

## Politische Institutionen und Entscheidungsprozesse in der agrarökonomischen Politikforschung

KONRAD HAGEDORN

Institut für Strukturforschung

### 1 Einleitung

Mit erkennbarer Genugtuung haben Agrarökonomien das schon nach kurzer Zeit berühmt gewordene Leontieff-Zitat aufgenommen, in dem dieser das angewandte Forschungsprogramm der Agrarökonomie als eine besonders fruchtbare Interaktion zwischen theoretischer Problemformulierung und empirischer Beobachtung und als Vorbild für andere Ökonomen auszeichnet. In seiner Rede als Präsident der American Economic Association zur Eröffnung der 83. Jahrestagung der Gesellschaft 1970 in Detroit kleidete er diese Würdigung in folgende Worte: "Ein außergewöhnliches Beispiel für ein gesundes Gleichgewicht zwischen theoretischer und empirischer Analyse und die Bereitschaft professioneller Ökonomen, mit Fachleuten in den Nachbardisziplinen zusammenzuarbeiten, wird von der Agrarökonomie geboten ..." Hierfür gebe es konkrete Gründe: "Eine enge Zusammenarbeit mit den Agronomen ermöglicht den Agrarökonomien einen direkten Zugang zu technologischen Informationen. Wenn sie über Fruchtfolge, Düngemittel oder alternative Erntetechniken sprechen, dann wissen sie gewöhnlich, manchmal sogar aus persönlicher Erfahrung, worüber sie reden. Ihre vorrangige Beschäftigung mit dem Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung hat die Agrarökonomien zur Zusammenarbeit mit Hauswirtschaftlern und Soziologen hingeleitet, d.h. mit Sozialwissenschaftlern der 'weicheren' Art. Indem sie ihr Interesse auf nur einen Teil des ökonomischen Systems konzentrierten, haben die Agrarökonomien die Wirksamkeit einer systematischen Kombination theoretischer Ansätze mit detaillierten Analysen der Fakten gezeigt. Sie gehörten ebenfalls zu den ersten Ökonomen, die von den fortgeschrittenen Methoden der mathematischen Statistik Gebrauch machten. In ihren Händen wurden statistische Rückschlüsse jedoch zu einer Ergänzung und nicht zu einem Substitut für empirische Forschung" (Leontieff, 1971, S. 5).

Es war Theodore W. Schultz, der schon wenige Jahre danach die Freude seiner Kollegen über dieses Lob Leontieffs offenbar nicht ungetrübt lassen konnte. Seine Reaktion auf das oben wiedergegebene Zitat, die er während der 16. Internationalen Konferenz der Agrarökonomien 1976 in Nairobi formulierte, hat in der Agrarökonomie weit weniger Resonanz gefunden. Dabei stimmte Schultz der Einschätzung Leontieffs weitgehend zu und schränkte sie nur in einem, wenn auch wichtigen Punkt kritisch ein: "... was Leontieff einfach übersieht, ist der wachsende Widerstand gegen die Wirtschaftswissenschaften bei den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen und Überlegungen und die zunehmende Vernachlässigung ökonomischer Erkenntnisse durch die Regierungen sowie die Unfähigkeit und mangelnde Bereitschaft der Ökonomen selbst, dieser feindseligen Haltung ent-

gegenzuwirken. Jenes gesunde Gleichgewicht zwischen theoretischer und empirischer Analyse, das den Agrarökonomien zugesprochen wird, reicht jedoch keineswegs aus für eine solche Kampfansage". Bald darauf wird er noch deutlicher: "Es ist wohl überflüssig zu betonen, daß Agrarökonomien für ihre kritische Bewertung der ökonomischen Effekte verschiedener politischer Institutionen nicht berühmt geworden sind" (Schultz, 1976, S. 309 f.).

Ein Jahr später wies Schmitt ebenfalls mit Bezug auf den zitierten Ausspruch Leontieffs auf das Problem der Einbeziehung von Institutionen (1) in die Agrarökonomie hin. Anlaß dazu bildete das von ihm besprochene Kapitel "Agrarökonomie" im damals neu herausgegebenen Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften: "Noch immer scheint die einmal unmittelbar an die Adresse des Herlemannschen Lehrbuchs (Herlemann, 1961) gerichtete, freilich ganz grundsätzlich gemeinte, gewiß auch überpointierte Warnung Constantin von Dietzes von einer 'Verkümmerng der wissenschaftlichen Agrarpolitik' ohne rechte Resonanz geblieben zu sein, die er in der unzureichenden Berücksichtigung der Agrarverfassung, ihrer systematischen Beschreibung, Analyse und Deutung durch die jetzige Generation von Agrarökonomien zu erkennen glaubte (von Dietze, 1964, S. 506ff.; 1967, S. 131f.). Die den Agrarwissenschaften gewidmeten Beiträge im HdWW ... haben jedenfalls diese Kritik von Dietzes nicht widerlegt. Wenn sie hier wiederholt wird, dann gewiß nicht in der Absicht, alte Vorwürfe gegen die mancherorts als 'Ökonomen' verunglimpften Agrarökonomien neu aufzuwärmen, sondern diese gerade zu ermutigen, ihre so erfolgreiche Anwendung des modernen theoretischen und methodischen Instrumentariums auf reale agrarwirtschaftliche Fragestellungen, wie sie jüngst Leontieff so treffend charakterisierte (Leontieff, 1971, S. 5), auch auf die Analyse von Maßnahmen der Agrarverfassungspolitik auszudehnen" (Schmitt, 1977, S. 280).

Diese Aufforderung, politische Institutionen, die Verfahren ihrer Veränderung und die durch sie gesteuerten Entscheidungsprozesse (2) als neuen, zusätzlichen Forschungsgegenstand in die Agrarökonomie einzubeziehen, stößt nicht immer auf ungeteilte Zustimmung. über die Notwendigkeit, daß Agrarökonomien sich auf dem Gebiet der agrarpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auskennen und solches Wissen bei ihren Handlungsvorschlägen für die Agrarpolitiker berücksichtigen sollten, besteht dabei zwar gar kein Dissens. Uneinig scheint man sich jedoch in der Frage zu sein, ob dies im Denken der Agrarökonomien wirklich neu ist oder letztere die politischen Umstände nicht immer schon zur Genüge berücksichtigt haben. So bemerkt beispielsweise Koester (1985, S. 96): "It has to be pointed out that the new

theory of political economy is not at all a new field for agricultural economists. This branch of economics has always been problem-oriented, and applied agricultural economists have always taken into account political considerations, possibly much more than general economists".

Der Leser solcher widersprüchlich erscheinenden Auffassungen über die Leistungsfähigkeit der agrarökonomischen Politikforschung im Bereich der politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse entwickelt ein Interesse daran, genauer zu erfahren, wer von den beiden Gruppen "recht hat". Soll er denjenigen zustimmen, die darin von Agrarökonomern dringend urbar zu machendes Neuland sehen, oder kann er sich der Feststellung derjenigen anschließen, die es zu einem von der Agrarökonomie längst kultivierten Areal erklären? In dieser Weise möchten wir jedoch die Frage, der wir im folgenden Beitrag nachgehen wollen, nicht gestellt sehen, weil sie u.E. dann auf eine unfruchtbare Polarisierung der Diskussion hinausläuft, die am eigentlichen Kern des Problems vorbeiführen könnte. Denn beide o.g. Beurteilungen repräsentieren je einen zutreffenden Aspekt der Wirklichkeit, so daß die beiden Thesen sich gar nicht gegenseitig ausschließen:

[1] Es ist zweifellos die agrarökonomische Politikforschung gewesen, die als eine der ersten Teildisziplinen der angewandten Wirtschaftspolitik die Notwendigkeit einer Integration politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse in das wirtschaftswissenschaftliche Forschungsprogramm bekundet hat. Dies ergab sich aus ihren reichhaltigen Erfahrungen mit der professionellen Agrarpolitikberatung: Je enger der Kontakt eines Bereichs der angewandten Ökonomie zur wirtschaftspolitischen Praxis ist, desto mehr hat er unter den Nachteilen einer unvollständigen Forschungskonzeption zu leiden. Deshalb traf der Vorwurf der "unzureichenden Machbarkeit" ihrer Politikempfehlungen die Agrarökonomie als unmittelbar praxisorientierte Disziplin sehr viel häufiger und härter als die theoretische Ökonomie, deren Diskussionspartner mehr innerhalb der Wissenschaft angesiedelt sind. Infolgedessen hat sie immer wieder versucht, das Verhalten agrarpolitischer Akteure und Organisationen aufzuzeigen und die Frage der politischen Durchsetzbarkeit ihrer eigenen Gestaltungsvorschläge zur Agrarpolitik zu problematisieren. Gelegentlich sind im Rahmen solcher Bemühungen sogar einzelne Untersuchungen zu Fragen der agrarpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung angefertigt worden (3), deren Häufigkeit seit Mitte der 70er Jahre unter dem Einfluß der Neuen Politischen Ökonomie merklich zugenommen hat (4).

[2] Gleichwohl können agrarpolitische Institutionen und Entscheidungsprozesse nach wie vor kaum als ein integrierter Bestandteil der agrarökonomischen Politikforschung betrachtet werden. Gewiß steht der wissenschaftlichen Agrarpolitik dank der o.g. Untersuchungen eine Vielzahl wertvoller Einzelinformationen über die agrarpolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung zur Verfügung. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob hierdurch die Praxis der Politikforschung und Politikberatung sich so verändert hat (und verändern konnte), daß Probleme der Institutionenwahl und der institutionellen Regelung kollektiven Handelns einen systematischen Platz in den forschungsleitenden Vorstellungen über die gegebene und anzustrebende Agrarpolitik (Erklärungsansatz und Rationalitätskonzeption) einnehmen konnten. Voraussetzung hierfür ist eine auf die fachspezifischen Anwendungsprobleme zugeschnittene Theoriebildung, da diese erst eine der eben genannten Umorientierung entsprechende Problemidentifikation ermöglicht. Denn bereits "die einschlägigen Ergebnisse der Wahrnehmungsforschung zeigen ... deutlich, daß die pas-

sivistische Auffassung der Wahrnehmung als eine Registration des Gegebenen - der Sinnesdaten oder der Tatsachen - überholt ist" (Albert, 1987, S. 54).

Ordnet man nun die auf Fragen der agrarpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung eingehenden Untersuchungen der wissenschaftlichen Agrarpolitik nach ihrem Beitrag zur Theoriebildung (5), so wird dadurch ein widersprüchliches Phänomen zutage gefördert: Auf der einen Seite hat es auf diesem Gebiet zwar eine Reihe von Arbeiten gegeben, die der Erarbeitung oder/und empirischen Prüfung theoretischer Ansätze, also der Theoriebildung im Bereich agrarpolitischer Institutionen und Entscheidungsprozesse dienten. Sie wurden aber überwiegend außerhalb der agrarökonomischen Politikforschung in anderen Bereichen der wissenschaftlichen Agrarpolitik (6) angefertigt, d.h. in der Soziologie, Agrarsoziologie und Politologie, übten folglich ihren Einfluß innerhalb von (Teil-)Disziplinen aus, die sich allenfalls sporadisch an der praktischen Agrarpolitikberatung beteiligt haben. Auf der anderen Seite hat auch die Agrarökonomie eine größere Anzahl an Untersuchungen in jenem Bereich hervorgebracht. Hierbei handelt es sich aber vorwiegend um beschreibende Fallstudien über einzelne Prozesse agrarpolitischer Willensbildung und Entscheidungsfindung oder über die Positionen einzelner Akteure und Organisationen in solchen Prozessen. Theoriebildende Arbeiten waren hier lange Zeit selten vertreten, gewinnen jedoch neuerdings an Bedeutung (7). Dies hängt offenbar damit zusammen, daß die Ansätze und Hypothesen der Neuen Politischen Ökonomie auch in die Agrarökonomie vermehrt Eingang finden.

