftlichen Bereich und somit z.B. auch anwendbar auf Agrarökonominnen.

Die Frage, wie agrarische Subventionen sich wirklich „verteilen“, ist mit dieser Konstruktion der „Verteilungsgerechtigkeit“ als „Einkommensgerechtigkeit“, um die sich dann die Politiker „kümmern“, verdrängt worden. Damit entstanden zwei große „Fehlstellen“ in der Subventionsdebatte: 1. die Bevorteilungsspirale bei den agrarischen Subventionen und 2. die gesamte Subventionsempfängerstruktur.

4.2 Subventionen subventionieren? – Zur Bevorteilungsspirale in der „Unterstützungspolitik“

Subventionen¹¹² sind Unterstützungen.¹¹³ Was/wen unterstützen sie im Agrarbereich?

Ausgehend vom Fazit im letzten Abschnitt und damit hier noch fixiert auf die Frage, was mit den finanziellen Mitteln passiert, die an die Primärerzeuger pro Betrieb je nach Faktorausstattung gezahlt werden (bzw. seit 2004 entkoppelt gezahlt werden) und angesichts dessen, dass die Anbindung der agrarischen Subventionen an die Produkte bzw. Produktionsfaktoren am Gesamtgewinn eines Betriebes einen nicht unbeträchtlichen Anteil haben, ist hier die Frage, wie die Subventionen im Verlauf ihrer eigenen Metamorphosen wirkten.

Eine Antwort aus neoklassischer Sicht gibt die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats selbst:

*„Diese (...) Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik seit 1992 (...) werden vom Beirat grundsätzlich begrüßt, weil sie die Allokations- und Transfereffizienz der hier eingesetzten Steuermittel deutlich verbessert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig gestärkt haben“.*¹¹⁴

Allokationseffizienz ist die Fähigkeit des Marktes, Produktionsfaktoren so zu „verteilen“, dass sie bei denen landen, welche am effektivsten wirtschaften. Wie ist diese neoklassische Auffassung vereinbar mit der Auffassung, dass seit 1992 trotz massiver dirigistischer Subventionen die Allokationseffizienz gestiegen sei?

Wie schon oben ausgeführt, hatte die EU-Agrarsubventionspolitik vor 1992 durch die Produktanbindung genau die Produzenten bevorteilt, welche diese Produkte erzeugten und unter diesen vor allem die, welche davon sehr viel erzeugten.

Diese bevorteilten Produzenten profitierten davon, indem sie (im Schnitt) höhere Gewinne erzielten. Die höheren Gewinne transformierten sie u.a. in eine besser ausgerüstete Produktionsstruktur und die dies taten, konnten somit effektiver werden als die (im Vergleich) Subventionsbenachteiligten.

Vor der MacSharry-Reform 1992 waren die aktuellen Daten zur Produktionsstruktur dann Grundlage zur Errechnung von zu erwartender Allokationseffizienz.

Durch die Kombination aus Preissenkungen und Transferzahlungen näherte man sich den Preiserfordernissen des Weltmarktes. Die bis 1992 schon bevorteilten Subventionierten hatten dabei die günstigere Ausgangsposition und höhere Gewinne zirkulierten als Reinvestition in diese Betriebe zurück. Zusätzlich bekamen sie wieder bevorteilte Subventionen, denn das Selektionsprofil der Subventionen wurde nach 1992 in etwa beibehalten: Durch die quantitative Anbindung der Zahlungen an die Faktorausstattung ab 1992 und die qualitative „Auslese“ ähnlich dem Produktprofil von vor 1992 erhielten (im Schnitt) die Pro-

¹¹² Aus dem Lateinischen 'subvenire' = zu Hilfe kommen, beistehen

¹¹³ Fremdwörterbuch 2005:752.

¹¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat 2005:4.

duzenten gleichen Typs noch zusätzlich zur „Wanderung der Faktoren zum besten Wirt“¹¹⁵ wieder die meisten Subventionen.¹¹⁶

Vor 2004 waren die aktuellen Daten zur Produktionsstruktur dann Grundlage zur Errechnung von zu erwartender Allokationseffizienz...

Wie kann man aus dieser Bevorteilungsspirale auf die Erhöhung der Allokationseffizienz nach dem Prinzip: „Der Boden wandert zum besten Wirt“ schließen? In der neoklassischen Gleichgewichtstheorie kann man das. Denn hier hat die Vergangenheit keinen Einfluss auf die Gegenwart. Die Ausgangsbasis zur Errechnung höherer Allokationseffizienz in der Zukunft ist (immer) eine jeweils gegebene. Mit diesem Prinzip werden die Bevorteilungen von Ebene zu Ebene „weitergereicht“. Dieses Prinzip des „Weiterreichens“ des Erfolges der „Effektivsten“, was sich z.B. sichtbar macht in entsprechenden Faktorallokationen, wird als Ziel der modernen Ökonomie und Marktlehre verstanden – allerdings ohne Subventionen:

„Eine der wichtigsten Aufgaben der landwirtschaftlichen Marktlehre besteht darin, die Gesamtheit der Interaktionen zwischen Wirtschaftssubjekten auf den Agrarmärkten zum gegenseitigen Vorteil zu erhöhen. Wenn die Interaktionen zu einem Vorteil für die Interaktionspartner führen und andere zumindest nicht negativ beeinflussen, sind sie produktiv. (...) Das Hauptanliegen der Ökonomie und damit auch der landwirtschaftlichen Marktlehre ist es, für potentielle Interaktionspartner Bedingungen für produktive Interaktionen zu schaffen.“¹¹⁷

Dass die Zielsetzung auch mit Subventionen erreichbar sei, wird dann als die „zweitbeste Lösung“ interpretiert.¹¹⁸ Diese wiederum entsteht, weil ja die jeweilige Ausgangsbasis zur Errechnung höherer Allokationseffizienz mit einbezogen werden muss und diese wiederum kann dann (seit Zahlung von Subventionen und gemessen an dem Ziel eines sich selbst regulierenden Marktes) nur die zweitbeste Lösung sein.

Darauf, dass diese Ansicht nicht bei allen Agrarökonomen ungeteilte Zustimmung erfahren hat, wird im Abschnitt 4.4. eingegangen.

Vorher soll – neben der Wirkung dieser Bevorteilungsspirale – noch die zweite wesentliche „Fehlstelle“ der Subventionsdebatte als Debatte um Einkommens- und Verteilungsgerechtigkeit thematisiert werden: die gesamte Subventionsempfängerstruktur.

4.3 Subventionen für Landwirte? – Zu Unternehmenskonstellationen im Agrarbereich

Der Agrarbereich besteht insgesamt aus mehreren Ebenen: der Primärerzeugerstruktur, der Verarbeitungsstruktur und der Struktur des Handels. Von agrarischen Subventionen profitierten im Agrarbereich daher nicht nur die Primärproduzenten, sondern ebenso die Unternehmen der anderen Strukturen. Dies erfolgte und erfolgt zum einen direkt, also durch Zahlungen an diese (Interventionen, Exporterstattungen). Die größten Zahlungsempfänger in der EU im Agribusiness sind die im Diagramm 2 aufgelisteten 10 Unternehmen.

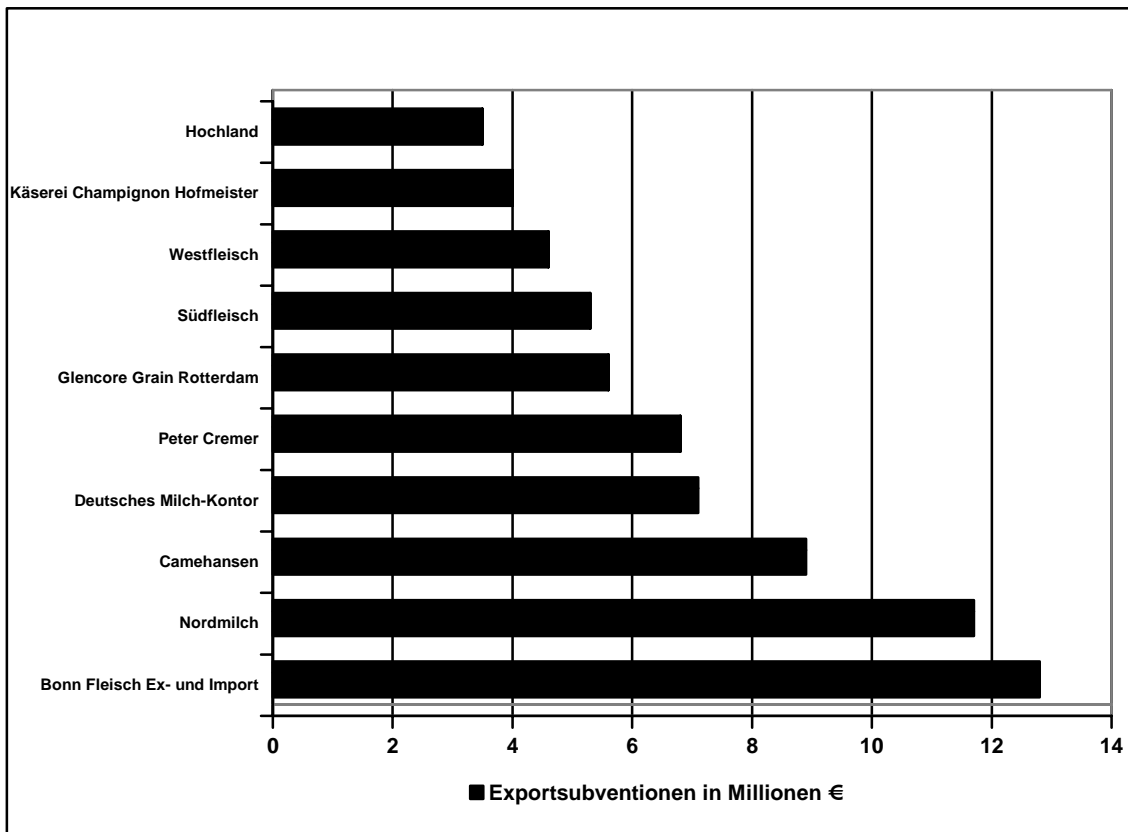
¹¹⁵ Hier in Abwandlung des Zitates vom „wandernden“ Boden. Dass der Boden zum besten Wirt wandern muss, steht auch wörtlich in der Stellungnahme – Wissenschaftlicher Beirat 2005: 5.

¹¹⁶ Auf eine Dokumentation dieses Effektes wird hier verzichtet, siehe dazu die einschlägige Literatur zum Prozess „Wachsen und Weichen“. Auch im Beitrag von Poppinga in diesem Heft wird darauf eingegangen.

¹¹⁷ Koester 2003:19.

¹¹⁸ Hartmann/Schmitz 1989:442, Kirschke 1998:260.

Abbildung 2: Agrarsubventionen aus dem EU-Agrarhaushalt an das Agribusiness 2001 (in €)



Quelle: FAZ 2006:11.

Zum anderen erfolgen die Zahlungen an das Agribusiness¹¹⁹ auch indirekt. Ob als Exporteure bestimmter Erzeugnisse, Aufkäufer von Primärprodukten oder Verkäufer von Nahrungsmitteln: an der Subvention der Landwirtschaft sind viele Wirtschaftsteilnehmer beteiligt und auch interessiert. Die landwirtschaftlichen Primärerzeuger stehen in diesem Prozess am Anfang einer Wirkungskette. Preise sind dabei das „Transportmittel“ für das Weiterreichen von Subventionen von den Landwirten zu den nachgelagerten Strukturen¹²⁰ in dieser Wirtschaftssphäre der Ungleichgewichte, Abhängigkeiten und unterschiedlichen Macht-konstellationen.

In der agrarökonomischen Lehre soll diese Stufenproduktion hinsichtlich der Frage nach dem Funkt-ionieren von Märkten (ohne Marktmacht) kein Problem sein:

¹¹⁹ Bzw. Agrobusiness: Der Begriff soll auf Ray A. Goldberg sowie James E. Austin, Professoren für Agrarwirtschaft an der Harvard Business School (HBS) in Boston zurückgehen: „Das Agro-Business ist in sehr kurzer Zeit als wichtigstes Wirtschaftsunternehmen der Welt, das über 60% der ökonomisch aktiven Bevölkerung der Welt beschäftigt, zum Begriff geworden. Nach unserer Definition, der Harvard Business School, besteht es aus der Gesamtheit aller an einem vertikalen Nahrungsmittelsystem Beteiligten ...“. Hier in: BUKO 1987.

¹²⁰ Bei Neuregelungen (z.B. bei der Einführung der Subventionen für Ökoprodukte) ist dies besonders deutlich zu beobachten: Abhängig von der Marktsituation sanken die Erzeugerpreise für Ökoprodukte um die Höhe der Flächenförderung. „Zur Verdeutlichung über den „unkomplizierten“ Ablauf dieser Abschöpfung die Erfahrung des Bauern Josef Jacobi aus Borgentreich-Körbecke: Er hatte Dinkel angebaut und einem privaten Öko-Großhändler zum Verkauf angeboten. Auf die Frage, warum ihm dieser Händler trotz eines eher ausgeglichenen Marktes dafür einen deutlich geringeren Preis anbiete als im Vorjahr, lautete die Antwort sinngemäß: Du bekommst ja pro Hektar jetzt so und so viel DM Förderung; Du glaubst doch wohl nicht, dass ich dir den Dinkel doppelt bezahle.“ – in: Poppinga 2006:9.

„Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Agrarprodukten letztendlich durch die Nachfrage der Endverbraucher bestimmt wird und im Vermarktungs- und Verarbeitungsbereich eine hohe Wettbewerbsintensität besteht.“¹²¹

Diese Ausgangsposition wird im Standardlehrbuch am Anfang des Bandes I eingenommen und sie wird an dieser Stelle gebraucht, weil vollkommene Märkte Voraussetzung sind für die neoklassische Ökonomietheorie, die ab da im Lehrbuch angewendet wird.

