

Hagedorn, Konrad

**Article — Digitized Version**

## Krise der praktischen Agrarpolitik: Versagen der Theorie der Agrarpolitik?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hagedorn, Konrad (1983) : Krise der praktischen Agrarpolitik: Versagen der Theorie der Agrarpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 3, pp. 143-150

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135781>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Krise der praktischen Agrarpolitik – Versagen der Theorie der Agrarpolitik?

Konrad Hagedorn, Braunschweig

Die Krise der Agrarpolitik ist zu einer Dauererscheinung geworden. Ihre notdürftige Bewältigung durch die Politiker wurde zur Routine. Die Vertreter der wissenschaftlichen Agrarpolitik stehen ihr mit Ratlosigkeit gegenüber. Wer von beiden hat versagt? Die „unbelehrbaren“ Politiker oder die Theorie der Agrarpolitik?

---

Wer heute ein wirklichkeitsnahes Bild von der praktischen Agrarpolitik zeichnen möchte, charakterisiert sie am besten als eine unauflösbar anmutende Verkettung von Problemfeldern, deren politisches Konfliktpotential durch die verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen immer schwieriger regulierbar wird<sup>1</sup>. Auf der einen Seite führen die im Agrarsektor noch längst nicht ausgeschöpften Produktivitätsfortschritte im Zusammenwirken mit den stagnierenden Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte weiterhin dazu, daß landwirtschaftliche Grenzbetriebe unter Einkommensdruck geraten. Auf der anderen Seite ist es für die betroffenen Landwirte wegen der zunehmenden Arbeitslosigkeit schwieriger geworden, diesem Einkommensdruck durch eine Abwanderung in andere Berufe nachzugeben und dadurch nicht nur ihre eigene Einkommenssituation zu verbessern, sondern indirekt auch ihren (ehemaligen) Berufskollegen zu helfen, die mit den freigewordenen Flächen und Marktanteilen die Einkommenskapazität ihrer Betriebe aufstocken können.

Je mehr sich dieses „ökonomische“ Abwanderungsventil verengte, desto entschiedener formierte sich der „politische“ Widerspruch<sup>2</sup> gegen die immer schwerer realisierbare Empfehlung vom „Wachsen oder Weichen“. Um so legitimer erschien auch die jetzt noch deutlicher an die Agrarpolitik adressierte Forderung,

durch direkte oder indirekte, offene oder verborgene Umverteilung die Einkommensprobleme der Landwirtschaft zu lösen. Ein Anspruch, der nicht neu begründet zu werden brauchte, sondern schon traditionell aus einer weithin akzeptierten Legitimationstheorie abgeleitet wird, nach der die Einkommensparität der Landwirtschaft als gerechte Gegenleistung für die Produktion bestimmter politischer Güter (z. B. sichere Nahrungsmittelversorgung) gilt<sup>3</sup>. Aber gerade die so institutionalisierten und durch die ungünstige Wirtschaftslage intensivierten Erwartungen der Landwirte an die Agrarpolitik lassen sich aus eben diesen gesamtwirtschaftlichen Gründen auch immer weniger erfüllen. Derselbe Ursachenzusammenhang also, der einerseits zu einer Aktualisierung traditioneller Ansprüche an die Agrarpolitik geführt hat, verlangt andererseits eine wahrscheinlich nicht nur marginale Revision solcher Erwartungen.

## Probleme der Agrarpolitik

Dieses Dilemma zeigt sich sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen (EG-)Ebene. Die größtenteils in einzelstaatlicher Regie verbliebene finanzpo-

---

<sup>1</sup> Zum Entstehungszusammenhang dieser Problemverkettung vgl. auch G. S c h m i t t : Der Wohlfahrtsstaat in der Krise und die Folgen für die Agrarpolitik, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 31 (1982), H. 5, S. 133-142.

<sup>2</sup> Damit liefert die Agrarpolitik ein nahezu klassisches Beispiel für die von Albert Hirschmann vorgedachte Dichotomie von „Abwanderung“ und „Widerspruch“ als Erklärungsmodell für das meist substitutive Verhältnis von „ökonomischen“ und „politischen“ Problemlösungsstrategien. Vgl. Albert O. H i r s c h m a n n : *Exit, Voice and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, London 1975.

<sup>3</sup> Vgl. K. H a g e d o r n : Agrarpolitik und Ökonomische Theorie der Politik: Eine Replik, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 62. Jg. (1982), H. 12, S. 618-622. Siehe auch K. H a s e : Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik, in: *Agrarwirtschaft*, Sonderheft 97, Hannover 1983.

---

*Dr. Konrad Hagedorn, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig-Völkenrode.*

litische Agrarförderung kann wegen knapper Haushaltsmittel nicht mehr ausgedehnt werden, sondern wird eher schrittweise eingeschränkt werden müssen. Beispielhaft hierfür sind die bereits vorgenommenen und voraussehbaren weiteren Kürzungen im Bereich der Agrarsozialpolitik<sup>4</sup>, durch die ca. 60 % des bundesdeutschen Agrarbudgets als Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft geleitet werden. Deutlicher noch sind in der EG-Agrarpolitik die Schranken der preispolitischen Agrarförderung zu erkennen, deren Expansion eine kaum noch aufzuhaltende Problemfolge ausgelöst hat.

Im Vordergrund stehen gar nicht mehr die „klassischen“ Integrationsprobleme der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hierzu gehört zunächst der vergebliche Versuch, mit einem einheitlichen Preisniveau den differenzierten Einkommensansprüchen der Landwirte in den wirtschaftlich unterschiedlich entwickelten und wirtschaftspolitisch unterschiedlich regierten EG-Ländern gleichermaßen gerecht zu werden<sup>5</sup>. Hierzu zählt des weiteren die Unverträglichkeit einer nur agrarpolitischen Teilintegration mit dem Fehlen einer darüber hinausgehenden Wirtschafts- und Währungsunion, wodurch sich innergemeinschaftliche Verschiebungen der Währungsparitäten in Änderungen der nationalen Agrarpreise niederschlagen und schließlich entsprechende Diskussionen über den Auf- und Abbau kompensatorischer Ausgleichszahlungen nach sich ziehen müssen<sup>6</sup>.

