



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

Conrad, J.: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik: Vergleichende Evaluation agrarpolitischer Konzepte. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 597-609.

---



# ZUR NEUORIENTIERUNG DER AGRARPOLITIK: VERGLEICHENDE EVALUATION AGRARPOLITISCHER KONZEPTE

von

Jobst CONRAD, Berlin

## 1 Einleitung

Je verfahrenere die Situation, desto mehr haben Reformvorschläge Konjunktur. Will man aber die Reformprogramme vergleichend evaluieren, so stößt man auf vielfältige Schwierigkeiten. Einmal setzt man sich leicht dem Vorwurf interessegeleiteter Bewertung aus, bei der die versteckten eigenen Beurteilungskriterien die Vergleichsergebnisse präjudizieren. Diesem Vorwurf läßt sich nur durch Offenlegung der Prämissen und durch die Erörterung von deren Angemessenheit auf Metaebene begegnen. Zum zweiten können die Reformziele differieren, auf die sich die Einschätzung der jeweiligen Reformstrategien und Mittel beziehen muß.<sup>1)</sup> Desweiteren seien nur schlagwortartig benannt:

- unterschiedliche Reformüberlegungen aufgrund von Differenzen in der Diagnose der zentralen Ursachen der gegenwärtigen Misere von Agrarpolitik und Landwirtschaft;
- Differenzen in den Therapievor schlägen bei gleicher Diagnose;
- Annahmen über agrarexterne Randbedingungen (z. B. Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Ölpreises);
- Auswirkungen der Entwicklungsdynamik des Agrarsektors auf die Angemessenheit agrarpolitischer Orientierungen (z. B. von der Unterversorgung zur Überschußproduktion);
- Zeithorizonte und Übergangsprobleme von Reformkonzepten.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß an (tages-)politischen Opportunitäten und wählerwirksamen Präsentationsformen orientierte Reformpapiere aufgrund des dann bestehenden Vorrangs von Symbolpolitik kaum Ansprüche an Konsistenz, Stringenz und präzise Aussagen gestellt werden sollten, wenn es diesen gerade um die Vermittlung von Widersprüche verdeckenden, Identifikationsmöglichkeiten anbietenden, eingängigen Wertvorstellungen mit Hilfe von Leerformeln und

konsensstiftenden abstrakten Zielformulierungen geht, die wenig mit der jeweils real verfolgten Agrarpolitik zu tun haben müssen. In Anbetracht dieser nicht erschöpfend aufgelisteten Gesichtspunkte, die eine vergleichende Evaluation agrarpolitischer Konzepte zu beachten hat, muß sich ein Kurzpapier zu diesem Thema bescheiden und beschränken.<sup>2)</sup>

#### 4 Agrarpolitische Konzepte und ihre Prämissen

Folgende idealtypische agrarpolitische Reformkonzepte werden in diesem Beitrag unterschieden:<sup>3)</sup>

- A marktwirtschaftlich orientierte Konzepte
- B bürokratische Agrarpolitik
- C sozial-, regional- und/oder umweltpolitische Umorientierung der Agrarpolitik
- D kleinbauernorientierte Agrarpolitik
- E agrarökologische Reformkonzepte
- F systemkritische Agrarpolitik.

Marktwirtschaftlich orientierte Reformkonzepte (vgl. exemplarisch Frankfurter Institut 1984) vertrauen auf die Selbstregulierungsmechanismen des Marktes und sehen in der staatlichen Agrarpolitik und Marktlenkung die Hauptursachen für die gegenwärtige Misere der Landwirtschaft. Der Staat sollte lediglich vernünftige ordnungspolitische Rahmendaten setzen. Zu unterscheiden sind strikt marktwirtschaftliche Konzepte einerseits (A 1), die einen funktionsfähigen selbstregulativen Allokationsmechanismus des Marktes auch in bezug auf die Umweltproblematik unterstellen<sup>4)</sup>, und die neoklassische Umweltökonomie und Theorien der sozialen Kosten berücksichtigende Konzepte andererseits, die durch Schaffung geeigneter, staatlich gesetzter Rahmenbedingungen auf eine Internalisierung von Umweltkosten nach dem Verursacherprinzip abzielen (A 2). Zentrale Kritikpunkte marktwirtschaftlich orientierter Ansätze betreffen vor allem

