

Daniela Englert

Mit dem Ordoliberalismus zur Agrarwende in Europa

**Was leistet Walter Euckens Wettbewerbsordnung
für das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft?**

Englert, Daniela: Mit dem Ordoliberalismus zur Agrarwende in Europa: Was leistet Walter Euckens Wettbewerbsordnung für das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft? Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2014

Buch-ISBN: 978-3-8428-9895-0

PDF-eBook-ISBN: 978-3-8428-4895-5

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014

Printed in Germany

Diese Untersuchung sowie die darin verwendeten Quellen beziehen sich auf den allgemeinen Kenntnisstand und die verfügbare Fachliteratur zum Stand Dezember 2002.

Internetlinks und -fundstellen wurden, soweit möglich, aktualisiert.

Stand: März 2014

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
2. DARSTELLUNG ORDOLIBERALER GRUNDBEGRIFFE.....	3
2.1 DAS ORDOLIBERALE DENKEN WALTER EUCKENS.....	3
2.1.1 Morphologie der Marktformen: Theorie wirtschaftlicher Macht	3
2.1.2 Euckens aufgeklärter Rationalismus	5
2.1.3 Das Leitbild des vollständigen Wettbewerbs	7
2.2 DAS ORDNUNGSPOLITISCHE KONZEPT DER WETTBEWERBSORDNUNG	9
2.2.1 Wirtschaftliche Macht und der Staat	9
2.2.2 Konstituierende und regulierende Prinzipien	10
2.2.3 Startvoraussetzungen	12
2.2.4 Die Rezeption: Aktualität und Verkennung der Konzeption.....	12
2.3 ORDOLIBERALE IDEEN IN DER AGRARPOLITISCHEN DEBATTE	15
2.3.1 Gegen den agrarpolitischen Protektionismus	15
2.3.2 Die Agrarordnung als Teil der Wettbewerbsordnung	16
3. CHARAKTERISIERUNG DER EU-AGRARPOLITIK.....	18
3.1 EUROPÄISCHE AGRARPOLITIK: NACHHALTIG GESTÖRTE ENTWICKLUNG.....	18
3.1.1 Nachhaltigkeit versus Produktivitätssteigerung	18
3.1.2 Die Gemeinsamen Marktorganisationen	19
3.1.3 „Reformen“ der GAP zur Bekämpfung der Überschüsse.....	20
3.1.4 Soziale und ökologische Folgen der Intensivwirtschaft	22
3.2 HALBZEITBEWERTUNG DER GAP: DIE DEBATTE	24
3.2.1 Zusammenfassung der Vorschläge	24
3.2.2 Reaktionen auf die Vorschläge	26
3.2.3 Kein „Maximalprogramm“, keine Marktlösung in Sicht?.....	27
4. MIT DER WETTBEWERBSORDNUNG ZUR NACHHALTIGKEIT?.....	28
4.1 DAS GRUNDPRINZIP DER WETTBEWERBSORDNUNG.....	28
4.1.1 Agrarpolitische Leitbilder und optimale Betriebsgröße	29
4.1.2 Vernachlässigung des Machtproblems	30
4.1.3 Verletzlichkeit der vollständigen Konkurrenz.....	31
4.2 DIE STAATSPOLITISCHEN GRUNDSÄTZE	32