Dies alles wird zunehmend überschattet von den in unterschiedlichen Bereichen entstandenen Folgekonflikten, die sich aus dem einkommenspolitisch determinierten und deshalb oberhalb des Gleichgewichtspreises gehaltenen Agrarpreisniveau entwickelt haben. Die dadurch stimulierte Produktionsausweitung führte zu hohen Marktordnungskosten, über deren Finanzierung die Mitgliedsländer nur noch mühevoll einen Konsens erreichen, zumal sie bestimmte – allerdings häufig nur auf die finanzpolitischen Flußgrößen beschränkte – Kalküle über die Verteilung der nationalen Kosten und Erträge der EG-Mitgliedschaft provozieren<sup>7</sup>.

Den Konsequenzen der produktionsstimulierenden Agrarpolitik für den EG-Außenhandel und die internationalen Beziehungen galt in der EG lange Zeit nur eine

geringe Aufmerksamkeit. Dies mag daran gelegen haben, daß es ihr durch handelspolitische Zugeständnisse (Allgemeine Zollpräferenzen, Lomé-Abkommen, globale Mittelmeerpolitik) gelang, die Konflikte mit den wenig durchsetzungsfähigen Entwicklungsländern ohne eine wesentliche Beeinträchtigung der EG-Agrarpolitik zu regulieren. Nachdem allerdings die europäischen Importschwellen und Exporterstattungen den Protest eines starken Handelspartners, der USA, hervorgerufen haben, kann der EG-Außenhandel von der praktischen Agrarpolitik nicht mehr nur als Randproblem behandelt werden<sup>8</sup>.

### Folgeprobleme des ungelösten Strukturwandels

Dies sind im Kern allesamt Folgeprobleme eines – jedenfalls aus der Sicht dieser Probleme – noch zu langsam verlaufenen Strukturwandels der Landwirtschaft. Mit dieser Diagnose soll keineswegs der falsche Eindruck einer nur monistischen Kausalstruktur der gegenwärtigen agrarpolitischen Situation erweckt werden. Natürlich sind jene Folgeprobleme mit anderen, z. B. mit denen der EG-Integration oder der internationalen Handelsbeziehungen verflochten. Und nicht zuletzt gibt es daneben neu wachsende Konfliktfelder, die von der Agrarpolitik einst nur nebenbei wahrgenommen zu werden brauchten, sich heute aber zunehmend Geltung verschaffen. Aktuelle Beispiele dafür sind der Tierschutz, die Gesunderhaltung der Nahrungsmittel und die Rolle der Landwirtschaft im Umweltschutz<sup>9</sup>.

Wir wollen uns hier aber auf die oben umrissenen Hauptschwierigkeiten der praktischen Agrarpolitik beschränken. Sie sind letzten Endes darauf zurückzuführen, daß es der praktischen Agrarpolitik offenbar nicht

<sup>4</sup> Vgl. z. B. P. M. Schmitz: Wohlfahrtsökonomische Beurteilung preis- und währungspolitischer Interventionen auf EG-Agrarmärkten, Europäische Hochschulschriften, Reihe V: Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 272, Frankfurt am Main 1980.

<sup>7</sup> Zur Erläuterung siehe U. Koster: Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik, Nomos-Paperback 2, Baden-Baden 1977.

<sup>8</sup> Als Überblick über die sich zuspitzende Problematik im EG-Außenhandel vgl. S. Tanagermann: EG-Agrarhandel und internationale Verflechtungen, in: W. Brandes et al. (Hrsg.): Landwirtschaft in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit, Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 54, Göttingen 1982, S. 25-29.

<sup>9</sup> Diese Problembereiche unterscheiden sich insofern ursächlich von den davor genannten, als sie auch bei einem wesentlich langsamer oder schneller verlaufenden Strukturwandel ähnlich entstanden wären, da sich dies beispielsweise auf den Einsatz umweltbelastender Vorleistungen nicht grundsätzlich verschieden ausgewirkt hätte. Deshalb können sie nicht dem herkömmlichen agrarpolitischen Erklärungsschema untergeordnet werden, auch wenn die praktische Agrarpolitik manchmal versucht, sie dennoch in die traditionellen Argumentationsmuster zu integrieren. Dies geschieht beispielsweise durch die neuerdings beliebte These, der seit jeher von der Agrarpolitik angestrebte bäuerliche Familienbetrieb sei nun quasi automatisch auch das beste Mittel zur Bewältigung der neu entstandenen Umweltprobleme. Vgl. dazu z. B. G. Gallus: Agrarpolitik zwischen Familienbetrieb und industrieller Agrarproduktion, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 60 (1982), H. 4, S. 481-493.

<sup>4</sup> Vgl. dazu im einzelnen K. Hagedorn: Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft, Beiträge zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht, Bd. 1, Berlin 1982.

<sup>5</sup> Die vielfältigen Aktivitäten der EG-Mitgliedsländer, den von der gemeinsamen Agrarpolitik nicht erfüllten spezifischen Bedürfnissen ihrer Landwirtschaft durch komplementäre nationale Verteilungspolitiken nachzukommen, könnten demnach eine Folge dieses Integrationsproblems sein. Vgl. dazu näher E. Seeborn: Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft, Sonderheft 89, Hannover 1981.

gelingen ist, die Bedingungen für einen Strukturwandel wirtschafts- und sozialpolitisch so zu gestalten, daß zweierlei erreicht werden konnte: erstens ein befriedigendes Pro-Kopf-Einkommen der verbliebenen Landwirte, das keine zusätzliche globale Umverteilung mehr erfordert, und zweitens ein durch Überlegungen zur Versorgungssicherheit bestimmtes Produktionsvolumen, das durch eine einkommenspolitisch motivierte Preisstützung nicht zusätzlich überschritten zu werden braucht.

