AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Ahrens, H.; Lippert, C.: Tinbergen-Regel und Agrarpolitik. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 151-160.

TINBERGEN-REGEL UND AGRARPOLITIK

von

Heinz AHRENS* und Christian LIPPERT*

1 Einleitung

Ziel dieses Beitrages ist es zu zeigen, daß es für die Agrarökonomie gewinnbringend sein kann, die allmählich in Vergessenheit geratene "TINBERGEN-Regel" neu zu entdecken, weiterzuentwickeln und als analytisches Instrument zur Untersuchung neuerer agrarpolitischer Probleme zu nutzen. Konkretes Untersuchungsobjekt ist der auf der Grundlage des Strukturgesetzes gewährte soziostrukturelle Einkommensausgleich.

2 Modell quantitativer Wirtschaftspolitik und TINBERGEN-Regel

Die besagte Regel wurde aus TINBERGENs Modell quantitativer Wirtschaftspolitik abgeleitet, das an dieser Stelle in formalisierter Form - als "fixed target policy"-Modell - kurz wiedergegeben werden soll (TINBERGEN, 1966, S. 14f; DOBIAS, 1980, S. 106f):

(2.1) $$y^* = A\,z + B\,u$$

mit y^* = Vektor der unter den gegebenen Strukturbedingungen wohlfahrtsmaximalen Werte der Zielvariablen y_i,
z = Vektor der Instrumentvariablen z_k,
u = Vektor aller die betrachteten Zielvariablen beeinflussenden ökonomischen Daten u_l (exogene Variablen),
A = Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten a_{ik} ($a_{ik} = \partial y_i/\partial z_k$),
B = Matrix der partiellen Dateneffekte b_{il} ($b_{il} = \partial y_i/\partial u_l$).

Dieses lineare Gleichungssystem veranschaulicht die Abhängigkeit aller Zielvariablen von allen Instrumentvariablen sowie den nicht beeinflußbaren ökonomischen Daten. Bei fest vorgegebenen, als wohlfahrtsmaximal angenommenen Werten der Zielvariablen (Vektor y^*) sowie der exogenen Variablen (Vektor u), besitzt dieses Gleichungssystem, abgesehen von seltenen Ausnahmefällen, nur dann eine Lösung

(2.2) $$z^* = A^{-1}\,y^* - (A^{-1}B)\,u\ ,$$

wenn A, die Matrix der partiellen Wirkungskoeffizienten, quadratisch, d.h. die Zahl der Instrumente gleich der Zahl der fest vorgegebenen Zielvariablen ist.

Angewandt auf die Wirtschaftspolitik: Bei Verzicht auf eines der (geeigneten) Instrumente werden, auch bei optimaler Dosierung der übrigen Instrumentvariablen, die wohlfahrtsmaximalen Ausprägungen der Zielvariablen nicht erreicht. Etwas allgemeiner formuliert,

* PD Dr. H. Ahrens und Dipl.-Ing. agr. Ch. Lippert, Lehrstuhl für Agrarpolitik, Technische Universität München-Weihenstephan, 85350 Freising

besagt die "TINBERGEN-Regel", daß die staatliche Politik insgesamt effizienter ist, wenn zur Verfolgung einer bestimmten Anzahl von Zielen mindestens *ebensoviele* geeignete Instrumente eingesetzt werden (FREY und BLÖCHLIGER, 1991, S. 124).

3 Abgeleitete Aussagen von agrarpolitischer Relevanz

Aus dem Modell läßt sich eine bisher unentdeckte, für agrarpolitische Zusammenhänge höchst relevante Aussage ableiten: Eine "Verkoppelung" von Instrumenten sollte unterbleiben.

Eine Verkoppelung zweier Instrumente bedeutet im Modell, daß diese nur in einem bestimmten Verhältnis (α) zueinander eingesetzt werden können. Dies läuft im einfachsten Falle darauf hinaus, aus zwei Instrumenten eines zu machen, wobei - bezogen auf das Modell - ein Freiheitsgrad verloren geht[1]:

(2.1)

$$\begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & a_{1m} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & a_{nm} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \alpha z_2 \\ z_2 \\ \vdots \\ z_m \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix}$$

(2.1')

$$\Rightarrow \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (\alpha a_{11}+a_{12}) & \dots & a_{1m} \\ (\alpha a_{21}+a_{22}) & \dots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \vdots \\ (\alpha a_{n1}+a_{n2}) & \dots & a_{nm} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} z_2 \\ \vdots \\ z_m \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_n \end{bmatrix}$$