Das eben umrissene Resultat des Wissenschaftsprozesses in der agrarökonomischen Politikforschung erscheint alles andere als plausibel: Gerade in der "aktivsten" Teildisziplin der wissenschaftlichen Agrarpolitik, die dieses Gebiet am deutlichsten für sich beansprucht, folglich auch die praktische Agrarpolitikberatung weitgehend innehat und die nahezu ausschließliche "Produktionsstätte" für agrarpolitische Reformvorschläge von seiten der Wissenschaft bildet, ist es lange Zeit nicht zu einer konzeptionellen Weiterentwicklung im oben genannten Sinne gekommen. Dies muß um so rätselhafter erscheinen, als die intensive Interaktion mit der politischen Praxis und der dadurch gegebene, enge Kontakt zum Wirkungsbereich politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse eigentlich deren Integration in die Theorie der Agrarpolitik hätte erleichtern müssen, zumal sie dazu zugleich einen konkreten Anreiz bilden, da man für eine erfolversprechende Agrarpolitikberatung auf ein entsprechendes Vorverständnis angewiesen ist. Warum diese Erwartung der Wirklichkeit nicht entspricht, ist zweifellos erklärungsbedürftig.

An diesen Punkt wollen wir im folgenden anknüpfen und den beiden wichtigsten Fragestellungen nachgehen, die sich aus dem aufgezeigten Widerspruch ergeben:

- (a) Wo liegen die Ursachen für das o.g. Theoriedefizit und wie ist insbesondere dessen Beharrungsvermögen zu erklären?
- (b) Was kann man tun, um die Theorie der Agrarpolitik zu erweitern, nachdem die Hindernisse einer Integration von politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen aufgehoben sind?

Beginnen wir mit der ersten Frage.

## 2 Hindernisse auf dem Weg zur Integration agrarpolitischer Institutionen und Entscheidungsprozesse in die Theorie der Agrarpolitik

Wer eine Erklärung für die skizzierte Entwicklung in der agrarökonomischen Politikforschung sucht, kann diese nicht einfach darin erblicken, daß Agrarökonomien die Bedeutung der politisch-institutionellen Problematik nicht erkannt und eine entsprechende Forschung nicht für nötig gehalten hätten. Der von der Neuen Politischen Ökonomie erhobene Vorwurf wirklichkeitsfremden Vertrauens in einen "wohlmeinenden Diktator" als Implikation der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik mag in bezug auf die theoretische Ökonomie einmal ein berechtigter Denkanstoß gewesen sein. Daß er für die Agrarökonomie jedoch keine angemessene Diagnose bildet, kann durch verschiedene Erfahrungen verdeutlicht werden, beispielsweise durch die beiden folgenden:

[1] Wie frühzeitig schon die Agrarökonomie in der Bundesrepublik Deutschland das politisch-institutionelle Defizit der Ökonomie auszugleichen versucht hat, mag neben den eben erwähnten Versuchen zur Erforschung der agrarpolitischen Willensbildungsprozesse das Beispiel zeigen, daß bereits im Jahre 1970 - also bevor die Neue Politische Ökonomie ihren in die gleiche Richtung weisenden Einfluß im Bereich der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik durchgesetzt hatte - die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. ihre Jahrestagung ausschließlich der Willensbildung in der Agrarpolitik widmete (vgl. Schlotter, 1971). Damals standen die Bemühungen von Bruno Frey zur Verbreitung des Gedankengutes der Public Choice Theorie im deutschen Sprachraum noch am Anfang, wenn man seinen Aufsatz über "Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie" in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (1970) als den Beginn einer solchen Popularisierungsphase betrachten darf.

[2] Daß die durch die o.g. Tagung signalisierte, außergewöhnliche Motivation der Agrarökonomie, Fragen der Politischen Ökonomie und der Entscheidungsregelung durch Institutionen zu berücksichtigen, nach wie vor besteht, wird durch die Entschiedenheit und Einmütigkeit deutlich, mit der Agrarökonomien ein solches Anliegen befürworten, wenn man sie zu diesem Punkt befragt. Dies zeigen die Ergebnisse einer während des Vierten Kongresses der Europäischen Agrarökonomien 1984 in Kiel durchgeführten Erhebung: "Die Frage mit der klarsten Durchschnittsmeinung in der gesamten Befragung betraf die Rolle des Wissenschaftlers bei der Analyse der Agrarpolitik. Die Aussage, daß Ökonomen sich mit den Auswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen, aber nicht mit den Problemen ihrer praktischen Implementierung beschäftigen sollen, wurde eindeutig abgelehnt" (Herrmann und Schäfer, 1985, S. 284). Dieses Befragungsergebnis befindet sich im Einklang mit der Hypothese, daß die Agrarökonomie als angewandte Wirtschaftswissenschaft wegen ihrer besonderen Nähe zur wirtschaftspolitischen Praxis und der unmittelbaren Betroffenheit durch das Problem der politischen Machbarkeit ihrer Reformvorschläge eine besondere Bereitschaft zur Erörterung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse entwickelt hat.

Infolgedessen ist nach einer anderen Erklärung für das oben beschriebene, widersprüchliche Phänomen zu suchen, das sich in der mangelnden Kongruenz der praktischen Erfahrung der Agrarökonomie mit der Institutionenproblematik und ihrer bisher nur ansatzweise erreichten Einbindung in die Theorie der Agrarpolitik zeigt. Wir gehen von der Hypothese aus, daß es sich hierbei um das Ergebnis eines Konflikts zwischen den-

jenigen Normen und Erwartungen handelt, die das Verhältnis angewandter Sozialwissenschaften gegenüber der praktischen Politik auf der einen Seite und zu den theorieorientierten Forschungsdisziplinen auf der anderen Seite regeln. Den Anstoß für einen solchen Erklärungsversuch bildet die Überlegung, daß es sich bei dem beobachteten, o.g. Gegensatz um den Ausdruck einer quasi zweigleisigen Orientierung der Agrarpolitikforschung handeln könnte: Anerkennung der durch eigene praktische Erfahrung belegten Notwendigkeit, agrarpolitische Institutionen und Entscheidungsprozesse in die eigene Wissenschaft einzubeziehen, solange dies in vorwiegend kasuistischer und deskriptiver Form erfolgt; dagegen dessen Ausklammerung, wenn es darüber hinaus um ihre systematische Berücksichtigung in der Theorie der Agrarpolitik geht, in diese also neue Gesetzmäßigkeiten eingefügt werden müßten, die zugleich eine Korrektur der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik nahelegen würden.

### 2.1 Konfligierende Ansprüche forschungsleitender Instanzen

Einem solchen Erklärungsversuch (vgl. Hagedorn, 1985, S. 15) entspricht die von Bromley (1987, Kap. 10, S. 13) formulierte Unterscheidung zwischen "two broad classes of research. I will call the first of these theory science to reflect the idea that individuals engaged here regard theory as their dominant interest, and I will call the second of these policy science to reflect the idea that individuals engaged here regard the world of choices and decisions as their dominant interest. I do not wish to leave the impression that an economist does either one or the other; ... But the distinction is indicative of the general divisions of labor within the discipline, one concerned primarily with improving the theoretical underpinnings of our discipline, the other concerned primarily with applying that received wisdom to important social problems".

Diese Arbeitsteilung begründet aber zugleich divergierende Interessen der beiden Wissenschaftlergruppen: "Theory science in economics is about discovering what our existing theory needs in order that it might more accurately model human interactions. ... By way of contrast, policy science in economics is about discovering what individuals and groups want (or need) such that they might more easily fulfill their goals and objectives. It should be clear that the methodological implications are quite different as between theory science and policy science. The theory scientist wants to adopt a research program--and a philosophy of science--that will maximize the probability that the end product (a theory) is the best possible abstract representation of what goes on in daily life--including causality as opposed to mere correlation. The policy scientist, on the other hand, wants to adopt a research program--and a philosophy of science--that will maximize the probability that the policy recommendation to result from the exercise corresponds exactly to what the individuals affected by the policy problem want to achieve" (S. 14f.). Gleichwohl, "the policy scientist is dependent upon the success of the theory scientist--for the very essence of policy science is the received orthodoxy that is the domain of theory science; ... ." (S. 17).

Diese Problemstrukturierung läßt die oben als "zweigleisig" bezeichnete, agrarökonomische Position bei der Behandlung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse plausibel werden: Die Agrarökonomie hat sich dabei offenbar an zwei unterschiedlichen forschungsleitenden Instanzen orientiert, denen sie sich in ihrer Funktion als angewandte, die prakti-

sche Politik beratende Sozialwissenschaft gegenübersteht: der Theorie der Wirtschaftspolitik - unter Einfluß der ihr durch diese vermittelten wissenschaftstheoretischen Leitvorstellungen - und der Praxis der Agrarpolitik mit ihren aktuellen, nach Operationalisierbarkeit von Handlungsvorschlägen verlangenden Entscheidungsbedürfnissen(8). Wenn die von diesen beiden Seiten kommenden Erwartungen in entscheidenden Punkten widersprüchlich sind, ergibt sich daraus für die angewandte Forschungsdisziplin eine Art "Loyalitätskonflikt"(9).

Dieser Konflikt konnte im vorliegenden Fall offenbar nicht mehr durch eine homogene Forschungskonzeption gelöst werden, die die Ansprüche beider Seiten miteinander in Einklang gebracht hätte, sondern führte zu einer internen Differenzierung. Es blieb zwar bei dem Widerspruch zwischen den Erwartungen von Theorie und Praxis, aber es wurde versucht, beiden getrennt Rechnung zu tragen, indem die verschiedenen Forschungsbemühungen konzeptionell auseinander gehalten wurden: Dem sich aus den Problemen der praktischen Agrarpolitik ableitenden Forschungsbedarf im Bereich agrarpolitischer Institutionen und Entscheidungsprozesse wurde außerhalb der Theorie der Agrarpolitik zu entsprechen versucht, so daß die theoriegeleiteten Politikuntersuchungen nach wie vor auf dem Boden der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik standen, diese von jenem zusätzlichen, exogenen Arbeitsbereich also nicht ernsthaft im Sinne einer Normenverletzung tangiert werden konnte. Der Umgang mit den konfligierenden Ansprüchen von Politik und Wissenschaft wird auf diese Weise wesentlich erleichtert:

[1] Gegenüber den praktischen Politikern läßt sich mit Hinweis auf die beschreibenden Fallstudien zur agrarpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung im positiven Sinne zeigen, daß man in bezug auf den von ihnen betonten Aspekt der politischen Realisierbarkeit agrarökonomischer Politikempfehlungen nicht untätig geblieben ist. Gleichzeitig kann man sich immer noch gegen das negative Argument einer unzulässigen Einmischung in den Kompetenzbereich der Politiker verwahren, da das Prinzip einer entsprechenden objektbezogenen Abgrenzung durch die Berufung auf das "Desintegrationsmodell" der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik nach wie vor in Anspruch genommen werden kann: Nur dasjenige, was sich diesseits der fiktiven Trennlinie zwischen Zielen und Mitteln befindet (Instrumente), fällt demzufolge in das Zuständigkeitsgebiet der Ökonomen, alles was jenseits dieser Markierung liegt (Institutionen), bleibt ausschließlich dem Politiker vorbehalten. Erfahrungsgemäß schließt dies aber nicht aus, daß Agrarökonomien sich quasi außerhalb der Theorie empfehlend zu Fragen der politischen Machbarkeit äußern, wozu häufig sogenannte "ergänzende Überlegungen" dienen.

[2] Im Verhältnis zu den allgemeinen Wirtschaftswissenschaften entlastet die Loyalität zu einer anerkannten, wenn auch mit schwierigen Anomalien belasteten Theorie die Agrarökonomie von der Aufgabe, die zwischen den beiden o.g. Forschungsgebieten - dem Bereich der Instrumente und demjenigen der Institutionen - im Falle eines Integrationsversuchs virulent werdenden Unvereinbarkeiten in ihrem fachspezifischen Kontext thematisieren zu müssen. Im Ergebnis hätte dies immerhin die Falsifikation von Kernelementen der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik bedeuten können, und die damit aufgeworfene Frage nach ihrer Bewährungsfähigkeit hätte gegenüber den Theoretikern der Ökonomie vertreten werden müssen. Eine angewandte Wissenschaft mit begrenzten Forschungskapazitäten wie die Agrarökonomie, die sich bereits in permanenten Diskussionen mit der agrarpolitischen Praxis befindet, kann nur schwer gleichzeitig

noch eine Auseinandersetzung mit den Bereichen der theorie-schaffenden Ökonomie führen. "To challenge received doctrine is to threaten a great deal of vested human capital" (Bromley, 1987, Kap. 1, S. 2).