- die (modellbetonte) Idealisierung des Marktes durch Unterbelichtung seiner gesellschaftlichen Bedingungen und Voraussetzungen, deren Realisierung zumindest anzuzweifeln ist;
- die kritiklose Verabsolutierung und Ausdehnung ihrer Basisprämissen (Gesellschaft als marktvermittelte Interaktion von nutzenmaximierenden, ökonomisch zweckrationalen Individuen);
- die nicht auflösbare Werturteilsproblematik volkswirtschaftlicher Kosteninternalisierungsstrategien;

- die unzureichende Berücksichtigung naturwissenschaftlicher Kenntnisse über die Struktur und Dynamik ökologischer Zusammenhänge (Natur als amorphe Ressource);
- den mehr oder weniger stationären Charakter der Theorie, die etwa Technikentwicklung exogenisiert.

Auch wenn man auf mehr Markt und auf Kosteninternalisierung abzielende Reformkonzepte in der Agrarpolitik begrüßt, bedürfen sie nach übereinstimmender Ansicht ihrer Vertreter sozial flankierender Maßnahmen, um die mit ihnen verbundenen sozialen Härten aufzufangen. Zudem wird meist auf eine allmähliche Preisfreigabe und erst anschließenden Abbau des EG-Außenschutzes abgehoben. Die Konzepte bedeuten den weitgehenden Abschied von dem die bundesdeutsche Landwirtschaft immer noch prägenden Leitbild bäuerlicher Klein- und Mittelbetriebe.<sup>5)</sup> Sie tendieren zu einer Unterschätzung der informationellen, machtmäßigen und den Vollzug betreffenden Voraussetzungen einer solchen Strategie. Wo lassen sich die politisch durchsetzungsfähigen Gruppierungen ausmachen, die die bestehende Versäulung des Agrarsektors mit all seinen vested interests und strukturell verankerten Verteilungskompromissen aufzubrechen und die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips zu realisieren in der Lage sind?

Bürokratische Agrarpolitik (B) will "das bisherige Planungsinstrumentarium konsequent mit Hilfe von Quoten und Kontingenten für Produktionsmitteleinsatz und Erzeugung, Verbrauchersubventionierung zur Erhöhung des Inlandsverbrauchs und verstärkter Raum- und Umweltplanung erheblich ausbauen. Diese Strategien erkennen zwar deutlich den sich zuspitzenden Gegensatz zwischen einzel- und volkswirtschaftlichen Interessen, stoßen jedoch an drei wesentliche Grenzen. Auch sie knüpfen an Symptomen an - insbesondere Produktionsmengen und Kosten -, nicht aber am einzelbetrieblichen Rentabilitäts- und Konkurrenzprinzip, an dem raschen technologischen Wandel, an der geringen Marktmacht der Landwirte gegenüber der vor- und nachgelagerten Industrie und an der zunehmenden intra- und intersektoralen Konkurrenz um Boden und Marktanteile. Zweitens ist fraglich, ob die hierzu nötigen Kontrollen und Planungen durchführbar sind." (ARNOLD 1985, S. 751).

Schließlich belegen auch die bisherigen Erfahrungen mit verschiedenen Formen von Produktionskontrollen in der Landwirtschaft, daß bürokratische Agrarpolitik bei der Festlegung von limitierenden Kontingenten und Quoten nicht unbeeinflußt von den vested interests der Agrarproduzenten zu agieren in der Lage ist, sondern eher die Kräfteverhältnisse im Agrarsektor widerspiegelt.<sup>6)</sup> Will bürokratische Agrarpolitik mehr sein als Resultante politischer Macht- und Interessenkonstel-

lationen (politics determine policies) und den Agrarsektor eigenständig mitgestalten, benötigt sie ein hohes Durchsetzungsvermögen und Sanktionspotential. Eine durchsetzungsfähige bürokratische Agrarpolitik setzt letztlich einen autoritären Staat voraus und stellt insofern eine problematische Lösungsvariante dar (vgl. RONGE 1978).