### Ratlosigkeit der Wissenschaft

Genau in diesem Punkt hat sich die wissenschaftliche Agrarpolitik keinesfalls als „Rat-los“ erwiesen. Im Gegenteil: die Versuche, instrumentale Lösungen für einen solchen Kapazitätsabbau zu finden und dadurch gleichzeitig gesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne zu erzielen, hat zu immer neuen wissenschaftlichen Empfehlungen geführt. Erst die Tatsache, daß diese Vorschläge auch immer wieder von der praktischen Agrarpolitik nicht akzeptiert wurden, hat eine gewisse Ratlosigkeit der wissenschaftlichen Agrarpolitik hervorgerufen. Diese Erfahrung wurde von einigen Fachvertretern durchaus schon problematisiert<sup>10</sup>, und sie hat sie zu der richtigen Schlußfolgerung geführt, daß die Wirksamkeit der agrarpolitischen Beratung dringend zu erhöhen sei. Dieses Ziel selbst ist in der Agrarökonomie – ihrem ausgeprägten Selbstverständnis als angewandte Wissenschaft entsprechend – wohl gar nicht umstritten, uneins ist man sich vielmehr in der Frage des richtigen Weges zur wirksameren Politikberatung<sup>11</sup>. Dies ist darauf zurückzuführen, daß man die Gründe für das unfruchtbare Verhältnis zwischen der agrarpolitischen Praxis und der wissenschaftlichen Agrarpolitikberatung unterschiedlich beurteilt.

So kann man, ohne damit Vollständigkeit beanspruchen zu wollen, drei gängige Erklärungsthesen unterscheiden: Weit verbreitet ist offenbar die implizite Annahme von der weitgehenden Irrationalität agrarpolitischen Verhaltens und der dafür verantwortlichen Inkompetenz der praktischen Agrarpolitiker. Nach dieser

<sup>10</sup> Erinnert sei beispielsweise an die Abschlusdiskussion der 22. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. 1981 in Stuttgart-Hohenheim über die Einflußlosigkeit wissenschaftlicher Agrarpolitik, kommentiert v. K. P. Krause: Agrarökonomie nur noch als Telefonsorge?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Okt. 1981, S. 14. Eine Grundsatzdiskussion zu diesem Problem führt auch G. Schmitt: Staat, Landwirtschaft und Agrarökonomie. Bemerkungen zu der Rolle der Agrarökonomien in unserer Gesellschaft, in: H. E. Buchholz, G. Schmitt, E. Wöhlken (Hrsg.): Landwirtschaft und Markt, Hannover 1982, S. 213-262.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Überlegungen auch K. Hagedorn, G. Schmitt: Agrarökonomien in der Rationalitätstafel. Methodologische Bemerkungen zu einem agrarpolitischen Streitthema (Manuskript, Göttingen 1983).

Auffassung ist eine rationale Agrarpolitik durch einen entsprechenden Lernprozeß der Praktiker nach den Vorstellungen der Wissenschaftler erreichbar und wird letztlich nur dadurch verhindert, daß „die Politiker einfach ihre ökonomischen Lehrbücher zu früh geschlossen haben“<sup>12</sup>. Andere suchen die entscheidende Ursache bei der Wissenschaft und sehen sie in der mangelhaften Perfektion der wissenschaftlichen Empfehlungen, die angeblich zu einer unzureichenden Ausschöpfung des möglichen agrarpolitischen Instrumentariums führt<sup>13</sup>. Eine dritte These räumt zusätzlich ein, bestimmte Instrumente seien aus vielleicht durchaus anerkennenswerten, aber wissenschaftlicher Rationalität offenbar nicht zugänglichen Gründen „politisch nicht machbar“. Man versucht dann eine Selektion der Instrumente nach (vermeintlicher) „politischer Machbarkeit“<sup>14</sup>.

### Suche nach alternativen Instrumenten

Nach welcher dieser Thesen die Diagnose auch immer erfolgen mag, die Konsequenzen sind in jedem Falle ähnlich: Die Identifikation eines Instruments als „nicht machbar“ löst eine Suche nach einem „besser machbaren“ Instrument aus, dessen erneutes Scheitern an der „politischen Machbarkeit“ den Kreislauf wiederum initiiert. Über diesen Zirkel hat sich die Agrarökonomie von den sogenannten „ökonomisch reinen“ zu „weniger reinen“ Lösungen bewegt. So wurde seit langem „sehr eindringlich vor der Illusion gewarnt, daß das Einkommensproblem mit Hilfe der Preispolitik gelöst werden könne“, und auf einen entsprechenden Anpassungsprozeß als einzig möglichen Ausweg verwiesen<sup>15</sup>. Als die Preispolitik dann doch immer mehr als Mittel der Einkommenspolitik eingesetzt wurde, folgte der Vorschlag, man möge diese Umverteilungsfunktion doch wenigstens in den Bereich der direkten Einkommensübertragungen verlagern, wo sie für den Strukturwandel vielleicht weniger schädlich sei<sup>16</sup>. Inzwischen sucht man

<sup>12</sup> S. L. Lowes: Agricultural Policy: Bankruptcy of a „Monodisciplinary“ Approach, in: European Review of Agricultural Economics, Vol. 1 (2) (1973), S. 195f.

<sup>13</sup> Eine entsprechende Vergrößerung des „Instrumentenkastens“ wurde in der Vergangenheit häufig von Agrarökonomien empfohlen. Vgl. als Beispiel G. Weinschenk, W. Henrichsmeyer: Landwirtschaft bis 1980, in: Agrarwirtschaft, Jg. 19 (1970), Nr. 1, S. 1-10, und die sich daran anschließende Diskussion.

<sup>14</sup> Vgl. als Kontrast die verschiedenen Aussagen zur „politischen Durchsetzungsfähigkeit“ in: G. Weinschenk, J. Kemper: Agrarpolitik bei Unterbeschäftigung und wirtschaftlicher Stagnation, in: Agra-Europe, Jg. 23 (1982), H. 29, Dokumentation, S. 1-28.

<sup>15</sup> Ein eindrucksvolles Beispiel für diese Empfehlung stellt das aus Anlaß des EWG-Beitritts angefertigte „Professorengutachten“ dar. Vgl. R. Piate: Das „Professorengutachten“ von 1962 aus heutiger Sicht, in: Agrarwirtschaft, Jg. 17 (1968), H. 7, S. 193-201.

