



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

*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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Neue Politische Ökonomie als positive Theorie der Agrarpolitik

Dipl.-Ing. agr. Katharina Döring, Göttingen*)

Einleitung

Die gegenwärtige Krise der europäischen Agrarpolitik wird nicht durch die Behauptung zutreffend charakterisiert, daß etwa ein Mangel an theoretischen Lösungsmöglichkeiten bestände. Davon kann allein angesichts der intensiven agrarökonomischen Forschung und hieraus erwachsener zahlreicher Vorschläge*1) gewiß nicht gesprochen werden. Vielmehr ist das Problem der agrarpolitischen Neuorientierung darin zu sehen, daß es offenbar schwierig ist, wenn nicht sogar unmöglich, ökonomisch noch so konsistente und überzeugende Erkenntnisse auch politisch durchzusetzen und entsprechende politische Entscheidungen auf der Ebene der hierfür zuständigen Gemeinschaftsorgane zu treffen. Mit entsprechender Einschränkung gilt dies für die nationale Wirtschafts- und Agrarpolitik wohl ebenso. Insofern müssen sich die von den wissenschaftlichen Agrar- und Wirtschaftspolitikern vorgetragenen Forderungen mit dem Vorwurf auseinandersetzen, daß sie die für die Realisierung derartiger Reformvorschläge notwendige Voraussetzung der politischen Durchsetzbarkeit unberücksichtigt gelassen haben*2).

Eine solche Berücksichtigung setzt voraus, daß hinreichend genaue Kenntnisse darüber bestehen, welche Faktoren den politischen Entscheidungsprozeß bestimmen und in welcher Weise für den Erfolg (d. h. die Realisierung) von Politikempfehlungen maßgebend sind. Diese Fragen haben immer das Interesse der wissenschaftlichen Agrarpolitik gefunden. Derartige Analysen beschränken sich allerdings auf Fallstudien, die zwar eine systematische Beschreibung der politischen Aktivitäten innerhalb politischer Willensbildungsprozesse anbieten, das Verhalten von Entscheidungsinstanzen aber nicht erklären können.

Ausgehend von dieser für die agrarpolitische Beratung unbefriedigenden Situation ist zu überlegen, ob nicht die „Mechanismen“ politischer Entscheidungsprozesse nunmehr vorrangig Gegenstand analytischer Bemühungen werden müssen, um damit die Möglichkeit zu erschließen, Modelle und Prognosen präskriptiver Art in einer Weise zu formulieren, die auch die politische Realisierung und Anwendung mitberücksichtigt.

Die Einsicht, daß wirtschaftswissenschaftlich fundierte Bestlösungen politisch bedingten Kompromissen weichen

*) Arbeit aus dem Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen.

*1) Zur Übersicht siehe dazu G. Schmitt, Grenzen und Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. „Agrarwirtschaft“, Jg. 27 (1978), S. 165-180. - Derselbe, Weitere Bemerkungen zum Verhältnis der Agrarökonomie zur Agrarpolitik. In: Dreißig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 196.) Hamburg und Berlin 1979. - H. von Witzke, Grundzüge einer Mindesteinkommenssicherung für die Landwirtschaft der EG. „Agrarwirtschaft“, Jg. 29 (1980), S. 172-181.

*2) Siehe dazu G. Schmitt, Vor einer Wende in der Agrarpolitik? „Agrarwirtschaft“, Jg. 29 (1980), S. 101.

müssen, also außerökonomische Bestimmungsgründe wirtschaftlich relevante politische Entscheidungen hervorbringen, hat einem neuen Wissenschaftszweig den Anstoß für Aktivitäten in der Richtung geliefert, daß auf der Grundlage eigener Analysen von politischer Willensbildung auch die Realisierungschance dieser oder jener vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Instrumente in die Untersuchung mit einbezogen wird. Es handelt sich hier um die Neue Politische Ökonomie*3), auch ökonomische Theorie der Politik genannt, in der Ansätze deutlich geworden sind, die das Verständnis gesellschaftlich-politischer Prozesse verbessern können.

Der besondere Anspruch dieser im folgenden vorzustellenden Forschungsrichtung liegt im wesentlichen darin, daß ihr Instrumentarium allmählich zu einer positiven Theorie der praktischen Wirtschaftspolitik verhelfen könnte, die nicht etwa neben die normative Theorie der rationalen Wirtschaftspolitik tritt, sondern letzte in eine echte Sozialtechnologie zu wandeln vermag*4). Dies soll anhand der Darstellung von Fragestellung und Vorgehensweise der Neuen Politischen Ökonomie näher erläutert werden. Im Hinblick auf ihren Erkenntnisbeitrag werden zunächst die wichtigsten methodischen Bausteine und ihre Anwendungsmöglichkeit charakterisiert. In vergleichender Betrachtung und Bewertung erfolgt anschließend die Diskussion der bisherigen, methodisch andersartigen Analyse agrarpolitischer Willensbildungsprozesse - der Fallstudien. Zusammenfassend die Schlußfolgerungen schließen den Beitrag ab.

Eine neue Forschungsrichtung und ihre Erkenntnisse

Entscheidungen über Art und Umfang der Wirtschafts- bzw. Agrarpolitik sind das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse. Die Fachrichtung zwischen Ökonomie, Politikologie und Soziologie - die Neue Politische Ökonomie - versucht den Prozeß der politischen Willensbildung derart zu operationalisieren, indem sie die moderne Wirtschaftstheorie auf Vorgänge und Tatbestände im politischen Bereich überträgt. Die Erfassung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung erfolgt dabei ausschließlich mit der Denkweise und dem Instrumentarium der ökonomischen Theorie.