Konzepte, die auf eine sozial- (C 1), regional- (C 2) und/oder umweltpolitische (C 3) Umorientierung der bisherigen Agrarpolitik abzielen und etwa von der SPD, dem DGB oder dem Sachverständigenrat für Umweltfragen vertreten werden, bemühen sich um eine Umlenkung der durch die bisherige Agrarmarktpolitik in der Überschußfinanzierung und Verwaltung gebundenen Mittel auf sinnvolle Zwecke mit Hilfe einer Kombination von marktwirtschaftlichen und staatsinterventionistischen Elementen. Solche (pragmatischen) Reformvorschläge tragen der Interessengebundenheit und Konflikthaftigkeit der Agrarpolitik Rechnung und bemühen sich, mit Hilfe eines geeigneten Instrumentenmix ihre Zielvorstellungen auf einem politisch, sozial und wirtschaftlich realisierbaren Niveau anzugehen. Dennoch tendieren sie zu einer Unterschätzung der ökonomischen Hintergründe der Agrarkrise, insbesondere des einzelbetrieblichen Profitmotivs und der zwischenbetrieblichen Konkurrenz sowie der intersektoralen wirtschaftlichen Abhängigkeiten der Agrarbetriebe (ARNOLD 1985, S. 752) und zu einer Überschätzung der "voluntaristischen" Veränderbarkeit von Agrarpolitik. Ähnlich wie die meisten anderen Reformkonzepte auch müssen sie mehr oder weniger kontrafaktisch die Existenz oder doch absehbare Entwicklung einer Konstellation der politischen Kräfteverhältnisse unterstellen, die die Durch- und Umsetzung ihrer sozial-, regional- und/oder umweltpolitischen Zielvorstellungen zuläßt. Eine solche pragmatisch-gemäßigte Agrarpolitik setzt zwangsläufig auf piece-meal-Fortschritt, etwa im Umweltschutz, wobei aus der agrarstrukturellen Entwicklungsdynamik resultierende Umwelteffekte tendenziell etwas unterschätzt werden.<sup>7)</sup> Je nach den dominierenden Zielvorstellungen einer inhaltlichen agrarpolitischen Umorientierung fallen die konkreten Vorschläge unterschiedlich aus (vgl. z. B. PRIEBE 1985 und SRU 1985).

Eine aktive Agrarpolitik zugunsten der Klein- und Mittelbetriebe (D), insbesondere durch ein System gestaffelter Preise, wie sie von der bundesdeutschen Agraropposition um das "Bauernblatt" (vgl. POPPINGA/SCHMIDT 1986), aber auch von den Grünen gefordert wird, zielt auf den Erhalt der jetzigen Agrarstruktur ab und ist am Leitbild des mittelbäuerlichen Betriebs orientiert. Sie verbindet agrarsozial- und agrarumweltpolitische Ziele, indem sie unterstellt, daß durch den Erhalt von Klein- und Mittelbetrieben der ökologisch negative Agrarstrukturwandel verhindert wird. Fragwürdige Annahmen dieses Reformkonzepts betreffen

zum einen die umweltpolitische Idealisierung des Klein- und Mittelbetriebs, der keineswegs per se umweltfreundlicher wirtschaftet, zum zweiten Illusionen über die Chancen einer solch weitgehenden Umorientierbarkeit staatlicher Agrarpolitik, die über supplementäre Zugeständnisse hinausgehen müßte, und zum dritten eine Unterschätzung der Reversibilität der vorherrschenden Ökonomisierung der Landwirtschaft<sup>8)</sup> und ihrer weitgehenden Eingliederung in den vor- und nachgelagerte Industrien umfassenden Agrarsektor und das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der BRD bzw. EG. Wenn auch in ländlichen Gebieten nur mehr ein kleiner Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, wo sollen dann die politisch durchsetzungsfähigen sozialen Träger für eine solche kleinbäuerliche Agrarpolitik herkommen? Gerade wenn dieser Reformansatz deutlicher als die anderen Konzepte auf die ungleichen Interessenlagen und Kräfteverhältnisse innerhalb des Agrarsektors und die weitgehenden Abhängigkeiten und die externe Determiniertheit der Entscheidungen und Handlungsweisen des einzelnen Landwirts abhebt, stellt sich diese Frage um so mehr.