Dieses Vorgehen ist aber schon insofern widersprüchlich, als das im hinteren Teil des gleichen Bandes die gravierenden Ungleichgewichte zwischen den einzelnen agrarischen Teilbranchen genau ausgewiesen werden:

„... Umsatzanteile: Primärerzeuger (53 Mrd.), Ernährungswirtschaft (53 Mrd.), Produzierendes Ernährungsgewerbe (207 Mrd.), Lebensmitteleinzelhandel (138 Mrd.)...“¹²²

Seit dieser Zeit haben sich die Verhältnisse noch weiter zu Ungunsten der Landwirte verschoben und auch die Konzentrationen innerhalb aller Branchen nehmen dabei weiter zu:

Im Lebensmittelhandel vereinigen nur noch sechs Konzerne (Edeka/AVA, Rewe, Aldi, Schwarz Metro und Spar) 71,2% der Marktanteile in Deutschland auf sich und haben jeweils ca. 20 Milliarden Umsatz im Jahr.

Die Ernährungsindustrie, welche den Lebensmitteleinzelhandel beliefert, ist dagegen mit ca. 22 Millionen € Umsatz/Unternehmen vergleichsweise „klein“ strukturiert. Auch hier nehmen die Konzentrationsprozesse jährlich zu: In der Fleischbranche z.B. wurde Vion (mit ca. 7 Milliarden € Umsatz/Jahr zum europäischsten Fleischkonzern, seit Moxel und die Nordfleisch AG übernommen wurden. Hinter Tönnis als größtem deutschen Fleischkonzern mit 2,4 Milliarden € Umsatz/Jahr stieg Westfleisch als zweitgrößter Fleischkonzern auf, seit dem dort Barfuss-Fleisch übernommen wurde. Die drei größten Fleischkonzerne teilen sich über 50% des Marktes. In der Zuckerbranche teilen sich die ersten drei (Südzucker, Nordzucker, Pfeifer & Langen) 95%! des deutschen Marktes. Im Molkereibereich sank die Anzahl der Molkereien von 360 (1990) auf 108 (2004).¹²³

Subventionszahlungen an verarbeitende und Handelsunternehmen sind nicht Thema der Stellungnahme. Thema der Stellungnahme sind die Subventionen (als Direktzahlungen) an die Landwirte. Zu suggerieren, dass beim Weglassen der Subventionen dann auf einem vorhandenen Wettbewerbsmarkt „Allokationseffizienzen“ steigen, in dem Faktoren „zum besten Wirt (...) wandern“, trägt in ganz eigener Weise zur Konstruktion sozialer Wirklichkeit bei. Denn zumindest wissen renommierte Agrarökonominnen in diesem Land, dass dieses Prinzip des „wandern[s] zum besten Wirt“ eher genau anders herum funktioniert – durch Zahlung von Subventionen:

Für die Schlachthof- und Molkereistruktur in Ostdeutschland entstand ein „Sektorplan Milch und Fleisch“, der auch „Böckenhoff-Plan“ genannt wurde; benannt nach Professor Böckenhoff, dem renommierten Agrarökonom an der Universität Hohenheim, der eine Studie im Auftrag des Bundeslandwirtschaftsministeriums erstellte. Seine „Empfehlungen sind weitgehend in den Schlachthofstrukturplan für die neuen Bundesländer eingeflossen.“¹²⁴ Mit insgesamt 1,5 Milliarden DM Subventionen als „Marktstrukturförderung“ wurde die Milch- und Fleischbranche in den neuen Bundesländern stark konzentriert: Per „Plan“ wurden aus den ehemals 75 Standorten in der DDR 23, per Umsetzung dann 12. Die dafür geplan-

¹²¹ Henrichsmeyer/Witzke 1991:312.

¹²² ebd.:156. – Zahlenangaben hier zum Stand 1988.

¹²³ Deutscher Bauernverband 2006:26ff.

¹²⁴ Buchholtz 1994:256.

ten und später bereitgestellten Subventionen von 816 Millionen DM zur „Marktstrukturförderung“ teilten sich dann u.a. die Unternehmen Nordfleisch, Moksel, Löblein, Südfleisch, Plumrose, Gausepohl und Tönies.¹²⁵

Als nächstes stellt sich daher die Frage, wohin diese Entwicklung führt, welche die Agrarökonomie befürwortet und bei der sie die Aufgabe sieht, weiter „*produktive Interaktionen zu schaffen*.“¹²⁶

Mit dieser Frage wird eine nächste „Fehlstelle“ der Subventionsdebatte als Einkommens- und Verteilungsdebatte thematisiert: das Fehlen der Rolle der Landwirtschaft als Gewährleisterin öffentlicher Güter.

4.4 Subventionen und Auflagen – Zur Landwirtschaft als Gewährleisterin öffentlicher Güter und Interessen

Da in diesem Beitrag die agrarökonomischen Argumentationen vor allem im ökonomietheoretischen Kontext interessieren und da die Frage nach den Folgen dieser Entwicklung auch in der Agrarökonomie explizit Thema war, soll hier auf den Kern dieser Debatte eingegangen werden.

Die Debatte entstand mit der Argumentation von Günther Weinschenck¹²⁷, welche er in mehreren Beiträgen in der „Agrarwirtschaft“, der maßgeblichen agrarökonomischen Zeitschrift in Deutschland, vertrat. In einem dieser Beiträge fragte er im August 1989 in Hinblick auf die Weltmarktöffnung im Agrarbereich:

„Ist es wirklich sinnvoll, wohlfahrtssteigernd und verantwortbar, wenn wir den sozialen und ökologischen Spannungen, die sich aus der durch die Bildung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes induzierten Beschleunigung des Strukturwandels ergeben, die Spannungen hinzufügen, die im Abenteuer eines freien Handels mit Agrarprodukten verborgen sind?“¹²⁸

Weinschenck argumentierte vor allem zu den sozialen und ökologischen Folgen bei einer Weltmarktöffnung und hier insbesondere zu denen in den Entwicklungsländern.

Bemerkenswert war die Reaktion auf die Argumentation von Weinschenck, denn in dieser wurde ihm „Unwissenschaftlichkeit“ vorgeworfen, sowohl in inhaltlicher als auch methodischer Hinsicht.

Inhaltlich:

„In seinem Beitrag setzt sich Weinschenck über bewährte Erkenntnisse der Außenhandels- und Entwicklungstheorie sowie der Wohlfahrtsökonomie hinweg. Insbesondere übergeht er die für diese Fragestellung relevanten Theorien der heimischen Verzerrungen und des Zweitbesten. Trotz dieser Einschränkungen leitet er eindeutige außenhandelspolitische Empfehlungen ab.“¹²⁹

Wohlfahrtstheoretisch wurde vor allem darauf verwiesen, dass die Einbeziehung nicht-marktwirksamer Leistungen in die Wohlfahrtsanalyse „*inzwischen ein integraler Bestandteil der angewandten Wohlfahrtsökonomie*“ ist und „*Methoden zur Messung (...) externer Effekte die Schätzungen von Schadens- und Kontrollfunktionen*“ umfassen.¹³⁰

¹²⁵ Böckenhoff/Wimmmler 1990, Dold 1994, Küster 1997.

¹²⁶ Koester 2003:19.

¹²⁷ Bis 1991 Professor für Wirtschaftslehre des Landbaus an der Universität Hohenheim.

¹²⁸ Weinschenck 1989a:230.

¹²⁹ Hartmann/Schmitz 1989:442.

¹³⁰ ebd.:442.

Methodisch:

In Bezug auf die Tatsache, dass es bei der Wohlfahrtssteigerung aufgrund der Effizienzgewinne im internationalen Agrarhandel auch zu ökologisch und sozial negativen Folgen kommen kann, wird Weinschenck kritisiert:

„Überraschen muss (...), dass er selbst, ohne Bilanzierung der gesellschaftlichen Nutzen und Kosten, allein aus der Existenz dieser Divergenzen eine Rechtfertigung für die Abschottung der Binnenmärkte ableitet.“¹³¹

Zu letzterem Punkt konnte Weinschenck die Kritik zurückgeben:

„Hätte man nicht erwarten können, dass sie – nachdem sie mir vorwerfen, eine „Bilanzierung der Kosten und Nutzen“ unterlassen zu haben – ihrerseits diese Bilanzierung vornehmen (...)? Sie haben es unterlassen, obwohl sie ausdrücklich auf die Methoden hinweisen, die dafür entwickelt wurden. Sollte es daran liegen, dass die weltweite Quantifizierung der externen Effekte trotz dieser Methoden nicht so ohne weiteres möglich ist, ganz abgesehen von den rigorosen Annahmen, die die Basis für die vorliegenden Berechnungen bilden?“¹³²

Seine kritische Replik bezieht sich jedoch nicht allein auf die wissenschaftliche Machbarkeit der Erfassungen von Quantitäten. Es geht ihm vielmehr – wie der letzte Halbsatz schon signalisierte – auch um die Verantwortung der Ökonomen hinsichtlich der Ergebnisse, die sich aus ihren „rigorosen Annahmen“ ergeben:

„Darf man solche Fragen nicht mehr stellen und gleichzeitig Gründe aufzählen, die dafür sprechen, sie mit „nein“ zu beantworten, ohne gleich der Ahnungslosigkeit oder der Missachtung „bewährter Erkenntnisse“ und der Nichtbeachtung „relevanter Theorien“ bezichtigt zu werden? (...) Sollte man nicht mehr fragen dürfen, ob diese Theorien nicht Mängel haben, weil ihre Annahmen vor allem bezüglich der Mobilität von Arbeit den Möglichkeiten der Ärmsten nicht gerecht werden?“¹³³

Und noch deutlicher dazu, dass man mit der Formulierung von Ausgangsannahmen als Wissenschaftler letztendlich subjektiv Stellung bezieht, resümiert er:

„...ich weiß natürlich, dass das ein subjektives Werturteil ist, das viele nicht teilen, für die Wohlstandsgewinn der weniger Armen schwerer wiegt.“¹³⁴

In Ausführung der Folgen solchen Herangehens gerade in Entwicklungsländern fragte er:

„Natürlich hilft man jenen Gruppen von Bauern (...), die durch die Struktureffekte einer Öffnung der Agrarmärkte unter die Armutsgrenze gedrückt werden, (...) effizienter, indem man ihnen andere Beschäftigungsmöglichkeiten bietet (...). Aber wie groß ist die Chance, dass das wirklich geschieht oder überhaupt geschehen kann, wenn es alternative Beschäftigungsmöglichkeiten nicht gibt und entsprechende soziale Institutionen fehlen?“

Für die Beantwortung dieser Fragen gibt es nach meinem Wissen keine einschlägigen Theorien oder quantitative Methoden. Wie man sie beantwortet, hängt weitgehend von dem subjektiven Vertrauen in die Politik ab, „vernünftige“ Entscheidungen im Sinne der herrschenden Theorien zu fällen. Ist es wirklich so abwegig, in diesem Punkt pessimistisch zu sein?“¹³⁵

¹³¹ ebd.:443.

¹³² Weinschenck 1989b:444.

¹³³ ebd.:444.

¹³⁴ ebd.:444.

¹³⁵ ebd.:444.

1994 forderte Weinschenck daher – mit Blick auf die sozialen und vor allem ökologischen Folgen – „praktische“ Vernunft:

„Je mehr sich die Produktion in einem Wirtschaftszweig der Sättigungsgrenze des Bedarfs nach seinen spezifischen Produkten nähert, um so schärfer wird der Verdrängungswettbewerb und um so effizienter im Sinne hoher Produktivitäten und niedriger Kosten muss der Einzelbetrieb produzieren, um im Wettbewerb bestehen zu können. (...) Zwingen also Marktmechanismen und Wettbewerb zur Realisierung immer der jeweils effizientesten Produktionsweise und damit zu ständiger Anpassung nicht nur der Produktionsmethoden, sondern auch der wirtschaftlichen Organisationsstrukturen ohne Rücksicht auf die sozialen und ökologischen Folgen, obwohl Produktionseffizienz aus gesellschaftlicher Sicht immer weniger und ökologische Qualität immer mehr wert wird?“ Und weiter:

„Wenn wir wissen, dass hohe Intensität der Landschaftsnutzung durch Landwirtschaft unser Wasser verschmutzt und die Vielfalt natürlichen Lebens in der Landschaft mindert und wenn wir zugleich mehr erzeugen, als wir überhaupt verbrauchen können, warum vermindern wir die Intensität der Landschaftsnutzung nicht und lassen beispielsweise nur noch „alternativen Landbau“ oder ihm angenäherte Formen der Landschaftsnutzung zu?“¹³⁶

Ökonomietheoretisch gesehen geht es hier um eine gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse: Welche Gesamtwohlfahrt ist die höhere? Wohlfahrtssteigerung durch effektive Produktion minus die Verluste, welche z.B. durch Arbeitslosigkeit und Naturzerstörung entstehen oder gedrosselte Wohlfahrtssteigerung bei geringeren Kosten für Arbeitslosigkeit und Naturzerstörung?

Letzterer Weg soll z.B. durch die auflagengebundenen Subventionen unterstützt werden. Diese begründen sich u.a. aus externen Effekten: Eine bestimmte Landwirtschaft (die durch Auflagen mit ökologischem Bezug „erzeugt“ wird) hilft Kosten zu vermeiden und erhöht den Gesamtnutzen der Gesellschaft, indem bestimmte gesamtgesellschaftliche Wertvorstellungen gewährleistet werden. Im Zuge vor allem der Wahrnehmung von negativen Entwicklungen im ökologischen Bereich hat sich dabei herauskristalliert, dass die Landwirtschaft als Bereitstellerin bzw. Gewährleisterin öffentlicher Güter zu fungieren hat und die Landwirte deshalb als Ausführende dafür „entlohnt“ werden.¹³⁷

Mit der Gewährleistung einer intakten Umwelt werden mittlerweile in den politischen Debatten die Agrarsubventionen auch verteidigt. Mit einer immer weiteren Intensivierung der Landwirtschaft treten jedoch eine ganze Reihe von weiteren Folgewirkungen ein, beispielsweise Arbeitslosigkeit, demografische Effekte oder Lebensmittelkandale. Ein lenkendes Eingreifen durch Subventionen kann daher zu Kostensparnis führen (z.B. im Gesundheitswesen bei hoher Lebensmittelqualität oder im Sozialbereich durch Gewährleistung von Arbeitsplätzen).