Die Zwischen- oder Vermittlerposition zwischen Theorie und Praxis ist für eine angewandte Sozialwissenschaft im Falle politisch orientierter Forschung deshalb so problematisch, weil die genannten forschungsleitenden Instanzen zwei verschiedenen Aspekten kollektiven Handelns Vorrang einräumen:

(a) Praktische Politiker beurteilen ökonomische Politikempfehlungen vorrangig von der Leistungsfähigkeit der Institutionen her, den von ihnen erstrebten politischen Konsens für politische Entscheidungen herbeizuführen. Ihnen geht es um möglichst günstige Voraussetzungen für die Zustimmungsbereitschaft der beteiligten Akteure und Organisationen und damit um die politische Durchsetzbarkeit von Vorschlägen. Ihre Erwartungen an die Wissenschaft sind in erster Linie darauf ausgerichtet, Möglichkeiten zur Herabsetzung der Konsensbildungskosten herauszufinden, was besonders bei notwendigen politischen Innovationen (Reformzwängen) wichtig ist. Die Erkenntnis, daß politische Entscheidungen, die diesem Kriterium gerecht werden, nicht nur unter Aspekten der Ziel-Mittel-Rationalität, sondern auch unter Einbeziehung der beteiligten Interessen von Individuen, Gruppen, Organisationen und anderen gesellschaftlichen Kräften zustandekommen, ist dabei durchaus systematischer Bestandteil des implizit verwendeten Rationalitätsmodells.

(b) Das vorrangige Anliegen, das Ökonomen nach der herkömmlichen Theorie dagegen mit politischen Entscheidungen verbinden, ist die Leistungsfähigkeit der Instrumente, definiert im Sinne ihrer Fähigkeit, bestimmte, wie auch immer vorgegebene Ziele zu erreichen. Die nach Maßgabe eines solchen Ziel-Mittel-Schemas verstandene Sachgerechtigkeit, Effizienz und Schlüssigkeit politischen Handelns sind nach ihrer Auffassung Kriterien, die erst einmal erfüllt sein sollten, bevor die Frage nach der politischen Realisierbarkeit überhaupt gestellt wird. Die weiterführende Überlegung, daß Konzepte politischen Handelns gerade aus ökonomischer Sicht erst dann das Attribut "vernünftig" verdienen, wenn sie nicht nur die Maßnahmenausgestaltung, sondern auch die Konsensbildungsproblematik als das für kollektives Handeln charakteristische Knappheitsphänomen in die Suche nach ressourcensparenden Lösungen einbeziehen, wird innerhalb der verwendeten Rationalitätskonzeption nicht problematisiert. Jegliches Zugeständnis zugunsten der Durchsetzbarkeit politischer Handlungsempfehlungen muß daher, sofern dieses zu Lasten der o.g. Zweckrationalität geht, als eine Abkehr von ökonomisch begründeter Vernunft verstanden werden.

Im Grunde geht es hier demnach um unterschiedliche Konzeptionen von rationalem politischem Handeln, die sich auch mit Hilfe eines anderen, von Homann (1980, S. 232f.) ins Spiel gebrachten Begriffspaares verdeutlichen lassen. Er spricht von zwei konstitutiven Anforderungen, die an jegliches kollektive Handeln zu stellen sind: "Qualität" und "Legitimation". "Für die Frage nach der Legitimation des Handelns ist es unerheblich, ob der einzelne seine Entscheidung aufgrund wissenschaftlicher Analysen trifft oder sie aus dem Kaffeesatz oder aus den Sternen liest: Solange die Rechtsordnung nicht verletzt wird, muß jeder das Recht haben, seine Entscheidungen aus was für Gründen auch immer zu treffen, wenn das sein erklärter Wille ist". Im Gegensatz dazu wird unter dem Aspekt der Qualität nicht mehr dem individuellen Willen, sondern den sachlichen Gründen absolute Priorität einge-

räumt: "Schon individuelles Handeln bemüht sich um sachliche Gründe für die Entscheidung. Kollektives Handeln ist erst recht darauf angewiesen, solche sachlichen Gründe für die Entscheidungen zu suchen bzw. die Entscheidungen aufgrund solcher Gründe zu treffen. ...Die Qualitätsforderung ist so analytisch strikt von der Legitimationsforderung zu unterscheidende und in bestimmtem Sinne als ihr entgegenlaufende Anforderung an kollektives Handeln zu betrachten (10) (im Original kursiv, K.H.)" (S. 233).

Dem Interesse praktischer Politiker entspricht eine Rationalitätskonzeption, in der Qualität und Legitimation gleichermaßen berücksichtigt werden, während das bislang als Modell rationaler Agrarpolitik geltende Ziel-Mittel-Schema lediglich den Aspekt der Qualität repräsentiert. Demnach gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten - sofern man einmal von allen dazwischen liegenden, gemischten Formen absieht -, auf die konkurrierenden Rationalitätserwartungen zu reagieren: mit einer Desintegration oder einer Integration der Aspekte von Qualität und Legitimation, die in einer politischen Fragestellung auftreten. Diese beiden Reaktionsmuster haben ihren Niederschlag gefunden in zwei entsprechenden, heute bereits mehr oder weniger nebeneinander existierenden und gleichermaßen etablierten Theoriekomplexen für wirtschaftspolitisches Handeln: in der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik und in der Neuen Politischen Ökonomie.

## 2.2 Methodologische Normierung des Desintegrationsmodells

Um die Hypothese überprüfen zu können, die agrarökonomische Politikforschung habe sich bislang in erster Linie am o.g. Desintegrationsmodell der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik orientiert, benötigen wir ein Klassifikationsmuster, das sich dazu eignet, die vorgefundenen Verwendungsarten des Ziel-Mittel-Schemas zu ordnen. Wir haben uns dafür einer Typologie bedient, der als Systematisierungskriterium die Frage nach der Gewinnung von Sollensaussagen für Analysen kollektiven Handelns zugrundeliegt (vgl. Homann, 1980, S. 20f.):

[1] Naturalismus: Sollenssätze werden aus Seinsaussagen abgeleitet, Sein und Sollen auf diese Weise konfundiert. Da das Sein als wissenschaftlich erkennbar gilt, ermöglicht eine solche Ableitung der Wissenschaft einen indirekten Zugang zur Begründung von Sollensätzen. Das dem Sollen zugrundeliegte Sein kann beispielsweise eine Aussage über die "Ordnung des Kosmos" über die "Gesetzmäßigkeit des Geschichtsablaufs" oder über die "Natur des Menschen" sein.

[2] Dogmatismus: Sein und Sollen werden logisch streng getrennt, ihre Konfundierung dadurch aufgegeben. Sollenssätze können nicht aus Seinsaussagen abgeleitet werden. Die Wissenschaft erhebt aber den Anspruch, Sollenssätze durch eine besondere Art von Erkenntnis, z.B. durch Intuition, gewinnen zu können, ohne einen Legitimationszusammenhang mit dem Wollen der betroffenen Menschen aufzuzeigen, wie es dem Demokratiedanken entsprechen würde.

[3] Dezisionismus: Sein und Sollen werden logisch streng getrennt. Die wissenschaftliche Begründung von Sollensätzen gilt jedoch als unmöglich. Trotzdem glaubt die Wissenschaft, wie das Beispiel der "normative economics" (conditional normativism) zeigt, nicht auf die Wahl von Zielen verzichten zu können. Daher werden diejenigen Werte, aus denen Ziele ab-

geleitet werden, als Wertsetzungen betrachtet, die auf persönlichen Entscheidungen des Wissenschaftlers beruhen. Sie werden in der wissenschaftlichen Analyse wie Axiome behandelt.

[4] Instrumentalismus: Sein und Sollen werden logisch streng getrennt. Die wissenschaftliche Begründung von Sollensätzen gilt als unmöglich. Darüber hinaus werden aber auch die Erörterung und Wahl von Zielen ausgeklammert, besonders irgendwelche Entscheidungen über Werte. Aufgabe der Wissenschaft ist allein die Erörterung der Mittel unter der Voraussetzung gegebener Ziele. Werte gelten als "wissenschaftlich tabu". Um die logische Trennung von Sein und Sollen zu gewährleisten, wird eine Arbeitsteilung zwischen Wissenschaftlern und Politikern postuliert.

[5] Interdependenzkonzepte: Dieser Typ bezeichnet keine systematische Konzeption, sondern es handelt sich gewissermaßen um einen Sammelbegriff für die "restlichen" Auffassungen. Sie sind - und das ist ihnen gemeinsam - quasi "negativ" definiert durch ihre Kritik an den vorangegangenen Typen. Allein die logische Trennung von Sein und Sollen ist meist unbestritten, die übrigen Standpunkte, besonders die des Instrumentalismus, werden in Frage gestellt. Hauptkritikpunkt ist die Tabuisierung der Ziele und die darauf aufbauende instrumentalistische Position der Arbeitsteilung zwischen Wirtschaft und Politik. Ihr wird das Argument entgegengehalten, Ziele und Mittel ständen in einem interdependenten Verhältnis, das für die Zuordnung zu diesem Typ maßgeblich ist. Diese Argumentation mündet in die Forderung, nicht nur die Mittel, sondern auch die Ziele der wissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen (11).

Wendet man eine solche Typologie auf die Verwendung des Ziel-Mittel-Schemas in der agrarökonomischen Politikforschung an, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß man hier von einem ausgeprägten "Instrumentalismus mit erheblichen dezisionistischen Ergänzungen" sprechen kann (12). Die Frage, ob Wissenschaftler sich auf die Übernahme politisch vorgegebener Ziele beschränken ("reiner Instrumentalismus") oder auch Ziel-Mittel-Analysen auf der Grundlage selbst eingeführter, persönlicher Wertentscheidungen machen sollen ("ergänzender Dezisionismus"), bildet dabei einen immer wieder thematisierten Streitpunkt. Dies hat mehr oder weniger zu der Bildung von zwei entsprechenden Gruppen geführt, deren Standpunkte sich jedoch beide im Sinne des Desintegrationsmodells auswirken. Denn dessen Konservierung ist nur solange möglich, wie es durch die Akzeptanz entsprechender methodologischer Normen oder auch nur durch die Art ihrer Deutung gestützt wird.

Mit anderen Worten: Wir gehen von der Vorstellung aus, daß zwischen dem beobachteten Theoriedefizit und der methodologischen Normierung der folgende Zusammenhang besteht: Eine Wissenschaftsdisziplin macht immer nur diejenigen Aspekte der sozialen Wirklichkeit zu Gegenständen ihrer Theorie, deren Einbeziehung ihr erstens zulässig und zweitens notwendig erscheint. Was als zulässig und notwendig gelten kann, ergibt sich aus der durch Konsens oder Konvention zustande gekommenen Wertbasis einer Wissenschaft, die Ausdruck der Ziele ist, nach denen sie selbst strebt (vgl. z.B. Kromka, 1984, S. 164). In den Sozialwissenschaften nehmen die Normen der "Objektivität" und "Rationalität" dabei eine zentrale Stellung ein. Dementsprechend gilt eine Fragestellung nur dann als zulässig, wenn sie sich als Gegenstand objektiver Forschung eignet, und um auch als notwendig zu gelten, muß sie sich mit der Anforderung vereinbaren lassen, rationales Handeln vorzudenken.

