

# Agrarpolitische Ziele und Politikpräferenzen zur Farm-to-Fork-Strategie: Indizien für Politikversagen aufgrund von Incentive oder Knowledge Gaps?

Agricultural policy goals and policy preferences for the farm-to-fork strategy:  
Indications for policy failure driven by incentive or knowledge gaps?

**Michael H. Grunenberg\***, **Lea Panknin** und **Christian H. C. A. Henning**

Institut für Agrarökonomie, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Deutschland

\*Correspondence to: [mgrunenberg@ae.uni-kiel.de](mailto:mgrunenberg@ae.uni-kiel.de)

Received: 24 Oktober 2023 – Revised: 26 Juni 2024 – Accepted: 03 Juli 2024 – Published: 10 Februar 2025

## Zusammenfassung

Mit der Farm-To-Fork-Strategie soll das Ziel des Europäischen Green Deals, die Transformation des europäischen Wirtschaftssystems zu Klimaneutralität und umweltfreundlicher Produktion bis 2050 im Agrarsektor implementiert werden. Die konkrete Umsetzung ist das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse, in die, etablierten Modellen der politischen Ökonomie folgend, politische Repräsentanten und Interessengruppen involviert sind. Der Beitrag argumentiert anhand der Literatur, dass dabei Politikversagen auftreten kann, das durch Knowledge-Gaps oder durch Zielvorstellungen induzierte Incentive-Gaps entsteht. Daher untersucht die vorliegende Studie die agrarpolitischen Ziele und Politikpräferenzen der wichtigsten deutschen Stakeholder-Organisationen in der Agrarpolitik. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass, ausweislich der politischen Ziele und konkreten Politikpositionen für die Farm-To-Fork-Implementierung, durchaus die Gefahr eines erneuten Politikversagens in der deutschen beziehungsweise europäischen Agrarpolitik aufgrund von fundamentalen Knowledge-Gaps besteht.

**Schlagerworte:** Agrarpolitik, Europäischer Green Deal, Farm-To-Fork-Strategie, Politikversagen, Stakeholder-Partizipation

## Summary

The farm-to-fork strategy is intended to implement the goal of the European Green Deal, the transformation of the European economic system to climate neutrality and environmentally friendly production by 2050, in the agricultural sector. Following established models of political economy, the concrete implementation is the result of political decision-making processes involving political representatives and interest groups. The article argues that policy failures can occur as a result of knowledge gaps or incentive gaps induced by political objectives. Therefore, this study examines the agricultural policy objectives and policy preferences of the most important German agricultural stakeholder organizations. The results show that there is a real risk of fundamental policy failure in German and European agricultural policy due to fundamental knowledge gaps.

**Keywords:** Agricultural policy, European Green Deal, Farm to Fork strategy, policy failure, stakeholder participation

## 1 Einleitung

Mittels des Green Deals soll die Wirtschaft Europas grundlegend transformiert werden, um ressourcenschonender und effizienter zu werden. Hiervon ist auch der Agrar- und Ernährungssektor betroffen. Die Farm-To-Fork-Strategie (F2F) ist der kontrovers diskutierte Vorschlag der Europäischen Kommission, die Ziele des Green Deals in diesem Wirtschaftszweig zu erreichen. Konkret wird eine Umsetzung dieser Ziele angestrebt, indem produktionstechnische Restriktionen als konkrete, bis 2030 zu erreichende F2F-Zielwerte formuliert werden (vgl. Henning et al., 2021):

1. Reduktion des mineralischen Düngereinsatzes um 20%,
2. Reduktion des Pflanzenschutzereinsatzes um 50%,
3. Reduktion der N-Bilanz-Überschüsse um 50%,
4. Anteil ökologischer Vorrangflächen mindestens 10%,
5. Anteil des ökologischen Landbaus mindestens 25%.

Diese Maßnahmen haben lokale und globale Auswirkungen. Studien (Beckman et al., 2020; Barreiro-Hurle et al., 2021; Bremmer et al., 2021; Henning et al., 2021; Jongeneel et al., 2021) kommen trotz unterschiedlicher Modelle und Szenarien übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Einführung der F2F zu einem signifikanten Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in der EU sowie zu Preissteigerungen und einer weltweiten Verschärfung von Ernährungsunsicherheit führen wird. Unter Verwendung des ökologisch-ökonomischen Gleichgewichtsmodells CAPRI identifizieren Henning et al. (2021) ein optimales Szenario, das das Potenzial des Green Deals, eine Win-Win-Situation für Landwirt:innen und Verbraucher:innen herzustellen, das heißt eine signifikante Steigerung aller Ökosystemleistungen und simultan eine Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen zu erreichen, unter anderem durch Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, ausschöpft.

Transformationen von Ernährungssystemen sind politische Entscheidungen, die am Ende eines politischen Prozesses stehen. Grundsätzlich wird dieser Prozess in der politökonomischen Literatur als Spiel zwischen politischen Repräsentant:innen, ihren Wähler:innen und Interessengruppen konzipiert (Brock und Magee, 1978; Grossman und Helpman, 1996; Henning et al., 2018). Jüngste theoretische Beiträge zeigen, dass politische Entscheidungen dabei einem *Mean-Voter-Theorem* folgen, das heißt, die finale politische Entscheidung resultiert als gewichteter Mittelwert der Idealpositionen (Braak et al., 2023) aller relevanten Stakeholder-Organisationen (Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen).