Auf den ersten Blick scheint es wieder um die „Besonderheiten“ der Landwirtschaft zu gehen. Landwirtschaft hatte aufgrund des Profils der Produktion schon immer eine „Gewährleisterrolle“: als Gewährleisterin der Nahrungsmittelversorgung nach dem Krieg, weil hier Lebensmittel produziert werden; als Gewährleisterin einer intakten Umwelt, weil sie mit Lebendigem „produziert“ usw.

¹³⁶ Weinschenck 1994:97.

¹³⁷ Bei privaten Gütern dagegen muss die „Entlohnung“ über den Preis erfolgen. Bei Lebensmittelsicherheit z.B. – eine ebenfalls an Bedeutung gestiegene Wertschätzung – kann sich der Preis entsprechender Lebensmittel erhöhen. Darüber hinaus ändert sich aber auch der Charakter des Einkaufs: nicht mehr die billigsten Lebensmittel werden gekauft, sondern sichere – in der Agrarökonomie: statt „Suchgüter“ erwartet der Kunde „Vertrauensgüter“ – Koester 2003:21.

Ökonomietheoretisch betrachtet liegt das Problem aber tiefer und es geht hier nicht – das sei an dieser Stelle ausdrücklich betont – um das „Aufwärmen“ einer Position, die historisch als Sonderpositionierung verworfen wurde (und als Verteidigung von „Besonderheiten“ der Landwirtschaft bezeichnet wird).¹³⁸

Sondern es geht hier um den ökonomietheoretischen Grundzusammenhang, dass in privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaften zwischen privatwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Kosten/Folgen/Gewinnen unterschieden werden muss und diese sind selten kausal sowie nach Eigenheiten eines Wirtschaftszweiges mehr oder weniger relevant (in der Verkehrsbranche z. B. als Relevanz zwischen Treibstoffverbrauch und Treibhauseffekt, in der Landwirtschaft zwischen Stickstoffverbrauch und Nitratauswaschung). Folgen/Kosten entstehen auch im öffentlichen Bereich und sind – wie der Name bei „externen Effekten“ z. B. schon sagt – für den privatwirtschaftlichen Bereich „extern“. Sie können bzw. könnten zwar mit entsprechendem Aufwand erfasst werden, aber dann ist der „Adressat“ dieser Effekte/Folgekosten trotzdem die Öffentlichkeit bzw. die Gesellschaft an sich. Das Aufheben dieser Diskrepanz wird durch entsprechende Regeln versucht, zu vermindern: Regelungen zur Vermeidung (auflagengebundene Produktion), Regeln zur Verringerung (z. B. höhere Steuern für den Verbrauch schädlicherer Kraftstoffe oder für einen höheren Kraftstoffverbrauch, Regeln zur Durchsetzung von Verursacherverantwortlichkeit usw.).

Bei dem Bemühen um die Begrenzung gesamtgesellschaftlicher Folgekosten geht es letztendlich um das Tauziehen, welche Verantwortlichkeiten per Regeln wie durchgesetzt werden können.¹³⁹ Die Trennlinie zwischen privatwirtschaftlich organisierter Wirtschaftssphäre und öffentlicher, staatlicher Sphäre ist also nicht starr, sondern eine Frage ausgehandelter Regeln. Auch hier überzeugt daher nicht – wie schon im Kontext der Fragen: „Was ist Nützlichkeit?“ und: „Was ist Markt?“ – die neoklassische Forderung nach einer Trennung von Markt und Staat.

Bevor diese Frage ein letztes Mal aufgegriffen wird, soll noch kurz auf eine weitere besondere „Regelung“ im Agrarbereich eingegangen werden, die wieder im unmittelbaren Zusammenhang mit der Subventionsfrage steht und hier im ökonomietheoretischen Kontext hinterfragt werden soll: Das Kreieren von Werten aus Rechten.

4.5 Subventionen und Quoten – Zur Kreierung von Werten aus Rechten

Ebenso wie bei der derzeitigen Regelung, die Subventionen an eine historische Größe anzubinden (wodurch ein betriebliches „Prämienrecht“ entsteht), entstand z.B. mit der Reformierung der Milchmarktordnung ein „Milchproduktionsrecht“, die so genannte Milchquote. Beide sind – ökonomietheoretisch gefasst – kreierte Regelungsgrößen, also Größen, die sich zwar auf vergangene Leistungen beziehen, denen aber kein Äquivalent im Sinne eines Tausches oder Kauf- und Verkaufaktes wie bei Gütern und Leistungen gegenüber stehen. Es handelt sich um in der Vergangenheit erarbeitete Rechte und als „Recht“, Milch zu produzieren, wird z.B. die Milchquote auch gekauft oder verkauft.

Dieser Vorgang wird in der Agrarökonomie hinsichtlich seiner Auswirkungen detailliert untersucht. Zum Vorgang der Einführung dieser Rechte aber werden in der agrarökonomischen Theorie (neben der Feststellung, dass Quoten „*eingeführte Produktionsfaktoren*“¹⁴⁰ seien) keine weiterführenden Überlegun-

¹³⁸ Siehe dazu z.B. den dogmenhistorischen Abriss im Standardlehrbuch selbst: Henrichsmeyer/Witzke 1991:35ff.

¹³⁹ Jüngstes Beispiel im Agrarbereich ist die Auseinandersetzung um die angestrebte Lockerung der Verantwortlichkeit seitens der Erzeuger hinsichtlich der Freisetzung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln in freier Natur, wofür das Zulassungsverfahren geändert werden soll - Süddeutsche Zeitung 2006.

¹⁴⁰ Z.B.: „*Mit der Einführung von Kontingenten wurde durch die Administration ein neuer Produktionsfaktor – nämlich die Erlaubnis zur Produktion – geschaffen.*“ – in: Böckenhoff 1989.

gen dazu vorgenommen, obwohl diese Kreierung aus dem „Nichts“¹⁴¹ sowohl werttheoretisch als auch geldtheoretisch und historisch nach wie vor erklärungsbedürftig ist.¹⁴² Und noch dazu ist es – schon wieder – eine Regelung.

Auch wenn sich die moderne Ökonomie als „Mix“ aus neoklassischer und monetaristischer Theorie versteht: diese Symbiose auf makroökonomischer Ebene ist auf der mikroökonomischen Ebene bis heute nicht gelungen.

Mit Reflexion auf die Agrarökonomie, die – obwohl unmittelbar betroffen – dieses Phänomen der Kreierung von Werten aus dem „Nichts“ ebenso nicht behandelt wie die moderne Ökonomie¹⁴³, bleibt – selbst wenn die ökonomietheoretisch neoklassische Ansicht besteht, dass es hier nichts zu erklären gibt – wieder die Feststellung, dass letztendlich Regelungen diese Instrumente ermöglichen.

4.6 Subventionen und Dirigismus – Zur fehlenden Trennung von Markt und Staat in der Landwirtschaft

Wie schon im Abschnitt 2 thematisiert, fällt seitens des Wissenschaftlichen Beirats die Bewertung der Agrarreform von 1992 positiv aus, weil durch sie die „*internationale Wettbewerbsfähigkeit*“ sowie die „*Allokations- und Transfereffizienz*“ gestiegen seien.¹⁴⁴

Was in dieser Bewertung ebenfalls ausgeblendet wurde, ist der starke Dirigismus, der hinter der agrarischen Subventionspolitik seit 1992 steht. Denn hier wurde ein Regelsystem aufgestellt, welches durch die Anbindung der Subventionen an die Produktionsfaktoren faktisch die Produktion direkt dirigierte: Vorgegeben wurde sowohl das Profil der Produktion (gezahlt wurde für ausgewählte Kulturen und tierische Produktionen) als auch indirekt die Menge der Produktion (gezahlt wurde nach Umfang der Ausstattung für diese Produktion, also nach Hektaren und Tierzahlen). Dieser Dirigismus ist auf anderen Ebenen ebenso zu finden, wie bereits das Beispiel der direkten Planung der Fleisch- und Milchverarbeitungsstrukturen in den Neuen Bundesländern zeigte.

Wie ist nun aus Sicht der Agrarökonomie dieser Dirigismus mit der Auffassung zu vereinbaren, dass Landwirtschaft eigentlich so zu funktionieren hat, dass „*einzelne Wirtschaftseinheiten agieren und die Koordination der Wirtschaftspläne im wesentlichen durch den Preismechanismus erfolgt*“¹⁴⁵?

Die aus neoliberaler Sicht gegebene Erklärung zu diesem Widerspruch ist die schon im Abschnitt 3 vorgestellte: Aktuelle Lösungsvorschläge können nur „zweitbeste“ sein, denn man muss mit dem Dirigismus „leben“. Und der Dirigismus ab 1992 war nur die Folge einer vorherigen dirigistischen Politik. Die „falsche“ Weichenstellung¹⁴⁶ begann aus dieser Sicht schon 1950 mit dem so genannten Doppelgutachten des Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung, in dem eine Gruppe für eine liberale Marktordnung eintrat (von den fünf Vertretern dieser Gruppe waren vier Agrarökonomien des späteren Wissen-

¹⁴¹ Z.B. Riese 1998:35ff.

¹⁴² Was kaum mehr aus Standardlehrbüchern hervorgeht. Hier wird nur die Transformation des Geldes vom ursprünglichen Tauschmittel bis hin zum heutigen modernen Zahlungsmittel beschrieben – Z.B.: Mussel 1997:15-23. Als Beispiel für eingeräumte Widersprüche: Issing 1998 – hier wird zugegeben, dass die historische Forschung (Geld für sakrale Zwecke) die Konventionstheorie (Einigung auf ein Tauschmittel) widerlegt, ohne aber zu erklären, als was Geld dann verstanden werden soll: Issing 1998:1. Ebenfalls vertreten: Das Weglassen des Monetarismus als ökonomietheoretischer Ansatz aus der Geschichte der Nationalökonomie: Issing 1994.

¹⁴³ In der modernen Lehre zur Mikroökonomie oder zur Volkswirtschaftslehre wird Geld überhaupt nicht behandelt (z.B. Varian 1994) oder es ist (nach wie vor) das allgemeine Tauschmittel (Woll 1993:57-58) bzw. „*ein Bündel von Aktiva*“ (Mankiw 1999:644) und der Monetarismus wird auf die Kunst, Geld „zu verwalten“ reduziert (Samuelson/Nordhaus 1998:697ff).

¹⁴⁴ Wissenschaftlicher Beirat 2005:4.

¹⁴⁵ Henrichsmeyer/Witzke 1991:17.

¹⁴⁶ z.B. in: Schmitt 1977:29.

schaftlichen Beirats) und die andere für weitreichende Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft (von den neun Vertretern dieser Gruppe war später nur einer Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat).¹⁴⁷

Die Politik folgte letzterer Ansicht. Für die Vertreter einer liberalen Marktordnung begann damit die „unendliche Geschichte“¹⁴⁸ der Reformen der EU-Agrarpolitik.

Aus dieser Sicht muss die „Agrarökonomie“ als „Schadensbegrenzer“ „für eine ständige und kontinuierliche Beratung einer halbwegs rationalen Prinzipien folgenden Agrarpolitik (...) mobilisiert werden“¹⁴⁹

Und unter einer Agrarpolitik, welche „rationalen Prinzipien“ folgt, ist die „wissenschaftliche Agrarpolitik“ zu verstehen: Deren eigentliche Aufgabe besteht darin, so „wissenschaftlich“ zu sein, dass die Ergebnisse dann „Theorien agrarpolitischer Entscheidungen“ sind:

Agrarpolitik habe „über das Beschreiben von Institutionen hinauszugehen“, um der „eigentlichen Aufgabe“ nachzukommen: „der Entwicklung von Theorien agrarpolitischer Entscheidungen. Und dies gelingt ihr um so mehr, (...) je nachhaltiger die wissenschaftliche Agrarpolitik von Deskription zum Analytischen strebt, je mehr sie sich vom Qualitativen ab- und zum Quantitativen hinwendet, je stärker sie über ex-post-Betrachtungen zu prognostischen Aussagen und auf die Zukunft ausgerichteten Handlungsanweisungen hinausgerät.“¹⁵⁰

Für diese „wissenschaftliche Agrarpolitik“ ist die Agrarökonomie eine „Hilfswissenschaft“, allerdings dabei die entscheidende:

„Stand und Fortentwicklung wissenschaftlicher Agrarpolitik [ist] zugleich Reflex und Spiegel des Standes und der Fortschritte in den (...) genannten Wissenschaftsdisziplinen (...) freilich kann sich [die wissenschaftliche Agrarpolitik, K.H.] nur dann entfalten, sobald das jeweils vorherrschende Paradigma ökonomischer Theorien zur Reife (und Anerkennung) gelangt ist.“¹⁵¹

Mit dieser Auffassung wird Agrarökonomie zum Garanten einer „wenigstens halbwegs wissenschaftlichen Agrarpolitik“ und Agrarpolitik ist (wenn wissenschaftlich) die „Theorie agrarpolitischer Entscheidungen“. Diese Verquickung von Agrarökonomie und Agrarpolitik ist symptomatisch¹⁵², in der deutschen Wissenschaft¹⁵³, ebenso symptomatisch wie die Verquickung von Markt und Staat in der agrarischen Wirtschaft (hier der gesamten EU).