Zwar hat auch die traditionelle wirtschaftspolitische Theorie den politischen Bereich für den Ökonomen zugänglich gemacht, allerdings über die Träger der Wirtschaftspolitik zu wenig vermittelt, „zu wenig jedenfalls, um explizite Aussagen über deren Entstehung, Willensbildung und Handlungsweisen machen zu können“*5). Bei diesem normati-

*3) Zur Übersicht siehe vor allem B. S. Frey, Moderne Politische Ökonomie. München 1977.

*4) Siehe H. Grosseckter, Politische Ökonomie als positive Theorie der Wirtschaftspolitik. „Finanzarchiv“, Bd. 37 (1979), S. 522.

*5) G. E. Tichy, Die Allgemeine Theorie der Wirtschaftspolitik und die Neue Politische Ökonomie. „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Bd. 193 (1978), S. 296.

ven Ansatz wird das Modell des wohlwollenden Politikers unterstellt, dessen eigene Präferenzen mit der kollektivistischen Wohlfahrtsfunktion identisch sind*6). Die Aufgabe des Politikers ist es, diese Wohlfahrtsfunktion zu erkennen und ihr entsprechend zu handeln. Tatsächliches Regierungsverhalten kann mit dieser Konzeption der Theorie der Wirtschaftspolitik nicht erklärt werden, „sondern es kann allenfalls ein 'richtiges' Regierungsverhalten postuliert werden"*7).

Dieser Mangel der Allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik mag die Reaktion hervorgerufen haben, die zu sogenannten „Demokratiemodellen“ geführt hat. Ihr Ursprung ist auf das Demokratieverständnis von Schumpeter zurückzuführen, der die Existenz eines „allgemeinen Willens“ durch die Wirklichkeit eindeutig widerlegt sieht*8). Schumpeter begreift die Demokratie als diejenige Ordnung, in der politische Entscheidungsbefugnisse durch eine Konkurrenz der Institutionen um die Stimmen des Volkes erworben werden*9). Die wesentlichen Implikationen dieser Verständnistheorie haben eine Reihe von Spielarten hervorgebracht, die für die gesamte Neue Politische Ökonomie richtungsweisend wurden*10).

Um wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung geeignet erfassen und beeinflussen zu können und damit die Erklärungsdefizite der bisherigen Forschung zu überwinden, laufen die Bemühungen der Neuen Politischen Ökonomie darauf hinaus, das Verhalten der Entscheidungsträger aus der untrennbaren inhaltlichen Verflechtung des wirtschaftlichen mit dem politischen Bereich*11) zu erklären.

Den Einflüssen der Wirtschaft auf den politischen Sektor wie den Einflüssen, die vom politischen Bereich ausgehend die wirtschaftlichen Aktivitäten betreffen, wird dabei gleichermaßen Aufmerksamkeit geschenkt. Damit verbunden sind die Annahmen, daß die Individuen die letztlich bestimmenden Entscheidungsinstanzen sind und auch politisch nach dem ökonomischen Rationalprinzip handeln*12).

Im einfachsten Fall der politisch-ökonomischen Modelle werden die Entscheidungsträger Regierung*13) und Wähler unterschieden. Das Handeln der Regierung steht dabei vor allem im Vordergrund der Beobachtungen*14).

Hinsichtlich der Zielfunktion der Exekutive werden zwei Hypothesen vorgetragen*15): Die Regierung maxi-

miert Wählerstimmen oder die Regierung maximiert ihre eigenen Wertvorstellungen unter mindestens einer Nebenbedingung, insbesondere der Wiederwahlnotwendigkeit*16). Die die Regierung tragende Partei ist also hauptsächlich auf ihre Wiederwahl bedacht, denn in der Opposition hat sie keine Möglichkeit, ihre eigenen Ziele zu verwirklichen. Erscheint ihre Wiederwahl gefährdet, wird sie bemüht sein, die wirtschaftliche Situation im Sinne der Wähler zu beeinflussen, die eine ungünstige Wirtschaftsentwicklung den Entscheidungsträgern anlasten. Gilt die Wiederwahl als gesichert, kann sich die Regierung die Durchführung solcher Maßnahmen erlauben, die stärker ihrer ideologischen Auffassung entsprechen, aber nicht unbedingt zusätzliche Wählerstimmen einbringen*17). Derartig abbildbare Zusammenhänge werden durch eine Politikfunktion oder Reaktionsfunktion erfaßt und beschrieben*18).

Den Wählern wiederum wird politische Nutzenmaximierung unterstellt*19). Sie bewerten die wirtschaftspolitischen Leistungen der Regierung im Vergleich zu ihren Erwartungen anhand der Wirtschaftslage bzw. hinsichtlich der vermuteten Fähigkeiten einer alternativen Regierung und bringen dies durch ihr Votum zum Ausdruck. Sind die Wähler mit der Wirtschaftslage unzufrieden, unterstützen sie die Opposition, ist die wirtschaftliche Situation zufriedenstellend, tendieren sie eher dazu, für die Regierungspartei zu votieren*20). Zwischen der Regierungspopularität und der Entwicklung von ökonomischen Variablen, die den Realisierungsgrad wirtschaftspolitischer Ziele anzeigen, wird also ein kausaler Zusammenhang vermutet. Dieser wird als Popularitäts- oder Wahlfunktion erfaßt und mit Hilfe von laufenden Meinungsumfragen oder den jeweiligen Wahlergebnissen quantifiziert*21).

Unter diesen Bedingungen werden der Regierung hinreichende Kenntnisse darüber beigemessen, in welcher Weise ihre jeweilige Popularität ausgerichtet ist, und wie sie die in der Popularitätsfunktion enthaltenen ökonomischen Variablen (verfügbares Einkommen, Inflation, Arbeitslosigkeit usw.) durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente*22) beeinflussen kann.