4.2.1 Wettbewerb und Konzentration	32
4.2.2 Unterscheidung von Effizienz und Macht.....	33
4.2.3 Ineffizienz durch Größe?.....	35
4.2.4 Schwächen punktualistischer Wirtschaftspolitik	36
4.2.5 Agrarinterventionismus und Wettbewerbsfähigkeit.....	37
4.2.6 Stärkung parlamentarischer Kompetenzen?	39
4.2.7 Neokorporatismus in Europa: Probleme und Lösungsansätze	40
4.2.7.1 Repräsentationsmonopol und Zwangsmitgliedschaft.....	40
4.2.7.2 Wirtschaftliche Macht in Brüssel	42
4.2.7.3 Trennung politischer und wirtschaftlicher Macht?.....	43
4.3 DIE KONSTITUIERENDEN PRINZIPIEN	44
4.3.1 Primat der Währungspolitik	44
4.3.1.1 Instabiles Wachstum durch private Geldschöpfung.....	44
4.3.1.2 Wachstum versus Natur?	45
4.3.1.3 Ordoliberaler Ansatz: Antizyklische Geldpolitik.....	46
4.3.1.4 Die EZB und die Mitgliedsstaaten	49
4.3.1.5 Die neue Eigenkapitalvereinbarung – Basel II.....	50
4.3.2 Offene Märkte	52
4.3.2.1 Agrarprotektionismus und Subventionspolitik.....	52
4.3.2.2 Monopolrechte am Markt: Patente und Marken.....	58
4.3.3 Privateigentum	65
4.3.3.1 Globale Liberalisierung versus Dekonzentration	65
4.3.3.2 Bodenreform versus Großgrundbesitz.....	67
4.3.4 Vertragsfreiheit.....	69
4.3.4.1 Formen vertikaler Integration.....	69
4.3.4.2 Geflügelmast: Der Landwirt als Angestellter?	70
4.3.4.3 Ordoliberaler Ansatz: Vertragsfreiheit beschränken	72
4.3.5 Haftung.....	72
4.3.5.1 Die Haftung im Umwelt- und Agrarbereich.....	72
4.3.5.2 Mehr Nachhaltigkeit durch Haftung?	75
4.3.5.3 Ordoliberaler Ansatz: Ausbau der Haftung.....	76
4.3.6 Konstanz der Wirtschaftspolitik.....	79
4.3.6.1 Wiederkehrende „Reformen“ und die Bürokratie	79
4.3.6.2 Abkehr von der Prozesspolitik	80

4.4 DIE REGULIERENDEN PRINZIPIEN	81
4.4.1 Marktmacht in der Wettbewerbsordnung	82
4.4.2 Zum Vergleich: Probleme europäischer Wettbewerbspolitik.....	82
4.4.3 Nachhaltigkeit in der Wettbewerbsordnung	84
4.4.3.1 Soziale Dimension	84
4.4.3.2 Ökologische Dimension.....	85
5. SCHLUSSBETRACHTUNG.....	87
6. ANHANG.....	91
6.1 GESPRÄCH MIT ARNO BALLNAR UND TORSTEN GERHARDT, BANKBERATER DER WESTERWALDBANK eG IM BEREICH FIRMENKUNDEN, ALTENKIRCHEN VOM 16.11.2002	91
6.2 GESPRÄCH MIT GODEHART HANNIG, BETRIEBSLEITER DER KIRCHHOF AG- RAR KG (ÖKOLOGISCHER LANDBAU), ALHEIM-OBERELLENBACH VOM 17.11.2002	93
7. LITERATURVERZEICHNIS.....	98

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AKP	Atlantik, Karibik und Pazifik
AoA	Agreement on Agriculture
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BDP	Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter e.V.
BGA	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V.
BGH	Bundesgerichtshof
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
BVE	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V.
CIPR	Commission on Intellectual Property Rights
CMA	Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne
COGECA	Comité Générale de la Cooperation Agricole de l'Union Européenne
CPE	Coordination Paysanne Européenne
CRC	Commodity Reserve Currency
DBV	Deutscher Bauernverband e.V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRV	Deutscher Raiffeisenverband e.V.
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EPA	Europäisches Patentamt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euronatur	Stiftung Europäisches Naturerbe
ERT	European Round Table of Industrialists
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDI	Foreign Direct Investment

FTD	Financial Times Deutschland
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GVO	Gentechnisch veränderte Organismen
IOPC	International Oil Spill Pollution Compensation Fund
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LF	Landfläche
MPA	Metroprogesteron Acetat
MTR	Mid Term Review
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NRO's	Nicht-Regierungs-Organisationen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SZ	Süddeutsche Zeitung
TNK	Transnationale Konzerne
TRIPS	Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UNU	United Nations University
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WTO	World Trade Organisation
ZB	Zentralbank

1. Einleitung

Walter Euckens *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* gehören heute zu den Klassikern der Wirtschaftswissenschaften in Deutschland. Der von ihm geprägte Begriff *Ordnungspolitik* ist zum geflügelten Wort deutscher Politiker aller Parteien geworden, und dient oftmals dazu, dem jeweils eigenen Standpunkt Autorität zu verleihen. In der vorliegenden Untersuchung soll der Konzeption nachgegangen werden, welche hinter diesem Begriff steht.