$c = B\,u\,; \quad \alpha = z_1/z_2 = \text{konstant}$

Sofern die Zahl der zur Verfügung stehenden Instrumente gleich der Zahl der angestrebten Zielvariablen ist, sollte keine Verkoppelung zweier Instrumente vorgenommen werden[2]. Andernfalls ergeben sich zwei Nachteile: Erstens eine Gefährdung der gleichzeitigen Realisierung aller wohlfahrtsmaximalen Werte der Zielvariablen, zweitens eine Erschwerung der notwendigen differenzierten Anpassung des Instrumenteinsatzes an veränderte Strukturbe-

---

1 Dies gilt auch für eine Verkoppelung der Art $\alpha = dz_1/dz_2$ (vgl. Abschnitt 5).

2 Das obige Gleichungssystem könnte auch ersetzt werden durch eine solches, das dadurch weniger "streng" erscheint, daß es anstelle fixierter Ziele begrenzte Ziele enthält. In diesem Fall sind die begrenzten Ziele naturgemäß nur dann von Bedeutung, wenn die Restriktionen greifen. Dann sind die Ungleichungen durch entsprechende Gleichungen zu ersetzen; im anderen Fall sind sie ohne Belang.

dingungen.[3] Der zweite Punkt gilt auch dann, wenn eine Verkoppelung zweier Instrumente - etwa um die Akzeptanz bestimmter politischer Maßnahmen zu erhöhen - erst erfolgt, *nachdem* die Optimalwerte der Instrumentvariablen bereits abgeleitet wurden: Eine spätere differenzierte Anpassung setzt voraus, daß *alle* Instrumente frei variiert werden können.

4 Der "soziostrukturelle Einkommensausgleich": Zielsetzungen, Ausgestaltung, Wirkungen

Diese aus der Theorie abgeleiteten Aussagen sollen im folgenden am Beispiel des "soziostrukturellen Einkommensausgleichs" konkretisiert werden.

Übersicht 1: Soziostruktureller Einkommensausgleich, 1989-1992

Ziel	Element der Ausgestaltung
1. Einkommensausgleich	Direkte Einkommensübertragung
2. Vermeidung von Produktionsanreizen	Flächenbezug (DM 90/ha)
3. Verteilungsziel	Transfermindest- bzw. -höchstbetrag je Betrieb (DM 1.000; DM 8.000) absolute Bestandesobergrenzen
4. Strukturziel	absolute Bestandesobergrenzen
5. Umweltziel	Obergrenze Viehbesatz (3 DE/ha)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von: BUNDESGESETZBLATT, Jg. 1989, Teil I, S. 1435-1439, 1472.

Wie aus Übersicht 1 hervorgeht, werden mit dem *einen* Instrument "soziostruktureller Einkommensausgleich" *fünf* Ziele angestrebt[4]. Daß sie nicht in befriedigendem Ausmaß erreicht werden, wurde bereits von WOLFFRAM (1989) und dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1982, S. 4) verdeutlicht. Was z.B. das umweltpolitische Ziel betrifft, so ist der Ausschluß von Betrieben mit hohem Viehbesatz von direkten Einkommenstransfers ein recht schwaches Instrument gegenüber *allgemein verbindlichen* Viehbesatzauflagen: Zum einen haben die Gewerbebetriebe keinerlei Veranlassung, die 3 DE-Grenze einzuhalten, zum anderen ist diese Besatzgrenze zu hoch gewählt, als daß hiervon eine Verbesserung der zukünftigen Grundwasserqualität erhofft werden könnte (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1985, S. 132,322).

---

[3] Eine Änderung der ökonomischen Strukturen äußert sich im Modell in einer Veränderung der partiellen Wirkungskoeffizienten (a_{ik}) und Dateneffekte (b_{il}), wobei die Einschätzung dieser neuen Koeffizienten in der Praxis u.U. sehr schwierig ist.

[4] Übersicht 1 enthält die Ausgestaltung für 1989-1992. 1992 wurde darüber hinaus ein zusätzlicher soziostruktureller Einkommensausgleich für den Wegfall des restlichen Einkommensausgleichs über die Umsatzsteuer zum 1.1.1992 gewährt (AGRARBERICHT, 1993, S. 138f). Zur Regelung für 1993 vgl. AGRA-EUROPE, 23/93, Länderberichte S. 23.