Agrarökologische Positionen (E), wie sie insbesondere im Bereich des organischen Landbaus deutlich werden, zielen auf die Orientierung und Unterordnung von Produktions- und Reproduktionsformen an bzw. unter natürliche Begrenzungen und ökologische Prinzipien, wobei gerade die Landwirtschaft nach dieser Auffassung ein besonderes - weil biologisches - Gewerbe ist und sich letztlich politischen und ökonomischen Maßstäben entzieht. Einer ökologisch orientierten Wirtschaftsweise geht es darum, die Naturabhängigkeit gesellschaftlicher Produktion und Reproduktion selbst in die Konzeptualisierung von Kosten und Allokationsmechanismen einzubringen, wobei sie für einen ökonomischen, d. h. haushälterischen Umgang mit natürlichen Ressourcen eintritt. Es geht nicht um Umwelt- und Naturschutz gegen wirtschaftliche Eingriffe, sondern um deren ökologisch-ökonomisch optimale Nutzung (conservation statt preservation). Das Erfordernis etwa einer ökologischen Produktionsfunktion bedingt, daß ökologische Bedingungs-zusammenhänge verstärkt in die ökonomische Analyse miteinbezogen werden, zumindest in der Form von ökologisch-ökonomischen Kreislaufmodellen mit entsprechenden Energie-, Material-, Güter- und Wertströmen.

Kritikpunkte solcher agrarökologischer Positionen betreffen vor allem folgende Aspekte:

- Die Entwicklung eindeutiger ökologischer Produktionsfunktionen kann unter anthropozentrischer Perspektive Werturteilsproblemen nicht entgehen, sollen sie mehr als abstrakt-globale Leitlinien sein (z. B. keine Übernutzung von natürlichen Ressourcen).



- Die Ableitung ökonomischer Imperative aus ökologischen und physikalischen Gesetzmäßigkeiten beruht auf einem Kategorienfehler mit bedenklichen Konsequenzen einer in der Tendenz deterministischen Gesellschaftskonzeption.
- Auch eine ökologische Ökonomie schonender Ressourcen- und Umweltnutzung kann sich der Frage nicht entziehen, welches die Opportunitätskosten bestimmter Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes sind.
- Die Möglichkeiten des technischen Fortschritts und von (Super-)Backstop-Technologien<sup>9)</sup> werden unterschätzt.
- Die Vorstellungen über gesellschaftliche Struktur und Dynamik grenzen bisweilen ans Naive mit der Konsequenz, daß sich die Ansätze zur politischen Realisierung einer ökologischen Umwelt- und Ressourcenökonomie vielfach auf moralische Appelle beschränken, abgestützt durch Domsday-Drohungen.

Der organische Landbau (vgl. VOGTMANN 1985) zeigt vor allem praktische, ökologisch bedeutsame Alternativen der Landbewirtschaftung auf. Allerdings erscheint das Festhalten am diffusen Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes problematisch. Von seinem Ansatz her ist er weit weniger staatszentriert als die anderen Reformkonzepte und läuft damit auch nicht Gefahr, falsche Hoffnungen auf eine Neuorientierung staatlicher Agrarpolitik zu setzen. Sozial ist er auf eine entsprechende Umorientierung der Verbraucher angewiesen und bemüht sich um den Aufbau von Erzeuger-Verbraucher-Genossenschaften und mehr Direktvermarktung. Jedoch werden dabei eher Lücken und Freiräume des bestehenden Agrarsystems ausgenutzt als dieses politisch in Frage gestellt. Die Integrierbarkeit "biologischer" Anbauprodukte in bestehende Vermarktungsformen, etwa durch Bioecken in Supermärkten, dürfte durchaus gegeben sein. Insofern dürften agrarökologische Positionen ebenso wie eine kleinbäuerliche Agrarpolitik auf absehbare Zeit keine Chance haben, zum Paradigma der Agrarpolitik aufzusteigen.

Ansätze einer systemkritischen Agrarpolitik (F), wie von ARNOLD (1985) andeutungsweise skizziert, spielen bislang in der agrarpolitischen Diskussion keine Rolle und werden von daher nicht weiter erörtert.