Auf diesen charakteristischen Grundstrukturen aufbauend, werden politisch-ökonomische Modelle nicht nur theoretisch erörtert, sondern auch empirisch getestet*23). Der axiomatische Ansatz einfacher Verhaltenshypothesen erlaubt diese quantitative Untersuchung, die in Analogie zur Ökonometrie Politometrie genannt wird.

Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 98.) Berlin 1978, S. 507.

*6) Vgl. dazu H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1961.
 *7) B. S. Frey und G. Kirchgäßner, Wirtschaftspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. G. Lührs, et al. (Hrsg.), Theorie und Politik aus kritisch rationaler Sicht. Berlin, Bonn 1978, S. 149.
 *8) Vgl. dazu L. Kramm, Politische Ökonomie. München 1979, S. 172 ff.
 *9) Siehe J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Winterthur 1946, S. 428.
 *10) Vor allem A. Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968. - K. J. Arrow, Social choice and Individual Values. 2. Aufl., New York 1963. - J. Buchanan und G. Tullock, The Calculus of Consent. Ann Arbor 1962.
 *11) Siehe dazu P. Bernholz, Grundlagen der politischen Ökonomie. Bd. 1, Tübingen 1972, S. 11.
 *12) Vgl. F. Meyer-Krahmer, Politische Entscheidungsprozesse und ökonomische Theorie der Politik. Frankfurt/M. 1979.
 *13) Die Akteure Regierung und die sie stützende Partei sind dabei identisch. Probleme der Koalitionsbildung sind bisher unberücksichtigt geblieben.
 *14) Siehe M. Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik. Düsseldorf 1979, S. 213 f.
 *15) Siehe B. S. Frey, Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung. E. Helmstädter (Hrsg.),

*16) Also nicht die Maximierung der Wohlfahrt!
 *17) Vgl. B. S. Frey, Moderne..., a. a. O., S. 181 f.
 *18) Siehe u. a. H. Fassbender, Vom konventionellen Kreislaufmodell zu politisch-ökonomischen Modellen. E. Helmstädter (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften. Berlin 1978, S. 639 f.
 *19) Ausgehend von festgelegten Regeln zeigen J. M. Buchanan und G. Tullock, daß es kaum im Interesse des einzelnen liegt, auf eine Maximierungsstrategie zu verzichten. J. M. Buchanan und G. Tullock, Einfache Mehrheitsabstimmungen. W. W. Pommerehne und B. S. Frey (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Politik. Berlin, Heidelberg, New York 1979.
 *20) Zusätzlich werden z. B. auch die parteipolitische Ausrichtung und die Persönlichkeit des jeweiligen Regierungschefs berücksichtigt. Siehe dazu B. S. Frey, Moderne..., a. a. O., S. 183 ff.
 *21) Siehe dazu G. Ronning und F. Schneider, Popularitätsfunktionen - eine empirische Zwei-Länder-Studie. „Jahrbuch für Sozialwissenschaft“, Bd. 27 (1976), S. 370-390.
 *22) Siehe dazu u. a. B. S. Frey, Eine Theorie Demokratischer Wirtschaftspolitik. „Kyklos“, Bd. 31 (1978), S. 209.
 *23) Siehe hierzu B. S. Frey, Politico-Economic System: A Simulation Model. „Kyklos“, Bd. 27 (1974), S. 227-254.

Dabei konzentrieren sich partielle politisch-ökonomische Modelle auf einen bestimmten Ausschnitt wirtschaftlicher Aktivität. Ihre größte Aufmerksamkeit gilt gegenwärtig der politischen Ökonomie des Dilemmas zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation. Ansonsten suchen politisch-ökonomische Gesamtmodelle den Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik auf hoch-aggregierter Ebene zu erschließen*24).

Durch diese modellmäßige Erfassung der gegenseitigen Abhängigkeit vom wirtschaftlichen und politischen Bereich wie auch des Zustandekommens wirtschaftspolitischer Entscheidungen durch die Wirkungsweise des Wahlaktes und der Konkurrenz der Politiker in einer Demokratie, nimmt die Neue Politische Ökonomie für sich in Anspruch, eine positive und überprüfbare Theorie des Regierungsverhaltens zu entwickeln*25).

Für die Bundesrepublik Deutschland haben sich Hypothesen eines derartigen Modells auch empirisch bewährt. Gegenüber den herkömmlichen, rein ökonomischen Modellen mit exogener Regierung werden hierbei auch die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Popularität der Regierung prognostiziert*26).

Die Erkenntnisfortschritte dieser Analysemethode politischer Willensbildung spiegeln sich im Spektrum der Argumentation über ihre Vorzüge und Nachteile. Frey würdigt den Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie bezüglich ihrer abstrakten Modelle, ihrer mathematischen Formulierung und statistischen Überprüfbarkeit folgendermaßen: „... die Annahmen werden eindeutig festgelegt, die Ziel-funktionen der handelnden Individuen und Einheiten und deren Verhaltenseinschränkungen werden präzise spezifiziert*27). Dem bisher ungebräuchlichen methodischen Ansatz mißt er die Vermittlung neuer Impulse für die Forschung und beachtliche neue Erkenntnisse bei*28).

Die interessanten Ansatzpunkte einer Erklärung tatsächlicher wirtschaftspolitischer Entscheidungen honoriert auch Meyer-Krahmer*29). Durch die Sichtbarmachung der wirtschaftspolitischen Konsequenzen, die sich aus dem von Nutzenüberlegungen geleiteten Handeln der Wähler und der Regierung ergeben, leitet Frey an anderer Stelle ab, daß außerdem eine Verbesserung von Theorie und Praxis der wirtschaftspolitischen Beratung erwartet werden kann*30). Auch Streit hält die Ergebnisse deskriptiver Bemühungen für geeignet, Gefahren im Rahmen präskriptiver Modellbildung vorzubeugen und somit wirtschaftspolitische Ratschläge und ihre Realisierungschancen zu verbessern*31).