<sup>16</sup> Vgl. U. Koester, S. Tangermann: Alternativen der Agrarpolitik, Hilstrup 1976.

gar nach bürokratischen Lenkungsmöglichkeiten für die Agrarproduktion, die die von den Agrarpolitikern ersehnte Vereinbarkeit einer einkommensorientierten Preispolitik mit der Vermeidung von Überschußproduktionen und deren anfangs skizzierten Folgeproblemen ermöglichen soll<sup>17</sup>.

Die weitgehende Erfolglosigkeit eines solchen Forschungsprogramms der wissenschaftlichen Agrarpolitik beruht auf dem Irrtum, man könne das Problem der „agrarpolitischen Machbarkeit“ durch die Untersuchung alternativer Instrumente lösen, d. h. durch Analysen im Objektbereich „Gestaltung des landwirtschaftlichen Sektors“. Auf diese Weise wurde das „Machbarkeitsproblem“ systematisch dorthin verwiesen, wo es gerade nicht erklärbar ist. Wer Aussagen zur „agrarpolitischen Machbarkeit“ ableiten will, muß vorher relevante Alternativen der agrarpolitischen Koordination selektiert, verglichen und bewertet haben, d. h. Analysen im Objektbereich „Gestaltung des agrarpolitischen Handelns“ durchgeführt haben. Obwohl eine solche Wahl zwischen Alternativen beste ökonomische Tradition ist, wurde sie hier von den Agrarökonomern nicht eingehalten. Wie konnte es dazu kommen?

#### Überforderung der Agrarpolitiker

Die entscheidende Ursache liegt nach unseren Überlegungen darin, daß der wissenschaftlichen Agrarpolitik nahezu alle analytischen, d. h. vor allem theoretischen und methodologischen Voraussetzungen für eine Erörterung der agrarpolitischen Handlungszusammenhän-

<sup>17</sup> Vgl. G. Weinschenk, J. Kemper, a.a.O.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

<sup>19</sup> Erfüllt die herkömmliche Rationalitätskonzeption der Agrarökonomie diese Bedingung nicht (mehr), so können die mit ihrer fortgesetzten Anwendung immer wieder verbundenen und dann zwangsläufig enttäuschten Erwartungen einer rationalen Agrarpolitik in diesem Sinne auch als eine „Rationalitätsfalle für Agrarökonomern“ gedeutet werden. Vgl. hierzu K. Hagedorn, G. Schmitt: Agrarökonomern in der Rationalitätsfalle, a.a.O.

ge fehlten. Sie hätte sich daher im Grunde jeglicher Aussage zur „agrarpolitischen Machbarkeit“ enthalten müssen<sup>18</sup> oder konnte diese nur aus bestimmten, wie auch immer entstandenen, jedenfalls außerhalb der wissenschaftlichen Analyse liegenden A-priori-Entscheidungen ableiten. Die sich daran anschließende Suche nach alternativen Instrumenten führte zu einer wahren Eskalation instrumentaler Agrarpolitikvorschläge. Da diese aber die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der agrarpolitischen Institutionen aus dem eben genannten Grunde unanalysiert lassen und daher gerade in dieser entscheidenden Frage auf eine hilfreiche Politikberatung verzichten müssen, führen sie entgegen der damit verbundenen Absicht vielleicht zu einer systematischen Überforderung der praktischen Agrarpolitik. Es ist auch deshalb höchste Zeit, die Frage zu stellen, ob das jenen Vorschlägen zugrunde liegende theoretische Handwerkszeug der Agrarökonomie, ein aus der Theorie der Wirtschaftspolitik der 60er und 70er Jahre abgeleitetes Konzept ökonomischer Rationalität, noch den Anforderungen einer anzustrebenden Konzeption politischer Rationalität genügt, die die agrarpolitischen Probleme in parlamentarischen Demokratien und auch diejenigen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik zu regulieren vermag<sup>19</sup>.

#### Versagen der Theorie

In dieser Diskrepanz zwischen Kompetenzanspruch und Leistungsvermögen der Theorie der Agrarpolitik liegt nach unserer Auffassung die eigentliche Ursache für die geschilderte Ratlosigkeit der wissenschaftlichen Agrarpolitik, und hier sind demnach auch die entscheidenden Ansatzpunkte für ihre Überwindung zu suchen. Diese Hypothese läßt sich durch die folgende kritische Skizze des bisherigen Forschungsprogramms der wissenschaftlichen Agrarpolitik verdeutlichen:

Eine Kritik an der Theorie der Agrarpolitik muß dort ansetzen, wo diese als Konsequenz ihrer heutigen Aus-

## WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis  
DM 80,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

gestaltung einen Engpaß in der Politikberatung verursacht: an der Tatsache nämlich, daß sie nur eine zu eng begrenzte wissenschaftliche Situationsanalyse ermöglicht. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich die wissenschaftliche Agrarpolitik zwar mit theoretischen Erklärungen der für sie relevanten praktischen Phänomene befaßt hat, ein solches Erkenntnisinteresse aber bisher kaum dem Objektbereich „agrarpolitisches Handeln“, sondern fast ausschließlich dem Objektbereich „Landwirtschaft“ galt. Während sie sich einerseits für den Objektbereich „Agrarpolitik“ mit dem normativ geprägten Bild einer autonom und wohlfahrtsmaximierend handelnden Regierung begnügte, ohne das tatsächliche Regierungsverhalten zu erklären, liegen für den Objektbereich „Landwirtschaft“ zahlreiche Thesen und Theorien vor, mit denen vor allem die intersektorale Einkommensdisparität, das im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der praktischen Agrarpolitik stehende Dauerproblem des Agrarsektors, erklärt wird. Als dominierender Erklärungsansatz hierfür hat sich bekanntlich die Opportunitätskostentheorie durchgesetzt, die die Einkommensprobleme der Landwirtschaft auf eine unzureichende Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels zurückführt<sup>20</sup>.