Ein deutliches Anzeichen dieser symptomatischen Verquickung zeigt sich schon in der Deckungsgleichheit der Definition von neoklassischer „positiver“ und „normativer“ Ökonomie sowie der Definition von Agrarpolitik als „positive“ und „normative“. Beide Definitionen sind kongruent!¹⁵⁴, obwohl es sich zum einen um den Politikbereich handelt und zum anderen um den Ökonomiebereich.

¹⁴⁷ Wissenschaftlicher Beirat 1975:48.

¹⁴⁸ Henrichsmeyer 2001:329.

¹⁴⁹ Schmitt 1977:33.

¹⁵⁰ ebd.:24-25.

¹⁵¹ ebd.:25.

¹⁵² Siehe hierzu auch den Abschnitt 5 des Beitrags.

¹⁵³ Siehe hierzu den Abschnitt 5 des Beitrags.

¹⁵⁴ Der schon zitierte Wortlaut zu positiver und normativer Ökonomie lautet: „Kern der Mikroökonomie ist die Frage nach der Versorgung der Haushalte mit Konsumgütern. Diese Frage lässt sich in die beiden Teilfragen aufspalten: Welche Güter werden in welcher Menge unter Einsatz der knappen Produktionsfaktoren in einer Marktwirtschaft produziert (positive Theorie)? Welche Güter sollen in welcher Menge unter Einsatz der knappen Produktionsfaktoren produziert werden (normative Theorie)?“ - Heubes 1995:5. Der Wortlaut im Standardlehrbuch der Agrarpolitik lautet: „Die mit dieser Zielsetzung verbundenen Forschungsaufgaben beziehen sich: - einmal auf die systematische Erfassung, Erklärung und Vorhersage des wirtschaftlichen Geschehens... (positive Theorie) ... - und zum anderen auf die Untersuchung politischer Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf angestrebte Ziele (normative Theorie und Ziel-Mittel-Analyse).“ - Henrichsmeyer/Witzke 1991:22.

Wie kann dies aber passieren in einer Agrarökonomie als Wissenschaft, die gleichzeitig die Trennung von Staat und Markt postuliert und ebenso die Trennung von Politik und Wissenschaft?

„Aus positivistischer Sicht darf der Wissenschaftler den Mitbürgern Ziele weder vorschreiben noch ausreden. Diese Forderung deckt sich mit dem Postulat der Wertfreiheit im Weberschen Sinn. Zwischen Wissenschaft und Politik findet, diesem Selbstverständnis folgend, eine Arbeitsteilung statt. Die Formulierung von Zielsetzungen ist Aufgabe der politischen Ebene, während die Wissenschaft sich mit den Konsequenzen der Verfolgung der Ziele befasst.“¹⁵⁵

Auf das zweifelhafte Postulat, dass es eine „positive“ Sicht gäbe, soll an dieser Stelle nicht noch einmal eingegangen werden (siehe hierzu Abschnitt 1), dafür aber noch einmal auf den Konflikt mit gehörigem Frustrationspotential, der hier strukturell angelegt ist:

Für ihre Zielsetzungen bekommt die Politik von der Wissenschaft entsprechende Analysen. Entsprechende Analysen aus der Agrarökonomie sind „wissenschaftliche“ Analysen. Das heißt, es geht in den Berechnungen um optimale Allokationen und Kosten-Nutzen-Analysen, in deren Ergebnis die optimalen Wege aufgezeigt werden zur Steigerung der Gesamtwohlfahrt. Ein Nichtbefolgen dieser Wege, welche die Ökonomen „errechnen“, kommt damit einer Schädigung der Volkswohlfahrt gleich.

Dementsprechend wirken die immer wieder vorgebrachten bescheidenen Einschränkungen, dass Ökonomie nur die Analysen liefern kann, auf deren Grundlage dann die Politik entscheidet, einfach unglaubwürdig, wenn man die Überzeugung der Agrarökonomien zu ihrem eigenen Theoriekonstrukt ernst nimmt.

„Die Frage, über welchen Zeitraum hinweg Ausgleichszahlungen angemessen sind und wie die Zahlungshöhe in diesem Zeitraum gestaltet werden sollte, kann letztendlich nur die Politik selbst beantworten. Die Wissenschaft kann Verteilungsentscheidungen der Politik, solange diese nicht offenkundig inkonsistent sind oder im Widerspruch zu deklarierten politischen Zielen stehen, nicht als richtig oder falsch bezeichnen. Sie kann lediglich einige Orientierungshilfen geben.“¹⁵⁶

Denn die „Orientierungshilfen“ entspringen den Ergebnissen einer „wissenschaftlichen“ Agrarökonomie, welche auf Basis entsprechender „wissenschaftlicher“ Theorien „errechnen“ kann, welche Maßnahmen die „besten“ sind. Daher wird aus dieser Perspektive auch kein Widerspruch gesehen, dass Agrarökonomie in der deutschen Wissenschaft Agrarpolitik ist.

Letztendlich bedeutet dies umgekehrt, dass Agrarpolitik (aus Sicht der Agrarökonomien) dazu da sei, das *„...jeweils vorherrschende Paradigma ökonomischer Theorien...“¹⁵⁷* in die Praxis umzusetzen. Agrarpolitik wird so verkürzt auf Agrarökonomie – von einer Wissenschaft, die als neoklassische die Trennung von Staat und Markt postuliert.

Mit diesem Verständnis einer vertretbaren Deckungsgleichheit zwischen Agrarökonomie und Agrarpolitik wird dann vorgeschlagen, was für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt das Beste sei, indem von der *„Annahme vorgegebener wirtschafts- und agrarpolitischer Rahmenbedingungen ausgegangen“* wird.¹⁵⁸ Regeln gehören demnach in den Politikbereich, der von der Ökonomie separiert betrachtet wird. Zwar wird gerade durch die jüngeren Erfahrungen im Agrarbereich eingeräumt, dass Regeln bewusst gestaltet werden müssen:

¹⁵⁵ Hier in: Entwicklung und Analyse von Zielen der offiziellen Agrarpolitik (...) - Trede 1985:144 (wobei U. Koester Mitherausgeber dieser Arbeit war).

¹⁵⁶ Wissenschaftlicher Beirat 2005:8.

¹⁵⁷ Schmitt 1977:25.

¹⁵⁸ Henrichsmeyer/Witzke 1991:209.

„Eine der wichtigsten Aufgaben der landwirtschaftlichen Marktlehre besteht darin, die Gesamtheit der Interaktionen zwischen Wirtschaftssubjekten auf den Agrarmärkten zum gegenseitigen Vorteil zu erhöhen. Je mehr durch Regeln, die auch durchsetzbar sind, das Vertrauen in Produktqualität und in das Verhalten des Transaktionspartners gestärkt wird, um so intensiver werden Marktbeziehungen sein. Je differenzierter die Arbeitsteilung ist, um so wichtiger sind Regeln zur Steuerung der Interaktionen.

Die heute allgemein akzeptierte Erkenntnis, dass sich Märkte nicht spontan ergeben und schon gar nicht stets ausreichend funktionieren, hat sich nach den Arbeiten der Nobelpreisträger Akerlof, Stiglitz und anderer, insbesondere aber durch die Erfahrungen in den ehemaligen Planwirtschaften, durchgesetzt.¹⁵⁹

Aber geändert hat sich dadurch an der (verbalen) Postulierung der Trennung von Markt und Staat bisher nichts.

Die Vorstellung der neoklassischen Ökonomie und Agrarökonomie, dass Markt und Staat trennbar seien in dem Sinne, dass der Markt seinem „freien Kräftespiel“ überlassen bleiben kann/soll und der Staat nur für die Einhaltung (welcher?) Regeln aufzukommen hat, läuft auch hier (wieder einmal) ins Leere.

Der Primärsektor der Landwirtschaft kann in diesem Sinne als ein Ausdruck dieses Grundproblems gesehen werden: „Geschützt“ vor der „Wettbewerbsinszenierung“ diente er nach dem Zweiten Weltkrieg als Gewährleister von Nahrungsmittelsicherheit, später (indirekt) als Gewährleister wirtschaftlichen Wachstums der BRD innerhalb der EU¹⁶⁰ und mittlerweile auch (teilweise) als Gewährleister von gewisser Lebensqualität (Kulturlandschaft, Lebensmittelsicherheit, Arbeitsplätze im ländlichen Raum).

Aus der ökonomischen Grundkonstellation, dass letztere Gewährleistung nur indirekt wirkt (z.B. als vermiedene gesamtgesellschaftliche Kosten) und erstere im privatwirtschaftlichen System auch ihren direkten „Preis“ haben (z.B. als entsprechende Lebensmittelpreise), erklärt sich in der Debatte um die agrarischen Subventionen auch die Konzentration der Argumentationen auf die 2te Säule, wo es u.a.¹⁶¹ um die Reduzierung gesamtgesellschaftlicher Kosten geht (was durch Auflagen zum Schutz der Kulturlandschaft und zu einem bestimmten Umgang mit den Ressourcen erreicht werden soll).

Mit dem Szenario „weltmarktweite Wettbewerbsinszenierung“ (auch in der Landwirtschaft) wird zudem die Diskrepanz zwischen privatwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Sphäre zusätzlich aufgerissen: International agierenden Unternehmen stehen nationale Folgekosten gegenüber – die bekannte Grundproblematik der Globalisierung. Bei dieser Konstellation werden (EU- weit) angewandte entsprechende Analysen noch schwieriger. Trotzdem besteht weiterhin der Anspruch der deutschen neoliberalen Agrarökonomie, die „richtigen“, weil „rationalen“ Antworten zu haben in der Frage, welche marktwirtschaftliche Regeln für die Landwirtschaft die „richtigen“, weil (gesamtgesellschaftlich?) wohlfahrtssteigerndsten sind.

Darüber hinaus hat diese Positionierung noch zu einer weiteren Ausprägung geführt – zur Kongruenz von Ökonomie und Politik in der etablierten Wissenschaft als Sozialstruktur. Dies wird im abschließenden Abschnitt fünf dieses Beitrags gezeigt.

¹⁵⁹ Koester 2003:21.

¹⁶⁰ U.a. im Bereich Exportinteressen (nach 1945 begonnen mit der Montanunion) und als Realisierung niedriger Nahrungsmittelpreise für die Konsumenten auch noch in den 80er Jahren – Koester/Tangermann 1976, siehe dazu auch im Beitrag von Onno Poppinga in diesem Heft.

¹⁶¹ Diese Einschränkung ist deshalb notwendig, weil sich hinter 2. Säule nicht nur auflagengebundene Maßnahmen zum Schutz von Kulturlandschaft befinden – siehe hierzu ausführlich im Beitrag von Onno Poppinga im gleichen Heft.

5 Installiertes neoklassisches Paradigma? – Das Kongruenzphänomen in der deutschen Agrarökonomie

Im Rahmen dieses Beitrages kann auf das „**Kongruenzphänomen**“ von Agrarpolitik und Agrarökonomie nur ausschnitthaft eingegangen werden. Vor allem die Entstehungsgeschichte zu diesen Ausprägungen muss hier unbehandelt bleiben. Auch Hinweise auf entsprechende Untersuchungen sind nicht möglich. Während in der Wissenschaftssoziologie eine Neuorientierung eingeleitet wurde¹⁶² und auch zur deutschen Eliteforschung neue Arbeiten entstanden,¹⁶³ wurde von der Agrarsoziologie die eigene Wissenschaftssphäre bisher noch nicht „entdeckt“.¹⁶⁴

Der Frage, inwieweit eine bestimmte agrarökonomische Auffassung auch strukturell verankert ist, wird hier auf drei Ebenen nachgegangen: auf der Ebene des Theoriestandes in Lehrbüchern, auf der Ebene der Universitätsstrukturen und auf der Ebene des Wissenschaftlichen Beirats.

5.1 Theoretische Ebene: Agrarökonomische Lehre im Lehrbuch für Agrarpolitik

Standardwerk in der Lehre ist das schon viel zitierte Werk von Henrichsmeyer/Witzke: „Agrarpolitik“, Band I und II, von 1991 bzw. 1994.

Hier ist die Agrarökonomie umfangreich in zwei Bänden enthalten, welche beide „Agrarpolitik“ heißen. Die Agrarpolitik besteht somit überwiegend aus Agrarökonomie und hier ausschließlich aus neoklassischer:

Der erste Band heißt „Agrarökonomische Grundlagen“ und in den einzelnen Kapiteln werden auf neoklassischer Theoriebasis die Themenbereiche entwickelt (u.a. zu Faktormärkten, Nachfragemärkten, Preisbildung usw. bis hin zur „Intersektorale[n] Analyse auf der Basis des neoklassischen Zwei-Sektoren-Modells“).

Der zweite Band heißt „Bewertung und Willensbildung“ und das erste Kapitel darin „Grundzüge rationaler Agrarpolitik“. Hier wird wieder neoklassische Theorie gelehrt: Wohlfahrtsökonomie. Danach folgt dann das Kapitel „politische Institutionen“ und im letzten Kapitel „europäische Institutionen“.

Somit bestehen ca. zwei Drittel des Buches aus agrarökonomischen Inhalten.

Dies war nicht immer so:

Im Standardwerk „Agrarpolitik“ von Meinhold/Weber (1951) wurde gelehrt:

1. Geschichtliche Entwicklung, 2. Agrarpolitik, 3. Agrarverfassung, 4. Agrarische Erzeugungspolitik, 5. Der landwirtschaftliche Markt.

Neoklassische Ökonomie war also hier nicht vertreten.

Das Werk „Agrarwirtschaft und Agrarpolitik“ von E. Gerhardt und P. Kuhlmann (1969) (vom Institut für Agrarpolitik der Uni Gießen) ist ähnlich aufgebaut wie das von Meinhold/Weber. Agrarpolitik umfasst dort: Dogmengeschichtliches, Agrarwirtschaft im Rahmen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, Ziele und Leitbilder der Agrarpolitik, Agrarpolitische Mitteleinsatz, Internationale Agrarwirtschaft und Agrarwirtschaft und EU.