Im Rahmen dieser theoretischen politökonomischen Ansätze erfolgt Policy Failure einerseits als Incentive-Problem, das heißt, die Gewichte von speziellen sozioökonomischen Interessengruppen (IG) sind gegenüber des allgemeinen Wählerinteresses extrem verzerrt. Andererseits tritt es als Knowledge-Problem auf: Relevante Stakeholder:innen leiten ihre Idealpositionen auf der Grundlage naiver Heuristiken hinsichtlich der Wirkung spezieller Politikinstrumente

ab (Henning und Hedtrich, 2018). Während klassische Lobbying-Theorien Politikversagen als Incentive-Problem verstehen (vgl. z.B. Persson und Tabellini, 2000), interpretieren innovative Arbeiten von Caplan (2007) sowie Bischoff und Siemers (2011) Politikversagen primär als Knowledge-Problem. Insbesondere Caplan (2007) zeigt eindrucksvoll, dass gerade in funktionierenden Demokratien verzerrte *Policy Beliefs*<sup>1</sup> auf Seiten der Wähler:innen zu einem basisdemokratischen Politikversagen führen. Darüber hinaus argumentieren Henning und Hedtrich (2018), dass auch auf Seiten der Stakeholder-Organisationen verzerrte Policy Beliefs zu Knowledge-Problemen führen können. Somit ergeben sich zwei Forschungsfragen für den aktuellen politischen Diskurs zu F2F:

- 1) Inwieweit existieren fundamental unterschiedliche Zielsetzungen für relevante Stakeholdergruppen, die Politikversagen als Incentive-Problem implizieren?
- 2) Bestehen fundamentale Unterschiede in den Politikpositionen relevanter Stakeholdergruppen, die Rückschlüsse auf unterschiedliche Policy Beliefs erlauben und somit ein Indiz für Politikversagen aufgrund von Knowledge-Problemen darstellen?

Der vorliegende Beitrag beantwortet beide Fragen anhand einer Stakeholder-Studie und gibt somit einen Überblick über die politische Landschaft der F2F in Deutschland. Im folgenden Abschnitt wird die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NROs) in der Agrarpolitik skizziert, bevor Abschnitt 3 Daten und Methodik der vorliegenden Studie darlegt. Zentrale Ergebnisse werden in Abschnitt 4 präsentiert. Der Beitrag endet mit einem Fazit.

## 2 Nichtregierungsorganisationen im agrarpolitischen Prozess

Politische Entscheidungen resultieren aus einem politischen Prozess, der als Spiel zwischen Wähler:innen, Interessengruppen und politischen Agent:innen modelliert wird (Brock und Magee, 1978; Grossman und Helpman, 1996; Henning et al., 2018). Politische Agent:innen suchen politische Unterstützung durch Interessengruppen, die Einflussressourcen gegen Kontrolle über politische Issues tauschen (Henning, 2000). Neben profitorientierten Verbänden gewinnen öffentliche Interessen, vertreten durch NROs, an Bedeutung (Zimmer, 2023). Sie stellen, wie Wirtschaftsverbände, zusätzlich zu wissenschaftlichen Akteur:innen Fachexpertise für politische Entscheidungsgremien bereit (Heinrichs, 2001) und agieren somit als *Knowledge Broker* (Schaub und Tosun, 2021). Die strategische Kommunikation dieses Wissens stellt eine andere Art der Einflussnahme dar: *Informational Lobbying* (vgl. Austen-Smith, 1993).

1 Policy Beliefs sind naive mentale Heuristiken bezüglich politischer Technologie, die die Komplexität von Politikwirkungen reduzieren.

Politische Akteur:innen eines spezialisierten Subsystems wie der Agrarpolitik arbeiten dabei nicht für sich allein, sondern schließen sich zu Koalitionen zusammen (Sabatier und Weible, 2007), die beispielsweise auch den politischen Prozess zur Dekarbonisierung der Europäischen Schifffahrt im Zuge des Green Deals prägen (Malmborg, 2023). Die Koalitionsbildung basiert auf fundamentalen normativen Überzeugungen sowie allgemeinen normativen Einstellungen mit Bezug zum Subsystem (Weible et al., 2020). Letztere sind dabei als die Umsetzung der allgemein gültigen Überzeugungen in einem konkreten Politikfeld zu verstehen (Harrinkari et al., 2016). Während diese beiden Arten von Überzeugungen sehr stabil sind, lassen sich die innerhalb eines Politikfelds relativ eng gefassten, auf Ausgestaltung und Wirkung konkreter Politikprogramme fokussierten, sekundären Überzeugungen wesentlich leichter beeinflussen (Sabatier und Weible, 2007) und korrespondieren mit konkreten Politikpositionen.

Die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen ist im Allgemeinen eine Frage des Organisationstyps: Während organisierte Unternehmerinteressen die eigenen Interessen verfolgen, „sind es in erster Linie zivilgesellschaftliche Organisationen, deren Arbeit mit der öffentlichen Salienz von bestimmten Themen korrespondiert“ (Pakull et al., 2020, 543f.). Ferner werden Wähler:innen mit extremen Einstellungen stärker repräsentiert als solche mit moderaten Einstellungen (Pakull et al., 2020). Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE) verweist auf die professionelle Vertretung gesellschaftlicher Interessen durch organisierte Verbände (WBAE, 2020). Dabei üben NRO einen bedeutenden Einfluss sowohl auf europäischer (Pappi und Henning, 1999; Henning, 2009), als auch auf nationaler Ebene (Grunenberg und Henning, 2020) aus. Der Agrarsektor weist gerade im Bereich Politikberatung eine starke Geschlossenheit auf, da sich Akteur:innen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft über längere Zeiträume hinweg kennen und dementsprechend gut vernetzt sind (Kropp und Wagner, 2015). Hinzu kommen eine dichte institutionelle Vernetzung sowie eine Multifunktions-trägerschaft agrarpolitischer Akteur:innen (Nischwitz und Chojnowski, 2019). So ist es nur folgerichtig, dass agrarpolitische Interessenvertretung ganz überwiegend durch *Inside Lobbying* – also den direkten Zugang zu politischen Entscheidungsträger:innen – stattfindet, wobei es gerade der Deutsche Bauernverband ist, der diesbezüglich eine exponierte Stellung einnimmt (Ewert, 2023).