### 3 Vergleichende Darstellung und Bewertung agrarpolitischer Konzepte

Eine fundierte Evaluation würde die präzise Beschreibung der verschiedenen agrarpolitischen Konzepte erfordern, auf die Bezug genommen wird (vgl. KOESTER/TANGERMANN 1976), die Begründung der Auswahl und die Operationalisierung der Bewertungskriterien, die genauere Explikation und Begründung der einzelnen Beurteilungen, gegebenenfalls den Verzicht auf pauschalisierte Bewertungen, und die differenziertere Behandlung der Implikationen verschiedener Konzepte. Dennoch verhilft eine erste Grobeinschätzung zu einigen interessanten Vergleichsergebnissen:

1. Nur marktwirtschaftlich orientierte Konzepte sowie teilweise Reformkonzepte der inhaltlichen Umorientierung laufen auf eine deutliche Verringerung des gesamten Finanztransfers in den Agrarsektor hinaus.
2. Praktisch alle Konzepte - am wenigsten die ökologische Umorientierung der Agrarpolitik (C 3) - implizieren jedoch eine agrarinterne Umverteilung im Vergleich zum status quo.
3. Entsprechend der sozialen und institutionellen Basis der Konzepte sind die Chancen der politischen Durchsetzung nur für die bürokratische Agrarpolitik sowie begrenzt für auf inhaltliche Neuorientierung oder auf mehr Markt abzielende Konzepte gegeben.
4. Nur Reformkonzepte von Typus C und E sowie mit Einschränkungen kleinbäuerliche Agrarpolitik (D) weisen relativ klare sachlich-inhaltliche Zielvorstellungen aus. Bei Typus A wird weitgehend dem Markt die Herausbildung inhaltlich-sachlicher Prioritäten übertragen.<sup>10)</sup> Bei Typus B geht es de facto um die Organisation von Marktordnungen entsprechend den agrarpolitischen Kräfteverhältnissen. Demgemäß hängen seine Wirkungen sehr von dem faktischen Politikverlauf ab (z. B. Festlegung von Gesamtquoten und ihrer Verteilung).
5. Insofern qua kontrafaktisch beanspruchter Politikkompetenz bürokratische Agrarpolitik die simultane Verfolgung und Erfüllung mehrerer Ziele symbolisch proklamiert (vgl. BMELF 1987), ist ihre Legitimationsbasis permanent gefährdet, insbesondere in Zeiten relativ knapper Haushaltsmittel.
6. Im Rahmen ihrer jeweiligen Programmatik hat keines der Reformkonzepte größere Schwierigkeiten, bestimmte Politikinstrumente zu nutzen, wenn sie

den jeweiligen Zwecken dienlich zu sein scheinen.<sup>11)</sup>

7. Vergleichsweise wenig sagen die Reformkonzepte im allgemeinen hinsichtlich der vorgesehenen Verteilung von Kompetenzen und der Organisation der Programmimplementation aus.
8. Infolge der legitimationsfördernden Wirkung von umweltpolitischen Maßnahmen zeigt sich bei allen Programmen eine Tendenz, ihnen ins Konzept passende Elemente als eigens verfolgte Ziele herauszustreichen: Deintensivierung und/oder Flächenstilllegung bei Typ A, Flächenstilllegung bei Typ B, Deintensivierung bei den Typen C 1, D und E.
9. Aus ihrer politischen Minderheitenposition heraus verständlich erschöpften sich in der Vergangenheit Reformkonzepte von Typ D und E überwiegend in der Kritik bestehender Verhältnisse. Erst in jüngster Zeit werden zunehmend eigene konstruktive Alternativprogramme vorgelegt.
10. Auch wenn sich dies in der Realität zunehmend beobachten läßt, sind agrarökologische Positionen von ihrer Grundkonzeption her nicht darauf angewiesen, sich auf spezifische Agrarmarktsysteme und Betriebsformen festzulegen. Damit vermeiden sie nicht nur möglicherweise vorschnelle und einseitige Anbindungen an bestimmte agrarische Leitbilder, die vielleicht morgen fallengelassen werden und die den Vorwurf der Einäugigkeit in ihren ökologischen Bewertungsmaßstäben evozieren, sondern lassen auch mehr Phantasie in der Entwicklung neuartiger umweltverträglicher Produktions- und Vermarktungsformen zu.
11. In der Berücksichtigung von Neben- und Sekundärwirkungen sowie von funktionalen Äquivalenten weisen alle Reformkonzepte bislang mehr oder weniger große Defizite auf.
12. Mit Wirkungsverzögerungen bei der Umsetzung der Programme müssen alle Konzepte aufgrund unterschiedlicher retardierender Einflußfaktoren rechnen.
13. Gemessen an ihren jeweils eigenen Leit- und Zielvorstellungen sind die Reformkonzepte weitgehend in sich schlüssig inklusive der Angemessenheit der Mittelwahl.<sup>12)</sup>

Tabelle 1 stellt einige wichtige Merkmale der agrarpolitischen Konzepte zusammen.