Als Folge dieser allein marktbezogenen Theorie läßt sich eine ebenfalls zu eng begrenzte agrarpolitische Problemidentifikation gar nicht vermeiden. Diese entsteht dadurch, daß die Opportunitätskostentheorie ein Marktversagen bei der Faktorallokation als Grundproblem der Landwirtschaft identifiziert und daraus eine entsprechende Korrektur der Marktergebnisse als agrarpolitischen Handlungsbedarf ableitet. Unsere Bedenken gegen diese Schlußfolgerung beziehen sich allerdings gar nicht auf die Gültigkeit der Opportunitätskostentheorie, sondern richten sich gegen jede allein auf den Markt bezogene Theorie der Agrarpolitik: Die Fehlerhaftigkeit der zur Deckung des agrarpolitischen Handlungsbedarfs verfügbaren Koordinationsmechanismen (Politikversagen) vermag keine so abgegrenzte

Theorie in die Betrachtung zu integrieren, ebenso wie ihre positiven Funktionen (Konfliktregulierung) nicht erkannt werden können. Dieses Erklärungsdefizit pflanzt sich dann durch die gesamte agrarpolitische Analyse fort. Denn der theoretischen Begründung eines agrarpolitischen Handlungsbedarfs muß die Frage nach der zweckmäßigen Organisation des agrarpolitischen Handelns folgen.

### Ausklammerung von Wirkungszusammenhängen

Hat aber die Theorie der Agrarpolitik es unterlassen, in ihrem deskriptiven Teil die Realität der agrarpolitischen Koordination zutreffend abzubilden, so bleibt ihr in ihrem präskriptiven Teil nur die Möglichkeit einer utopischen Vision von der Organisation agrarpolitischen Handelns. Diese geht von vorgegebenen – von demokratischen Einigungsprozessen scheinbar unabhängigen – gesellschaftlichen Zielen und nahezu uneingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Agrarpolitikers zur Erreichung dieser Ziele aus<sup>21</sup>. Die Analyse dieser Ziel-Mittel-Beziehungen, die in ihrer ambitionierteren Form wohlfahrtstheoretisch weiterentwickelt worden ist, läuft wiederum auf eine alleinige Erforschung des Objektbereichs „Landwirtschaft“ und eine Ausklammerung des Objektbereichs „agrarpolitisches Handeln“ hinaus. Denn die angestrebte Kongruenz von Zielen und Wirkungen agrarpolitischer Maßnahmen ist in diesem Analysemodell genaugenommen vornehmlich eine Frage des Reaktionsverhaltens und der Beeinflussbarkeit des Agrarsektors, hängt also von den Zielen und Restriktionen der betroffenen Wirtschaftssubjekte ab, ohne analog die eigenen Ziele und Restriktionen der beteiligten Akteure der Agrarpolitik zu berücksichtigen. Die Tatsache, daß die Organisation agrarpolitischen Handelns selbst ein Ressourcen verbrauchender Prozeß ist, der wiederum nur unvollkommen arrangiert werden kann und dessen Funktionsfähigkeit als Korrektiv eines sektoralen Marktversagens entsprechend vorsichtig einzuschätzen ist, hat bisher kaum systematischen Eingang in die wissenschaftliche Agrarpolitik gefunden.

Durch diese Kritik läßt sich allerdings die Notwendigkeit einer Erneuerung der Theorie der Agrarpolitik erst dann hinreichend begründen, wenn sie auch überzeugende Hinweise auf die praktische Relevanz einer Erforschung der bisher unbeleuchtet gebliebenen Wirkungszusammenhänge zu geben vermag. Daß deren Ausklammerung zum entscheidenden Engpaß auf dem Weg zu einer rationalen Agrarpolitik geworden ist, wurde schon durch die vorangegangenen Schilderungen zum Dilemma der praktischen und zur Ratlosigkeit der wissenschaftlichen Agrarpolitik deutlich. Daß die ent-

<sup>20</sup> Zur Diskussion der Opportunitätskostentheorie und anderer Erklärungsansätze sei verwiesen auf G. S c h m i t t: Landwirtschaft in der Marktwirtschaft. Das Dilemma der Agrarpolitik, in: D. C a s s e l, G. G u t m a n n, H. J. T h i e m e (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 329-350.

<sup>21</sup> Dieser Zusammenhang ergibt sich aus einer Doppelfunktion des Ziel-Mittel-Schemas, das hier sowohl zur „Erklärung von Handeln“ als auch zur „Steuerung von Handeln“ verwendet wird. Dabei kann die deskriptive nur aus der präskriptiven Verwendung abgeleitet sein, denn „die Erklärung von Handeln mit Hilfe des Ziel-Mittel-Schemas ist nur dann und nur deshalb erfolgreich, wenn bzw. weil das Handeln, das erklärt werden soll, selbst nach diesem Schema gesteuert ist“. Beim oben erläuterten Fall wird ohne nähere Analyse angenommen, daß diese Voraussetzung durch ein entsprechendes Verhalten einer zentralen agrarpolitischen Entscheidungsinstanz erfüllt sei. Vgl. dazu im einzelnen K. H o m a n n: Die Interdependenz von Zielen und Mitteln, Tübingen 1980, S. 3 f.

sprechenden Inkonsistenzen der Theorie der Agrarpolitik tatsächlich der Nichtbeachtung eines Grundproblems agrarpolitischen Handelns zugerechnet und deshalb auch dort korrigiert werden müssen<sup>22</sup>, erweist ein genauer Blick auf die konträren Rationalitätsvorstellungen von agrarpolitischer Wissenschaft und Praxis.