Allerdings verfügt niemand über endgültiges Wissen darüber, was die Begriffe "Objektivität" und "Rationalität" letzten Endes beinhalten. Die sich an einer solchen Wertbasis orientierenden Wissenschaftler können sich folglich immer nur vorläufige Theorien davon bilden, die sie als stets korrekturbedürftige Leitvorstellungen anerkennen. Dies bedeutet dann aber, daß sowohl der jeweils erreichte Stand als auch die verbliebenen Defizite der Theorie einer Disziplin als eine Funktion der von ihr vertretenen Objektivitätsvorstellung und Rationalitätskonzeption aufzufassen sind. Oder allgemeiner gesprochen: vor allem das Wissenschaftsverständnis und das Politikverständnis entscheiden über die Frage nach der Legitimität von Theoriebildung im Sinne einer Weiterentwicklung der Forschungskompetenz. Hier sind die beiden Hauptgründe dafür zu suchen, daß - um auf die oben eingeführten Begriffe zurückzugreifen - neben dem Aspekt der Qualität nicht auch demjenigen der Legitimation politischen Handelns in den theoretischen Grundlagen der agrarökonomischen Politikforschung ein Platz eingeräumt werden konnte:

[1] Der vermeintliche Gegensatz zwischen "Objektivität" und "Politik": Wissenschaft konstituiert sich in erster Linie durch objektives Durchdenken gesellschaftlich relevanter Fragen, in der Politik manifestiert sich dagegen das Wollen verschiedener Individuen und Gruppen in gesellschaftlichen Werten und Zielen, die nur subjektiv geprägt sein können. Der hier zum Ausdruck kommende wechselseitige Ausschluß von Wissenschaft und Werten ist das Resultat einer dahin führenden Interpretation des Postulats der Werturteilsfreiheit, die von dem Grundsatz Max Webers ausgeht, daß Aussagen über Werte und Ziele mangels intersubjektiver Nachvollziehbarkeit nicht wissenschaftlich begründet, sondern nur aus persönlichen Entscheidungen des einzelnen abgeleitet werden können. Da sie folglich nur das Ergebnis persönlicher Werturteile sein können, sind sie einer der Objektivität verpflichteten Erörterung durch die Wissenschaft nicht zugänglich. Infolgedessen sind wissenschaftliche Aussagen nur im Bereich der Situations- und Instrumentenanalyse, nicht jedoch auf dem Gebiet politischer Ziele und Werte möglich. Aus der logischen Fortführung dieser Überlegung ergibt sich die gewählte Arbeitsteilung: Der zuletztgenannte Objektbereich bleibt dem Politiker allein vorbehalten, im zuerstgenannten erhebt der Wissenschaftler offenbar den Anspruch höherer Kompetenz. Dieser Widerspruch zwischen wissenschaftlicher Objektivität und Werten in der Politik kann jedoch nur deshalb auftreten, weil verschiedene Wertebenen konfundiert werden und nicht zwischen Legitimation und Analyse von Werten und Zielen unterschieden wird. Hierauf werden wir anschließend noch genauer eingehen.

[2] Der vermeintliche Gegensatz zwischen "Rationalität" und "Demokratie": Wissenschaft - und dieser Anspruch wird besonders von der Ökonomie erhoben - konstituiert sich ferner durch das Vordenken rationaler Entscheidungen, während Demokratie das Recht aller Individuen und Gruppen zur Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen ohne Rücksicht auf den Rationalitätsgehalt ihrer Einflußnahme bedeutet. Der Rationalität wissenschaftlicher Empfehlungen, von der Ökonomie herkömmlicherweise definiert als möglichst effizienter Instrumenteneinsatz im Dienste gemeinwohl-orientierter Ziele, steht demnach das durch den Demokratiedanken legitimierte Streben individueller und kollektiver Akteure nach Verwirklichung ihrer eigenen Zielsetzungen entgegen. Infolgedessen gelten demokratische Koordinationsmechanismen als der Ökonomie mangels Rationalität dieses Forschungsobjekts nicht zugänglich, so daß auch aus diesem Grunde die o.g. Arbeitsteilung zwischen Politikern und Wissenschaftlern zu institutionalisieren ist. Rationalität und Demokratie können hier al-

lerdings nur deshalb als Widerspruch auftreten, weil das verwendete Modell von Rationalität wirtschaftspolitischen Handelns nur den Aspekt der Qualität politischen Handelns berücksichtigt. Da der Aspekt der Legitimation nicht ebenfalls als systematischer Bestandteil rationalen politischen Handelns einbezogen wird, können manche durch diejenigen Institutionen geleiteten Entscheidungsprozesse und -ergebnisse, die sich in einer Demokratie für die Herstellung von Legitimation herausgebildet haben, im Lichte jener Rationalitätskonzeption nur als rationalitätsfeindliche Störfaktoren wahrgenommen werden.

Als Resumé ist daher festzuhalten: Solange das Wissenschafts- und Politikverständnis einer angewandten Wirtschaftswissenschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik so normiert wird, daß sie erstens die (inhaltliche, nicht nur formale) Analyse politischer Werte und Ziele als unvereinbar mit wissenschaftlicher Objektivität und zweitens pluralistische Demokratie als Gegensatz zu ökonomischer Rationalität aufzufassen muß, kann andererseits nicht von ihr erwartet werden, daß sie ausgerechnet die auf diese Weise, nämlich mit wissenschaftstheoretischer Autorität, für die wissenschaftliche Forschung disqualifizierten Bereiche zu Gegenständen ihrer eigenen Forschung macht. Da beide Interpretationsmuster darauf hinauslaufen, die Einbeziehung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse für wissenschaftlich nicht legitim zu erklären, sind sie einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Wir wollen uns dabei hier nicht mit der - bereits an anderer Stelle erörterten (vgl. Hagedorn, 1985, S. 16f.) - Rationalitätskonzeption auseinandersetzen, sondern mit der Deutung der Objektivitätsforderung.

### 2.3 Die Argumentation mit der Werturteilsproblematik

In der von Schmitt und Timmermann (1971) veröffentlichten Arbeit über die Rolle der wissenschaftlichen Agrarpolitik in der agrarpolitischen Willensbildung ist die Werturteilsproblematik eingehend erörtert worden. Es ist daher bemerkenswert, daß die herkömmliche argumentative Verwendung des Postulats der Werturteilsfreiheit in der agrarökonomischen Diskussion nach wie vor anzutreffen ist (13), um auf diese Weise die erwähnte Regel einer mehr oder weniger strikten Arbeitsteilung zwischen Ökonomen und Politikern zu begründen. Die Argumentation setzt sich dabei gewöhnlich aus folgenden Gedankenschritten zusammen, wobei der Grundsatz der Werturteilsfreiheit als Antecedens-Bedingung und die Nicht-Zugänglichkeit von Werten und Zielen für die Agrarpolitikforschung als Konklusion auftreten:

(a) Unter meistens nur impliziter Berufung auf die Autorität des Weberschen Postulats der Werturteilsfreiheit wird ein Konsens darüber vorausgesetzt, daß Entscheidungen über Werte und Ziele sich wegen des dabei auftretenden Problems des unendlichen Regresses nicht wissenschaftlich begründen lassen.

(b) Werte und Ziele können daher nur durch persönliche Entscheidungen festgelegt werden, politische Werte und Ziele durch persönliche Entscheidungen der zuständigen Politiker (im Falle des Dezisionismus auch durch Annahmen des Wissenschaftlers), eignen sich aber mangels intersubjektiver Nachvollziehbarkeit nicht als Gegenstand objektiver Forschung.

(c) Das Zustandekommen von Zielen und Werten ist daher

keiner wissenschaftlichen Erörterung durch die (Agrar)ökonomie zugänglich, letztere müßte sich demnach streng genommen auf die deskriptive Erfassung (Suche von Zielerklärungen) und formallogische Analyse (Prüfung von Zielbeziehungen) vorgegebener Ziele beschränken.

Doch genau an diesem Punkt scheiden sich die Geister der Vertreter des "reinen Instrumentalismus" einerseits und des "ergänzenden Dezisionismus" andererseits, obwohl beiden das Postulat der Werturteilsfreiheit als Begründung für ihren Standpunkt dient. Die Verfechter eines "reinen Instrumentalismus" halten zwar das Einfließen persönlicher Werte des Wissenschaftlers in dessen Arbeit weder für vermeidbar noch für unzulässig, heben allerdings hervor, daß eine Offenlegung solcher "Wertbeimischungen" angestrebt werden sollte. Ihr Hauptargument ist jedoch, daß bei einer Orientierung von Ziel-Mittel-Analysen an Zielsetzungen, die vom Wissenschaftler selbst eingeführt und nicht von der Politik vorgegeben sind, ungeklärt bleibe, ob und inwieweit solche persönlichen Werturteile tatsächlich mit dem Wollen der Entscheidungsrechtigten (Bürger) und der Entscheidungsbeauftragten (Politiker) im Einklang stehen. Die Frage nach der praktischen Relevanz solcher Art Politikberatung lasse sich folglich nicht beantworten, die erarbeiteten Politikempfehlungen könnten u.U. an den Entscheidungsbedürfnissen der politischen Praxis völlig vorbeigehen.

Die Vertreter eines "ergänzenden Dezisionismus" halten der strengen Befolgung des Konzepts politisch vorgegebener Ziele den sogenannten "Technokraten-Vorwurf" entgegen: Eine ausschließliche Orientierung an den bestehenden (Ziel-) Vorstellungen der Bürger oder Politiker lasse nicht genügend Raum für die kreative Suche des Wissenschaftlers nach alternativen Handlungsmöglichkeiten, welche - nachdem sie den Praktikern dargelegt worden seien -, im Nachhinein durchaus Zustimmung finden und zur Lösung ihrer Probleme beitragen könnten. Die dabei keineswegs bestrittene Tatsache, daß der Wissenschaftler dabei zunächst von eigenen oder selbst definierten Wertvorstellungen ausgehe, sei dabei unproblematisch, da diese offengelegt würden, daher von den Bürgern oder Politikern geprüft und dann verworfen oder übernommen werden könnten.

Die Kritik an beiden Argumentationsrichtungen (14) hat zunächst an der Tatsache anzusetzen, daß offensichtlich eine Tabuisierung gegenüber jeglicher Art von Werthaltungen und -entscheidungen postuliert wird, mit denen Wissenschaftler in Berührung kommen könnten. Daß eine solche rigoros-restriktive Einstellung gegenüber allem, was mit Normen und Werten zu tun hat, zu einem unnötigen Verzicht auf Erkenntnismöglichkeiten führt, wird deutlich, wenn man sich die in der Wissenschaftstheorie übliche Unterscheidung zwischen verschiedenen Wertebenen vergegenwärtigt, die beispielsweise Kromka (1984, S. 163f.) wie folgt wiedergibt: "Unterscheidet man ... zwischen der Ebene der Objekte, auf die sich die (fach)wissenschaftlichen Aussagen beziehen, der Stufe der Objektsprache, also der wissenschaftlichen Aussagen über die Objekte, und der Ebene der Metasprache, also etwa der methodologischen Sätze, dann können hinsichtlich dieser Einteilung drei Fragenkomplexe voneinander abgegrenzt werden, deren Analyse eine befriedigende Lösung der methodologischen Wertproblematik verspricht (vgl. Albert, 1967, S. 188ff.):

[1] Das Problem der Wertungen im Objektbereich der Sozialwissenschaften: die Frage, inwieweit diese Wissenschaften Wertungen zum Gegenstand ihrer Aussagen machen müssen;

[2] das eigentliche Werturteilsproblem: die Frage, inwieweit sozialwissenschaftliche Aussagen selbst den Charakter von Werturteilen haben müssen; und

[3] das Problem der Wertbasis der Sozialwissenschaften: die Frage, inwieweit sozialwissenschaftlichen Aussagen Wertungen irgendwelcher Art zugrunde liegen müssen".

Die Sozialwissenschaften sind demnach durchaus in der Lage, über Ziele und Werte in ihrem Objektbereich etwas auszusagen und zugleich metasprachliche Wertentscheidungen als Grundlage ihrer Forschungspraxis zu treffen, ohne überhaupt mit der Notwendigkeit normativer Aussagen in ihrer Objektsprache konfrontiert zu werden (siehe auch Albert, 1977, S. 75f.). Die Werturteilsproblematik stellt sich insoweit also gar nicht (15). Wer sich für das Prinzip der kritischen Prüfung entscheidet, kann in dem Weberschen Postulat der Werturteilsfreiheit kein Hindernis für die Aufnahme von Zielen und Werten in die Wissenschaft erblicken. "Wenn es darauf ankommt, ethische Aussagen und Systeme nicht als Dogmen, sondern als Hypothesen zu behandeln, dann muß es grundsätzlich zulässig sein, Alternativen in Erwägung zu ziehen und neue Perspektiven zu entwickeln, aus denen sich andere Lösungen ethischer Probleme ergeben als die bisher üblichen" (Albert, 1977, S. 90).