Andere Autoren treten der zunehmenden Politisierung der Wirtschaftspolitik wiederum mit Skepsis gegenüber. So

*24) Vgl. dazu B. S. Frey, Ansätze zur Politischen Ökonomie. W. W. Pommerehne und B. S. Frey (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Politik, a. a. O., S. 24 ff.

*25) Vgl. B. S. Frey und G. Kirchgäßner, Wirtschaftspolitik . . . , a. a. O., S. 151.

*26) Zur Illustration siehe B. S. Frey, Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre. „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, Bd. 131 (1975), S. 709 ff.

*27) B. S. Frey, Ansätze . . . , a. a. O., S. 27.

*28) Ebenda.

*29) Vgl. F. Meyer-Krahmer, Politische . . . , a. a. O., S. 87.

*30) Siehe dazu B. S. Frey und G. Kirchgäßner, Wirtschaftspolitik . . . , a. a. O., S. 158.

*31) Vgl. dazu M. Streit, Theorie . . . , a. a. O., S. 216. Streit ist aber nicht als Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie anzusehen.

weisen Freyer und Widmaier auf die sehr restriktiven Annahmen wahlpolitischer Erklärungsversuche hin. Ihre Einwände gegenüber der Neuen Politischen Ökonomie zielen einmal auf die ausschließlich ökonomisch begründeten Wahlentscheidungen der Wähler ab, zum anderen verneinen die Autoren die vollständige Abhängigkeit wirtschaftspolitischer Entscheidungen von Wahlterminen*32).

Ähnliche Kritik, z. B. eine faktische Entscheidungssituation den formalen Möglichkeiten des Entscheidungskalküls durch zu starke Vereinfachung anzupassen, übt auch Frey an einigen politisch-ökonomischen Modellen. Es werden nur wenige Akteure explizit berücksichtigt; „so fehlen vor allem die Zentralbank, die Interessengruppen, das Parlament, die Gebietskörperschaften, die Regierungen anderer Nationen usw.“*33). Die Schwächen des nicht ausreichend erklärten Zusammenhangs von Popularität und Wahlerfolg sowie die unzureichende Berücksichtigung des Parteiwesens, insbesondere die Koalitionsbildung, bemängelt Meyer-Krahmer zusätzlich*34).

Eine Beurteilung und Bewertung der Neuen Politischen Ökonomie wäre aber nicht vollständig, wenn nicht auch die bisherigen Analysen wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse in die Betrachtung einbezogen würden. Im folgenden sollen die Erklärungsbeiträge agrarpolitischer Willensbildungsforschung zur Gegenüberstellung herangezogen werden.

Vorgehensweise und Ergebnisse der bisherigen Analysen agrarpolitischer Entscheidungsprozesse

Von der oben skizzierten Methodik der Neuen Politischen Ökonomie unterscheiden sich die bisherigen Analysen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse grundsätzlich: Um durch das Begreifen von Entscheidungsprozessen zu einem besseren Verständnis politischer Konzeptionen und Maßnahmen zu gelangen, hat das wissenschaftliche Interesse bisher empirischen Fallstudien gegolten*35).

Diese Einzeluntersuchungen versuchen dem Problem der Analyse von bundesdeutscher und europäischer agrarpolitischer Willensbildung insofern gerecht zu werden, als daß sie in beschreibender Darstellungsweise dem beobachtbaren Zustandekommen von parlamentarischen Entscheidungen nachgehen. Diese Zwecksetzung verlangt bei der Wahrung eines Höchstmaßes an Authentizität über faktisches Verhalten die Form der Verlaufsanalyse*36). Ist das Handlungsfeld abgesteckt, in dem die Agrarpolitik je nach Kompetenzbereich agiert, gehen Fallstudien dem chronologischen Ablauf von Entwicklung und Struktur der Meinungsäußerungen von am Entscheidungsprozeß Beteiligten schrittweise nach. Dabei interessiert ausschließlich der historische Entscheidungsablauf, betriebs- oder volkswirt-

*32) Siehe dazu W. Freyer und H. P. Widmaier, Zur Kritik wahlpolitischer Erklärungsversuche der Wirtschaftspolitik. „Jahrbuch für Socialwissenschaft“, Bd. 30 (1979), S. 164 ff.

*33) B. S. Frey, Eine Einschätzung . . . , a. a. O., S. 713.

*34) Vgl. dazu F. Meyer-Krahmer, Politische . . . , a. a. O., S. 87 f.

*35) Konkrete Überlegungen dazu in H.-G. Schlotter (Hrsg.), Die Willensbildung in der Agrarpolitik. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. v., Bd. 8.) München, Bern, Wien 1971.

*36) Vgl. G. Braun, Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. (Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 13.) Berlin 1972, S. 171 ff.

schaftliche Bewertungen der Vorstellungen und Ergebnisse unterbleiben*37).

Die anhand der öffentlichen Diskussion rückblickend verfolgten Kommunikationsvorgänge zwischen den Organisationen des landwirtschaftlichen Berufsstandes und den staatlichen Institutionen werden ebenso wie die Ziele der Opposition und das Bestreben der Regierung von der Phase der Umorientierung und Adaption an Wandlungsvorgänge an bis zur Entstehung eines Gesetzes dokumentierend sichtbar gemacht*38). Dabei werden charakteristische Merkmale politisch-taktischen Vorgehens bei der Durchsetzung von Vorstellungen auf parlamentarischer Ebene und im Bereich der landwirtschaftlichen Öffentlichkeit herausgearbeitet. Komponenten des politischen Kräftefeldes, neue Entscheidungsperspektiven und treibende Kräfte der politischen Willensbildung werden solange nachgezeichnet, bis durch das Zusammenspiel von heterogenem Interessendruck eine Kanalisierung und faktische Konkretisierung der jeweiligen Wertvorstellungen erreicht ist.