¹⁶² Weingart 2003:81ff.

¹⁶³ Hartmann 1996:10ff., siehe auch Hartmann 2002.

¹⁶⁴ Eine Ausnahme bildet die NS-Zeit; hier insbesondere: Becker 1998, Stoehr 2001, Klemm 1994 oder die ZAA 2/2005 mit dem Themenschwerpunkt "Agrarforschung im Nationalsozialismus" – Brakensiek et al. 2005.

In „Grundzüge der Agrarpolitik“ von C. von Dietze (1967)¹⁶⁵ wird (schon/noch) ausdrücklich betont, dass Agrarpolitik nicht (nur) aus agrarökonomischen Berechnungen bestehen kann:

„Welche Ordnung jeweils für die Agrarwirtschaft angebracht ist, und wie sie im Einklang mit der Gesamt-wirtschaftsordnung stehen kann, lässt sich nicht aus errechneten Quantitäten folgern.“¹⁶⁶

Unter „Agrarpolitik als Wissenschaft“ finden sich hier aber schon Kapitel mit stärker agrarökonomischen Inhalten, aber mehr beschreibend (z.B. Landwirtschaft und volkswirtschaftliches Wachstum, Preisbildung für Agrarprodukte und Preisbildung für den Boden).

Nach verschiedenen weiteren Sach- und Lehrbüchern zur Agrarmarktlehre¹⁶⁷, in denen schon Inhalte der hier vorgestellten Denkweise (vor allem zur positiven und normativen Agrarpolitik bzw. der Agrarmarktpolitik¹⁶⁸) enthalten sind, erschien dann 1991 das hier schon oft zitierte Standardlehrbuch von Wilhelm Henrichsmeyer und Heinz Peter Witzke.

Ab hier entsprachen die Lehrinhalte im Aufbau und auch im mathematischen Niveau den ökonomischen Lehrbüchern im allgemeinen mikro- oder makroökonomischen Bereich. In Standardlehrbüchern der Ökonomie oder Volkswirtschaft ist aber im Allgemeinen nicht die Unterscheidung in positive und normative Ökonomie zu finden, wie sie in den heutigen Standardlehrbüchern aus dem Agrarbereich vorkommt.

In Standardlehrbüchern der Wirtschaftspolitik wird solche Einteilung in positive und normative Politik ebenfalls nicht vorgenommen. In der Regel werden hier Inhalte wie: Theorie der Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik, Wettbewerbspolitik, Finanzpolitik, Geldpolitik, Einkommenspolitik, Sozialpolitik, Außenwirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Umweltpolitik und Entwicklungspolitik gelehrt.¹⁶⁹

5.2 Institutionelle Ebene: Die Universitäten lehren Agrarpolitik als Agrarökonomie oder umgekehrt

An den Universitäten ist die Kongruenz zwischen Agrarpolitik und Agrarökonomie ebenfalls zu finden – hier in Form der Anordnung der Institute, Fachbereiche oder Fachgebiete/Arbeitsgebiete usw.

Nachfolgend wurden dafür die Universitätsstrukturen im Bereich Agrarökonomie und Agrarpolitik an den folgenden Universitätsstandorten analysiert:¹⁷⁰

1. Humboldt-Universität Berlin
2. Universität Bonn
3. Universität Gießen
4. Universität Göttingen
5. Universität Halle
6. Universität Kiel
7. Universität München
8. Universität Stuttgart

Eine Gesamtübersicht ergibt dabei folgendes Bild:

¹⁶⁵ C. von Dietze: Professor am Freiburger Institut für Agrarwissenschaften, Promotion bei Adolf Weber, danach Zusammenarbeit mit Max Sering, ab 1937 Zusammenarbeit mit Walter Eucken.

¹⁶⁶ In: von Dietze 1967:7.

¹⁶⁷ Koester 2005, Plate/Böckenhoff 1984, Wöhlken 1991.

¹⁶⁸ In: „Marktlehre“ von Koester wird z.B. „positive Agrarmarktlehre“ gelehrt sowie „normative Agrarmarktpolitik“ (hier dann Marktversagen und externe Effekte) – Koester 2005.

¹⁶⁹ Z.B. Czogalla/Koch 2004.

¹⁷⁰ Web-Seiten der jeweiligen Universitäten, Stand 2006.

Tabelle 1: Ambivalenz Agrarpolitik/Agrarökonomie an den Universitäten

| Nr. | Universität | Institut/Lehrstuhl | Fachbereich, Fachgebiet/Lehrstuhl ... | Module |
|-----|-------------|---|--|---|
| 1 | HUBerlin | Wirtschafts- und Sozialwissenschaften | Agrarpolitik, Agrarmarketing | u.a. neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 2 | Bonn | Lebensmittel- und Ressourcenökonomik | Wirtschafts- und Agrarpolitik, Marktforschung | neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 3 | Gießen | Agrarpolitik und Marktforschung | Agrar- und Umweltpolitik, Marktlehre, Ernährungswirtschaft | Volkswirtschaftslehre, neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 4 | Göttingen | Agrarökonomie | Agrarpolitik, Marktlehre | neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 5 | Halle | Agrarökonomie und Agrarumweltökonomie | Agrarpolitik und Marktlehre | neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 6 | Kiel | Agrarökonomie | Agrarpolitik, Marktlehre | neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 7 | Stuttgart | Agrarpolitik und landwirtschaftliche Marktlehre | Agrarpolitik und Marktlehre | neoklassische Ökonomie, Ökonometrie |
| 8 | München | Wirtschaftslehre des Landbaus | Volkswirtschaftslehre, Marktlehre, Wirtschaftslehre | praxisnahe Marktlehre, Wirtschaftslehre und EU-politische Lehre |

Quelle: eigene Recherchen.

Zusammenfassend:

An sieben von acht Standorten wird neoklassische Ökonomie unter dem Namen „Agrarpolitik“ gelehrt (4. zu 3. Tabellenspalte). Diese wiederum ist Instituten/Lehrstühlen der „Agrarpolitik“ untergeordnet (3. zu 2. Tabellenspalte, Zeilen 3 und 7) oder auch umgekehrt – dann ist die Agrarökonomie der Bereich, dem die Agrarpolitik untergeordnet wurde (Zeilen 4,5 und 6):

Göttingen, Halle und Kiel haben unter den Instituten der „Agrarökonomie“ Fachbereiche der Agrarpolitik und lehren in diesen hauptsächlich neoklassische Ökonomie.

In Gießen und Stuttgart sind in Instituten der Agrarpolitik Fachbereiche der Agrarpolitik eingerichtet und es wird dort hauptsächlich neoklassische Ökonomie gelehrt.

Vom Namen her haben die Institute in Bonn und Berlin ein abweichendes Auftreten. Vom Schwerpunkt der Lehre her unterscheiden sich beide: Während in Berlin neoklassische Agrarökonomie unter anderem gelehrt wird, ist diese in Bonn dominierend.

München weicht in allem von dieser Struktur ab, vom Namen und vom Inhalt her:

Hier sind an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften innerhalb der Wirtschaftslehre Lehrstühle der – wirtschaftslehre angesiedelt und in ihnen wird ... wirtschaftslehre gelehrt.

5.3 Personelle Ebene: 2001 waren die Wissenschaftler im Beirat fast ausschließlich Agrarökonom

Der „Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik“ wurde am 19. Januar 1950 gegründet und arbeitete bis zum geschlossenen Rücktritt seiner Mitglieder bis 2001. 2003 erfolgte dann die Berufung eines neuen Beirats, dem „Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume.“

Im Folgenden soll eine kurze Analyse beider Beiräte einschließlich der Dimension des Wechsels gegeben werden.

Die Arbeit des 1950 gegründeten Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik wird aus den eigenen Reihen als wichtig eingeschätzt:

„Das wichtigste Gremium für die agrarpolitische Politikberatung ist sicherlich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.“¹⁷¹

1950 wurden 16 Erstmitglieder in den Beirat berufen und den ersten Vorsitz hatte Professor Heinrich Niehaus. Die Berufungen erfolgten aufgrund von Vorschlägen aus dem Beirat selbst. Daher war der Beirat ein „sich selbst reproduzierendes“ Gremium, so lange der Bundesminister die Vorschläge bestätigte:

„Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats werden auf Vorschlag dieses Gremiums vom Bundesminister auf die Dauer von 6 Jahren berufen.“¹⁷²

2001, als die Ministerin Künast ihr Amt antrat, wollte sie im Beirat die Berufungsmodalitäten ändern, den Beirat fachlich ausweiten und die Amtszeit der Beiratsmitglieder kürzen.¹⁷³ Daraufhin trat der Beirat geschlossen zurück.¹⁷⁴

Daraus ergeben sich mehrere Fragen. Eine ist die nach der Länge der Amtszeit im Wissenschaftlichen Beirat.

Die Möglichkeit, länger im Beirat zu bleiben als sechs Jahre, ist vorgesehen, weil eine „Kontinuität der Arbeit“¹⁷⁵ angestrebt wird.

Die konkrete Frage ist daher: Wie lange sind Beiratsmitglieder im Wissenschaftlichen Beirat gewesen?

Einen Überblick dazu zeigt nachstehende Tabelle. Die hauptsächlichen Verweilzeiten wurden dafür in „Generationen“ zusammengefasst. Der ersten Generation wurden die Beiratsmitglieder zugeordnet, welche von 1950 an im Beirat waren. Die dritte Generation umfasst die Beiratsmitglieder, welche bis 2000 im Beirat waren.¹⁷⁶ Alle Mitglieder im Beirat, welche nicht zur ersten oder dritten Generation gehören, wurden in einer „Zwischengeneration“ zusammengefasst. Wie die Tabelle 2 zeigt, waren die Verweilzeiten im Wissenschaftlichen Beirat so lang, dass letztendlich für die 50 Jahre Existenz des Beirats nur drei Generationen unterschieden werden mussten.

Tabelle 2: Beiratsverweilzeiten 1950 – 2000

| Generation | Anzahl Beiratsmitglieder | Durchschnittsverweildauer (in Jahren) | Höchstverweildauer in der Zeitspanne (in Jahren) |
|--------------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
| 1. Generation | 16 | 14,3 | 27 |
| Zwischengeneration | 23 | 12,9 | 29 |
| 3. Generation | 13 | 12,2 | 30 |
| gesamt | 52 | 13,2 | 30 |

Quelle: eigene Berechnungen, alle Primärdaten: Wissenschaftlicher Beirat 2000.

Die längste Mitgliedschaft in diesem Beirat hatte Prof. Wilhelm Henrichsmeyer aufzuweisen (1971-2001). Den längsten Vorsitz hatte Prof. Heinrich Niehaus (1950-1966).

¹⁷¹ Henrichsmeyer/Witzke 1994:511.

¹⁷² ebd.: 1994:511.

¹⁷³ Feindt/Ratschow 2003:18. Zudem wurde der von ihr eingeschlagene Kurs einer „Agrarwende“ zuvor in einer Erklärung von 42 Agrarökonominnen abgelehnt. Daraufhin wertete der Präsident des Deutschen Bauernverbandes die Forderungen von Ministerin Künast als „Retourkutsche“. – *agra-europe* 2001, FAZ 2001b.

¹⁷⁴ FAZ 2001a:15.

¹⁷⁵ Die genaue Formulierung: „Alle Jahre scheidet ein Drittel der Mitglieder aus. Wiederwahl ist jedoch möglich und erfolgt häufig auch im Interesse der Kontinuität der Arbeit.“ - Henrichsmeyer/Witzke 1994:511.

¹⁷⁶ Da die Verweilzeit bis dahin dokumentiert ist.

Eine zweite Frage betrifft die fachliche Ausrichtung der Beiratsmitglieder, denn der Beirat sollte laut Ministerin fachlich ausgeweitet werden.

Dazu wurde hier für eine Analyse in „agrarpolitische Ausrichtung“, „agrarisches“ (nicht „wissenschaftlich“ agrarpolitische oder agrarökonomische) Ausrichtung, „ökonomische“ und „agrarökonomische“ Ausrichtung“ unterschieden:

- Zur „agrarpolitischen“ Ausrichtung zählten alle Beiratsmitglieder, deren Arbeit und Veröffentlichungen vorrangig agrarpolitische Fragen betrafen, welche mit relativ geringem Anteil agrarökonomischer Inhalte unterlegt waren (bei z.B. Dominanz ordnungspolitischer Fragen). Aufgrund der derzeitigen hohen Dominanz der agrarökonomischen und hier insbesondere der neoklassischen ökonomietheoretischen Inhalte an den Universitäten (siehe Tabelle 1 im letzten Abschnitt) gehörten hierzu letztendlich nur einige Beiratsmitglieder der ersten Generation.
- Eine zweite Gruppe besteht aus „agrarisches“ Beiratsmitgliedern, die zwar agrarische Wissenschaftler sind, aber dabei keine Agrarökonominnen oder Agrarpolitiker (z.B. Agrarsoziologen). Ebenso wurden dieser Gruppe drei Beiratsmitglieder zugeordnet, deren Fachgebiet mit „Agrarpolitik“ angegeben war, die aber dabei nicht als Wissenschaftler im Beirat waren, sondern z.B. als Minister.
- Die „ökonomische“ Ausrichtung betraf alle Beiratsmitglieder, die Ökonomen, aber nicht Agrarökonominnen waren (z.B. Finanzwissenschaftler).
- Zur „agrarökonomischen“ Ausrichtung wurden alle Beiratsmitglieder gezählt, welche eine agrarökonomische Ausrichtung aufwiesen (z.B. „Marktlehre“, „Agrarökonomie“, „Betriebswirtschaft“ etc.).