Um zur Klärung dieser Sachverhalte beizutragen, empfiehlt es sich, zwischen der Analyse und der Legitimation von Werten und Zielen zu unterscheiden (vgl. Hagedorn, 1985, S. 24f.). Die traditionelle Wertwissenschaft, gegen deren Gemeinwohldefinition Max Weber seine Forderung nach Werturteilsfreiheit einrichtete, hat beides miteinander vermenget. Sie war einem absoluten und demzufolge wirklichkeitsfremden Objektivitätsanspruch verpflichtet und suchte deshalb nach einer Objektivität von Werten, die endgültig und dauerhaft sein sollte. Nicht nur die Analyse, sondern auch die Legitimation von Werten sollte durch die Wissenschaft erfolgen und nicht durch das Wollen der einzelnen Bürger, da sie dann von der Vielfalt und dem Wandel individueller Anschauungen und Interessen abhängig gewesen wären. Im Gegenteil: die unterstellte Objektivität der Wissenschaft sollte der mißtrauten Subjektivität der einzelnen als Kontrollinstanz übergeordnet sein. Die Wissenschaft sollte sich dank vollkommener Objektivität gerade für die "Kritik und Korrektur subjektiver Ideen und Interessen" eignen (Homann, 1980, S. 256f.).

Das Prinzip der Werturteilsfreiheit und seine verbreitete Interpretation durch die Ökonomie weichen daher wesentlich voneinander ab: Max Weber wandte sich gegen den anmaßenden Anspruch der alten Wertwissenschaft, ein wissenschaftliches Fundament für die Legitimation von Werten und Zielen bieten zu können. Die herkömmliche Theorie der Wirtschaftspolitik hat allerdings auch aus dieser berechtigten Kritik die zu wenig differenzierende Schlußfolgerung gezogen, Werte und Ziele seien generell auszuklammern und damit auch ihre inhaltliche Analyse auszuschließen. Aber gerade ein solches "Verbot" gibt das Postulat der Werturteilsfreiheit nicht her (16).

Einen weiteren Argumentationspunkt, der die inhaltliche Analyse von Werten unmöglich erscheinen läßt, bildet die häufig anzutreffende Gleichsetzung "politischer Ziele" mit den "Zielen der Politiker". Auf letztere wird dann der Satz angewendet, daß sie als persönliche Werturteile der Politiker zu gelten haben, die sich nicht weiter erforschen lassen, also insoweit der Wissenschaft unzugänglich sind, allenfalls durch Werturteile der Wissenschaftler ersetzt werden können. Es bedarf jedoch kaum einer besonderen Erläuterung, daß die

Triebkräfte für ein bestimmtes Verhalten von Politikern nicht nur in ihren persönlichen Überzeugungen liegen, sondern hierfür auch ganz andere Motive eine Rolle spielen: Sie wollen von ihren Parteien als Kandidaten aufgestellt werden, von ihren Wählern wiedergewählt werden, streben nach einem guten Verhältnis zu den Interessengruppen, damit diese entsprechende Wahlempfehlungen an ihre Mitglieder geben, und bemühen sich beispielsweise auch um harmonische Beziehungen zur Staatsbürokratie, um von ihr notwendige Informationen zu erhalten. Dies alles sind Verhaltensweisen, die nicht die persönliche Überzeugung des Politikers widerspiegeln, beispielsweise bestimmte politische Ideale, sondern sein Interesse daran, ein politisches Amt zu erlangen oder im Amt zu bleiben. Die Tatsache, daß altruistische Motive für Politiker eine ebenso große Rolle spielen können wie Eigeninteressen, braucht dadurch gar nicht in Frage gestellt zu werden. Auch wenn ein Politiker gerne seine altruistischen Zielsetzungen verwirklichen möchte, so wird er dies nur bis zu einem gewissen Grade tun, wenn er sonst sein Mandat verlieren würde.

Hiermit ist die These wiederlegt, daß die Ziele in der Agrarpolitik ausschließlich Ausdruck der persönlichen Überzeugungen der Agrarpolitiker seien. Folglich läßt sich auch aus diesem Blickwinkel mit der Forderung nach Werturteilsfreiheit nicht mehr die Auffassung begründen, agrarpolitische Ziele seien keiner inhaltlichen Analyse zugänglich. Es lassen sich durchaus diejenigen Regelmechanismen und Abstimmungsprozesse analysieren, die dazu führen, daß Politiker mit bestimmten Zielsetzungen zum Zuge kommen und andere nicht, und daß sie bestimmte Ziele vertreten und andere wiederum nicht. Die generelle Konfundierung politischer Ziele mit persönlichen Werturteilen muß daher als unzulässig betrachtet werden.

Diese Überlegungen mögen genügen, um zu zeigen, daß die von den Vertretern des "reinen Instrumentalismus" intendierte Ausklammerung politischer Ziele und Werte aus der agrarökonomischen Politikforschung durch den Hinweis auf "persönliche Werturteile" einer genaueren Überprüfung nicht standhält. Wir wollen uns nun fragen, ob die von den Vertretern des "ergänzenden Dezisionismus" vertretene Auffassung, politische Ziele und Werte dürften in den Kompetenzbereich des Wissenschaftlers einbezogen werden, wenn diese als persönliche Werturteile kenntlich gemacht würden, eine fruchtbare Alternative darstellt. Zwei in den Lehrbüchern der National- und Agrarökonomie gebotene Varianten sind hierbei zu unterscheiden: die Einführung von persönlichen Werturteilen als Bekenntnisse des Wissenschaftlers oder ihre hypothetische Einführung, präziser: als Hypothesen unter ausdrücklicher Ausklammerung einer Hypothesenprüfung.

Sowohl die bekenntnishafte als auch die hypotheseartige Offenlegung von Werturteilen des Wissenschaftlers soll, indem sie deren Unterscheidung von den Tatsachenaussagen ermöglicht, der Wahrung der Objektivität der Wissenschaft dienen. Genau diese Funktion können beide Methoden jedoch in bezug auf gesellschaftliche Ziele und Werte nicht erfüllen, wenn man einen konsequenten Fallibilismus als Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Wissenschaftsprozess ansieht. Ob ein Wissenschaftler diejenige Zielsetzung, die er seiner politischen Ziel-Mittel-Analyse voranstellt, als eigenes Werturteil offenlegt oder nicht, ist dann letzten Endes unerheblich. Denn woher er die Idee oder Hypothese genommen hat, eine bestimmte Wertvorstellung könne als Ziel kollektiven Handelns faktisch gegeben oder im Sinne seiner demokratischen Legitimation durch den Bürgerwillen geeignet sein, mag erkenntnispsychologisch von Interesse sein, ist jedoch für die Suche nach Werten und Zielen, die das Wollen

der Bürger repräsentieren, mehr oder weniger belanglos. Entscheidend ist dafür, daß die von ihm, wenn auch nur implizit, aufgestellte Hypothese über dieses Wollen der kritischen Prüfung anhand der sozialen Wirklichkeit standhält. Es muß also nicht widerlegbar und daher vorläufig zu akzeptieren sein, daß solche Ziele einen politischen Konsens widerspiegeln, der sich unter dem regelnden Einfluß demokratischer Institutionen und als Resultat der dadurch gesteuerten politischen Entscheidungsprozesse ergibt oder zumindest ergeben würde, wenn diese im Sinne des Demokratiegedankens verbessert würden.

Demzufolge werden bei der Forderung nach Offenlegung persönlicher Werturteile zwei Dinge verwechselt, nämlich die Objektivität des Wissenschaftlers und die Objektivität der Wissenschaft. "Es ist gänzlich verfehlt anzunehmen, daß die Objektivität der Wissenschaft von der Objektivität des Wissenschaftlers abhängt. ... Was man als wissenschaftliche Objektivität bezeichnen kann, liegt einzig und allein in der kritischen Tradition; in jener Tradition, die es trotz aller Widerstände so oft ermöglicht, ein herrschendes Dogma zu kritisieren. Anders ausgedrückt, die Objektivität der Wissenschaft ist nicht eine individuelle Angelegenheit der verschiedenen Wissenschaftler, sondern eine soziale Angelegenheit ihrer gegenseitigen Kritik, der freundlich-feindlichen Arbeitsteilung der Wissenschaftler, ihres Zusammenarbeitens und auch ihres Gegeneinanderarbeitens. Sie hängt daher zum Teil von einer ganzen Reihe von gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen ab, die diese Kritik ermöglichen" (Popper, 1962, S. 240). Obwohl diese Klarstellung sehr einleuchtend wirkt, sollte man wohl ergänzend hinzufügen, daß die vermittelte Plausibilität durch eine "Vollkommenheitsannahme" mitbedingt ist. Es wird vorausgesetzt, daß der zu Kritik und Kooperation führende Wettbewerb zwischen Wissenschaftlern so perfekt funktioniert, daß jeder Mangel an Objektivität in ihren wissenschaftlichen Arbeiten, sei er nun durch persönliche Werturteile oder durch andere Einflüsse, z.B. Partikularinteressen bedingt, unverzüglich aufgedeckt wird.

Es handelt sich demnach um nichts anderes als eine Übertragung der Annahme des vollkommenen Marktes auf den Wissenschaftsbetrieb, deren Realitätsferne gerade Ökonomen vertraut ist. Es erscheint daher wenig ratsam, auf eine der Objektivität des Wissenschaftlers verpflichteten Ethik von vornherein zu verzichten, auch wenn diese die Objektivität der Wissenschaft erst im Zusammenspiel mit der kritischen Tradition eines konsequenten Fallibilismus zu fördern vermag. Dieser Effekt kann allerdings nicht erreicht werden, wenn das Verlangen nach Trennung zwischen Werturteil und Wissenschaft so gedeutet wird, daß ein solches Zusammenwirken unterbunden wird. Gerade dies ist das Ergebnis eines - vielleicht gar nicht bewußt nachvollzogenen - Umkehrschlusses, der wie folgt erklärt werden kann: Wer seine Aussage als werturteilsfrei deklariert, muß sie der Kritik durch andere aussetzen, damit die behauptete Objektivität überprüft werden kann. Wird jedoch eine Aussage von vornherein als Werturteil gekennzeichnet, der Anspruch, objektiv zu sein, also gar nicht gestellt, erübrigen sich scheinbar Kritik und Kontrolle. Sie erscheint gar nicht nötig, aber auch gar nicht möglich, da persönliche Werturteile angeblich gar nicht Gegenstand einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung sein können.

Ebenso wenig wie die Objektivität der Wissenschaft automatisch der Objektivität des Wissenschaftlers gleichgesetzt werden darf, schließt die Subjektivität des Wissenschaftlers die Erreichung von Objektivität in der Wissenschaft aus. Weder im ersten noch im zweiten Fall erübrigt sich demnach das Verfahren der kritischen Prüfung, auch wenn es offenbar

zu den akzeptierten Gepflogenheiten gehört, es durch die Berufung auf ein persönliches Werturteil überflüssig erscheinen zu lassen. Diese Argumentation wirkt demnach wie eine Immunisierungsstrategie, die den Kritikern von vornherein den Wind aus den Segeln nimmt. Ob dies von den einzelnen Wissenschaftlern, die sich der dezisionistischen Methode zur Beschaffung von Zielvorgaben bedienen, auch beabsichtigt ist, soll und braucht hier gar nicht zur Diskussion zu stehen. Wichtig ist nur die Frage, ob es für die Fruchtbarkeit der agrarökonomischen Politikforschung nutzbringend ist, Werturteile nicht nur hinsichtlich ihrer individuellen Begründbarkeit, sondern auch in bezug auf ihre Übertragbarkeit auf kollektive Wertentscheidungen und damit ihre tatsächliche Eignung als politische Ziele der wissenschaftlichen Erörterung zu entziehen. In dem zuletzt genannten Sinne ist es nicht nur legitim, sondern auch unentbehrlich, persönliche Werturteile wissenschaftlich zu hinterfragen.