Die Vielschichtigkeit politischer Entscheidungen erfordert zudem eine fortlaufende Darstellung langwieriger Beratungen und differenzierter Reaktionen sowie der Rückkoppelungsinformationen zwischen Wissenschaftlern und Politikern der parlamentarischen Ausschüsse und nicht zuletzt „die Vermittlung des Flairs der Argumentation“*39), um das Untersuchungsfeld der einzelnen Fallstudien getreu abzubilden. Der Prozeß der Entscheidungsfindung läßt sich somit über die einzelnen Phasen durch die Argumentationsketten der beteiligten Akteure im Rahmen relevanter Umweltzustände (z. B. bevorstehende Wahlen) klar verfolgen*40).

Mit dem gewonnenen Material dieser Arbeitsrichtung, die nicht beansprucht, die Einflußfaktoren, die Struktur und die Eigenschaften von politischen Willensbildungsprozessen erklären zu wollen, sind in der Tat nur die tatsächlichen Entscheidungen beschreibbar. Bis ins Detail kann das Funktionieren politischer Prozesse verfolgt werden, weitgehend unbeleuchtet bleibt jedoch der Mechanismus derartiger Entscheidungsfindungsprozesse, der die Bestimmungsfaktoren auch intersubjektiv nachvollziehbar machen könnte. Im Rahmen dieses Ansatzes werden zwar die politischen Aktivitäten im komplizierten Verflechtungssystem der Konflikthandhabung und Konsensbildung systematisch geordnet, Erkenntnisse über das Ergebnis und die Determinanten derartiger Prozesse können allerdings nicht allgemein gültig gelten. Es kommt letztlich nur darauf an, das ziemlich verschwommene Bild der agrarpolitischen Willensbildung mit Konturen zu versehen*41).

*37) Siehe C. Puvogel, Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz. Bonn, München, Wien 1957. Das zitierte Material wird hier weder kommentiert noch kritisiert.

*38) So auch A. Hanau, Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung dargestellt am Beispiel der Getreidepreisanpassung in der EWG. In: H.-G. Schlotter (Hrsg.), Die Willensbildung . . . , a. a. O.

*39) M. Groser, Das Privatisierungsthema in der politischen Willensbildung. (Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung das Parlament 514/80.) S. 3.

*40) Siehe dazu K. Hagedorn, Das landwirtschaftliche „Witwengeld“ im Referentenentwurf für ein Zweites Agrarsoziales Ergänzungsgesetz: Eine erneute Fehlentwicklung in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. (Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Working Paper No. 43.) Göttingen 1979. - H. Bujard, Der Interesseneinfluß auf die europäische Zuckerpolitik. Baden-Baden 1974. Sowie K. Pfisterer, Die agrarpolitische Willensbildung im Bereich der Sozialpolitik, gezeigt am Beispiel des GAL. Diplomarbeit, Göttingen 1978.

*41) So H.-G. Schlotter, Die Willensbildung . . . , a. a. O., Vorwort.

Dieser empirische Ansatz läuft allerdings Gefahr zu versanden, wenn nicht zusätzliche normative Fragestellungen in bezug auf einen rationalen Prozeßablauf*42) angeknüpft werden oder aus den realitätsbezogenen Untersuchungen ein theoretischer Interpretationsrahmen erwächst*43). Ergänzend sind dazu Studien über die Präferenzen und Arbeitsweisen der Beteiligten, wie Interessenverbände*44), Wissenschaftler*45), Parteien, Regierung und Parlament*46) entstanden, aus denen Erkenntnisse über individuelles Entscheidungsverhalten ableitbar sind, die für die weitere Entwicklung der Analyse von Willensbildungsprozessen notwendig werden.

Abschließend ist zu bemerken, daß auch theoretisch finanzpolitische Untersuchungen*47) diesen Forschungsbe- reich berühren und darauf hindeuten, daß das auf den Agrarsektor ausgerichtete staatliche Ausgabeverhalten unter dem Aspekt der Benachteiligung im Verlaufe des wirtschaftlichen Wachstums objektiven „Sachzwängen“ unterworfen ist. Ungeklärt bleibt aber auch hier der „Mechanismus“, der diese Bestimmungsfaktoren in politische Willensbildungsprozesse und besonders in die Konkurrenz der Politiker um Wählerstimmen übersetzt. Eine zusätzliche Gefahr dieser Darstellungsweise der Fallstudien besteht darin, daß durch eine subjektive Auswahl der Interessenstandpunkte versteckte Werturteile unvermeidbar sind. Entsprechend der vielfältigen Verflechtungen agrarpolitischer Urteilsbildung sind diese persönlichen Einschätzungen schwer zu erkennen.

Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Der gegenwärtige Stand der Erforschung der Determinanten und Ergebnisse wirtschafts- bzw. agrarpolitischer Entscheidungsprozesse läßt sich in zweifacher Weise kennzeichnen. Neben die ältere, aber in den Agrarwissenschaften bisher allein übliche Arbeitsweise der agrarpolitischen Fallstudien, treten zunehmend Untersuchungen auf dem Gebiet der Neuen Politischen Ökonomie.