### Dauerhafter Widerspruch

Diese offenbaren sich durch den dauerhaften Widerspruch, der zwischen der von der Wissenschaft als rational empfohlenen und der von der Politik (offensichtlich) für richtig gehaltenen (da realisierten) Agrarpolitik besteht: Die wissenschaftliche Agrarpolitik schlägt zur nachhaltigen Lösung der sektoralen Einkommensprobleme eine agrarpolitische Konzeption vor, in deren Mittelpunkt eine entsprechende Anpassung der Agrarstruktur steht und die am Rande von einer sozial orientierten Verteilungspolitik begleitet ist<sup>23</sup>. Die praktische Agrarpolitik stellt dagegen in den Mittelpunkt ihres Handelns eine streng institutionalisierte, kaum sozial orientierte<sup>24</sup> Umverteilungspolitik und unternimmt am Rande manchmal Versuche zur Strukturverbesserung. Offenbar führen (wissenschaftliche) ökonomische und (praktizierte) politische Rationalität in diesem Fall zu entgegengesetzten Ergebnissen: Während Agrarökonom gewöhnlich auf die Notwendigkeit verweisen, zunächst das Allokationsproblem zu lösen, um durch die so verbesserte Faktorentlohnung höhere Pro-Kopf-Einkommen zu erreichen, muß der dem politischen Wettbewerb ausgesetzte Agrarpolitiker erst einmal durch Umverteilung das Einkommensproblem bewältigen, bevor er den nur in günstigen Zeiten noch verbleibenden Handlungsspielraum für eine agrarstrukturpolitische Gestaltung verwenden kann.

Anhand dieses schematisierten Überblicks über das bisherige Forschungsprogramm der wissenschaftlichen Agrarpolitik ist zu erkennen, daß sie sich heute hauptsächlich auf zwei Analysebereiche beschränkt: Sie versteht sich als Seinswissenschaft zur Erklärung

<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang sei an die von der neueren Wissenschaftstheorie angebotene Rationalitätskonzeption erinnert, die folgenden Verfahren für die Behandlung solcher Unzulänglichkeiten vorschlägt, die hier für die Theorie der Agrarpolitik aufgezeigt werden: Nicht die vollkommene Vermeidung der in einer Theorie allenthalben vorhandenen Inkonsistenzen wird als die zentrale Rationalitätsforderung betrachtet, sondern ein produktiver Umgang mit ihnen, der den Fortschritt der Wissenschaft fördert. Dieser wiederum besteht darin, daß die auftretenden Inkonsistenzen bestimmten Theorieelementen richtig zugeordnet und mit dem Ziel korrigiert werden, das theoretische Problem der Erklärung und Gestaltung des jeweiligen Bereichs zu lösen. Welche Kombination der Zurechnung und Korrektur von Inkonsistenzen dies am ehesten zu leisten vermag, kann nur durch den Vergleich alternativer Theorien entschieden werden, die aber alle mit bestimmten Inkonsistenzen behaftet sind. „Bezugspunkt ist niemals eine inkonsistente, weil nichtssagende, oder eine konsistente, weil erwiesenermaßen wahre Theorie. Rationalität ist Alternativen-Rationalität“. Vgl. dazu im einzelnen K. Homann: Zum Problem rationaler Politik, in: E. Boettcher, Ph. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 1, Tübingen 1982, S. 26 f.

der Lage der Landwirtschaft und als Kunstlehre der Ziel-Mittel-Beziehungen einer autonomen agrarpolitischen Entscheidungsinstanz. Das gewissermaßen dazwischen liegende Theoriedefizit hat zur Folge, daß der Gang der agrarpolitischen Untersuchungen nur durch einen zweifachen analytischen Kurzschluß weitergeführt und daher nur einen Weg zu einer nur vermeintlich rationalen Agrarpolitik nehmen kann. Der erweiterte Erkenntnisprozeß, der für eine rationale Agrarpolitik in demokratischen Gesellschaften erforderlich ist, ist dagegen differenzierter und umfassender zugleich und kann durch das bisherige Teilprogramm nur lückenhaft dargestellt werden. Denn nach diesem Programm geht die wissenschaftliche Agrarpolitik unmittelbar von der Situationsanalyse der Landwirtschaft zur Ziel-Mittel-Analyse agrarpolitischer Instrumente über, ohne vorher auch die agrarpolitischen Koordinationsmechanismen (wie den Agrarsektor) zum Gegenstand einer erklärenden Analyse gemacht zu haben.

### Zwei analytische Kurzschlüsse

Der erste Kurzschluß besteht demnach darin, daß man nach der Ableitung eines agrarpolitischen Handlungsbedarfs (Problemidentifikation: Marktversagen) direkt zur Auswahl entsprechender Handlungsempfehlungen schreitet, ohne erst einmal die von den spezifischen Zielen und Restriktionen der agrarpolitischen Akteure abhängenden Handlungsmöglichkeiten erkundet zu haben. Daher wird auch nicht gefragt, und das ist der zweite Kurzschluß, ob die durch die Ergebnisse der Ziel-Mittel-Analyse von der agrarpolitischen Praxis abverlangten Aufgaben von den bestehenden demokratischen Institutionen überhaupt geleistet werden können (Fehlen einer Problemidentifikation), und ob diese Institutionen vielleicht so verändert werden können und sollen, daß sie den angestrebten agrarpolitischen Funktionen besser gerecht werden. Der erste analytische Kurzschluß entsteht also durch das Auslassen einer deskriptiven Analyse, der daraus folgende zweite Kurzschluß durch das Fehlen einer darauf aufbauenden präskriptiven Analyse der agrarpolitischen Koordinationsmechanismen.

Für beide der oben unterschiedenen Objektbereiche („Gestaltung des landwirtschaftlichen Sektors“ und „Gestaltung des agrarpolitischen Handelns“) sind die

<sup>23</sup> Deutlich erkennbar ist die Grundkonzeption zum Beispiel im jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Landwirtschaftliche Einkommenspolitik. Angewandte Wissenschaft, H. 267, Münster-Hiltrup 1982.

<sup>24</sup> Besonders symptomatisch für die weitgehende Ausklammerung sozialer Prinzipien aus der Agrarpolitik ist die Tatsache, daß auch die Einkommensübertragungen durch die Agrarsozialpolitik, die dort durch staatlich finanzierte Beitragsermäßigungen verteilt werden, nicht nach sozialpolitischen Kriterien differenziert sind. Vgl. dazu im einzelnen K. Hagedorn: Agrarsozialpolitik . . . , a.a.O., S. 198-214.