Hinsichtlich der Ziele der Akteur:innen stellt sich die Frage nach gesellschaftlichen Narrativen zur Agrarpolitik. Analysen medialer Inhalte zeigen, dass öffentliche Diskurse zum Thema Agrar- und Ernährungswirtschaft im Spannungsfeld zwischen Natürlichkeit und Produktivität zu verorten sind (Kayser et al., 2011; Böhm et al., 2010): Positiven Aspekten der Natürlichkeit (Naturschutz, Nachhaltigkeit) stehen dabei negative Folgen (hohe Nahrungsmittelpreise, Welthunger) gegenüber. Letztere werden von den positiven Effekten einer auf Produktivität ausgelegten Landwirtschaft reflektiert, nämlich “[b]illige Lebensmittel” (Kayser et al., 2011 S. 76).

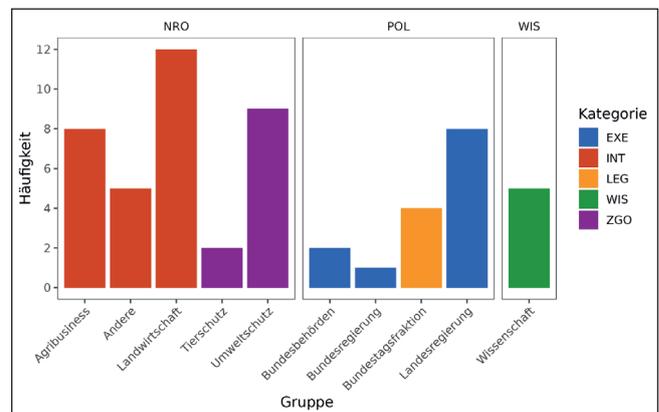
Zudem priorisiert die Mehrheit der deutschen Bevölkerung den Umweltschutz deutlich gegenüber der Welternährung (Klümper et al., 2013).

### 3 Daten und Methode

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde zwischen März und Juni 2021 eine Studie unter Stakeholdern der deutschen Agrarpolitik durchgeführt. Dafür wurde ein standardisierter Fragebogen genutzt, den jeweils ein:e Repräsentant:in (z.B. Fachpolitiker:innen und -referent:innen) der teilnehmenden Organisationen selbstständig ausfüllte oder im Rahmen eines Online-Interviews beantwortete. Dabei wurde im Voraus betont, dass die Interviewpartner:innen die Position ihrer Organisation und nicht ihre persönliche Meinung angeben sollten. Der Fragebogen umfasste politische Interessen, Positionen zu Zielindikatoren und Positionen zu F2F-Maßnahmen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Variablen und Skalen.

Befragt wurden politische Institutionen (POL) der Exekutive (EXE) und Legislative (LEG) sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO), wobei letztere profit-/sektororientierte Interessengruppen (INT) und zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) umfassen. Zusätzlich wurden wissenschaftliche Organisationen (WIS) berücksichtigt. Insgesamt haben 56 Akteur:innen an der Studie teilgenommen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anzahl der befragten Organisationen



Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

Die Ziel-Indikatoren wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit mittels einer Faktoranalyse zu latenten Zieldimensionen zusammengefasst. Zur Überprüfung der Geeignetheit der entsprechenden Variablen wurde das Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium (KMO) herangezogen. Auf Basis des per Screeplot-Methode bestimmten Faktormodells wurden dann für alle Organisationen entsprechende Factor-Scores geschätzt. Um die Akteur:innen auf Basis dieser Zieldimensionen zu gruppieren, erfolgte eine Cluster-Analyse mittels k-Means Algorithmus. Den Input für diese Clusteranalyse stellten die geschätzten Factor-Scores dar.

Tabelle 1: Übersicht über die Fragebogenstruktur und die Variablen

	Variable	Einheit	Min	Max
A. Politische Interessen	Klimaschutz	Punkte	0	100
	Wasserschutz	Punkte	0	100
	Biodiversität	Punkte	0	100
	Welternährung	Punkte	0	100
	Anpassungskosten	Punkte	0	100
B. Ziel-Indikatoren	Klimaschutz	Reduktion der Treibhausgasemissionen in %		
	2030		0	65
	2050		0	100
	N-Bilanz	N-Bilanz in kg N /ha		
	2030		0	80
	2050		0	80
	Biodiversität			
	2030	% Landesfläche	0	40
		% Meeresfläche	0	40
	2050	% Landesfläche	0	40
		% Meeresfläche	0	40
	Welternährung	Anteil von Ernährungsunsicherheit Betroffener in % der Weltbevölkerung		
	2030		0	27
	2050		0	27
	Anpassungskosten	% des Pro-Kopf-Einkommens		
2030		0	5	
2050			5	
C. F2F-Maßnahmen	Reduktion chemischer Pflanzenschutzmittel	Reduktion in %	0	100
	Reduktion der Nährstoffverluste	Reduktion in %	0	100
	Reduktion des Einsatzes von Düngemitteln	Reduktion in %	0	100
	Ökologische Vorrangflächen	% LF	0	15
	Ökologischer Landbau	% LF	0	40

Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Agrarpolitische Ziele

Aufgrund des KMO wurden die Zielindikatoren für die Anpassungskosten 2030 und 2050 sowie Stickstoff-Bilanz 2050 nicht in die Faktoranalyse einbezogen. Die Faktoranalyse selbst resultierte in einer Zwei-Faktoren-Lösung, deren Modell in Abbildung 2 dargestellt ist. Die erste identifizierte Dimension ( $Z_{Ecol}$ ) umfasst alle ökologischen Indikatoren (Klimaschutz, Biodiversität, N-Bilanz) für beide abgefragten Zeiträume. Dabei lädt der Faktor negativ auf die N-Bilanz-Variablen. Die zweite Dimension bildet die Ernährungssicherheit ab ( $Z_{FoodSec}$ ).