Die Neue Politische Ökonomie steht erst am Anfang, ihre zumeist gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Ansätze liefern allerdings vielfältige Erklärungszuwächse, so daß die bisherigen Einzelstudien über die agrarpolitische Entscheidungsfindung parlamentarischer Gremien als grundsätzlich unbefriedigend bezeichnet werden müssen. Die vornehmlichste Aufgabe, Willensbildungsprozesse zu beschreiben, hat diese Forschungsrichtung in eine Sackgasse gelenkt, in der sie nicht in der Lage ist, das Zustandekommen politischer Entscheidungen zu „erklären“.

*42) Vgl. F. Gerl, Parteien, Exekutive, Parlament in der agrarpolitischen Willensbildung. In: H.-G. Schlotter (Hrsg.), Die Willensbildung . . . , a. a. O., S. 206.

*43) Vgl. dazu F. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, Politikverflechtung. Kronberg/Ts. 1976, S. 71.

*44) Siehe dazu Gräfin V. von Bethusy-Huc und M. Besch, Interessenverbände in der agrarpolitischen Willensbildung. In: H.-G. Schlotter (Hrsg.), Die Willensbildung . . . , a. a. O., S. 229-246. - P. Ackermann, Der deutsche Bauernverband im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik. Tübingen 1970.

*45) Siehe G. Schmitt und W. Timmermann, Die wissenschaftliche Agrarpolitik in der agrarpolitischen Willensbildung. In: H.-G. Schlotter (Hrsg.), Die Willensbildung . . . , a. a. O., S. 255-301.

*46) Vgl. dazu F. Gerl, Parteien . . . , a. a. O.

*47) Siehe hierzu P. Schmidt, Eine Theorie der Struktur und Dynamik der staatlichen Landwirtschaftsförderung. Dissertation, Göttingen 1976.

Auf der anderen Seite hat die Neue Politische Ökonomie und die davon ausgehende Politometrie, möglicherweise einen Weg geöffnet, die Abhängigkeit politischer Entscheidungen in parlamentarischen Demokratien von ökonomischen Parametern wie z. B. Beschäftigung, Inflationsrate, Niveau und Entwicklung des Realeinkommens u. a. m., theoretisch und empirisch zu klären.

Aufgrund der Erweiterungsmöglichkeiten, die diese Forschungsrichtung zu leisten vermag, sollte überdacht werden, ob diese ökonomische Methode auch für eine sinnvolle Analyse des Politikerverhaltens in der Agrarpolitik geeignet erscheint. Der alternative Forschungsansatz der Neuen Politischen Ökonomie sowie die eingangs formulierte Realsituation der politischen Handhabung ökonomischer Probleme motivieren zu folgenden Überlegungen:

– Unterliegen auch agrarpolitische Entscheidungen der Regierungen und Parlamente ähnlichen Bestimmungsgründen, wie sie von der Neuen Politischen Ökonomie herausgearbeitet werden konnten?

– Wie beeinflussen agrarpolitische Programme das Wahlverhalten besonders der landwirtschaftlichen Bevölkerung?

– Welche Bedeutung hat das Verhalten der landwirtschaftlichen Wähler für den Ausgang einer Wahl?

– „Zahlen“ sich die Bemühungen der Parteien um die landwirtschaftlichen Wähler „aus“?

– Inwieweit sind agrarpolitische Entscheidungen in den Parlamenten von dem Wahlverhalten der Landwirte abhängig?

– Beeinflussen andererseits agrarpolitische Entscheidungen das Wahlverhalten der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung und falls ja, in welchem Ausmaße?

– Werden die finanzpolitischen Entscheidungen, die, als Folge des Souveränitätsverzichts zugunsten der gemeinsamen Agrarpolitik in nationaler Zuständigkeit verblieben sind, in Abhängigkeit von den Ministerratsentscheidungen kompensatorisch dazu verwendet, landwirtschaftliche Wähler zu mobilisieren?

Versucht man nun die Grundstrukturen der Neuen Politischen Ökonomie auf die wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen des Agrarsektors in der Bundesrepublik anzuwenden, ist vorab zu beleuchten, welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen und wie ein solcher Erklärungsversuch einzuschätzen ist. Obwohl ein wesentliches Kriterium für die sektorspezifische Ausformung der Neuen Politischen Ökonomie durch die Interdependenzen zwischen administrativen Entscheidungen und einzelwirtschaftlichen Gegebenheiten im Agrarsektor geradezu vollkommen erfüllt ist, muß auf einige Problembereiche hingewiesen werden.

Zum einen stellt sich das theoretisch und empirisch zu lösende Problem der sektoralen Modifizierung sonst nur gesamtwirtschaftlich ausgerichteter Modelle. Dies erwächst sowohl aus einer sektorbegrenzten Betrachtung des Regierungsverhaltens als auch aus der notwendigen isolierten Analyse der landwirtschaftlichen Wählergruppe. Da die Agrarpolitik nur ein Bestandteil der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist, und jeder, für einen bestimmten Politikbereich verantwortliche Politiker versuchen wird, seine ressortspezifischen Interessen durchzusetzen, um dadurch Wähler zu mobilisieren, kann folglich nicht angenommen werden, daß die Regierung eine Stimmenmaximierung **a u s g e w ä h l t e r** Stimmbürger anstrebt. Tatsächliches Regierungsverhalten ist darauf ausgerichtet, möglichst viele Stimmen **a l l e r** Wähler auf sich zu vereinigen. Analoge

Schwierigkeiten treten bei Untersuchungen des Wahlverhaltens landwirtschaftlicher Erwerbstätiger auf. Der bäuerliche Wähler kann z. B. der von ihm bevorzugten allgemeinen Richtung staatlichen Handelns seine Stimme geben, aber nicht für konkrete, speziell agrarisch ausgerichtete Staatsleistungen votieren.