Fragen des „Seins“ und des „Sein Sollens“ gleichermaßen zu erörtern und gleichwertig in die Agrarpolitikberatung zu integrieren. Es geht nicht nur um die Wahl agrarpolitischer Instrumente, sondern gleichzeitig um die Wahl agrarpolitischer Koordinationsmechanismen. Und über beide Wahlprobleme ist nicht nur nach dem herkömmlichen Kriterium der Erreichung sachlicher Ziele, sondern gleichberechtigt nach dem bisher nicht systematisch berücksichtigten Anliegen einer Wahrung der Demokratie zu entscheiden. Beide Aspekte immer wieder zu Entsprechenden, für eine demokratische Ordnung günstigen Arrangements agrarpolitischen Handelns zu vereinigen, ist eine Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Die Entwicklung einer dazu geeigneten politisch-ökonomischen Theorie der Agrarpolitik setzt daher ihre Bereitschaft voraus, nicht nur nach positiven Erklärungen des agrarpolitischen Verhaltens<sup>25</sup> zu suchen, sondern „(1) das Demokratieproblem systematisch, d. h. auch politisch-normativ anzugehen und (2) eine Rationalitätskonzeption zu entwickeln, die mit dem Demokratiegedanken kompatibel ist.“<sup>26</sup>

### Methodologische Hemmnisse

Doch gerade durch einen solchen Vorschlag zur Theoriebildung gerät die wissenschaftliche Agrarpolitik an die Schranken derjenigen „erlaubten“ Denkmöglichkeiten, die zwar nur durch überholte, aber dennoch weiterhin akzeptierte methodologische Normen eingeräumt werden. Die folgenschwerste „Denkbarriere“ dieser Art ist eine zu enge Interpretation des Postulats der Werturteilsfreiheit, die es insbesondere Vertretern einer angewandten Wissenschaft streng untersagt, jenseits der Trennlinie von Mitteln und Zielen zu denken. Das hiermit zusammenhängende Politikverständnis soll daher als Beispiel für mancherlei methodologische Hemmnisse auf dem Weg zu einer politisch-ökonomischen Theorie der Agrarpolitik erläutert werden.

Das Politikverständnis der wissenschaftlichen Agrarpolitik ist durch ihre weitgehende Orientierung an der wirtschaftspolitischen Konzeption des Instrumentalismus zu erklären, die von einer strikten Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft ausgeht: Die Theorie der Wirtschaftspolitik entwickelt möglichst perfekte Entscheidungsmodelle<sup>27</sup>, um für bestehende Ziele geeignete Mittel zu suchen, die Ziele selbst gelten allerdings als politisch vorgegeben. Erst wenn die Politik die

so abgeleiteten Ziel-Mittel-Systeme möglichst effizient verwirklicht hat, darf sie das Prädikat der Rationalität führen. Der Realisierung dieses Anspruchs können demokratische Institutionen, z. B. Interessengruppen, aber nur im Wege stehen. „Manifest wird diese Vorstellung in der z. T. offen ausgesprochenen These, daß Demokratie und Rationalität in einem 'gewissen Gegensatz' geraten und daß die Pluralität von Werten und Zielen das größte Hindernis für eine rationale Wirtschaftspolitik darstellt. Man glaubte es der wissenschaftlichen Rationalität offenbar schuldig zu sein, diesen Widerspruch zugunsten der Rationalität entscheiden zu müssen“.<sup>28</sup>

### Befürchteter Rationalitätsverlust

Daß auch die Agrarökonomie wie die Nationalökonomie gerade wegen des von ihr übernommenen Politikverständnisses mit dem Problem der Agrarpolitikberatung in parlamentarischen Demokratien nicht fertig werden konnte und Rationalität und Demokratie nur als Widerspruch zu deuten vermochte, kommt immer wieder zum Ausdruck: „Die Allokation öffentlicher Mittel erfolgt in der Regel *nicht nach dem Rationalitätsprinzip* unter Beachtung öffentlich erklärter Ziele, sondern nach dem politischen Gewicht sub-autonomer Institutionen oder gar einzelner Ressort- oder Referatsleiter, die an der Konsistenz der von ihnen verfolgten individuellen Ziele mit übergeordneten sektoralen oder gesamtwirtschaftlichen Zielen nur mäßig interessiert sind“.<sup>29</sup>

Es kann daher auch nicht verwundern, daß die Notwendigkeit einer politisch-ökonomischen Erweiterung der Theorie der Agrarpolitik auf der einen Seite zwar deutlich erkannt wird, dadurch aber auf der anderen Seite ausgeprägte Befürchtungen eines wissenschaftlich nicht mehr kontrollierbaren Rationalitätsverlustes mobilisiert werden: „Mit einer solchen stärkeren politisch-ökonomischen Ausrichtung sind aber auch Gefahren verbunden. Sie bestehen insbesondere darin, daß agrarpolitische Aussagen zu sehr relativiert werden, daß zu viele politische Nebenbedingungen eingeführt werden, bis für das ökonomische Kalkül kein großer

<sup>28</sup> Siehe K. H o m a n n : Das Problem . . . , a.a.O., S. 14, und die dort zitierte Literatur.

<sup>29</sup> G. W e i n s c h e n c k : Ökonomische Theorie, statistische Nachweise und Prognose im Agrarsektor (zugleich Zusammenfassung der Tagungsergebnisse), in: W. H e n r i c h s m e y e r (Hrsg.): Prognose und Prognosekontrolle. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 17, Münster-Hiltrup 1980, S. 779 f. (Hervorhebung von mir, K. H.).

<sup>30</sup> W. H e n r i c h s m e y e r : Einige Konsequenzen aus der veränderten Problemlage in der erweiterten EG für die agrarökonomische Forschung, in: R. v o n A l v e n s l e b e n , U. K o e s t e r , H. S t o r c k (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 18, Münster-Hiltrup 1981, S. 609 f. (Hervorhebung von mir, K. H.).

<sup>25</sup> Dieser Bereich entspricht dem bisherigen Hauptanliegen der Neuen Politischen Ökonomie. Vgl. beispielsweise B. S. F r e y , G. K i r c h h o f f u n d G. L ü h r s e t al. (Hrsg.): Theorie und Politik aus kritisch-rationaler Sicht, Berlin, Bonn 1978, S. 143-158.

<sup>26</sup> K. H o m a n n : Zum Problem . . . , a.a.O., S. 13 f.