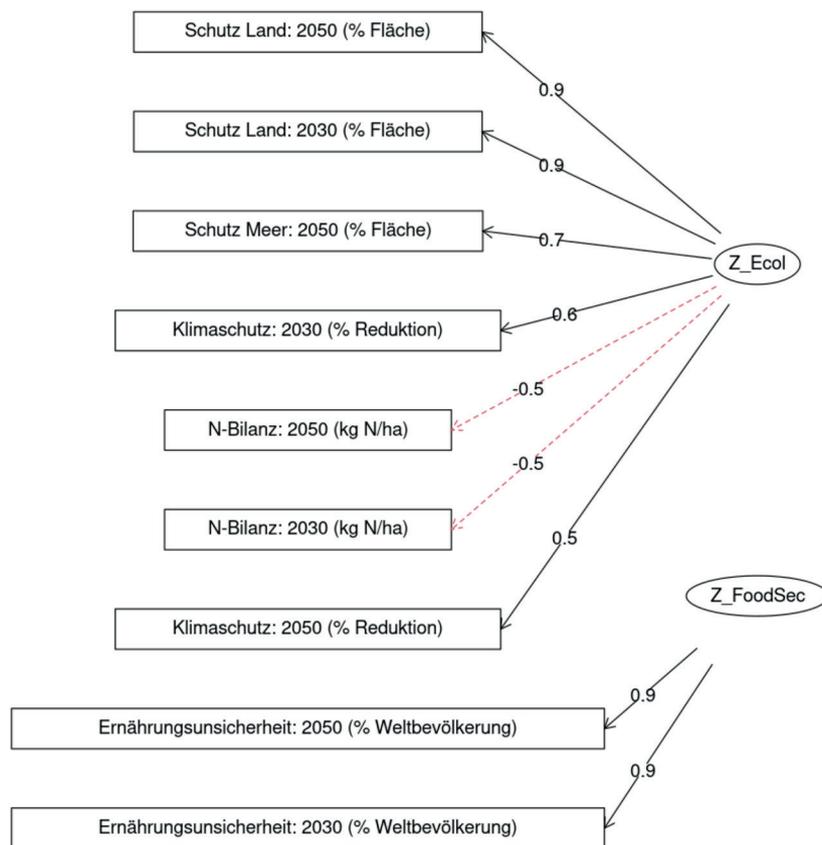
Auf Grundlage dieses Faktor-Modells wurden zunächst Factor-Scores geschätzt, die den Input für die Cluster-Analyse darstellten. Zur besseren Interpretierbarkeit wurden die geschätzten Werte für  $Z_{FoodSec}$  dann mit -1 multipliziert, sodass höhere Werte eine höhere Ernährungssicherheit implizieren. Mittels k-Means Algorithmus wurden drei Cluster

identifiziert, deren Verteilung im agrarpolitischen Zielraum in Abbildung 3 dargestellt ist.

Organisationen im ersten Cluster streben dabei in beiden Dimensionen hohe Ziele an, das bedeutet, sie favorisieren mehr Umwelt- und Klimaschutz (Mittelwert: 0,43) sowie ein hohes Maß an Ernährungssicherheit (Mittelwert: 0,46; siehe Abbildung 3). Ein zweiter Cluster besteht aus Organisationen, die vergleichsweise zurückhaltende ökologische Ziele haben (Mittelwert: -0,05). In Bezug auf die Ernährungssicherheit sind die Akteur:innen dieses Clusters – wie in der grafischen Darstellung und dem Mittelwert von -1,32 klar erkennbar – im negativen Bereich positioniert (Abbildung 3). Den Kontrast zu dieser Gruppe stellt der dritte Cluster dar, der mehr Ernährungssicherheit (Mittelwert: 0,65) zum Ziel hat und dafür weniger Ökologie (-1,98) anstrebt (siehe Abbildung 3).

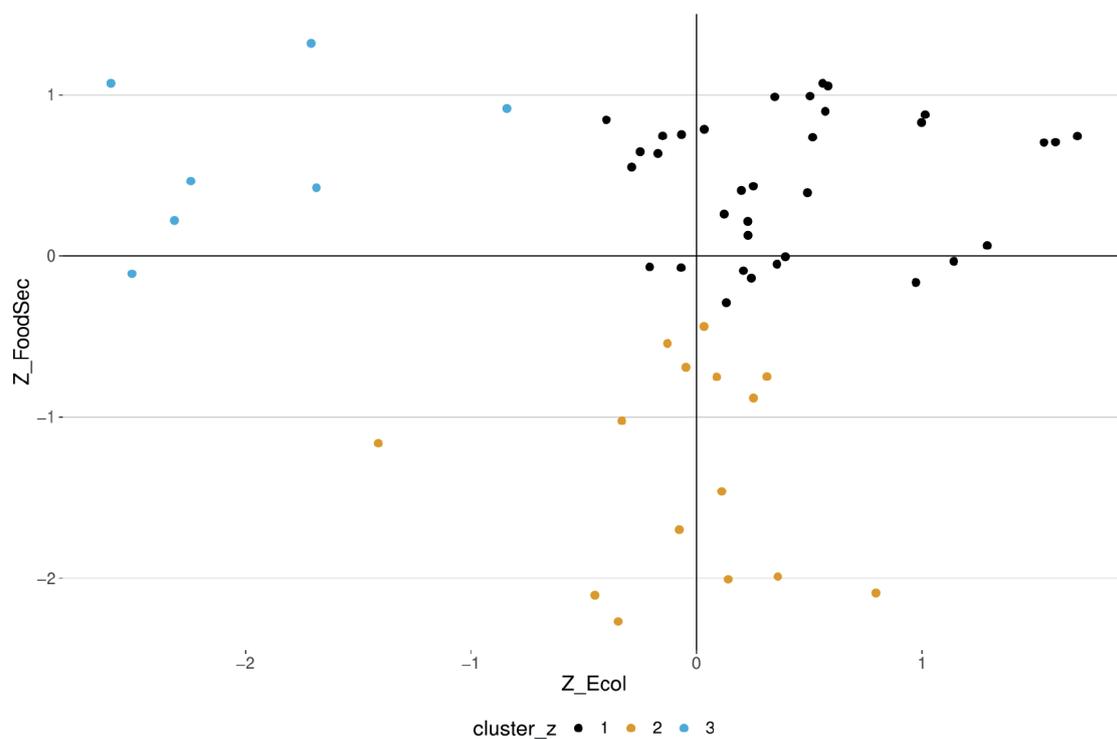
In Bezug auf die Größe und Zusammensetzung der Cluster fällt auf, dass der „ambitionierte“ Cluster 1 aus 34 Organisationen besteht, von denen Interessengruppen und Zivilgesellschaft die beiden größten Organisationskategorien bilden