Tabelle 3: Fachliche Ausrichtung im Wissenschaftlichen Beirat insgesamt 1950 – 2000

| Fachliche Ausrichtung | Anzahl Beiratsmitglieder | in % der Anzahl der Beiratsmitglieder gesamt | in % der Beiratsmitgliederjahre gesamt |
|-----------------------|--------------------------|--|--|
| agrarpolitische | 6 | 11,3 | 11,55 |
| agrarisches | 5 | 7,0 | 9,6 |
| ökonomische | 6 | 10,2 | 11,55 |
| agrarökonomische | 35 | 71,5 | 67,3 |
| gesamt | 52 | 100 | 100 |

Quelle: eigene Berechnungen, alle Primärdaten: Wissenschaftlicher Beirat 2000

Wie aus der Tabelle abzulesen ist, dominierte die agrarökonomische Ausrichtung (71,5%) und selbst die vertretenen ökonomisch ausgerichteten Beiratsmitglieder (10,2%) überwiegen noch vor den agrarisch ausgerichteten mit 7% (Agrarsoziologen, Agrarrechtler usw.) – hier bezogen auf die Anzahl der Beiratsmitglieder.

Betrachtet man die fachliche Ausrichtung nur innerhalb der dritten Generation, ergibt sich ein noch einseitigeres Bild:

Tabelle 4: Fachliche Ausrichtung im Wissenschaftlichen Beirat innerhalb der dritten Generation

| fachliche Ausrichtung | Anzahl Beiratsmitglieder | in % der Anzahl der Beiratsmitglieder gesamt | in % der Beiratsmitgliederjahre gesamt |
|-----------------------|--------------------------|--|--|
| agrarpolitische | - | - | - |
| agrarisches | - | - | - |
| ökonomische | 1 | 7,7 | 7,0 |
| agrarökonomische | 12 | 92,3 | 93,0 |
| gesamt | 13 | 100 | 100 |

Quelle: eigene Berechnungen, alle Primärdaten: Wissenschaftlicher Beirat 2000

Durch die Berufung eines neuen Beirats für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume hat sich die Zusammensetzung im Wissenschaftlichen Beirat sichtbar geändert. Tabelle 5 zeigt die fachliche Zusammensetzung der Beiratsmitglieder, wie sie ab 2003 auf der entsprechenden Internetseite ausgewiesen wurden.¹⁷⁷

Tabelle 5 fachliche Ausrichtung im Wissenschaftlichen Beirat der vierten Generation (Stand 2003 – 2006)

| fachliche Ausrichtung | Anzahl Beiratsmitglieder | in % der Anzahl der Beiratsmitglieder gesamt | in % der Beiratsmitgliederjahre gesamt |
|------------------------------|---------------------------------|---|---|
| agrarpolitische | - | - | - |
| agrарische | 8 | 53,3 | 29,6 |
| ökonomische | - | - | - |
| agrарökonomische | 7 | 46,7 | 70,3 |
| gesamt | 52 | 100 | 100 |

Quelle: eigene Berechnungen, alle Primärdaten: Wissenschaftlicher Beirat 2006a, 2006b.

Im Beirat ab 2003 überwog der Anteil der agrарisch ausgerichteten Mitglieder (Anzahl). Die deutliche Differenz hinsichtlich der Beiratsmitgliederjahre ergibt sich daraus, dass alle von 2001 verbliebenen Mitglieder im Beirat Agrарökonomien waren.

Mit veränderten Zusammensetzungen nach 2003 (durch Ausscheiden und Neuberufungen) wurde bisher an diesem neuen Verhältnis, bei dem die agrарisch ausgerichteten Beiratsmitglieder gegenüber den agrарökonomisch ausgerichteten Beiratsmitgliedern überwiegen, nicht wesentlich etwas geändert.

Der Generationenwechsel im Beirat bis 2001 entspricht (in seiner geringen Anzahl an Generationen) ungefähr der Situation an den agrарökonomischen bzw. agrarpolitischen Fachbereichen der Universitäten, was auch dort die Konsistenz von Schulen/Paradigmen/Weltbildern erleichtern kann.

Personelle Kontinuitäten verlaufen dabei nicht gleichmäßig, sondern konzentrieren sich auf bestimmte Verläufe. Diese beginnen nach 1945 mit der ersten Generation und die Wirkmächtigkeit der Schulen-/Paradigmenausprägungen ist u.a. abhängig von der Übertragung dieser in die 2. Generation sowie von der Wirkbreite der Vertreter in der zweiten und dritten Generation.

Ein Beispiel für einen solchen Verlauf mit intensiver „Wirkbreite“ der zweiten Generation¹⁷⁸ ist die Linie: Prof. Arthur Hanau (Universität Göttingen, 1. Generation) zu Prof. Ulrich Koester (Universität Göttingen, 2. Generation, der bei Prof. Hanau 1968 promovierte und 1971 in Göttingen habilitierte). Ab 1978 war U. Koester dann Professor an der Universität Kiel. Absolventen, die bei ihm promoviert und/oder habilitiert haben und danach eine Professur antraten, sind mittlerweile an sechs Universitätsstandorten zu finden, davon drei in Gießen, drei in Göttingen, einer in Kiel (sein Nachfolger), einer in Berlin und einer in Hohenheim. Hinzu kommen noch Professoren und Doktoren, welche außerhalb der Universitäten aktiv sind (z.B. Prof. F. Isermeyer, Direktor in der FAL und derzeitiger Ausschussvorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats oder Prof. S. Tangemann, seit 2002 Direktor in der OECD).

Inwieweit von dieser personellen Kontinuität auch auf Kontinuität hinsichtlich von Weltbildern/Denkmodellen/Paradigmen geschlossen werden kann und welche Wandlungen seit 1950 in der Ag-

¹⁷⁷ Wissenschaftlicher Beirat 2006a.

¹⁷⁸ Was Prof. C. Henning, der selbst in Kiel promovierte, zu der Aussage veranlasste: „So wie der 1. FC Bayern zwar nicht jedes Jahr, aber fast jedes Jahr Deutscher Meister wird, so haben Sie in den letzten 15 Jahren zwar nicht jeden, aber fast jeden Lehrstuhl der Agrарökonomie mit ihren Schülern besetzt.“ – Henning 2004:235.

rarökonomie stattfanden, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht beantwortet werden und entsprechende wissenschaftssoziologische Studien liegen bisher nicht vor.¹⁷⁹

Dass eine bestimmte Etablierung der Agrarökonomie stattfand und eine weiterführende Analyse dazu im wissenschaftssoziologischen Kontext wie eingangs beschrieben (z.B. als Frage nach ausgeprägten „Denkkollektiven“) Antworten in Richtung Etablierungskontinuitäten erbringen könnte, zeigt sich u.a. auch an den nachstehenden sprachlichen Formulierungen, welche beim Vertreten einer bestimmten Position gewählt wurden und die abschließend hier zitiert werden:

Im Gutachten (von Koester/Tangermann 1976) heißt es:

„Das System ist vorwiegend durch ein Kurieren an Symptomen in der gegenwärtigen Ausprägung entstanden.“¹⁸⁰

In der hier immer wieder thematisierten Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats, dessen Vorsitz zur Zeit Prof. Folkhard Isermeyer inne hat, heißt es:

„Mit allen Umverteilungsvorschlägen wird letztendlich nur an den Symptomen herumkuriert“¹⁸¹

¹⁷⁹ Dazu würden z.B. die Fragen nach der Herausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Etablierung von Nachfolgern der Ökonomen der ersten Generation im Abgleich der jeweiligen vertretenen inhaltlichen Positionen usw. gehören.

¹⁸⁰ Koester/Tangermann 1976:5.

¹⁸¹ Wer die Stellungnahme verfasst hat, inwieweit es eine Kollektivarbeit war usw. ist nicht bekannt. Die Beiratsmitglieder unterliegen der Verschwiegenheitspflicht (lt. § 9 des „Neuerrichtungserlasses“ vom 09.01.2006– Verbraucherministerium 2006:2).

6 Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wurde ausgehend von der „Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts“ des „Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume“ gezeigt, welche Paradigmen in dieser Stellungnahme vertreten wurden und wie diese Paradigmen in der deutschen Agrarwissenschaft verankert sind.

Dazu wurde (im Abschnitt 1.) auf die Unmöglichkeit wertfreien, „positiven“ und/oder gesicherten Wissens eingegangen sowie darauf, welche Konsequenzen sich hieraus ergeben: Wissenschaft ist ebenso wie jeder andere Bereich als sozialer Bereich mit entsprechender Sozialstruktur aufzufassen und ebenso ist zu hinterfragen, was konkret jeweils unter „Wissenschaft“ in einem Bereich verstanden wird, welche Paradigmen hier gelten und mit welchen Auswirkungen.

In einer darauf folgenden Analyse wurde ausgehend von dieser wissenschaftssoziologischen Erkenntnis das vorherrschende Denken in der deutschen Agrarökonomie hinterfragt, wobei die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats dazu als Ausgangspunkt diente.

Die Analyse führte zu erstaunlichen und bedenkenswerten Ergebnissen:

Obwohl in der Stellungnahme als auch in der herrschenden Agrarökonomie neoliberale Auffassungen vertreten werden und eine neoklassische Ökonomie dominieren (Abschnitt 2.) – und zu dieser gehört das Grundverständnis sich selbst regulierender Märkte sowie das Paradigma der Nichteinmischung des Staates in die Wirtschaft (Abschnitt 3.) – wird gleichzeitig kein Widerspruch darin gesehen, dass die deutsche Agrarökonomie seit Jahrzehnten aktiv an den staatlichen Regulierungen in der Landwirtschaft beteiligt war und ist (Abschnitt 4.3.).

Die Enge des Verhältnisses von „Agrarpolitik“ und „Agrarökonomie“ in der deutschen Wissenschaft geht sogar soweit, dass die Agrarökonomie in der deutschen Agrarwissenschaft der „Agrarpolitik“ kongruent ist: „Agrarökonomie“ ist „Agrarpolitik“ und umgekehrt.

Diese Auffassungen ist (neben schriftlichen Ausführungen) auch auf institutioneller Ebene manifestiert: Die beiden Begriffe „Agrarpolitik“ und „Agrarökonomie“ werden synonym verwendet bei der Bezeichnung von universitären Institutionen (mit Ausnahme der TU München), das Standardlehrbuch, in dem überwiegend Agrarökonomie gelehrt wird, heißt „Agrarpolitik“ und im „Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik“ schlug sich dieses Verständnis bis 2001 ebenso nieder: 2001 waren alle Beiratsmitglieder Ökonomen.

Wie ist solch eine Kongruenz von „Agrarpolitik“ und „Agrarökonomie“ auf Wissenschaftsebene möglich, wenn gleichzeitig das neoklassische Paradigma sich selbst regulierender Märkte und die Vorstellung von der Nichteinmischung des Staates in die Wirtschaft vertreten wird?

Auf diese Frage wird im Beitrag versucht, eine Antwort zu geben. Für die Kongruenz von „Agrarpolitik“ und „Agrarökonomie“ bei gleichzeitiger Proklamierung der Trennung von Staat und Markt hat sich die deutsche Agrarökonomie mehrere spezifische Erklärungsstränge konstruiert:

Auf Wissenschaftsebene z. B. wird praktische Agrarpolitik als nur bedingt rational verstanden, wogegen „wissenschaftliche“ Agrarpolitik rationale Wissenschaft sei. Eine Annäherung der praktischen Agrarpolitik an eine „wissenschaftliche“ entspräche somit der Anwendung einer „wissenschaftlichen“ Agrarökonomie, da diese z. B. mit der Wohlfahrtsökonomie die Antwort auf die Frage nach der größtmöglichen Wohlfahrt hätte (Abschnitt 4.).

Ebenso durchkonstruiert ist die Agrarpolitik als normative und positive Politik, um die Offensichtlichkeit, dass in der Politik Wertungen getroffen werden, theoretisch zu erklären, wobei hier dann die Differenzierung der (sonst selten anzutreffenden) Ökonomietheorie in „positive“ und „normative“ Ökonomie einfach definitorisch kopiert wurde. Hinter „normativer Agrarpolitik“ verbirgt sich dann demzufolge Wohlfahrtsökonomie und hinter „positiver Agrarpolitik“ neoklassische (Mikro)-Ökonomie. Die Anwendung der Wohlfahrtsökonomie im Agrarbereich entspricht so dann wieder einer anzustrebenden Agrarpolitik – wieder mit dem Ziel größtmöglicher Wohlfahrt (Abschnitt 4.).

Spezifisch konstruiert ist auch die Sicht der AgrarökonomInnen hinsichtlich der agrarischen Subventionen: Die agrarischen Subventionen, als branchenspezifische Subventionen an Unternehmen gezahlt, werden als „Direktzahlungen ohne einkommenspolitische Legitimation“ diskutiert und darauf aufbauend in die Kategorie einer Sozialleistung verwiesen.

Besonders bemerkenswert ist hier, dass gerade eine herausragende Eigenheit in der Landwirtschaft zu dieser Konstruktion genutzt wird, (obwohl doch gerade nach neoklassischem Vorbild die Landwirtschaft keine Besonderheiten gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen hat). Es geht hier um die Dominanz der Selbständigen in der Primärproduktion, die in der Doppelrolle als „Unternehmen“ und „Haushalt“ die Uminterpretation der branchenspezifischen Subventionen in „Direktzahlungen ohne einkommenspolitische Legitimation“ ermöglichen. „Fehlstellen“ in der Subventionsdebatte (Bevorteilungsspirale, Gesamtempfängerstruktur) sind dann Folgen dieser Konstruktion (Abschnitt 4.).

In diesem Beitrag ging es aber nicht nur um die Kritik an der neoklassischen Theorie mit ihren hinterfragungswürdigen Grundprämissen (Abschnitt 3) und auch nicht nur um die Kritik an neoliberalen Auffassungen, von denen vor allem die Forderung nach der Trennung von Staat und Markt als logisch inkonsistent herausgearbeitet wird, da Märkte letztendlich „Regelsysteme“ sind und diese Regeln sind letzten Endes staatlich manifestierte Ordnungsprinzipien (Abschnitte 3. und 4.6.). Es geht auch nicht nur um die Erinnerung an die Fehlstellen in der Subventionsdebatte.