<sup>27</sup> Zu der dahinter stehenden Annahme, es könne tatsächlich eine entsprechende vollkommene Theorie geben, vgl. Fußnote 22 und 31.



Spielraum mehr verbleibt, und daß dabei politische Nebenbedingungen unkritisch als unveränderbare Gegebenheiten hingenommen werden. Oder etwas überspitzt gesagt: Es besteht die Gefahr, daß die Agrarökonomie und die Agrarpolitik zu einer Disziplin *entartet*, die mehr darauf ausgerichtet ist, das 'Warum' schlechter Politiken zu erklären, als nach besseren Politiken zu suchen".<sup>30</sup>

### Widersprüchliches Politikverständnis

Auch der als Weiterentwicklung der Theorie der Wirtschaftspolitik gedachte Versuch, die Ziele nicht nur als politisch vorgegeben zu betrachten, sondern aus den Präferenzen der Bürger durch eine ergebnisneutrale Aggregation abzuleiten, mildert nicht den geschilderten Gegensatz von Rationalität und Demokratie, sondern läßt ihn eher noch deutlicher werden. Ganz abgesehen davon, daß eine entsprechende Theorie wohl kaum jemals erreichbar sein wird<sup>31</sup>, zeigt sich hier eine weitere Widersprüchlichkeit im Politikverständnis: Einerseits soll der Primat der Politik vor der Wissenschaft gewahrt werden, indem Wert- und Zielentscheidungen den Bürgern bzw. den von ihnen beauftragten Politikern überlassen bleiben. Andererseits hofft man auf den Erfolg eines Forschungsprogramms, nach dem die wissenschaftliche Ableitung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion ihrer politischen Ableitung über einen pluralistischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einmal überlegen sein soll. Demokratie wird demnach als eine nur „vorläufige Second-best-Lösung“ verstanden, die sobald wie möglich durch „objektivere Methoden“ ersetzt werden soll<sup>32</sup>.

Wie sehr auch die wohlfahrtstheoretisch orientierte Agrarökonomie noch von einem solchen Politikverständnis eingenommen zu sein scheint, läßt ein durchaus konstruktiver und aufschlußreicher Versuch zur politisch-ökonomischen Erweiterung der agrarpolitischen Analyse vermuten<sup>33</sup>. In diesem Ansatz werden zwei Arten von Politik unterschieden: „PERTs“ und „PESTs“. „PERTs“ sind „political economic resource transactions“, die sich an einer Optimierung der sozialen Wohlfahrt orientieren. „PESTs“ sind „political economic-seeking transfers“, die sich aus einem Wettbewerb der Interessengruppen um Umverteilungsgewinne ergeben.

<sup>31</sup> Zur Kritik eines solchen Wissenschaftsverständnisses vgl. Fußnote 22 und H. A l b e r t : Die Wissenschaft und die Fehlbarkeit der Vernunft, Tübingen 1982.

<sup>32</sup> Vgl. K. H o m a n n : Die Interdependenz . . . , a.a.O., S. 81 f., und die dort zitierte Literatur.

<sup>33</sup> Vgl. G. C. R a u s s e r : Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture, in: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 64 (1982), No. 5, S. 821-833.

<sup>34</sup> Ebenda, S. 823.

Diese können zwar im Einzelfalle wohlfahrtsneutral, -mindernd oder -erhöhend wirken, insgesamt gesehen verhindern sie aber eine Erreichung der „first-best world“. Da keine mit dem Demokratiedanken kompatible Alternative verfügbar ist, kann die Orientierung am wohlfahrtstheoretischen Referenzsystem offensichtlich nicht überwunden werden, obwohl man sich der Fragwürdigkeit eines solchen Maßstabes eigentlich bewußt ist. Es bleibt bei dem herkömmlichen Politikverständnis: „we live in a second-best world“<sup>34</sup>.

### Politikberatung in der Demokratie

Die wissenschaftliche Agrarpolitik wird ihre Probleme mit der Agrarpolitikberatung in demokratischen Gesellschaften nur dann hinreichend bewältigen können, wenn sie der Demokratie auch in ihrem professionellen Denken nicht mehr den Rang einer nur zweitbesten, sondern den der erstbesten Welt einräumt. Dies kann ihr dadurch gelingen, daß sie ein an diesem Demokratiedanken orientiertes *Politikverständnis*, *Wissenschaftsverständnis* und *Demokratieverständnis* entwickelt und diese Aspekte zugleich in eine übergreifende Rationalitätskonzeption integriert, die dann die Grundlage für die Politikberatung bildet.

Wie dies im Falle des eben diskutierten Politikverständnisses geschehen könnte, läßt eine von Homann vorgeschlagene und sicherlich nur vorläufige heuristische Fiktion ahnen: „Politik – und vielleicht besonders Agrarpolitik – kann nicht allein als die Erreichung sachlicher Ziele, sondern muß gleichwertig auch als die Beschaffung von Legitimation verstanden werden. Nach dem traditionellen Verständnis der Theorie der Wirtschaftspolitik sind sachliche Ziele die allein maßgebliche Norm und der Mitteleinsatz zur bzw. der Verzicht auf Zielerreichung demnach die einzig denkbaren Kosten bzw. Opportunitätskosten. Nach einem demokratischen Politikverständnis ist aber gleichberechtigt die Norm anzuerkennen, daß in einer Demokratie 'jeder das gleiche Recht zu wollen' hat. Die Beschaffung und Unvollkommenheit entsprechender Legitimation verursacht deshalb ebenfalls Kosten, die vor allem durch die Konsensfindung und das Überstimmtwerden entstehen. Da unter den realen Bedingungen universaler Knappheit beide Kostenströme unvermeidbar sind und nicht versiegen, kann Politik – und Agrarpolitik – nur die laufende Regulierung dieses Konfliktverhältnisses sein. Hierfür möglichst kostengünstige Verfahren vorzuschlagen, kann in diesem Konzept als die Rolle der Wissenschaft verstanden werden“.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Zur näheren Illustration dieser Konzeption vgl. K. H o m a n n : Die Interdependenz . . . , a.a.O., S. 221-232; d e r s . : Zum Problem . . . , a.a.O., S.18-23.