Abbildung 2: Faktor-Modell agrarpolitischer Ziele



Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

Abbildung 3: Faktor scores der einzelnen Organisationen nach Clustermitgliedschaft



Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

(siehe Tabelle 2). Auch alle in der Studie berücksichtigten Fraktionen sowie die meisten Exekutiv-Organisationen sind Teil dieses Clusters. Cluster 2 besteht aus 15 Organisationen, von denen die meisten Interessengruppen sind. Die Gruppe der „Welterner“ (Cluster 3) besteht aus sechs Interessengruppen und einer Exekutivorganisation (Landesregierung) (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Zusammensetzung der Cluster

Kategorie	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
EXE	6	4	1
INT	10	9	6
LEG	4	0	0
WIS	4	1	0
ZGO	10	1	0
	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>7</b>

Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

#### 4.2 Politiken

Tabelle 3 zeigt die zusammenfassende Statistik für die Politikpositionen sowie die korrespondierenden F2F-Werte.

Tabelle 3: Zusammenfassende Statistik für die Politik-Variablen und Referenzwerte der F2F

Politik	Min	Mittelwert	Max	Std.	F2F
Reduktion Chemischer Pflanzenschutz (%)	0	48,06	100	23,3	50
Reduktion Nährstoffverluste (%)	0	53,36	100	22	50
Reduktion mineralischer Düngereinsatz (%)	0	27,46	95	21,9	20
Ökologische Vorrangflächen (% LF)	0	8,64	15	4,02	10
Ökologischer Landbau (% LF)	0	23,68	40	10,2	25

Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

In Bezug auf die chemischen Pflanzenschutzmittel präferieren die Stakeholder mit einem Mittelwert von 48,06% eine leicht geringere Reduktion als in der F2F vorgesehen (siehe Tabelle 3). Mit 53,36% liegt der Mittelwert der Nährstoffverlust-Reduktion mehr als drei Prozentpunkte über dem F2F-Wert. Darüber hinaus beträgt der Mittelwert für den verringerten Düngereinsatz 27,46% (siehe Tabelle 4). Auch in Bezug auf die Landnutzung ist die durchschnittliche Position unterhalb der F2F-Forderung: Während die Stakeholder-Antworten einen Anteil ökologischer Vorrangflächen auf 8,64% der LF ausweisen, beträgt der präferierte Anteil des ökologischen Landbaus 23,68% LF.

Interessante Unterschiede lassen sich im Vergleich der identifizierten Stakeholder-Cluster feststellen. Die Gruppe der „ambitionierten Organisationen“ (Cluster 1) fordert – mit Ausnahme des ökologischen Landbaus von 9,8% LF – stärkere Maßnahmen als in F2F vorgesehen. Dies gilt insbesondere für eine Reduktion der Nährstoffverluste um 62,35% im Vergleich zu den 50% in F2F sowie die Reduktion des mineralischen Düngers um 33,85% im Vergleich zu den 20% der F2F (siehe Abbildung 4). Die Cluster 2 und 3 präferie-

ren schwächere Maßnahmen, wobei Cluster 3 – die „Welterner“ – in allen Politiken kleinere Mittelwerte aufweist als Cluster 2. Zum Beispiel fordern Organisationen des Clusters 3 eine Reduktion chemischer Pflanzenschutzmittel um etwas mehr als 32%, während der entsprechende Mittelwert für Cluster 2 40,05% Reduktion entspricht (siehe Abbildung 4).

Eine weitere interessante Systematik ergibt sich im Interessengruppenvergleich: Hier zeigt sich deutlich, dass vor allem Organisationen des Agribusiness starke F2F-Abschwächungen befürworten: Im Durchschnitt präferieren sie eine Reduktion des Einsatzes chemischer Pflanzenschutzmittel um 15,17%, während landwirtschaftliche Organisationen 42% und andere Interessengruppen 63% Reduktion fordern (siehe Abbildung 5).

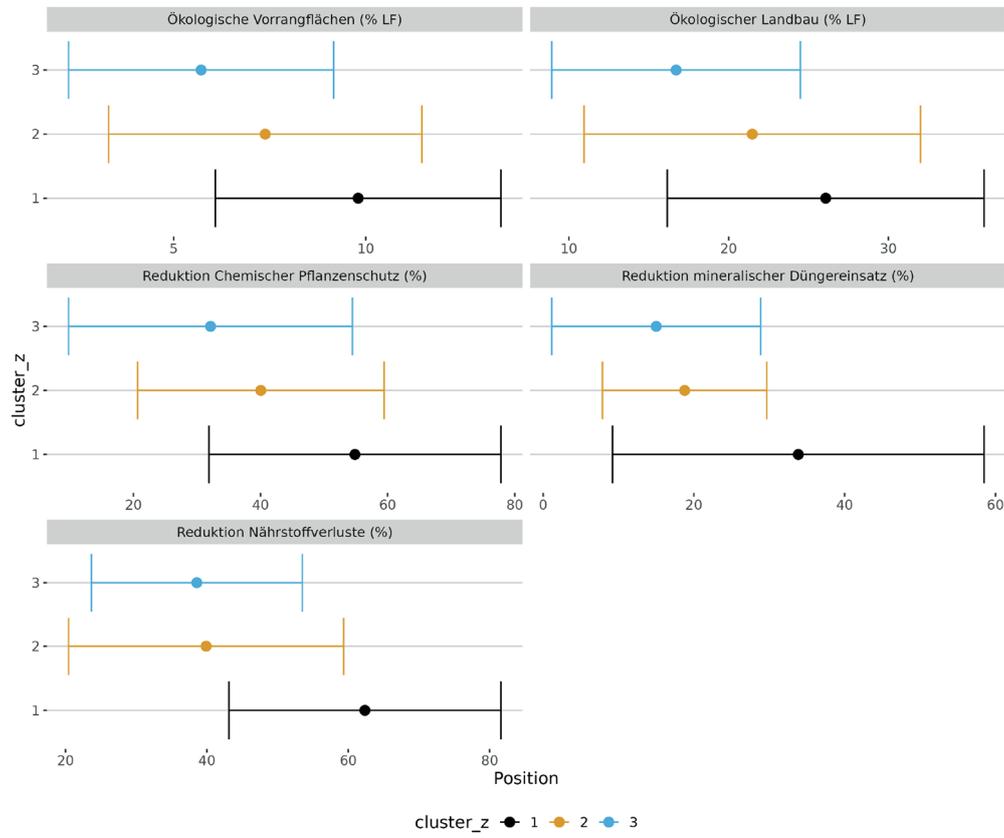
Agribusiness-Verbände wollen den Einsatz mineralischer Dünger nur um 5% reduzieren, während die Präferenzen der landwirtschaftlichen Stakeholderorganisationen mit 22,58% sogar leicht über den F2F-Vorschlägen liegen. Andere Interessengruppen präferieren eine deutlich stärkere Reduktion. Lediglich hinsichtlich der Reduktion der Nährstoffverluste ist die Differenz zwischen den Interessengruppen schwach ausgeprägt (siehe Abbildung 5). Dies gilt nicht für die Landnutzungspolitiken, für die sich das gleiche Muster zeigt: Agribusiness-Organisationen präferieren nur geringe