Sondern ein ebenso wichtiges Anliegen war die Bewusstmachung, wie massiv Vorstellungen, Denkgelände und Paradigmen das Handeln bestimmen – auch bzw. gerade im Wissenschaftsbereich. Davon zeugt nicht nur die Subventionspolitik, die von der Agrarökonomie mitdirigiert und mit der soziale Wirklichkeit massiv beeinflusst wird, sondern davon zeugt auch die soziale Struktur der Wissenschaftseinrichtungen selbst: wissenschaftliche „Agrarökonomie“ ist in diesem Land wissenschaftliche „Agrarpolitik“ (und umgekehrt).

Obwohl praktische Agrarpolitik letztendlich nicht „wissenschaftliche“ Agrarpolitik ist, hat sich mit dieser neoklassischen und neoliberalen Konstruktion sozialer Wirklichkeit – die auf zahlreiche Studenten, die Agrar-„politik“ studieren; auf Absolventen, die in die Politik und Verwaltung entlassen werden und die auf die praktische Politik, für die Auftragsforschung betrieben wurde, wirkte – eine Realität entwickelt, in der sich die Kongruenz von Agrarpolitik und Agrarökonomie auf Wissenschaftsebene mehr und mehr auch in der praktischen Politik vollziehen kann. Die schon zitierte Position: „*Die Wissenschaft kann ... lediglich einige Orientierungshilfen geben.*“¹⁸² überzeugt jedenfalls, wie in diesem Beitrag dargelegt, weder in ihrer Bescheidenheit noch in ihrem formulierten Pluralismus von „... *hilfen*“.

¹⁸² Wissenschaftlicher Beirat 2005:8.

7 Quellenverzeichnis

- ABL-Presseerklärung (2005): Bäuerliche Zukunftslandwirtschaft lebt von ihrer Unabhängigkeit. Wir brauchen die Bauernbefreiung von Industrieinteressen! Pressemitteilung vom 21.06.2005. Hg.: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Hamm/Westfalen.
- AFP-Richtlinie (2002): Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms vom 25. März 2002 (gültig ab 1. Januar 2002). Hg.: Investitionsbank des Landes Brandenburg.
- AGRA-EUROPE (2001): Wissenschaftlicher Beirat geschlossen zurückgetreten. In: AGRA-EUROPE 48/01 vom 26.11.2001, Länderberichte.
- Becker, H.; Dahms, H.-J.; Wegeler, C. (1998): Die Universität Göttingen unter dem Nationalsozialismus. KG Saur Verlag, München.
- Bedau, K.-D. (1995): Relative Einkommensposition der westdeutschen Haushaltsgruppen in den achtziger und neunziger Jahren. In: diw-Wochenbericht 18/95. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Böckenhoff, E. (1989): Sind wir auf dem Weg in die zentral gelenkte Landwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 2:33-34. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Böckenhoff, E., Wimpler, K. (1990): Strukturanalyse der Fleischindustrie in der ehemaligen DDR und Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung der Produktionskapazitäten in diesem Wirtschaftszweig. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- <http://weias.uni-weimar.de:8080/DB=5/SET=2/TTL=2/MAT=/NOMAT=T/CLK?IKT=1008&TRM=%3C&cvtourl%3EBordieu>, P. (1988): Homo academicus. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Brakensiek, S., Bohler, K.-F., Zimmermann, C. (Hg.) (2005): Agrarforschung im Nationalsozialismus. In: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie, Heft 2. DLG Verlags-GmbH, Frankfurt am Main.
- Brandes, W. (1996): Über das Menschenbild in der agrarökonomischen Forschung. In: Agrarwirtschaft 8/9:315-323. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Brodbeck, K.-H. (1998): Die fragwürdigen Grundlagen der Ökonomie. Eine philosophische Kritik der modernen Wirtschaftswissenschaften. Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt.
- Brodbeck, K.-H. (2001): Die fragwürdigen Grundlagen des Neoliberalismus. Wirtschaftsordnung und Markt in Hayeks Theorie der Regelselektion. Zeitschrift für Politik 1:49-71. Organ der Hochschule für Politik München. Carl Heymanns Verlag, Köln u.a.O.
- Buchholtz, E. (1994): Ewald Böckenhoff 65 Jahre alt. In: Agrarwirtschaft 6:255-256 Rubrik „Persönliches“. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- BUKO (1987): Wer Hunger pflanzt und Überschuss erntet. Beiträge zu einer entwicklungspolitischen Kritik der EG-Agrarpolitik. Konfront Druck, Hamburg.
- Cauchy, A.L. (1821): Cours d'analyse de l'École Polytechnique. In: Oeuvres complètes d'Augustin Cauchy. Gauthier-Villars, Paris.
- Czogalla, C., Koch, W.A. (2004): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Verlag Ulmer, Stuttgart.
- Deutscher Bauernverband (2006): Situationsbericht 2006. Trends und Fakten zur Landwirtschaft. Hg.: Deutscher Bauernverband, Berlin.
- Dobb, M. (1977): Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith. Eine nationalökonomische Dogmenanalyse. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Dold, A. (1994): Märkte für Schlachtvieh und Fleisch in den neuen Bundesländern. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Domhoff, W., Dye, T. (1987): Power Elites and Organizations. Sage Publications Beverly Hills, London.
- dtv-Lexikon (1995): Lexikon in 20 Bänden. Hier: Band 19. Brockhaus Verlag Mannheim & Deutscher Taschenbuchverlag München.

- Dux, G. (2002): Kommunikative Vernunft und Interesse. Zur Rekonstruktion der normativen Ordnung in egalitär und herrschaftlich organisierten Gesellschaften. In: Honneth, A., Joas, H. (Hg.): Kommunikatives Handeln. Beiträge zu Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns: 110-144. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Eberle, T. S., Imhof, K. (2005): Triumph und Elend des Neoliberalismus. Seismo Verlag, Zürich.
- Einstein, A. (1976): Aus meinen späten Jahren. Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart.
- Eucken, W. (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Mohr Verlag, Tübingen.
- EU-Kommission (2003): Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. Impact Analyses. European Commission. Directorate General for Agriculture, Brüssel.
- FAZ (2001a): Künast-Beirat tritt geschlossen zurück. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat keinen Wissenschaftlichen Beirat mehr. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.11.2005. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main.
- FAZ (2001b): Opposition: Hofberichterstattung statt Sachverstand. Ministerin Künast will für ihren Beirat das Berufungsverfahren ändern und einen zweiten Beirat einrichten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.11.2005. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main.
- FAZ (2006): Agrarsubventionen für die Industrie. Lebensmittelkonzerne und Großbetriebe sind die Hauptprofiteure von EU-Hilfen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.11.2005. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt am Main.
- Fees, E. (1997): Mikroökonomie. Eine spieltheoretisch- und anwendungsorientierte Einführung. Metropolis Verlag, Marburg.
- Feindt, P., Ratschow, C. (2003): „Agrarwende“: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen. BIOGUM – Forschungsbericht 7, Forschungsgruppe Landwirtschaft, Universität Hamburg.
- Fiedler, G., Koenig, R. (1991): Wirtschaftstheorien im Überblick. Verlag Die Wirtschaft, Berlin.
- Fischer, F. (1996): Die Agenda der Elite. Amerikanische Think Tanks und die Strategien der Politikberatung. In: Prokla 104. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Fleck, L. (1980): Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Fleck, L. (1983): Erfahrung und Tatsache. Gesammelte Aufsätze. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Fremdwörterbuch (2005): Der Duden, Band 5. Dudenverlag, Mannheim u.a.O.
- Friedman, M., Friedman R. (1962): Capitalism and Freedom. University of Chicago Press, Chicago.
- Giddens, A. (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hanau, A. (1928): Prognose der Schweinepreise. In: Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. Sonderheft 7. Hg.: Institut für Konjunkturforschung Berlin (ab 1941 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung). Verlag Reimar Hobbing, Berlin.
- Hanau, A. (1969): Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Gerhard, E., Kuhlmann, P. (Hg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik. Verlag Kiepenheuer & Witsch, Köln/Berlin.
- Hartmann, M., Schmitz, P. M. (1989): Plädoyer für eine offene Volkswirtschaft. In: Agrarwirtschaft 12:442-443 (Rubrik Diskussionsbeiträge). Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Hartmann, M. (1996): Top-Manager. Die Rekrutierung einer Elite. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Hartmann, M. (2002): Der Mythos von den Leistungseliten. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Heath, T.L. (1981): Aristarchus of Samos, the Ancient Copernicus. University Press, Oxford.
- Helmedag, F. (1999): Ohne Werte und kreislaufschwach: Zum Status der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie. In: Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn. Metropolis Verlag, Marburg.

- Henning, C. (1991): Reform der EG-Agrarpolitik: Eine unendliche Geschichte. In: *Agrarwirtschaft* 11:329-331. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Henning, C. (1992): Unternehmens-Haushalts-Modelle – Eine sinnvolle Erweiterung traditioneller Partialmodelle? In: *Agrarwirtschaft* 4/5:99-106. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Henning, C. (2004): Eröffnung und Begrüßung – Grußworte und Vorträge zur Verabschiedung von Professor Dr. Dr. h.c. Ulrich Koester. In: *Vorträge zur Hochschultagung 2004*. Schriftenreihe der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät (Hg.) der Universität Kiel.
- Henrichsmeyer, W., Gans, O., Evers, I. (1979): *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*. Verlag Ulmer, Stuttgart.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H.P. (1991): *Agrarpolitik. Band 1: Agrarökonomische Grundlagen*. Verlag Ulmer, Stuttgart.
- Henrichsmeyer, W. (1991): Reform der EG-Agrarpolitik: Eine unendliche Geschichte. In: *Agrarwirtschaft* 11/1991: 329-331. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H. P. (1994): *Agrarpolitik. Band 2: Bewertung und Willensbildung*. Verlag Ulmer, Stuttgart.
- Heubes, J. (1996): *Mikroökonomie im Vordiplom – mit Aufgaben und Musterlösungen*. Verlag Vahlen, München.
- Honneth, A., Joas, H. (2002): *Kommunikatives Handeln. Beiträge zu Jürgen Habermas' „Theorie des kommunikativen Handelns“*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Isermeyer, F. (2002): *Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlages*. Arbeitsbericht 03/2002, Hg.: FAL Braunschweig.
- Isermeyer, F. (2003): *Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung*. Arbeitsbericht 03/2003, Hg.: FAL Braunschweig.
- Isermeyer, F. (2005): *An den großen Schrauben drehen*. In: *top agrar* 12:3. Landwirtschaftsverlag Münster.
- Issing, O. (1994): *Geschichte der Nationalökonomie*. Verlag Vahlen, München.
- Issing, O. (1998): *Einführung in die Geldtheorie*. Verlag Vahlen, München.
- Jevons, W. S. (1970): *The Theory of Political Economy*. Pelican, Harmondsworth.
- Joas, H. (1996): *Die Kreativität des Handelns*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Joas, H. (1999): *Die Entstehung der Werte*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Jürgens, K. (2005): *Economic Styles of farming – empirical and theoretical reflections to integrate updated economic-sociologically concepts in rural sociology*. In: *A common European Countryside? – Change and continuity, diversity and cohesion in an enlarged Europe*. Book of abstracts for: XXI Congress European Society for Rural Sociology 22 – 26 August Keszthely/Ungarn. Yeloprint Szombathely.
- Keynes, J. M. (1952): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*. Verlag Duncker & Humblot, Berlin.
- Kirschke, D. (1998): *Reform der EU- Agrarpolitik – ein altes Thema mit neuen Perspektiven?* In: Herrmann, R., Kirschke, D., Schmitz, P. M. (Hg.): *Landwirtschaft in der Weltwirtschaft*. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester. Buchedition Agrimedia, GmbH im Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main: 260-275.
- Klemm, V. (1994): *Agrarwissenschaften im "Dritten Reich"*. Humboldt Universität –Verlag, Berlin.
- Koester, U., Tangermann, S. (1976): *Alternativen der Agrarpolitik*. Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup.
- Koester, U. (2003): *Entwicklung der landwirtschaftlichen Marktlehre seit der Hanau-Ära*. In: *Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (Hg.): Arthur Hanau:17-30*. Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn.
- Koester, U. (2005): *Grundzüge der Landwirtschaftlichen Marktlehre*. Verlag Vahlen, München.
- Küster, K. (1997): *Geschlachtete Steuermilliarden. Die jüngste Geschichte der Schlachthofstrukturen*. In: *Hintergrund* 1:25–28. Schere Verlag, Göttingen.