Es bedarf nun kaum einer zusätzlichen Erläuterung, daß die sogenannte "hypothetische" Einführung von Werturteilen zur Gewinnung von Zielvorgaben analog zu beurteilen ist wie die bekennnishaft: Eine Formulierung von politischen Zielen und Werten als Hypothesen ergibt nur einen Sinn, wenn die empirische Überprüfung dieser Hypothesen anhand tatsächlicher Entscheidungen nicht nur grundsätzlich möglich, sondern nach dem Wissenschaftsverständnis der betreffenden Disziplin auch vorgesehen ist, ferner in absehbarer Zeit tatsächlich erfolgt und schließlich auch zu entsprechenden Rückmeldungen und Lernprozessen führt. Wenn Annahmen über politische Ziele und Werte jedoch nur mit dem Etikett "hypothetisch" versehen werden, ihre konkrete Behandlung als Hypothesen und damit die Frage nach ihrer Bewährungsfähigkeit dagegen qua Konvention ausdrücklich nicht als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gilt, bleibt auch in diesem Fall das Problem der Relevanz im Sinne realer kollektiver Entscheidungen zur Werte- und Institutionenwahl ungelöst.

### **3 Ansatzpunkte für die Einbeziehung agrarpolitischer Institutionen und Entscheidungsprozesse in die agrarökonomische Politikforschung**

Am Beispiel der argumentativen Verwendung des Postulats der Werturteilsfreiheit konnte gezeigt werden, daß diejenigen methodologischen Normen, die für die herkömmliche Begrenzung der Theorie der Agrarpolitik in Anspruch genommen wurden, letzten Endes hierfür gar nicht geeignet sind. Lediglich die Art ihrer Interpretation hat der Einbeziehung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse in die agrarökonomische Politikforschung entgegengestanden. Daher sollen zum Abschluß noch einige Ansatzpunkte zur Erweiterung der Theorie aufgezeigt werden, wobei es zum einen um bestimmte Implikationen des Integrationskonzepts, zum anderen um das Problem institutioneller Innovationen geht.

#### **3.1 Implikationen des Integrationskonzepts**

Der forschungsleitende Grundgedanke der Neuen Politischen Ökonomie, der auf eine Integration von Ökonomie und Politik hinausläuft (vgl. Frey, 1981, S. 6), entspringt der Erkenntnis, daß rein instrumentalistisch konzipierte Politikanalysen, die von vorgegebenen Zielen ausgehen, uns nur eine zu unvollständige Vorstellung vom Ressourcenverbrauch kollektiven Handelns vermitteln können. Sie lassen sowohl die

Kosten als auch die Defizite einer demokratischen Legitimation von Politik außer Acht, weil ein zu einem einheitlichen Gemeinwohl aggregierter Wille der gesamten Gesellschaft quasi als kostenlos gegeben vorausgesetzt wird, ein Ressourceneinsatz folglich nur für die Erreichung von Qualität politischer Entscheidungen erforderlich erscheint. Kollektives Handeln wird daher als Knappheitsphänomen nur partiell erfaßt, so daß gerade der Ökonomie, deren Hauptanliegen die sparsame Verwendung knapper Ressourcen ist, ihr Rationalitätskalkül nur bedingt möglich ist.

Einen Ausweg aus dieser Situation bietet die liberale Demokratiekonzeption der neueren Vertragstheorie an, die die Fiktion des einheitlichen Gemeinwohls durch einen normativen Individualismus ersetzt (vgl. Buchanan, 1984, S. 8ff.): Jeder einzelne Bürger hat das gleiche Recht darauf, daß sein Wollen bei kollektiven Entscheidungen berücksichtigt wird. Letztere sind nur gültig, wenn er ihnen zugestimmt hat, so daß er auch gegenüber Mehrheitsentscheidungen ein "individuelles Vetorecht" besitzt. Verwendet man diese Idealvorstellung als Maßstab rationaler Politik, so verursacht eine einseitig am Qualitätsaspekt orientierte Politik sehr hohe Kosten. Gemeint sind die Kosten des Überstimmtwerdens, denn wenn in einer Demokratie die Präferenzen aller einzelnen grundsätzlich gleichberechtigt sind, dann ist die Vernachlässigung legitimer individueller Interessen eine Kostenkomponente. Eine solche Politikalternative sollte daher nicht als eine effiziente Lösung angesehen werden. Aber auch eine einseitig am Legitimationsaspekt orientierte Politik ist keine effiziente Alternative. Wenn alle kollektiven Entscheidungen nach der Einstimmigkeitsregel gefällt werden, fallen ebenfalls extrem hohe Kosten an. Hierbei handelt es sich um die Kosten des Vetorechts, die sich aus Konsensfindungskosten und suboptimalen Entscheidungsergebnissen ergeben. "Diese Kosten müßten aber genau von denen getragen werden, deren Interessen durch das individuelle Vetorecht geschützt werden sollten. Daher kann es als grundsätzlich im Sinne aller einzelnen liegend betrachtet werden, wenn von der praktischen Anwendung der Einstimmigkeitsregel abgegangen wird" (Homann, 1982, S. 19).

Wie können jedoch solche, an den Interessen aller Individuen orientierten Institutionen zustandekommen und vor allem weiterentwickelt werden, wenn Politiker die Nutzen und Kosten ihres Handelns nicht mehr nach dem Gemeinwohl, sondern nach ihren spezifischen Interessen bewerten? Nach der Endogenisierung des Staates, der Regierung und auch der wissenschaftlichen Berater in ein politisch-ökonomisches Gesamtmodell ergibt sich hier zunächst ein unüberwindbar erscheinendes Dilemma: Es gibt außerhalb des geschlossenen politisch-ökonomischen Systems niemand mehr, der ein normatives Rationalitätspostulat vertritt und durchzusetzen versucht, das den partiellen Rationalitätsvorstellungen der endogenisierten politischen Akteure übergeordnet wäre (Frey und Kirchgäßner, 1978). Die traditionellen Subjekte rationaler Politik, denen in der herkömmlichen Theorie die Rolle der normativen Beeinflussung politischer Entscheidungen zukam, sind gewissermaßen verlorengegangen.

Allerdings beruht dieses Dilemma auf der implizit getroffenen Annahme, es bedürfe zur Verwirklichung von rationaler Politik eines bestimmten Entscheidungsträgers, der durch sein eigenes Interesse an rationaler Politik hierzu unmittelbar motiviert sei. Aber "eine der wichtigsten soziologischen Entdeckungen ist die, daß die soziale Bedeutung einer Tätigkeit nicht unbedingt das wichtigste oder auch nur eines der Motive für ihre Ausübung darstellt und daher auch für ihre Erklärung herangezogen werden muß" (Albert, 1978, S. 54).

Die Kunst der Institutionenwahl für kollektives Handeln liegt folglich darin, die eigennützigen Interessen der politischen Akteure in solche gesellschaftlichen Handlungsbedingungen einzubetten, daß sie sich - so weit wie möglich - zugleich zugunsten gemeinnütziger Interessen auswirken. Das normative Problem der Rationalität von Politik kann demnach nur durch ein Regel- und Institutionensystem bewältigt werden, innerhalb dessen Politiker, Interessenvertreter, Bürokraten, Wissenschaftler u.a. gemäß ihren Eigeninteressen tätig sein können.

Da der Demokratiegedanke eine dem Willen der Bürger übergeordnete verfassungsgebende Autorität nicht zuläßt, sind nun aber alle Änderungen am Regel- und Institutionensystem durch konkrete kollektive Entscheidungen hervorzubringen. Einstimmigkeit, die auf der "Ebene der theoretischen Rekonstruktion" des vertragstheoretischen Legitimationskonzepts postuliert wird, ist auf der "Ebene der Empirie" angesichts vielfältiger Partikularinteressen der beteiligten Individuen und Gruppen nicht mehr zu erwarten. "In der Empirie haben damit alle kollektiven Entscheidungen ein systematisches, d.h. unauflösbares - und nicht nur vorübergehendes - Legitimationsdefizit" (Homann, 1985, S. 61). Auch die beiden von Buchanan (1984, S. 106-128) hierfür angebotenen Konstruktionen - die Idee des Schleiers der Ungewißheit und das Wiederverhandlungskalkül - stellen keine befriedigende Lösung für dieses Problem dar. Unter dem Schleier der Unkenntnis sind die Individuen zu einem einstimmigen Verfassungskonsens bereit, weil sie sich kein Bild über ihre künftige Situation machen können. Eine solche, extreme Ungewißheit setzt aber die völlige faktische Gleichheit der Individuen voraus (vgl. Bund, 1984, S. 73f.), von der Buchanan (1984, S. 15ff.) ausdrücklich nicht ausgeht. Das Wiederverhandlungskalkül kann nur dann zum Erfolg führen, wenn alle Individuen, indem sie den Rückfall der gesamten Gruppe in die Anarchie simulieren, ähnliche Erwartungen hinsichtlich ihrer Neuverhandlungsaussichten bilden. "Von einer Erklärung von Rechtsänderungen durch dieses Kalkül kann jedoch nicht die Rede sein. Denn wenn Rechte geteilte Erwartungen sind, bedeutet jede gleichgerichtete Veränderung dieser Erwartungen ja bereits eine vollendete Rechteänderung. Deren explizite Besiegelung durch einen Vertrag ist durchaus verzichtbar. Damit ist dann aber auch das gesamte Wiederverhandlungskalkül, das ja nicht die Gleichrichtung der Erwartungen an sich, sondern nur den Vertrag erklärt, überflüssig, da pleonastisch" (Bund, 1984, S. 77).

### 3.2 Das Problem der institutionellen Innovation

Hierdurch wird das eigentliche Innovationsproblem deutlich: Offensichtlich "kann das Wiederverhandlungsmodell nur bei konvergenten Erwartungen funktionieren. Es setzt sie - und damit implizit auch die Existenz von Regeln - also bereits voraus. Daß ein Modell seine eigenen Voraussetzungen erklärt, ist jedoch logisch ausgeschlossen. Das Wiederverhandlungskalkül ist also lediglich eine tautologische Beschreibung der Veränderung von Rechten bei Existenz unstrittiger Regeln. Über die Regeln selbst kann es nichts aussagen" (Bund, 1984, S. 78f.).

Mit einem ähnlichen Zirkularitätsproblem ist das in der Agrarökonomie populär gewordene Konzept institutioneller Innovationen von Ruttan (1984, S. 1f.; siehe auch Ruttan und Hayami, 1984 sowie Hayami und Ruttan, 1985) behaftet, dem eine gedankliche Analogie zugrundeliegt: Es geht von seiner bekannten "Theorie des induzierten technischen Fortschritts" aus und gelangt zu dem Ergebnis, daß eine analog

konzipierte "Theorie des induzierten institutionellen Wandels" einen ähnlichen Erklärungswert habe. Wie der technische Fortschritt sei auch der institutionelle Wandel eine endogene Variable ökonomischer Systeme. Die Frage, wie institutionelle Innovationen hervorgebracht werden können, beantwortet Ruttan (1984, S. 4) dabei mit dem Hinweis, daß "there is a supply as well as a demand dimension in institutional change".

Eine Nachfrage nach institutionellen Innovationen kann nach der o. g. Theorie durch veränderte Verhältnisse in der Faktorausstattung, technische Fortschritte und/oder einen Wandel in der Produktnachfrage induziert werden. Einst bewährte institutionelle Regelungen können dann zu institutionellen Barrieren werden, die eine Anpassung der Faktoreinsatzverhältnisse verhindern. Die Folge sind wachsende Ungleichgewichte in der Allokation ökonomischer und politischer Ressourcen, die durch die veralteten institutionellen Strukturen konserviert werden. In den antizipierten Effizienzgewinnen, die sich durch deren Überwindung realisieren lassen, liegt allerdings zugleich die zunächst unerschlossene Quelle, aus der heraus sich eine Nachfrage nach institutionellen Änderungen entwickeln kann. Wird diese tatsächlich in politische Anreize umgesetzt, so lohnt es sich für politische Unternehmer, durch die Organisation kollektiven Handelns den Weg zu dem angestrebten institutionellen Wandel zu ebnen.