Einschränkungen der LF-Nutzung (4% ökologische Vorrangflächen und 5,71% ökologischer Landbau), landwirtschaftliche Stakeholder:innen befürworten immerhin 6% LF ökologische Vorrangflächen und 22% LF ökologischen Landbau. Mit 9% LF an ökologischen Vorrangflächen ist der Mittelwert der anderen IG immerhin dicht an den von F2F geforderten 10%; beim Öko-Landbau liegen diese Organisationen sogar einen Prozentpunkt darüber (siehe Abbildung 5).

#### 5 Fazit

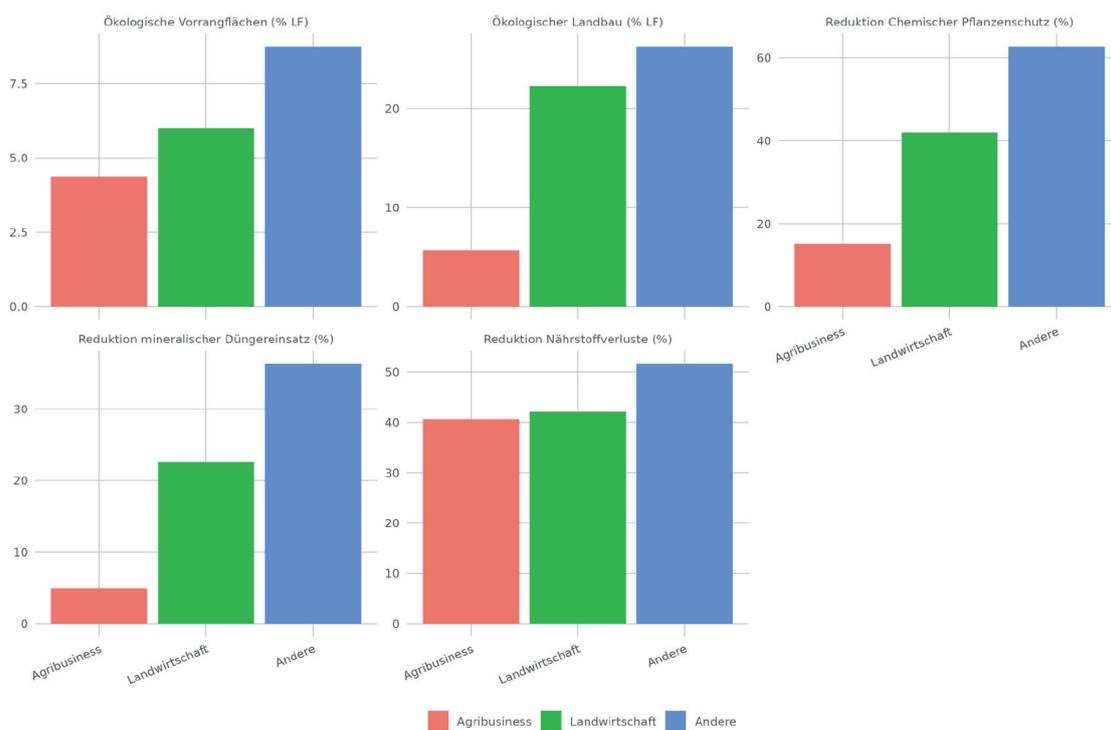
Die vorliegende Studie hat sowohl die politischen Ziele als auch die konkreten Politikpräferenzen der deutschen Stakeholder:innen der Agrarpolitik untersucht. Mit Blick auf die allgemeinen agrarpolitischen Ziele ließen sich auf Basis einer Faktor- und Clusteranalyse, analog zum in Abschnitt 2 skizzierten Konzept der Koalitionsbildung, drei Gruppen identifizieren, von denen die größte Gruppe aus „ambitionierten“, vorwiegend zivilgesellschaftlichen, Organisationen

Abbildung 4: Cluster im Faktor-Raum



Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

Abbildung 5: Politikmittelwerte der Interessengruppen



Quelle: Eigene Darstellung, 2024.