5 Simulationsmodell zur Analyse "verkoppelungsbedingter" Effizienzverluste beim soziostrukturellen Einkommensausgleich

Weniger offensichtlich ist, daß diese Zielkonflikte eine Konsequenz der Verletzung des TINBERGEN'schen Prinzips sind. Dies soll anhand eines einfachen, auf der Basis fiktiver Zahlen erstellten statischen Simulationsmodells gezeigt werden.

Modellaufbau:

Als Objekte der Agrarpolitik werden drei Veredelungsbetriebe und zwei Ackerbaubetriebe mit jeweils unterschiedlicher Flächenausstattung auf unterschiedlichen Standorten betrachtet. Zwischen den Betrieben bestehen keine Austauschbeziehungen (Pacht, Gülleabnahme, usw.). Die Standorte sind durch unterschiedliche Gewinnbeiträge pro Hektar aus der Pflanzenproduktion und durch verschiedene, durch die Bodeneigenschaften bedingte, monetäre Grenzschadensfunktionen in Abhängigkeit vom Viehbesatz gekennzeichnet.

Wohlfahrtskriterium "umweltökonomisches Optimum":

Unter der Annahme, daß die den unterstellten Gewinnen zugrundeliegenden Erzeugerpreise nicht gestützt sind, sondern die tatsächlichen Knappheiten widerspiegeln, liegt in jedem der drei Betriebe das umweltökonomische Optimum dort, wo der Schaden je zusätzlich erzeugter Vieheinheit gleich dem Grenzgewinn aus dieser Vieheinheit ist.

Zielvorgaben:

Der Entscheidungsträger versucht in Kenntnis der eben angeführten Betriebsdaten, durch entsprechende Wahl und Dosierung agrarpolitischer Instrumente die beiden folgenden Ziele zu erreichen:

1. Einkommensausgleich: Ausgleich währungspolitisch bedingter Einkommensverluste über Transferzahlungen. (Dabei wird vereinfachend angenommen, daß eine Prämie von 120 DM/ha zu einem "gerechten" Ausgleich führt - jedenfalls soweit dies über einen flächengebundenen Transfer möglich ist.) Der Zielerreichungsgrad wird durch folgenden Indikator dargestellt:

(5.1)

$$y_1 = I_A = 1 - \frac{\sum_{j=1}^{5} |E.VER_j - TR_j|}{\sum_{j=1}^{5} E.VER_j}$$

mit Tr_j = Einkommenstransfer an Betrieb j;
$E.VER_j$ = Einkommensverlust von Betrieb j.

2. Maximierung der bereinigten Wertschöpfung: Dies bedeutet die Erreichung des umweltökonomischen Optimums als objektives, partielles Wohlfahrtsmaximum, da sowohl die negativen externen Effekte als auch die entgangene Wertschöpfung in Geldeinheiten bewertet sind. Dieses Ziel wird mit Hilfe des folgenden Indikators operationalisiert:

(5.2)

$$y_2 = I_{WS} = \frac{\text{bereinigte Wertschöpfung}}{\text{maximal mögliche bereinigte Wertschöpfung}}$$

mit bereinigte Wertschöpfung = Wertschöpfung aus Produktion ./. externe Kosten.

Dabei ist die maximal mögliche bereinigte Wertschöpfung diejenige bereinigte Wertschöpfung, die sich ergibt, wenn jedem der drei Viehhaltungsbetriebe derjenige Viehbesatz vorgegeben wird, bei dessen Einhaltung das betriebsspezifische umweltökonomische Optimum verwirklicht ist.

Instrumente:

Zur Ansteuerung der beiden Zielvariablen werden zunächst die folgenden Instrumentvariablen eingesetzt:

- eine Ausgleichsprämie je Hektar (Instrument z_1),
- eine verbindliche Viehbesatzobergrenze (Instrument z_2), sowie alternativ hierzu
- eine Viehbesatzobergrenze als Voraussetzung für die Gewährung des Einkommensausgleichs (Instrument $z_{2'}$).

Modellsimulationen:

A. Zwei Ziele, zwei Instrumente: Erstens: Jeder Betrieb erhält bei einer Hektarprämie von 120 DM den ihm zustehenden, "gerechten" Einkommensausgleich ($y_1^* = 1{,}0$). Zweitens: Es wird die als pareto-optimal ermittelte Besatzdichte von 2,25 VE/ha als einheitlicher maximaler Besatz vorgeschrieben, so daß der Zielerreichungsgrad bei der bereinigten Wertschöpfung 99,1% beträgt. Durch den getrennten Einsatz beider Instrumente läßt sich die wohlfahrtsmaximale Zielvariablenkombination y^* erreichen (Punkt y^* in Abbildung 1).