Sektoral begrenzte staatliche Förderungsmaßnahmen haben primär das Ziel, die im gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß unterdurchschnittlich gestiegenen landwirtschaftlichen Sektoreinkommen positiv zu beeinflussen. Nach dem Konzept der Neuen Politischen Ökonomie bieten Politiker diese öffentliche Wirtschaftsförderung an, um aus der daraus resultierenden verbesserten wirtschaftlichen Lage der landwirtschaftlichen Wähler eine Popularitätssteigerung zu erzielen. Alle agrarpolitischen Entscheidungen sind demnach darauf ausgerichtet, das zukünftige Wahlverhalten ländlicher Wahlberechtigter so zu lenken, daß die Wiederwahl der Regierung - im Sinne von regierenden Parteien - und die Verwirklichung ihrer Zielvorstellungen gesichert bleibt.

Da zur Gewinnung von parlamentarischen Mehrheiten der größte Zuspruch aller Wähler notwendig ist, gerät die Analyse sektoral beschränkter Politikentscheidungen in Schwierigkeiten: Zwar kann den Wählern im Agrarbereich z. B. aufgrund ihrer wirksam organisierten Interessenvertretung ein relativ großer politischer Einfluß beigemessen werden, als Randgruppe innerhalb der Bevölkerung können ihre Stimmenzuwächse für die Regierung, ausgelöst durch sektorbegrenzte staatliche Protektion, zahlenmäßig unbedeutend sein. Theoretisch sind aufgrund der Agrarprotektion jedoch größere Stimmenverluste bei den Verbrauchern zu erwarten. Folgt man den Hypothesen der Neuen Politischen Ökonomie, so gilt die politische Zustimmung der Konsumenten bei einer hohen landwirtschaftlichen Förderung nicht der Regierung. Sie werden die Opposition unterstützen, die in ihrem Wahlprogramm eine „effizientere“ und zugleich „verbraucherfreundliche“ Agrarpolitik proklamieren wird. Nach diesen Überlegungen kann die Entwicklung der Staatsausgaben für den Agrarsektor nicht ausschließlich im Sinne einer wahlorientierten Beeinflussung der Landwirte interpretiert werden.

Das zweite Problem erwächst aus der Tatsache, daß sich im Zuge der europäischen Integration das agrarpolitische Entscheidungsgefüge zugunsten der Gemeinschaftsorgane verschoben hat. Da diese Gemeinschaftsentscheidungen weitgehend dem Einstimmigkeitsprinzip des Agrarministers unterliegen und die Wahltermine der einzelnen Mitgliedsländer voneinander abweichen, können markt- und preispolitische Beschlüsse kaum als Maßnahme zur gezielten Steuerung der nationalen landwirtschaftlichen Wähler herangezogen werden. Insofern können nur die in einzelstaatlicher Zuständigkeit verbliebenen finanzpolitischen Entscheidungen Gegenstand einer politisch-ökonomischen Untersuchung sein. Der ländliche Wähler allerdings kann die Wirkungen nationaler und europäischer Politikentscheidungen im allgemeinen nicht dahingehend differenziert analysieren, wie und in welchem Ausmaß Maßnahmen beider Entscheidungsebenen seine individuelle wirtschaftliche Situation beeinflussen haben.

Abschließend sollen Überlegungen grundsätzlicher Art angesprochen werden. Um ein realistisches Bild von agrarpolitischen Entscheidungsprozessen zu erhalten, dürfen Forderungen der Bürokratie und der Interessenverbände, die Bedeutung einer Regierungskoalition sowie übergeordnete europäische Integrationsbestrebungen und die jeweilige weltpolitische Lage nicht vernachlässigt werden. Zudem sind staatsrechtliche Tradition und verfassungsrechtliche

Notwendigkeit nicht zu unterschätzen. In den Grundmodellen demokratischer Entscheidungsfindung wird jedoch als Bestimmungsgrund politischen Handelns einzig die Konkurrenz um Wählerstimmen angeführt. Zudem sollte das Eigennutzaxiom allein nicht als konstitutiv für die Handlungsweisen der verantwortlichen Regierungspolitiker gelten, dies widerspricht möglicherweise ihrer gesellschaftlichen Funktion und ihrem faktischen Verhalten.

Angesichts dieser grob umrissenen Widersprüche, in die sich eine ökonomische Theorie der Politik, angewandt auf den Agrarsektor verfangen kann, bleibt die Neue Politische Ökonomie als positive Theorie der Agrarpolitik vorerst noch mit vielen offenen Fragen behaftet. Gerade dies aber sollte als eine Herausforderung für die Agrarwissenschaften betrachtet werden. Denn nur auf diesem Wege sind Fortschritte in Richtung auf realistische, d. h. politisch realisierbare agrarpolitische Empfehlungen zu erwarten.

Zusammenfassung

Wirtschafts- und agrarwissenschaftlich fundierte Ratschläge bleiben bei politischen Beschlüssen nahezu unberücksichtigt und werden von Politikern oft als undurchführbar bewertet. Um konsistenten

Vorschlägen alternativer agrarpolitischer Maßnahmen in der politischen Praxis eine Realisierungschance zu eröffnen, müssen die Verhaltensweisen der Entscheidungsträger im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß erklärt werden.

Vor diesem Hintergrund behandelt der Beitrag die Vorgehensweise der Neuen Politischen Ökonomie als Theorie von Politikentscheidungen und deren Ergebnisse, wie sie für den Bereich der allgemeinen Politik erarbeitet wurden. Ihr wird die Methodik der bisherigen Analysen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse gegenübergestellt. Abschließend werden Überlegungen zur sektorspezifischen Anwendung einer ökonomischen Theorie der Agrarpolitik dargelegt.