Euckens Leitbild vom vollständigen Wettbewerb, zu dessen Herstellung er sein Programm aus konstituierenden und regulierenden Prinzipien entwarf, mag heute zunächst realitätsfern erscheinen. Jedoch kann seine Wettbewerbsordnung nach wie vor als gedankliches Instrument dienen, bestehende Probleme unseres Wirtschaftssystems zu erkennen und zu deren Ursachen vorzudringen. Die Europäische Agrarwirtschaft ist ein Sektor mit problematischen Nebenwirkungen: Überproduktion, Umweltschäden und Höfesterben sind keine Phänomene der Vergangenheit. Mit BSE ist auch die gesundheitliche Dimension verstärkt hinzugekommen. Mehr Nachhaltigkeit wird nun gefordert, eine stärkere Orientierung am Verbraucher, eine Agrarpolitik, die mehr Rücksicht nimmt auf die Bedürfnisse von Mensch und Tier. Die EU-Kommission hat mit ihren Vorschlägen zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik darauf reagiert, und erklärt, diese nun stärker am Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft ausrichten zu wollen.

Allein mit agrarpolitischen Mitteln die Probleme der Landwirtschaft zu lösen, daran glaubten hingegen weder Eucken noch seine ordoliberalen Kollegen. Ihr erklärtes Ziel, „den Preismechanismus funktionsfähig zu machen“, führt zu einer interdependenten Betrachtungsweise. Mehr Nachhaltigkeit zu erreichen ist deshalb kein Spezialproblem der Landwirtschaft, sondern steht immer im Kontext mit der Gesamtordnung der Wirtschaft.

Ob die Euckensche Konzeption der Wettbewerbsordnung einen möglichen Beitrag leistet, um aus dem Dilemma Europäischer Agrarpolitik zwischen Produktivitätssteigerung und Nachhaltigkeit herauszukommen, ist Fragestellung dieser Untersuchung. Anhand von Beispielen aus der Agrarpolitik sowie deren Einbettung in die Gesamtwirtschaft sollen die Prinzipien der Wettbewerbsordnung diskutiert und auf ihre Aktualität überprüft werden. Hierbei wird der Schwerpunkt auf den Ideen der Begründer des Ordoliberalismus liegen, neben Eucken insbesondere Franz Böhm und Alexander Rüstow. Es soll gezeigt werden, was deren Ideen und Vorschläge angesichts heutiger

Probleme leisten. Die Berücksichtigung anderer Lösungsansätze aktueller Denkschulen und deren Einbeziehung in die Diskussion soll deshalb im Rahmen dieser Untersuchung vernachlässigt werden.

Nach einer kurzen Darstellung des ordoliberalen Denkens sowie der agrarpolitischen Debatte in den 50er Jahren, an der sich insbesondere Alexander Rüstow maßgeblich beteiligt hatte, folgt eine einführende Charakterisierung der Europäischen Agrarpolitik unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit in ihrer ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimension.

In Kapitel 4 soll dann die Anwendung der Euckenschen Prinzipien auf die agrarpolitische Thematik erfolgen. Beispiele sowohl aus dem Bereich der Landwirtschaft, der ihr angrenzenden Bereiche, als auch gesamtwirtschaftlicher Art werden angesprochen. Dadurch soll gezeigt werden, dass die konstituierenden und regulierenden Prinzipien interdependenten Charakter haben, d.h. eng miteinander zusammenhängen, ebenso die verschiedenen Sektoren der Wirtschaft. Gleichzeitig ist die Umsetzung der Wettbewerbsordnung eng mit der Staatsordnung verknüpft, weshalb die staatspolitischen Grundsätze, die Eucken ans Ende seiner Ausführungen zur Wettbewerbsordnung stellt, in die Untersuchung einbezogen werden sollen. Sie sollen in dieser Untersuchung an den Anfang – einer Erläuterung des Grundprinzips nachfolgend – gerückt werden. Dies erscheint sinnvoll, da sich anhand der beiden Grundsätze gut erläutern lässt, welche Grundgedanken der Machtkritik des Ordoliberalismus zugrunde liegen. Anschließend sollen dann die konstituierenden Prinzipien – vom Primat der Währungspolitik bis hin zur Konstanz der Wirtschaftspolitik – beispielhaft an der EU-Agrarpolitik abgehandelt werden. Eine Diskussion der jeweiligen Lösungsvorschläge erfolgt an gleicher Stelle. Diese Vorgehensweise erschien sinnvoll aufgrund des Ineinandergreifens der Euckenschen Prinzipien, sowie notwendig, um Wiederholungen zu vermeiden.