- Kuhlmann, F. (2003): Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft. DLG Verlags-GmbH, Frankfurt am Main.
- Kuhn, T. S. (1976): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Kuhn, T. S. (1977): Die Entstehung des Neuen. Studien zur Struktur der Wissenschaftsgeschichte. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Lachmann, W. (1990): Volkswirtschaftslehre. Springer Verlag, Heidelberg/Berlin.
- Lancaster, K. (1981): Moderne Mikroökonomie. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Lexikon (2006): Lexikon Enzyklopädie & Wissen. http://www.lexikona.de/art/Chicago_Boys.html
- Luhmann, N. (2002): Einführung in die Systemtheorie. Hg.: Baecker, D. Verlag Carl Auer, Heidelberg.
- Malabre A. L. (1994): Ungehörte Propheten. Eine Insider-Geschichte der modernen Ökonomen. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Männel, B. (2002): Sprache und Ökonomie: Über die Bedeutung sprachlicher Phänomene für ökonomische Prozesse. Metropolis Verlag, Marburg.
- Mankiw, G. (1999): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Mühlenkamp, H. (2002) „Marktversagen“ als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand. In: Hrbek, R., Nettesheim, M. (Hg.): Europäische Union und mitgliedschaftliche Daseinsvorsorge: 65-78. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Mussel, G. (1997): Grundlagen des Geldwesens. Verlag Wissenschaft und Praxis, Sternenfels.
- Neumann, M. (1982): Theoretische Volkswirtschaftslehre III – Wachstum, Wettbewerb und Verteilung. Verlag Vahlen, München.
- Neumann, M. (1994): Neoklassik. In: Issing, O. (Hg.): Geschichte der Nationalökonomie. Verlag Vahlen, München.
- Novy, A. (2006): Internationale Politische Ökonomie. Vorlesungsreader Wirtschaftsuniversität Wien, Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung. <http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipo/ipo-titel.html>
- Offe, C. (1984): Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Paecon (2006): Arbeitskreis Postautistische Ökonomie. Mitglied im post autistic economics network. <http://www.paecon.de/>
- Parsons, T. (1937): The Structure of Social Action. McGraw-Hill, New York.
- Plate, R., Böckenhoff, E.: Grundlagen der Agrarmarktpolitik. Verlagsgesellschaft München.
- Polanyi, K. (1978): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Popper, K. (1994): Logik der Forschung. Mohr Verlag, Tübingen.
- Poppinga, O.(2006) : Märkte, Kommunikation und Verteilungskämpfe: Eine erklärende Skizze der Wirkung von Transferzahlungen. In: Troßbach, W.; Hemann, W., Wolff, P. (Hg.): Kommunikation und Interdisziplinarität: Herausforderungen der Agrarwissenschaft. Journal of Agriculture and Rural Development in the Tropics and Subtropics 84:151-166. University Press Kassel.
- Rieck, C. (1992): Spieltheorie. Eine Einführung. Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Riese, H. (1998): Geld – das letzte Rätsel der Nationalökonomie. In: Schelkle, W., Nitsch, M. (Hg.): Rätsel Geld:45-64. Metropolis Verlag, Marburg.
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (1998): Volkswirtschaftslehre. Ueberreuter Verlag, Frankfurt/Wien.
- Schefold, B., Carstensen, K. (1994): Die klassische politische Ökonomie. In: Issing, O. (Hg.): Geschichte der Nationalökonomie. Verlag Vahlen, München.
- Schmitt, G. (1977): Entwicklung und Stand der wissenschaftlichen Agrarpolitik im Spiegel von 25 Jahren „Agrarwirtschaft“.In: Agrarwirtschaft 1:23-43. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Schriewer, K. (1993): Die strukturelle Lebensformanalyse. Hg.: Arbeitskreis Volkskunde und Kulturwissenschaften, Marburg.

- Schumann, J. (1994): Wohlfahrtsökonomik, in: Issing O. (Hg.): Geschichte der Nationalökonomie. Verlag Vahlen, München.
- Schumpeter, J. A. (1997): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Verlag Duncker & Humblot, Berlin.
- Senf, B. (2004): Die blinden Flecken der Ökonomie. Wirtschaftstheorien in der Krise. Deutscher Taschenbuch Verlag, München.
- Simmel, G. (1996): Philosophie des Geldes. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Smith, A. (1996): Der Wohlstand der Nationen. Deutscher Taschenbuch Verlag, München.
- Stobbe, A. (1991): Mikroökonomik. Springer Verlag, Berlin/Heidelberg/New York.
- Stoehr, I. (2001): Berliner Agrarökonomien im „Dritten Reich“. Von Max Sering zu Konrad Meyer – ein „machtergreifender“ Generationswechsel in der Agrar- und Siedlungswissenschaft. Working Paper 59/2001, Humboldt Universität Berlin.
- Streb, J. (1996): Gerechtigkeit – (k)ein Maßstab der bundesdeutschen Agrareinkommenspolitik. In: Agrarwirtschaft 11:399-406. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Süddeutsche Zeitung (2006): Gene verändern die Gemeinschaft. In: Süddeutsche Zeitung vom 10.03.2006:20 (Rubrik Wissen). Süddeutsche Zeitung GmbH, München.
- Taylor, C. (1999): Negative Freiheit? - Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Trede, K.-H. (1985): Entwicklung und Analyse von Zielen der offiziellen Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hanf, C.-H., Köster, U., Scheper, W., Schiefer, G. (Hg.): Agrarökonomische Studien Band 7. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- Tschajanow, A. (1987): Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- van Weele, A. J. (2002): Purchasing and Supply Chain Management. Thomson Learning, London.
- Varian, R. (1994): Mikroökonomie. Oldenbourg Verlag, München/Wien.
- von Böhm-Bawerk, E. (1921): Positive Theorie des Kapitals, Kapital und Kapitalzins. Verlag Gustav Fischer, Jena.
- von Dietze, C. (1967): Grundzüge der Agrarpolitik. Verlag Paul Parey, Hamburg/Berlin.
- von Foerster, H., Müller, A., Müller, K.-H. (1997): Der Anfang von Himmel und Erde hat keinen Namen. Döcker Verlag, Wien.
- von Hayek, F.A. (2003): Der Weg zur Knechtschaft. Olzog Verlag, München.
- Verbraucherschutzministerium (2006): Erlass über den „Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ vom 09.01.2006. In: <http://www.verbraucherministerium.de>
- Walras, L. (1881): Mathematische Theorie der Preisbestimmung der wirtschaftlichen Güter. Enke Verlag, Stuttgart.
- Weber, M. (1995): Wissenschaft als Beruf. Reclam Verlag, Stuttgart.
- Weingart, P. (2003): Wissenschaftssoziologie. Transcript Verlag, Bielefeld.
- Weinschenck, G. (1989a): Kritische Bemerkungen zum freien Welthandel mit Agrarprodukten. In: Agrarwirtschaft 8:229-230. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Weinschenck, G. (1989b): Erwiderung: Was ist, wenn sich die aus den Theorien ableitbaren Lösungsvorschläge nicht in Politik umsetzen lassen? In: Agrarwirtschaft 12:444. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Weinschenck, G. (1994): Rückkehr zu den Prinzipien praktischer Vernunft. In: Agrarwirtschaft 2:97-98. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.
- Wiese, H. (2003): Mikroökonomik. Eine Einführung in 379 Fragen. Springer Verlag, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat (1975): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Sammelband der Gutachten von 1949 bis 1974. Landwirtschaftsverlag Münster.

Wissenschaftlicher Beirat (2000): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Gutachten und Stellungnahmen 1974 bis 1999. Kurzfassungen. Landwirtschaftsverlag Münster.

Wissenschaftlicher Beirat (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushaltes vom 25.11.2005. Wissenschaftlicher Beirat „Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume“ beim BMELV. In: AGRA-EUROPE 50/05 vom 12.12.2005 Dokumentation. Agrar Europe Presse- und Informationsdienst GmbH, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat (2006a): Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Stand 08.01.2006. [http://www. Verbraucherschutzministerium.de/index-uuid=00016859389E](http://www.Verbraucherschutzministerium.de/index-uuid=00016859389E)

Wissenschaftlicher Beirat (2006b): Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Stand 08.04.2006. http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751706/DE/14-WirUeberUns/Beiraete/AgrOrganisation.html__nnn=true

Witzke, H.-P. (1993): Unternehmens-Haushalts-Modelle – Eine sinnvolle Erweiterung traditioneller Partialmodelle? Anmerkungen und Erwiderung. In: Agrarwirtschaft 4/5:208-210. Verlag Alfred Strothe, Frankfurt am Main.

Wöhlken, E. (1991): Einführung in die landwirtschaftliche Marktlehre. Verlag Ulmer, Stuttgart.

Woll, A. (1993): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Verlag Vahlen, München.

Kontaktadressen

Prof. Onno Poppinga
Nordbahnhofstrasse 1a
37213 Witzenhausen
Tel.: 05542/ 98 1668
Fax: 05542/ 98 1661
Email: bschreib@uni-kassel.de

Dr. Katrin Hirte (verw. Kuester)
Nordbahnhofstrasse 1a
37213 Witzenhausen
Tel.: 05542/ 98 1673
Fax: 05542/ 98 1661
Email: katrin.hirte@uni-kassel.de

Auswahl lieferbarer Hefte „arbeitsergebnisse“

Letzte Ausgabe

Heft 60 / 2006:

Patricia Fry: Wege für einen verbesserten Austausch zwischen Bauern und Wissenschaftlern
Albert Sundrum: Tiergesundheit - ein komplexer Sachverhalt erfordert eine systematische Herangehensweise

Ton Baars und Godehart Hannig:

Der Gesundheitsbegriff im ökologischen Landbau

Jan Brinkmann und Christoph

Winckler: Status quo der Tiergesundheit i.d. ökol. Milchviehhaltung

Christine Pilz:

Kirchhof in Oberellenbach.

Präventionsmaßnahmen ohne Einsatz von Antibiotika

Marco Tamm:

Die Kuhherde der Domäne Frankenhausen

Christine Brenninkmeyer, Solveig

March, Jan Brinkmann und Ute

Knierim: Lahmheiten bei Milchvieh

Laura Terragni und Hanne

Torjusen: Welche Tiere kann man mit gutem Gewissen essen, welche nicht?

Katrin Hirte:

Denkstile und Betriebsprofile - Bericht über eine Exkursion auf Milchviehbetriebe

Milchtagsberichte

Heft 58 / 2005:

Alois Heißenhuber, Helmut

Hoffmann und Georg Bauhuber:

Die Zukunftsfähigkeit der deutschen Milchviehwirtschaft

Caroline Schumann:

Selbsthilfe und Widerstand – der Milchstreik der Ökobauern

Rüdiger Brüggemann:

Kampf auf dem Milchsee – von der Schwierigkeit, alle Interessen unter einen Hut zu bekommen

Caroline Schumann:

Kostendeckender Milchpreis – die Strategien des Eschenhofs

Alois Burgstaller:

Mit weniger Milchleistung mehr verdienen

Stephan Scholz:

Low-Input - Systeme in der Milchviehhaltung – was ist davon zu halten?

Susanne Schmid:

Landwirtschaftliche Umgebung und kindliche Allergien – was wissen wir heute

Wolfgang Ginzinger:

Heumilch – eine Chance?

Christian Krutzinna: Fütterung von Milchkühen ohne Sojaextraktionsschrot

Heft 56 / 2004: Milchtagung im Zeichen des Preisverfalls

Herbert Krug: Milchviehfütterung – ausschließlich mit Gras und Heu

Siegfried Jäckle:

Die Mähstandweide löst Managementprobleme

Jörn Hamann:

Gegenwart und Zukunft der antibiotischen Mastitistherapie

Martin Hofstetter:

Weltmärkte und Weltmarktpreise für Milch

Helmut Hoffmann:

Auswirkungen des EU-Kommissionsvorschlages vom Januar 2003 auf die Milcherzeugung in Deutschland

Romuald Schaber: Der Milchmarkt nach 2008

Martin Hofstetter:

Die Luxemburger Beschlüsse zum Milchmarkt

Josef Jacobi:

Wie geht es weiter auf dem Bio-Milchmarkt u. a. Berichte

Landwirtschaft – Naturschutz Planung

Heft 57 / 2005:

Anke Schekahn:

Nachhaltige Freiflächensicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen

Hubert Grundler und Anke

Schekahn: Agrarstrukturelle

Entwicklungsplanung (AEP) als

Planungsinstrument

Ulf Hahne und Stefan Itter:

Zukunftsvision Schwalm-Eder-West

2030

Lisa Jung und Kenneth Stange:

Grundlagen der aktuellen

Gentechnikdebatte

Mute Schimpf und Martin Hof-

stetter: Gentechnikfreie Regionen als

Selbsthilfe der Landwirte

Rocco Liroy:

Energie sparen in der

Landwirtschaft

Christian Henschke: Politik für den Ökolandbau – Wie der Ökolandbau zu seiner EU-Verordnung kam

Heft 53 / 2002: Landschaftsplanung im ländlichen Raum

Ilke Marschall: Vertragsnaturschutz – Von der Idee zum Programm

Dierk Schwedes:

Vertragsnaturschutz praktisch - ein Bericht aus der Hauptabteilung

Landwirtschaft, Forsten und

Naturschutz in Hofgeismar

Julia Wagner, Friedhelm Bangert:

Vertragsnaturschutz aus Sicht eines Vertragnehmers

Cindy Ermisch:

Erklärung zum FFH-Gebiet. Was bedeutet das für die Gebiete und ihre NutzerInnen?

Dieter Pasch:

Tradition und Wandel - vom Vertragsnaturschutz zur EU-

Förderung - Vertragsnaturschutz in

der Eifel u. a. Beiträge

Heft 50 / 2001: Landschaftsplanung und Landwirtschaft

Onno Poppinga: Wahrnehmung von Landwirtschaft,

Götz Schmidt:

Moderne Landschaften. Ein Versuch, die

Dynamik auch in modernen

Kulturlandschaften wieder zu

entdecken

Diederich Bruns:

Wie integriert die kommunale Landschaftsplanung

landwirtschaftliche Belange?

Bärbel Mlasowsky:

Der Bauerrechtskompromiss. Die

Verlagerung der

naturschutzrechtlichen

Eingriffsregelung in die

Bauleitplanung

Christiane Büchler:

Milchviehwirtschaft und

Eingriffsregelung in Frankenhausen.

Einige Gedanken zu

landschaftsbildbelebenden

Elementen und Biotopwertpunkten

Heiner Range:

Alte Agrarlandschaften in Frankreich. Der

Versuch die „Granges Foraines“ in

den Hochpyrenäen zu erhalten

Jörg Willeke:

Prognosen für die

Landschaftsentwicklung in

Ellingerode u. a. Beiträge

Bestellung

Einzelheft: 6,- Euro plus 2,- € Versandkosten, 4 Hefte im
Abonnement: 24 € inkl. Versandkosten

Bezugsadresse: Universität Kassel, Fachbereich 11
FG Landnutzung und Regionale Agrarpolitik,
Nordbahnhofstr. 1, D-37213 Witzenhausen
arbeitsergebnisse@uni-kassel.de