New Political Economy as a Positive Theorie of Agricultural Policy?

As in general economic policy, farm policy-makers do only frequently consider proposals by scientists. In order to improve this situation and to increase the chance that optimal results are realized, it is advisable to analyse the factors which determine the opinions and decisions of politicians.

The recently developed New Political Economy is a theory of the political decision making process. So far empirical analyses have been done on general policy decisions only. That is why we discuss the applicability of the Modern Political Economy on the decision making process in agricultural policy and compare its results with those gained by traditional methods of analysis of the agricultural decision making process.

Nachfrage nach alkoholischen Getränken in der BR Deutschland

Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973

Dr. Hertje Funke, Gießen*1)

Einführung

Die alkoholischen Getränke werden zu den Genußmitteln gerechnet, also zu den Lebensmitteln, die erst ab einem gewissen Einkommensniveau von den Haushalten gekauft und verbraucht werden. Die Trennung der Genußmittel als Luxusgüter (alkoholische Getränke, Bohnenkaffee und Tee sowie Tabakwaren) von den Nahrungsmitteln als Notwendigkeitsgüter ist in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren immer weniger zu rechtfertigen. Tabakwaren, Kaffee, Tee und Bier werden heute in fast allen Haushalten auch bei niedrigem Einkommen verbraucht, so daß andere Faktoren als das Einkommen zunehmenden Einfluß auf den Genußmittelverbrauch zu gewinnen scheinen. Diese Tendenz läßt sich besonders deutlich an den alkoholischen Getränken nachweisen, zu denen das ausgesprochen populäre Produkt „Bier“ genauso gehört wie die Produkte „Wein“ und „Sekt“, die in Werbung und Aufmachung wie auch wegen der höheren Verbraucherpreise mit dem Flair des Exklusiven umgeben werden.

Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist es, den Einfluß des Einkommens und weiterer Determinanten auf die Nachfrage nach alkoholischen Getränken insgesamt und im einzelnen darzulegen und nachzuweisen.

*1) Arbeit aus dem Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen. Diese Untersuchung wurde finanziell durch die DFG gefördert. Die notwendigen Rechnungen konnten am Gießener Hochschulrechenzentrum durchgeführt werden.

Datenmaterial und Durchführung der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung basiert auf Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1973, einer Querschnitterhebung des Statistischen Bundesamts, in der fast 50 000 Haushalte aus der Bundesrepublik Deutschland erfaßt wurden. Die Aufbereitung der Daten für wissenschaftliche Analysen der durchgeführten Art bedurfte aufgrund des Datenschutzgesetzes aufwendiger Vorarbeiten, auf die hier nicht weiter eingegangen wird*2).

Das umfangreiche Datenmaterial wurde unter EDV-Einsatz nach verschiedenen Kriterien gegliedert und mit Hilfe der Regressionsrechnung auf spezielle Fragestellungen hin untersucht. Als Gliederungskriterien wurden speziell die soziale Stellung des Haushaltsvorstands (Selbständige ohne Landwirte, Beamte, Angestellte, Arbeiter, Arbeitslose und Rentner), die Haushaltsgröße und -zusammensetzung (Ei-Personen-Haushalte, Ehepaare, Ehepaare mit einem Kind und Ehepaare mit zwei Kindern) und in der Differenzierung unter 65 Jahren und 65 Jahre und älter das Alter des Haushaltsvorstands ausgewählt. Für die genannten Haushaltstypen wurden sogenannte ENGEL-Kurven berechnet, d. h. Regressionen, in denen die Nachfrage nach alkoholischen Getränken durch das Einkommen, im vorliegenden

*2) Hertje Meyer, Fleischnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland. „Agrarwirtschaft“, Jg. 28 (1979), H. 9, S. 261-269.

FUNK: NACHFRAGE NA...
 Fall des Haushalts...
 (als weiterer Faktor...
 schnittanalysen als kom...
 gen, einer gewissen Besch...
 stimmungsfaktoren veru...
 Da die Regressions...
 stich entsprechend...
 auf die Darstellung und...
 iterierten Ergebnisse...
 stionsgeschichte und die...
 Häufigkeit von F- und t-Test...
 oder Funktionsformen*4...
 vorliegenden Studie...
 konstanten Elastizitäten...
 plausibel und vertretbar...
 log-in-Ansatz mit...
 kommen, ein ökonomisch...
 Untersuchung wurde...
 ge nach alkoholischen...
 die sich aus den...
 Sekt (und Sekt...
 Desertwein) und sonst...
 sammensetzt. Eine...
 mens- und Verbrauchs...
 zeichnis des Privaten...
 abgrenzung nicht...
 wird in ausgewählten...
 des Ausgabenbeitrags...
 Qualität nachgefragt...
 genheit (Durchschnitt...
 gen wurde, um zu erken...
 niveau bessere Qualität...
 Für die vorliegende...
 gebnisse ausgewählt und...
 Form der ENGEL-Kurven...
 sich ausschließlich auf...
 in die Analysen...
 als untersuchte Produkt...
 Nachfrage nach alkoholi...
 Für die Produktgru...
 trug die Markt...
 Haushalte an der Zahl...
 Gruppe, rund 80 %...
 unterschiedlichen...
 Markt...
 meisten...
 tern, die auch wert- und...
 sumierter. Weitere...
 und Traubenweine...
 gekauf...
 gekauf...
 geringer...
 stonem...
 *3) H. Sch...
 Haushaltsrechnungen...
 wie in Ergänzung und...
 geung und Anwendung...
 wirtschaftlichen...
 Wirtschaftlichen...
 Hübner 1963, S. 332-346.
 *4) E. Woblen...
 der Tradition...
 eines...
 *5) Statistisches...
 für den...
 Verbrauch...