Ob als Reaktion auf die latente Nachfrage ein solches Angebot an institutionellen Innovationen tatsächlich zustandekommt, hängt demnach entscheidend davon ab, ob sich die dafür erforderlichen politischen Ressourcen mobilisieren lassen. Ruttan (1984, S. 2ff.) versucht, dieses Innovationsproblem nach dem Muster einer konventionellen Angebotsanalyse zu strukturieren: Die politische Angebotsfunktion für institutionelle Innovationen ergibt sich dann aus dem Verlauf derjenigen Grenzkosten, die den politischen Unternehmern entstehen, wenn sie bessere Institutionen zu entwerfen und die ihrer Akzeptanz ggf. entgegenstehenden Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessengruppen zu lösen versuchen. Institutionelle Fortschritte werden demnach angeboten, sobald die politischen Unternehmer daraus eine Partizipation an den o.g. Effizienzgewinnen für sich selbst erwarten, welche die Kosten der dazu erforderlichen Mobilisierung politischer Ressourcen überschreitet (17).

Effizienzgewinne durch veränderte Ressourcenverfügbarkeit, Technologie und Güternachfrage bilden im Ruttan-Hayami-Modell demnach die Triebkraft für institutionelle Innovationen. Genau hier liegt die Schwierigkeit: Was als effizient gilt, wird durch die bestehenden Institutionen selbst definiert, kann folglich nicht deren Veränderung bewirken: "...the most compelling shortcoming of these views of institutional innovation is their failure to start with the recognition that efficiency is an artifact of the institutional structure that gives meaning to costs and benefits, and that determines the incidence of those costs and benefits. To have a model of institutional change that is driven by the quest for economic efficiency is to incorporate the most insidious form of circularity" (Bromley, 1987, Kap. 4, S. 36f.). Dieses Zirkularitätsproblem kann überwunden werden, wenn wir uns daran erinnern, daß normative Begriffe wie "Effizienz" inhaltsleer bleiben, solange nicht diejenigen Opportunitäten und Präferenzen angegeben werden, durch die sie ihre Bedeutung erhalten. Eine Theorie institutioneller Innovationen kommt somit ohne eine direkte Bezugnahme auf den Wandel wirtschaftlicher Handlungsspielräume und sozialer Bedürfnisstrukturen nicht aus.

#### 4 Zusammenfassung

Dieser Beitrag befaßt sich mit der Frage, wie politische Institutionen, die Verfahren ihrer Veränderung und die durch sie geregelten Entscheidungsprozesse in der agrarökonomischen Politikforschung bisher betrachtet worden sind und welche Ansatzpunkte für ihre verstärkte Integration in die Theorie der Agrarpolitik sich bieten. Der Einbeziehung dieses Objektbereichs in die Erklärungsansätze und Rationalitätskonzeption der Agrarökonomie steht die herkömmliche Vorstellung von einer strikten Arbeitsteilung zwischen Ökonomen und Politikern entgegen, nach der nur dasjenige, was sich diesseits einer fiktiven Trennlinie zwischen Zielen und Mitteln befindet (Instrumente), in das Zuständigkeitsgebiet der Ökonomen fällt und alles, was jenseits dieser Markierung liegt (Institutionen), ausschließlich dem Politiker vorbehalten bleibt. Dieses Desintegrationsmodell wird durch bestimmte methodologische Normen gestützt, wonach Fragen der Institutionen- und Wertewahl als der Wissenschaft nicht zugänglich gelten. Am Beispiel der argumentativen Verwendung des Postulats der Werturteilsfreiheit, das bei der Begründung dieser These eine herausragende Rolle spielt, wird gezeigt, daß eine solche Interpretation jener Normen einer genaueren Überprüfung nicht standhält. Um zu verdeutlichen, welche Fragen und Probleme bei der Erweiterung der Theorie von Bedeutung sind, wird das Integrationskonzept der Neuen Politischen Ökonomie diskutiert und das Problem erörtert, wie institutionelle Innovationen im kollektiven Entscheidungsprozeß zustandekommen können.

#### Political Institutions and Policy-Making Processes in Agricultural Economics

This paper discusses the question how the system of political institutions, institutional change and the process of policy-making which is regularized by the structure of institutional arrangements have been treated by agricultural economists. Since this domain has been analysed only by a few authors in agricultural economics, the additional question arises, which barriers may have acted against integrating the area of institutions and values into the research programme. The main reason lies in the received doctrine that economists should follow the methodological rule of a strict division of labour between politics and economics. According to this rule, the politicians' task is to organize a democratic consensus on certain social objectives and to gain acceptance of the instruments which have been developed in order to accomplish these objectives. The economists' part then is to elaborate perfect decision-models in order to find appropriate instruments for those objectives which are assumed to be 'set by the politicians'. This disintegrative conception of economics and politics can be explained by the traditional preoccupation of many economists with a misleading concept of scientific 'objectivity'. Consequently, it is pointed out that many popular arguments in favour of the separation of economics and politics cannot be substantiated by Max Weber's principle of freedom from value judgement, if it is interpreted correctly. The last section of the paper deals with several important difficulties which become apparent when institutional change and the choice of values are integrated into the theory of agricultural policy. The emphasis is on the problem how 'reasonable' institutional innovations can actually arise in the process of collective action which is permanently influenced by sectional interests of groups and organisations.

#### Anmerkungen

(1) Zur Klärung des hier verwendeten Institutionenbegriffs ist vielleicht die von Bromley (1987, Kap. 2, S. 12) eingeführte Unterscheidung zwischen "conventions" und "entitlements" hilfreich: "That is, a convention is: a regularity (R) in human behavior in which everyone prefers to conform to R on the expectation that all others will also conform to R. A convention is a structured set of expectations about behavior, and of actual behavior, driven by shared and dominant preferences for the ultimate outcome as opposed to the means by which that outcome is achieved. On the other hand, an entitlement is: a socially recognized and sanctioned set of expectations on the part of everyone in a society with regard to de jure or de facto legal relations that define the opportunity sets of individuals with respect to the opportunity sets of others". Die im allgemeinen Sprachgebrauch übliche Bezeichnung von Organisationen oder anderen konkreten Einrichtungen als Institutionen vermag dagegen nicht diese selbst, sondern nur deren Umsetzung in konkretere Gebilde zu kennzeichnen. Als Beispiele mögen gelten, "that schools, corporations, and futures markets obtain their meaning from institutions. That is, these organizations only exist because we have promulgated a set of working rules which define them. A corporation only exists as a separate legal entity by virtue of a set of working rules (entitlements) which define what is - and what is not - a corporation. The same holds for futures markets, for schools, and for hospitals. Institutions define certain organizations or social programs, but these programs and organizations are best thought of as not being institutions, but as being defined by institutions" (S. 13).

(2) Es erscheint uns zweckmäßig, von Institutionen und Entscheidungsprozessen zu sprechen, weil die Kombination dieser beiden Begriffe eine Unterscheidung zwischen zwei Ebenen kollektiven Handelns widerspiegelt, die sich in verschiedenen Theorien der Politischen und Institutionenökonomie wiederfindet. So unterscheidet beispielsweise Frey (1981, S. 8) zwischen der "Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses", auf der "die Regeln festgelegt (werden), die den Ablauf des politisch-ökonomischen Systems bestimmen", und der "Ebene des laufenden politischen Prozesses, in welchem die Entscheidungsträger ... gemäß ihren kurzfristigen Interessen handeln".

(3) Vgl. beispielsweise Wangler (1969); Schlotter (1971) und die darin enthaltenen Beiträge der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (1970); Boysen (1971); Tangermann (1978).

(4) Vgl. beispielsweise Koester (1977); Haase (1983); Schmitt (1984); v. Witzke (1986); Petit et al. (1987).

(5) Zum Versuch einer nach diesem Kriterium systematisierten Bestandsaufnahme vgl. Hagedorn (1988, S. 27ff.).

(6) Wir unterscheiden begrifflich zwischen "wissenschaftlicher Agrarpolitik" und "agrarökonomischer Politikforschung", wobei im ersten Fall Forschungen verschiedener Wissenschaften zur Agrarpolitik, im zweiten Fall nur Politikuntersuchungen aus der Agrarökonomie gemeint sind. Würden wir letztere mit wissenschaftlicher Agrarpolitik schlechthin gleichsetzen, so könnte uns zu Recht der Vorwurf des "Imperialismus der Ökonomie" gemacht werden.

(7) Siehe die Beispiele in Anmerkung (4).

(8) Zugegebenermaßen handelt es sich bei diesem "Zwei-

Seiten-Modell" um eine Vereinfachung im Sinne einer idealtypischen Erklärungsskizze. In der sozialen Wirklichkeit gibt es verschiedene Bereiche der Praxis, nicht nur die der Agrarpolitik, von denen Erwartungen an die Agrarökonomie ausgehen, und die Agrarökonomie unterliegt gewiß den Einflüssen mehrerer theoretischer Gebilde, die nicht nur aus der Ökonomischen Theorie stammen.

(9) Einem ähnlichen Gedanken folgt Brandes (1970, S. 189), indem er die "reine Wissenschaft" und die "angewandte Wissenschaft" einander gegenüberstellt: "Im Gegensatz zur reinen Wissenschaft, die die Erstellung kognitiver Satzsysteme zum Ziel hat, liegt die Aufgabenstellung der angewandten Wissenschaft in der Konstruktion besonderer instrumentaler Satzsysteme, die uns über die Eignung von Maßnahmen zur Gestaltung der Wirklichkeit unterrichten". Dabei sei das Verhältnis zwischen reinen und angewandten Wissenschaften in etwa vergleichbar demjenigen zwischen Naturwissenschaften und technischen Wissenschaften. Die "reine oder theoretische" Wissenschaft bildet in gewisser Hinsicht die Basis für die angewandte Wissenschaft: "Die instrumentalen Systeme der angewandten Wissenschaft bauen ... auf die Erklärungsversuche der reinen Theorie auf, indem sie durch entsprechende Umformung und durch Einbeziehung der Ziele, Mittel und Verfahren zu Entscheidungsregeln führen". Demnach läuft auch das von Brandes formulierte Verständnis von angewandter Wissenschaft in seinen Konsequenzen auf die von uns dargestellte Doppelfunktion hinaus: Sie muß einerseits auf die Vorgaben der theoretischen Wissenschaft aufbauen und andererseits den Anforderungen der gesellschaftlichen Praxis entsprechen. Da nicht automatisch gewährleistet ist, daß diese beiden Postulate zu kompatiblen Anforderungen führen, ist auch die Herausbildung harmonisierender Lösungen nicht auszuschließen.

(10) Eine solche Isolation der beiden genannten Aspekte von Politik kann leicht zu Mißverständnissen führen, wenn ihre systematische Zuordnung zur analytischen Ebene in Vergessenheit gerät. Denn wohlgemerkt: gemeint sind hier nur sachliche Gründe für die Bevorzugung eines Programms, nicht die legitimatorischen Gründe. Streng genommen kann daher nur von einer Qualität der Entscheidungen im engeren Sinne die Rede sein. Denn zu deren Qualität gehört im weiteren Sinne auch die Eigenschaft, daß sie genügend legitimationsfähig sind.

(11) Es läßt sich nun erkennen, daß der Reihenfolge der Typen ein ganz bestimmtes Ordnungsprinzip zugrundeliegt. Sie spiegelt eine "fortschreitende Resignation (der Wissenschaft, K.H.) gegenüber dem Problem der Ziele und die schließliche Gegenbewegung" (Homann, 1980, S. 23) wider: Die Konfundierung von Sein und Sollen (= Naturalismus) wird zunächst von einer eigenständigen Wertwissenschaft (= Dogmatismus) abgelöst, diese wiederum durch die persönliche Wertentscheidung des Wissenschaftlers (= Dezionismus) ersetzt und schließlich jegliche wertbezogene Zielerörterung aufgegeben (= Instrumentalismus), wodurch eine dieser Entwicklung entgegengerichtete Kritik an der Ausklammerung der Zieldiskussion und eine Alternativensuche zur Überwindung dieser Trennung ausgelöst wird (= Interdependenzkonzepte), die allerdings keine Rückkehr zu den überholten naturalistischen, dogmatischen und dezisionistischen Konzepten bedeuten soll.