besteht. Organisationen dieses „Öko-Clusters“ streben simultan sehr hohe ökologische Ziele und ein hohes Maß an Ernährungssicherheit an, sie sehen keinen fundamental negativen Trade-off zwischen den Zieldimensionen „Ökologie“ und „Welternährung“. Interessanterweise existieren zwei weitere Cluster, von denen einer in beiden Zieldimensionen eher zurückhaltend ist, während der andere Cluster als Gruppe von „Welternährern“ klassifiziert werden kann: Sie sehen einen fundamental negativen Trade-off zwischen „Ökologie“ und „Ernährung“. Dies korrespondiert mit der Medien-Analyse von Kayser et al. (2011), nach der den beiden positiven Wirkungen Naturschutz und Nachhaltigkeit negative Folgen von Natürlichkeit, nämlich hohe Nahrungsmittelpreise und Welthunger, gegenüberstehen. Somit bestehen zwischen den Clustern fundamental unterschiedliche Zielsetzungen. Mit Blick auf die zweite Forschungsfrage nach den konkreten Politikpositionen zeigt sich im Vergleich der Cluster, dass die „Welternährer“ eine sehr moderate agrarpolitische Regulierung der Landnutzung und Agrarproduktion präferieren. Demgegenüber stehen die Positionen des „Öko-Clusters“, die für eine massive pauschale Reduktion chemischer Inputs und Regulation der Landnutzung in Richtung ökologischer Landbau und Vorrangflächen eintreten.

Berücksichtigt man, dass der Cluster der „Welternährer“ insbesondere Interessengruppen des Agribusiness enthält, während der Öko-Cluster die Mehrheit der Umwelt- und Zivilorganisationen umfasst, so könnte eine erste oberflächliche Analyse zu dem Schluss kommen, dass die identifizierten Zielkonflikte durchaus die Gefahr eines klassischen Politikversagens im Sinne eines Incentive Gaps in sich bergen. Konkret folgt dies aus der alt bekannten Logik, dass agrarpolitische Entscheidungen zentral durch Lobbying-Aktivitäten des Agribusiness gegen allgemeine gesellschaftliche Interessen bestimmt werden. Eine genauere Analyse zeigt aber, dass diese einfachen polit-ökonomischen Rückschlüsse bezüglich der komplexen Umsetzung des Green Deals vermutlich zu kurz greifen: Henning et al. (2023) analysieren zwei idealtypische F2F-Szenarien aufgrund von agrarpolitischen Narrativen, die mit den identifizierten Zielvorstellungen und Politikpositionen des Öko- sowie des Welternährer-Clusters korrespondieren sowie zu ineffizienten und ineffektiven Politikergebnissen führen. Gleichzeitig sind allerdings die befürchteten negativen Trade-offs zwischen „Ökologie und Welternährung“ nicht zu erwarten; so liegen die internationalen Agrarpreiseffekte der Umsetzung des Green Deals in der EU-Landwirtschaft für die simulierten Szenarien im Durchschnitt deutlich unter 5%. Allerdings zeigt sich auch, dass die vom Öko-Cluster favorisierte Förderung des ökologischen Landbaus wie auch pauschale Reduktion chemischer Inputs keine effektiven und effizienten Instrumente zur signifikanten Erhöhung ökologischer Leistungen wie Klimaschutz und Reduktion der Stickstoffbelastung für Grund-/Fließgewässer sind (Henning et al., 2023).

Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen ökologisch-ökonomischen Studien erscheint also die Gefahr eines erneuten fundamentalen Politikversagens in der deutschen beziehungsweise europäischen Agrarpolitik aufgrund von

fundamentalen Knowledge-Gaps wesentlich wahrscheinlicher als klassisches Politikversagen aufgrund des asymmetrischen Einflusses der Agrar-Lobby. Es ist also insbesondere eine effektive Science-Society-Kommunikation gefragt, die es schafft, tatsächlich vorhandene Win-Win-Konstellationen einer nachhaltigen Landnutzung in Europa effektiv umzusetzen. Dafür empfiehlt sich ein partizipatorischer Ansatz der Wissenschaftskommunikation, der Wissenschaft und Stakeholder-Organisationen als ebenbürtige Partner begreift: Anstatt eines bloßen Sender-Empfänger-Modells ermöglicht dieser Ansatz echte Interaktionen zur gemeinsamen Produktion, Reflexion und Verbreitung von Wissen im Kontext von Transformationsprozessen (Metcalf et al., 2022).

## Literatur

- Austen-Smith, D. (1993) Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. *American Journal of Political Science*, 3, 3, 799–833. <https://doi.org/10.2307/2111575>.
- Barreiro-Hurle, J., Bogonos, M., Himics, M., Hristov, J., Perez Dominguez, I., Sahoo, A., Salputra, G., Weiss, F., Baldoni, E. und Elleby, C. (2021) Modelling Environmental and Climate Ambition in the Agricultural Sector with the Capri Model. JRC Working Papers JRC121368. Joint Research Centre.
- Beckman, J., Ivanic, M., Jelliffe, J. L., Baquedano, F. G. und Scott, S. G. (2020) Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Bischoff, I. und Siemers, L.H.R. (2011) Biased Beliefs and Retrospective Voting: Why Democracies Choose Mediocre Policies. *Public Choice*, 156, 1-2, 163-80. <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9889-5>.
- Böhm, J., Kayser, M., Nowak, B. und Spiller, A. (2010) Die Ernährungswirtschaft in der Öffentlichkeit – Social Media als neue Herausforderung der PR. In: Kayser, M., Böhm, J. und Spiller, A. (Hrsg.) *Produktivität vs. Natürlichkeit - Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft im Social Web*. Göttingen: Cuvillier, 103-139.
- Braak, M., Henning, C. H. C. A. und Ziesmer, J. (2023) Pure Strategy Nash Equilibria for Bargaining Models of Collective Choice. *International Journal of Game Theory*, 53, 373-421. <https://doi.org/10.1007/s00182-023-00882-z>.
- Bremmer, J., Martinez Gonzales, A. R., Jongeneel, R. A., Huiting, H. F. und Stokkers, R. (2021) Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level. Wageningen Economic Research.
- Brock, W. A. und Magee, S. P. (1978) The Economics of Special Interest Politics: The Case of the Tariff. *The American Economic Review*, 68, 2, 246-250.