**Tabelle 1:** Vergleichende Darstellung agrarpolitischer Konzepte

Typus	A (Markt)	B (Bürokratie)	C (Umorientierung)	D (Kleinbauern)	E (Ökologie)
Politikverständnis	Markt statt Staat, Nichtpolitik	Politik als Resultat von Bargaining, muddling through, politics determine policy	Inhaltliche Politikgestaltung, policy determines politics	Staat als Hülse für externe Interessen, gewerkschaftliche Opposition gegen das Agrobusiness	Ökologische Gebrauchswertorientierung vor Ort Nachrangigkeit von Politik
Soziale und institutionelle Basis	Verbraucher, Industrie, insgesamt (Agrarökonomien)	Agrobusiness, Großbauern, Agrarverwaltung, CDU/CSU (FDP)	Verbraucher, neuer Mittelstand (Nebenerwerbslandwirte), Gewerkschaften, SPD (FDP)	Klein- und Mittelbauern, (Grüne)	Ökologiebewegung, umweltbewußte Verbraucher, Grüne
Legitimation durch	Freie Marktwirtschaft	Tradition, Status quo	Sozialer Konsensus, rationaler Diskurs	Kritik von Agroindustrie und Großbauern, von inneragrarischen Disparitäten	Ökologie- und Industrialismuskritik
Medium der Politik, Politikinstrumentierung	Geld	Macht	procedural rationality	(Macht)	?
primärer Objektbezug	Agrarpolitik	Agrarpolitik	Landwirtschaft	Agrarpolitik (Landwirtschaft)	Landwirtschaft
Vorrangigkeit landwirtschaftlicher (Teil-)interessen	-	+	-	+	-
wissenschaftliche Theorettradition	+ (Neoklassik)	-	- (eklektizistische Theorienanleihen)	- (Partialtheorie: Stamokapansatz)	- (Partialtheorie: ökologische Kreislaufwirtschaft)

#### 4 Einordnung von agrarpolitischen Positionen in der Bundesrepublik Deutschland

Auf allgemeiner Ebene herrscht zumindest zwischen den vier Parteien des Bundestages relativ weitgehender Konsens, was die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Agrarpolitik, den bäuerlichen Familienbetrieb als agrarpolitisches Leitbild, umweltverträgliche Landwirtschaft und ein ausgewogenes Verhältnis von Strukturhaltung und Strukturanpassung angeht (SCHMITZ 1986). Die CDU/CSU läßt sich vorwiegend im Bereich bürokratischer Agrarpolitik verorten, ebenso wie aus leicht nachvollziehbaren Gründen der Deutsche Bauernverband. Die SPD plädiert für eine soziale und ökologische Umorientierung der Agrarpolitik, ähnlich die Gewerkschaften und die EKD. Die FDP liegt irgendwo dazwischen. Interessant ist die zunehmende Konvergenz der Positionen von Agraropposition, Naturschutzverbänden und den Grünen in einer Mixtur von kleinbäuerlichen und agrarökologischen Vorstellungen. Die Industrie hält sich mit eigenen Vorschlägen zur Agrarpolitik eher zurück, was durchaus ihrer Interessenlage entspricht. Von seiten der Verbraucherverbände werden insbesondere die Agrarsubventionen kritisiert, aber auch die Folgen unkontrollierter agroindustrieller Produktion für die Qualität von Nahrungsmitteln. Die Verbraucherverbände stehen noch am ehesten marktwirtschaftlichen Reformkonzepten nahe, die bei den meisten (Agrar-)Ökonomen im Vordergrund stehen. Bei diesem agrarpolitisch bislang eher chancenlosen Typus A finden sich dementsprechend die meisten und detailliertesten Modellrechnungen und Kontroversen über die Auswirkungen spezifischer Maßnahmenpakete.

Bislang dürfte die politische Wirksamkeit partei- und gruppenpolitischer Reformkonzepte vorwiegend auf ideologischer Ebene liegen. Die konkreten Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, lassen sich gemeinhin nicht einfach interessentheoretisch erklären. Erst im Kontext der aktuellen agrarpolitischen Szenerie werden bestimmte Vorschläge verständlich. Eine konsequente Analyse der Vor- und Nachteile bestimmter Maßnahmen und Programme und ihr Beitrag zu übergeordneten Zielen wie Umweltschutz findet selten statt.