(12) Auf exemplarische Belege hierzu soll an dieser Stelle verzichtet werden (vgl. Hagedorn, 1988, S. 131-197).

(13) Dabei treten verschiedene Varianten und Verknüpfun-

gen auf, die im folgenden nicht im einzelnen aufgezeigt werden sollen (vgl. Hagedorn, 1988, S. 206-248).

(14) Es bedarf an dieser Stelle unbedingt des Hinweises, daß es in der Agrarökonomie durchaus hiervon abweichende Auffassungen zur Behandlung von Zielen und Werten gibt. Die Darlegungen von Petit (z.B. 1977) und insbesondere von Johnson (z.B. 1986) können als Beispiele für solche "Außen-seiterpositionen" gelten, die hier jedoch aus Platzgründen nicht erörtert werden können (vgl. Hagedorn, 1988, S. 217ff.).

(15) In der agrarökonomischen Diskussion spielt die Konfundierung der o.g. Wertebenen durchaus eine Rolle. So werden (analysierende, nicht nur beschreibende) Aussagen über Ziele im Objektbereich oft mit dem Hinweis abgelehnt, dies erfordere Werturteile in der Objektsprache. Auch wird manchmal aus der Notwendigkeit metasprachlicher Entscheidungen zur Wertbasis der Wissenschaft implizit gefolgert, es gäbe auch auf der objektsprachlichen Ebene keine Möglichkeit, der Forderung nach Werturteilsfreiheit nachzukommen, man sei quasi hier auch zu dezisionistischen Wertprämissen gezwungen.

(16) Im übrigen entbehrt die gegen eine solche inhaltliche Erörterung von Zielen gerichtete Argumentation aus folgenden Gründen der Logik: Die wohl von niemandem bestrittene Tatsache, daß über politische Ziele nur im Prozeß der politischen Willensbildung entschieden werden kann, rechtfertigt keineswegs die Schlußfolgerung, daß sich darüber keine wissenschaftlich begründbaren Aussagen machen lassen. Auch über politische Instrumente kann nur im Prozeß der politischen Willensbildung entschieden werden, ihre Erörterung durch die Wissenschaft gilt dagegen als legitim. Sie bildet nach dem herkömmlichen Wissenschaftsverständnis sogar den Kern der agrarökonomischen Politikforschung. Es braucht also gar nicht in Frage gestellt zu werden, daß nur gewählte Politiker und nicht Wissenschaftler berechtigt sind, im Bereich der Institutionen (und damit über Ziele und Werte) verbindliche Entscheidungen zu treffen. Denn in diesem Punkt besteht keinerlei Unterschied zum Bereich der Instrumente: Auch hier sind es nur die Politiker, die über die tatsächliche Einführung von Maßnahmen zu entscheiden haben. Offensichtlich liegt der Auffassung, die Trennlinie zwischen Zielen und Mitteln stelle zugleich die Kompetenzgrenze für die Arbeitsteilung zwischen Politikern und Ökonomen dar, ein Fehlschluß zugrunde: Sowohl für den Bereich der Ziele als auch für denjenigen der Instrumente gilt, daß nur gewählte Politiker legitimiert sind, konkrete Entscheidungen gemäß den Verfahrensregeln einer Demokratie zu treffen. "Deshalb kann mit Hilfe der Wirtschaftspolitik als Wissenschaft den politisch Handelnden weder die Entscheidung über die Ziele noch über den Instrumenteneinsatz abgenommen werden" (Streit, 1979, S. 193).

(17) Runge (1987, S. 3) entwickelt aus diesem Nachfrage-Angebots-Modell ein "three-stage model of technological choice in agriculture" und erläutert es am Beispiel der "environmental quality effects of agricultural technology". "The first two stages involve: (1) the choice of technology (determined by relative factor scarcity, K. H.) and, (2) the impact of this choice on the quality of factors, groundwater in the present case. The third stage occurs as changing water quality induces institutional changes which in turn affect the choice of agricultural technology". Dieses rekursive Drei-Phasen-Modell läßt sich - zumindest als heuristisches Konzept - nicht nur auf ein konkretes Einzelproblem der o.g. Art anwenden, sondern eignet sich in einem weiteren Sinne auch zur Interpretation

des Wandels in der Agrarstruktur und der Agrarpolitik als eine "induced innovation sequence", die sich aus einem Wechselspiel zwischen technologischen und institutionellen Veränderungen ergibt.

## Literatur

Albert, Hans: Kritische Vernunft und menschliche Praxis. - Universal-Bibliothek, Nr. 9874 (2). Stuttgart: Reclam, 1977.

Albert, Hans: Traktat über rationale Praxis.- Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 22. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1978.

Albert, Hans: Kritik der reinen Erkenntnislehre.- Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 53. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1987.

Boysen, Sönke: Struktur und Einflußmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Abgeordneten in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland von 1949 - 1969. - Dissertation, Kiel 1971.

Brandes, Wilhelm: Die Forschung auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Betriebslehre in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. - Agrarwirtschaft 19 (1970), H. 6, S. 188 - 194.

Bromley, Daniel, W.: Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy. - University of Wisconsin, Madison, 1987.

Buchanan, James M.: The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. - Chicago and London: The University of Chicago Press, 1975; deutsch: Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan. - Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 38. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1984.

Bund, Dorothee: Die Ökonomie Theorie der Verfassung - J. M. Buchanans Modell des Verfassungsvertrages und evolutionstheoretische Kritik. - Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 57. Baden-Baden: Nomos, 1984.

Dietze, Constantin von: Systematisches und Methodisches in der wissenschaftlichen Agrarpolitik. - In: N. Kloten, W. Krelli, H. Müller und Fritz Neumark (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1964, S. 493 - 511.

Dietze, Constantin von: Grundzüge der Agrarpolitik. - Hamburg - Berlin: Paul Parey, 1967.

Frey, Bruno S.: Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie. - Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 126 (1970), S. 1 - 23.

Frey, Bruno S.: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. - München: Vahlen, 1981.

Haase, Katharina: Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik. Eine Untersuchung zur Anwendbarkeit der Neuen Politischen Ökonomie auf die Entscheidungen in der deutschen und europäischen Agrarpolitik. - Agrarwirtschaft, Sh. 98. Hannover: Alfred Strothe, 1983.

Hagedorn, Konrad: CAP-Reform and Agricultural Economics:

Dialogue of the Deaf? - In: Pelkmans, Jacques (ed.): Can the CAP be Reformed? European Institute of Public Administration, Working Papers 85/2. Maastricht: EIPA, 1985, S. 13 - 52.

Hagedorn, Konrad: Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung (in Vorbereitung). - Braunschweig 1988.

Hayami, Yujiro und Vernon W. Ruttan: Agricultural Development: An International Perspective (2nd ed.). - Baltimore: John Hopkins University Press, 1985.

Herlemann, H.-H.: Grundlagen der Agrarpolitik. - Die Landwirtschaft im Wirtschaftswachstum, 1961.

Herrmann, Roland: Wie denken europäische Agrarökonomien über Wirtschafts- und Agrarpolitik? Ergebnisse einer Befragung. - Agrarwirtschaft 34 (1985), H. 9, S. 278 - 285.

Homann, Karl: Die Interdependenz von Zielen und Mitteln. - Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 27. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1980.

Homann, Karl: Zum Problem rationaler Politik. - In: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 1. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1982, S. 11 - 38.

Homann, Karl: Legitimation und Verfassungsstaat. Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie. - In: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich und Karl-Ernst Schenk (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1985, S. 48 - 72.

Johnson, Glenn L.: Research Methodology for Economists. - New York, London: Macmillan, 1986.

Koester, Ulrich: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. - Nomos-Paperback 2, Baden-Baden: Nomos, 1977.

Koester, Ulrich: Agricultural Market Intervention and International Trade. - European Review of Agricultural Economics 12 (1985), No. 1/2, S. 87 - 99.

Kromka, Franz: Sozialwissenschaftliche Methodologie. Eine kritisch-rationale Einführung. - Paderborn, München, Wien, Zürich: Ferdinand Schöningh, 1984.

Leontieff, Wassily: Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts. - American Economic Review 41 (1971), No. 1, S. 1 - 7.

Petit, Michel: The Role of Models in the Decision-Making Process in Agriculture. - In: Theodor Dams and Kenneth E. Hunt (eds.): Decision-Making and Agriculture. Oxford: Oxford Agricultural Economics Institute for International Association of Agricultural Economists, 1977.

Petit, Michel, Michele de Benedictis, Denis Britton, Martijn de Groot, Wilhelm Henrichsmeyer und Francesco Lechi: Agricultural Policy Formation in the European Community. The Birth of Milk Quotas and CAP Reform. - Developments in Agricultural Economics, Vol. 4. Amsterdam: Elsevier, 1987.

Popper, Karl Raimund: Die Logik der Sozialwissenschaften. -

Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 14 (1962), H. 2, S. 233 - 248.

Runge, Carlisle Ford: Induced Agricultural Innovation and Environmental Quality: The Case of Groundwater Regulation. - Paper presented to the Vth European Congress of Agricultural Economists: 'Resource Adjustment and European Agriculture' in Balatonszoplak, Hungary, 31 August - 4 September 1987, Working Group A 9 Papers, S. 1-16.

Ruttan, Vernon W.: Induced Institutional Innovation. - Vervielfältigtes Manuskript (42 S.). St. Paul: Department of Economics and Department of Applied and Agricultural Economics, University of Minnesota, 1984.

Ruttan, Vernon W. and Yujiro Hayami: Toward a Theory of Induced Institutional Innovation. - The Journal of Development Studies 20 (1984), July, S. 203 - 223.

Schmitt, Günther: Agrarökonomie im neuen "Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften". - Agrarwirtschaft 26 (1977), H. 11, S. 278 - 285.

Schmitt, Günther: Warum die Agrarpolitik so ist, wie sie ist, und nicht wie sie sein sollte. - Agrarwirtschaft 33 (1984), H. 5, S. 129 - 136.

Schmitt, Günther und W. Timmermann: Die wissenschaftliche Agrarpolitik in der agrarpolitischen Willensbildung. Wissenschaftstheoretische Grundlagen, internationale Erfahrungen und Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Beratung der Politik. - In: Hans-Günther Schlotter (Hrsg.): Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 8. München, Bern, Wien: BLV-Verlagsgesellschaft, 1971, S. 255 - 301.

Schultz, Theodore W.: On Economics, Agriculture, and the Political Economy. - In: Theodor Dams and Kenneth E. Hunt (eds): Decision-Making and Agriculture. Papers and Reports. 16th International Conference of Agricultural Economists, Nairobi, Kenya, 26th July - 4th August 1967. Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1977, pp. 15-24; deutsch: Über einige wichtige Zusammenhänge zwischen Politik, Wirtschaft und Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 25 (1976), H. 11, S. 309 - 314.

Streit, Manfred E.: Theorie der Wirtschaftspolitik. - wisu-Texte. Düsseldorf: Werner, 1979.

Tangermann, Stefan: Agrarpolitische Positionen in den Mitgliedsländern der EG und den Europäischen Institutionen. - In: Zur Reform der EG-Agrarpolitik. Angewandte Wissenschaft, H. 248. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1978.

Wangler, Walter: Landwirtschaftliche Sozialpolitik und soziale Sicherheit in der Landwirtschaft. Entstehungsgründe, Entstehungsgeschichte, Ausmaß und Auswirkungen agrarsozialer Sicherungsmaßnahmen der Gegenwart. - Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft Göttingen, Nr. 77. Göttingen: ASG, 1969.

Witzke, Harald von: Endogenous Supranational Policy Decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community. - Public Choice 48 (1986), S. 157-174.

Verfasser: Hagedorn, Konrad, Dr. sc. agr. ,Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. Eckhart Neander.