- Caplan, B. (2007) *The Myth of the Rational Voter – Why Democracies Choose Bad Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Ewert, S. (2023) Lobbyismus im Agrarsektor. In: Polk, A. und Mause, K. (Hrsg.) *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 777-793.
- Grossman, G. M. und Helpman E. (1996) Electoral Competition and Special Interest Politics. *Review of Economic Studies*, 63, 2, 265-286. <https://doi.org/10.2307/2297852>.
- Grunenberg, M. und Henning, C. H. C. A. (2020) Belief Formation in German Farm Animal Politics: An Illustrative Example from a Stakeholder Network Survey. In: Banse, M., Christoph-Schulz, I., Gocht, A., Nieberg, H., Pelikan, J., Röder, N., Salamon, P., Thobe, P., Weingarten, P. und Zander, K. (Hrsg.) *Landwirtschaft und Ländliche Räume im gesellschaftlichen Wandel. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.* 55. Münster: Landwirtschaftsverlag GmbH, 29-40.
- Harrinkari, T., Katila, P. und Karppinen, H. (2016) Stakeholder Coalitions in Forest Politics: Revision of Finnish Forest Act. *Forest Policy and Economics*, 67, 30-37. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.02.006>.
- Heinrichs, H. (2001) Politikberatung in der Wissensgesellschaft. *Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung*, 13, 3, 172-174. <https://doi.org/10.1007/BF03038080>.
- Henning, C. H. C. A. (2000) Macht und Tausch in der Europäischen Agrarpolitik: Eine positive politische Entscheidungstheorie. Frankfurt/Main: Campus.
- Henning, C. H. C. A. (2009) Networks of Power in the CAP System of the EU-15 and EU-27. *Journal of Public Policy*, 29, 2, 153-177. <https://doi.org/10.1017/S0143814X09001056>.
- Henning, C. H. C. A. und Hedtrich, J. (2018) Modeling and Evaluation of Political Processes: A New Quantitative Approach. In: Henning, C. H. C. A., Badiane, O. und Krampe, E. (Hrsg.) *Development Policies and Policy Processes in Afrika*. Cham: Springer International Publishing, 139-173.
- Henning, C. H. C. A., Grunenberg, M. und Panknin, L. (2023) An International Perspective on the Green Deal in EU Agriculture. Modeling Economic and Ecological Impacts of F2F-Options in Non-EU Countries with a Special Focus on Brazil. URL: [https://de.apdbrasil.de/wp-content/uploads/2023/05/Green\\_Deal.pdf](https://de.apdbrasil.de/wp-content/uploads/2023/05/Green_Deal.pdf) (23.11.2023).
- Henning, C. H. C. A., Witzke, P., Panknin, L. und Grunenberg, M. (2021) Ökonomische und ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft. Forschungsbericht. URL: <https://www.bio-pop.agrarpol.unikiel.de/de/f2f-studie> (23.11.2023).
- Jongeneel, R., Silvis, H., Gonzalez Martinez, A. und Jager, J. (2021) The Green Deal: An Assessment of Impacts of the Farm to Fork and Biodiversity Strategies on the EU Livestock Sector. Report/Wageningen Economic Research 2021-130. Wageningen Economic Research.
- Kayser, M., Böhm, J., und Spiller, A. (2011) Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Öffentlichkeit – Eine Analyse der deutschen Qualitätspresse. *Yearbook of Socioeconomics in Agriculture* 4, 1, 59–83.
- Klümper, W., Kathage, J., und Qaim, M. (2013) Wahrnehmung des Themas Welternährung in der deutschen Öffentlichkeit. *Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*, 91, 1. <https://doi.org/10.12767/buel.v91i1.14>.
- Kropp, C., und Wagner, J. (2015) Wissensaustausch in Entscheidungsprozessen: Kommunikation an den Schnittstellen von Wissenschaft und Agrarpolitik. In Mayntz, R., Neidhardt, F., Weingart, P. und Wengenroth, U. (Hrsg.) *Wissensproduktion und Wissenstransfer*. Bielefeld: transcript-Verlag, 173-196.
- Laumann, E. O. und Knoke, D. (1987) *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Malmberg, F. v. (2023) Advocacy coalitions and policy change for decarbonisation of international maritime transport: The case of FuelEU maritime, *Maritime Transport Research*, 4. <https://doi.org/10.1016/j.martra.2023.100091>.
- Metcalf, J., Gascoigne, T., Medvecky, F. und Nepote, A. C. (2022) Participatory Science Communication for Transformation, *Journal of Science Communication*, 21, 2. <https://doi.org/10.22323/2.21020501>.
- Nischwitz, G., und Chojnowski, P. (2019) Verflechtungen und Interessen des Deutschen Bauernverbandes (DBV). URL: <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/190429-studie-agrarlobby-iaw.pdf> (23.11.2023).
- Pakull, D., Goldberg, F. und Bernhagen, P. (2020) Die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger durch organisierte Interessen in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 61, 3, 525-551. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00253-3>.
- Pappi, F. U. und Henning, C. H. C. A. (1999) The Organization of Influence on EC's Common Agricultural Policy: A Network Approach. *European Journal of Political Research*, 36, 2, 257-281. 1 <https://doi.org/0.1111/1475-6765.00470>.
- Pappi, F. U., König, T. und Knoke, D. (1995) Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Frankfurt/Main: Campus.
- Persson, T. und Tabellini, G. (2000) *Political Economics – Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Sabatier, P. A. und Weible, C. M. (2007) The Advocacy Coalition Framework. In: Sabatier, P.A. (Hrsg.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 649-692.
- Schaub, S. und Tosun, J. (2021) Politikgestaltung im Dialog? Umweltgruppen und ihre Mitwirkung bei der Regulierung von Spurenstoffen in Gewässern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, 2, 291-325. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00278-z>.

- WBAE (2020) Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. URL: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaeh-rung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaeh-rung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (23.11.2023).
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Douglas, H. D. und Jenkins-Smith H. C. (2020) Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, 48, 4, 1054-1081. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.
- Zimmer, A. (2023) Lobbyismus aus politikwissenschaftlicher Perspektive. In: Polk, A. und Mause, K. (Hrsg.) *Handbuch Lobbyismus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 21-40.