Unterhalb der Ebene allgemeiner Zielvorgaben und Wunschvorstellungen lassen sich heute drei agrarpolitische Orientierungen von einer gewissen Bedeutung in der politischen Diskussion unterscheiden, die grob den Typen B, C und einer Mischung von D und E entsprechen. Konzepte von Typ A werden auch wissenschaftlich und publizistisch vertreten, jedoch weitgehend ohne politische Resonanz im Sinne ihrer Übernahme von Parteien und Interessengruppen. Neben den grundsätzlichen Divergenzen im agrarpolitischen Ansatz finden sich zwischen diesen Orientierungen sowohl eine Reihe von Berührungspunkten (z. B. Schaffung

von Biotopverbundsystemen, keine Reduzierung des Gesamtvolumens der Agrar-subventionen<sup>13)</sup> als auch von sekundären Konfliktpunkten (z. B. Mitverantwortungsabgabe versus gestaffelte Preise, Bioäthanolproduktion). (Verdeckte) programminterne Widersprüche (z. B. Preiserhöhungen für traditionelle Agrarprodukte und Stimulierung des Anbaus nachwachsender Rohstoffe) dürften sachlich durchaus gleichgewichtig sein gegenüber solchen sekundären Konfliktpunkten zwischen den verschiedenen agrarpolitischen Positionen.

Insgesamt zeichnet sich die Entwicklung der agrarpolitischen Diskussion durch vermehrte Sensibilität gegenüber ökologischen und regionalpolitischen Fragen und eine größere Betonung der Notwendigkeit der Existenz- und Einkommenssicherung für kleine und mittlere Betriebe aus, während der andauernde Strukturwandel politisch zurückhaltender propagiert wird. Damit haben sich die Chancen für eindeutig marktwirtschaftliche Reformkonzepte vermindert. Ob dies auch noch in 10, 15 Jahren so sein wird - nach einer weiteren Halbierung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der BRD -, wird auch von den praktischen Umsetzungserfolgen der anderen Konzepte abhängen. Beim Andauern der gegenwärtigen destruktiven Interferenzen unterschiedlicher, häufig nur auf wahlpolitische Optik ausgerichteter Maßnahmen (z. B. im Bereich der Biotop-Schutzprogramme)<sup>14)</sup> dürfte deren Mißerfolg vielfach vorprogrammiert sein.

#### Fußnoten

- 1) Dieselben politischen Instrumente können unterschiedlichen Zwecken dienen und von daher unterschiedlich beurteilt werden. Verschiedene agrarpolitische Reformstrategien mögen umgekehrt durchaus angemessen sein, insofern sie sich aus unterschiedlichen Zielen ableiten.
- 2) Eine etwas ausführlichere Version dieses Beitrags ist als IIUG pre 87-10 erschienen und kann beim Autor angefordert werden.
- 3) Deren Taxonomie orientiert sich an ARNOLD (1985); vgl. auch BECHMANN/GUSTEDT (1985).
- 4) So würde etwa die Zerstörung von Natur- und Kulturlandschaften entweder zur Entwicklung einer zahlungskräftigen Nachfrage nach deren Erhalt führen, oder aber es besteht kein echter gesellschaftlicher Bedarf nach ihnen.
- 5) Der zu erwartende verstärkte Rückgang der Zahl der Betriebe impliziert nicht die Unrentabilität von Nebenerwerbslandwirtschaft und kleinen Intensivbetrieben.
- 6) Zucker- und Milchquoten in der EG haben bekanntlich keineswegs die Überschußproduktion verhindert.