Zur Diskussion der regulierenden Prinzipien muss eine Umsetzung der konstituierenden Prinzipien vorausgesetzt werden. Es soll ausgeführt werden, was deren Umsetzung im Hinblick auf das Ziel der Nachhaltigkeit leistet, und inwiefern hier Defizite bestehen, die durch regulierende Prinzipien ausgeglichen werden können.

In einem Schlusskapitel sollen einige Gedanken darüber formuliert werden, inwiefern die Konzeption der Wettbewerbsordnung auch heute aktuell ist. Dazu soll kurz auf den vermeintlichen Konflikt zwischen Nachhaltigkeit und Wachstum eingegangen werden.

2. Darstellung ordoliberaler Grundbegriffe

Der Ökonom Walter Eucken gilt heute im allgemeinen als Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft.¹ Während er sich im Dritten Reich zusammen mit einem Kreis Freiburger Professoren in den geistigen Widerstand zum Nationalsozialismus begeben hatte, arbeitete er nach dem Krieg mit am Aufbau einer neuen Wirtschaftsordnung für Deutschland. Besonders bei der Durchsetzung der Währungsreform 1948 wirkten die Ordoliberalen Walter Eucken und Franz Böhm entscheidend auf die Politik ein, sodass ihr Konzept der Wettbewerbsordnung oftmals mit dem politischen Programm der Sozialen Marktwirtschaft gleichgesetzt wird.² Dass hier jedoch grundsätzliche Unterschiede bestehen, zeigt sich, führt man sich das zentrale Leitbild der Ordoliberalen – die von Eucken gedanklich entworfene Wettbewerbsordnung mit ihren konstituierenden und regulierenden Prinzipien – genauer vor Augen. Im Folgenden wird das wissenschaftliche Denken Euckens skizziert und die Konzeption der Wettbewerbsordnung in ihren Grundzügen dargestellt. Anschließend soll kurz auf die konkrete agrarpolitische Debatte unter den Ordoliberalen der ersten Generation eingegangen werden.

2.1 Das ordoliberale Denken Walter Euckens

2.1.1 *Morphologie der Marktformen: Theorie wirtschaftlicher Macht*

Die richtige Fragestellung ist entscheidend für die Erkenntnis der Wirklichkeit; die Theorie erst macht die Wirklichkeit erklärbar und läßt uns Schlüsse ziehen. Die Erkenntnis der Zusammenhänge von Ursache und Wirkung ist also abhängig von der Fragestellung. – Dies ist die Ausgangsposition für Walter Euckens Ordnungstheorie, die er in den 30er und 40er Jahren des letzten Jahrhunderts in der Auseinandersetzung mit Historischer Schule und Klassischer Ökonomie entwickelt und dann in seinem ersten Hauptwerk *Die Grundlagen der Nationalökonomie* voll entfaltet hat. Darin legt er dar, was er – in Anlehnung an Kant – als „große Antinomie“ bezeichnet: Das Prob-

¹ Vgl. GERKEN, Lüder: *Walter Eucken und sein Werk – Rückblick auf den Vordenker der sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen 2000, Vorwort, S.V.

² So heißt es z.B. in einem der aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbücher: „Inzwischen hatte eine Gruppe deutscher Nationalökonomien und Rechtswissenschaftler, die später als Ordoliberale Schule bekannt wurde, Grundsätze der Wirtschaftspolitik entwickelt, die nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland die Richtung bestimmten. Die bekanntesten Vertreter waren der Nationalökonom Walter Eucken und der Rechtswissenschaftler Franz Böhm. Die von dieser Gruppe entwickelten Ideen wurden später als „Soziale Marktwirtschaft“, einem von Alfred Müller-Armack geprägten Begriff, politisch propagiert und von Ludwig Erhard, dem ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland, politisch umgesetzt.“ in: NEUMANN, Manfred: *Wettbewerbspolitik*, Wiesbaden 2000, S. 44.