- 7) Beispielhaft sei auf die Ohnmacht von administrativer Kontrolle der Umweltbelastungen aus agroindustrieller Tierproduktion bei entsprechenden Macht- und Einflußkonstellationen (vgl. KLEINSCHMIDT/EIMLER 1984) und auf die Interdependenzen von Preisen, Produktionsintensitäten und Umweltschäden der Agrarproduktion (vgl. de HAEN 1985b) verwiesen.
- 8) Damit ist die Tendenz ausschließlicher Orientierung der landwirtschaftlichen Produktion an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen gemeint mit der Konsequenz des agrarsozialen Strukturwandels, von Intensivierung, Mechanisierung, Rationalisierung, Spezialisierung, innerer Aufstockung, steigender Kapitalintensität, regionaler Konzentration und der Auslagerung von Stufen der Nahrungsmittelproduktion in vor- und nachgelagerte Industrien (vgl. von MEYER 1983, de HAEN 1985a, SRU 1985).
- 9) Als Backstop-Technologien bezeichnet man solche Technologien, die, gemessen an menschlichen Zeiträumen, die Verknappung erschöpfbarer Ressourcen für bestimmte Zwecke aufgrund entsprechender Substitutionsmöglichkeiten im Prinzip zu verhindern vermögen, z. B. Wasserstofftechnologien und Schneller Brüter im Bereich der Energiegewinnung (vgl. MEIXNER 1981).
- 10) Die Internalisierung von Umweltkosten miteinbeziehende marktwirtschaftliche Konzepte (A 2) verlangen noch am ehesten diesbezügliche inhaltliche Rahmenvorgaben.
- 11) Bürokratische Politik ist für Wettbewerb im Rahmen vorgegebener Marktordnungen; der ökologische Landbau plädiert ungeniert für eine Vielzahl staatlicher Auflagen, um "Agrarfabriken" zu unterbinden; marktwirtschaftliche Konzepte haben keine Probleme mit staatlichen Einkommensbeihilfen.
- 12) Schwachstellen ergeben sich eher aus externer Perspektive. So ist etwa die geringe Kohärenz bürokratischer Agrarpolitik gemessen an ihren impliziten Zielen durchaus funktional.
- 13) Vgl. zu deren Entwicklung CONRAD/UKA (1987).
- 14) So berichtete die Frankfurter Rundschau vom 6.8.1987, daß BMELF und BMU unabhängig voneinander mit jeweils 1,6 Mio. DM in der Daunenburger Marsch an der Elbe Entwässerungsmaßnahmen zwecks besserer Kultivierung bzw. der Erhaltung dieses Feuchtgebietes fördern (wollen).

## Literatur

- ARNOLD, H. (1985): Ökologische Herausforderungen der Landwirtschaft. WSI-Mitteilungen 12, S. 746.
- BECHMANN, A., E. GUSTEDT (1985): Agrarpolitische Handlungspositionen in der Bundesrepublik Deutschland. Synök-Report 5. Barsinghausen.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1987): Agrarbericht 1987. Bonn.
- CONRAD, J., W. UKA (1987): Die Agrarsubventionen der Europäischen Gemeinschaft - Daten, Fakten, Trends. IIUG rep 87-7. Berlin.
- Frankfurter Institut (1984): Für eine neue Agrarordnung. Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik. Schriftenreihe Band 8.

- de HAEN, H. (1985a): Struktureller Wandel der Landwirtschaft aus ökologischer und ökonomischer Sicht. *Agrarwirtschaft* 34, S. 1.
- de HAEN, H. (1985b): Interdependence of Prices, Production Intensity and Environmental Damage from agricultural Production. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 8, S. 199.
- KLEINSCHMIDT, W., W.-M. EIMLER (1984). Wer hat das Schwein zur Sau gemacht?. München.
- KOESTER, U., S. TANGERMANN (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Münster-Hiltrup.
- MEIXNER, H. (1981): Die ökonomische Logik der Kernenergie. Bericht F 13. Frankfurt.
- von MEYER, H. (1983): Wirkungslose Umweltpolitik, umweltwirksame Agrarpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik* 6, S. 363.
- POPPINGA, O., G. SCHMIDT (1986): Die zwei Wege landwirtschaftlicher Reformen: Umweltverträgliche Produktion in bäuerlichen Betrieben oder Ausgleichspolitik. *Bauernblatt Extra*. Rheda-Wiedenbrück.
- PRIEBE, H. (1985): Die subventionierte Unvernunft. *Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin.
- RONGE, V. (1978): Staats- und Politikkonzepte in der sozio-ökologischen Diskussion. In: RONGE, V., *Die Gesellschaft an den Grenzen der Natur*. Bielefeld.
- SCHMITZ, P. (1986): Agrarpolitik im Parteienstreit. *Wirtschaftsdienst* 66, S. 233.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1985): *Umweltprobleme der Landwirtschaft*. Stuttgart.
- VOGTMANN, H. (Hrsg.) (1985): *Ökologischer Landbau. Landwirtschaft mit Zukunft*. Stuttgart.