B. Zwei Ziele, ein Instrument: Entsprechend den Regelungen des Strukturgesetzes wird davon ausgegangen, daß die Vorgabe für den maximalen Viehbesatz nur für diejenigen Betriebe gilt, die den Einkommensausgleich in Anspruch nehmen. Statt eines verbindlichen Grenzwertes (Instrument z_2) wird also das Instrument der Förderausschlußgrenze ($z_{2'}$) gewählt.

(1) Zunächst wird die Gewährung des Transfers von der Einhaltung der zuvor als pareto-optimal ermittelten Viehbesatzobergrenze von 2,25 VE/ha abhängig gemacht. Zwei Betriebe verzichten daraufhin auf den Transfer und dehnen die Tierhaltung bis zu ihrer Kapazitätsgrenze aus. Die bereinigte Wertschöpfung sinkt. Weder das umweltökonomische Optimum noch das Ziel eines gerechten Einkommensausgleichs werden erreicht (Punkt (1) in Abbildung 1).

(2) Um das Ausgleichsziel ganz zu realisieren (alle Betriebe erhalten den ihnen zustehenden Einkommenstransfer), muß die Ausschlußgrenze auf 2,7 VE/ha angehoben werden. (Erst dann ist für alle Betriebe der Vorteil aus der Transferzahlung größer als der Nachteil aus der Viehabstockung). Das umweltökonomische Optimum wird in diesem Fall verfehlt (Punkt (2) in der Abbildung).

Soll - ausgehend von dieser Zielvariablenkombination - eine höhere bereinigte Wertschöpfung erreicht werden, so kann die Hektarprämie erhöht und *gleichzeitig* die Förderausschlußgrenze unter die 2,7 VE gesenkt werden, so daß sich y_1 verringert und y_2 zunimmt.

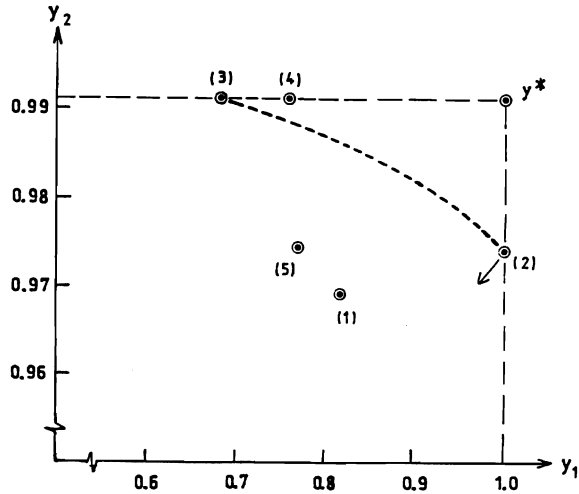

Abbildung 1: Simulationsergebnisse - Trade-off zwischen den Zielen "Einkommensausgleich" (y_1) und "Umweltökonomisches Optimum" (y_2)

Hierin äußert sich die Verkoppelung der beiden Instrumente: Wird die Ausschlußgrenze gesenkt, *ohne* eine entsprechende Erhöhung der Hektarprämie vorzunehmen, so wird die bereinigte Wertschöpfung nicht verbessert, da einer der Modellbetriebe den Einkommensausgleich nicht in Anspruch nimmt und daher auch die Besatzgrenze nicht einhält. In diesem Fall verschlechtern sich *sowohl* y_2 *als auch* y_1 (in Abbildung 1 durch den Pfeil angedeutet).

Es lassen sich somit Transformationsgeradenabschnitte herleiten, denn für bestimmte Intervalle muß das Verhältnis, in dem die beiden Instrumentvariablen geändert werden, konstant bleiben ($dz_1/dz_{2'} = \alpha$), um bei Inkaufnahme einer bestimmten Verschlechterung des Ausgleichszieles eine Verbesserung hin zum umweltökonomischen Optimum zu erreichen. Aus der Tatsache, daß formal nur *ein* Instrument zur Ansteuerung *zweier* Ziele eingesetzt wird, folgt, daß nicht mehr jeder Punkt in der (y_1, y_2)-Ebene erreichbar ist, sondern nur noch die Punkte auf oder unterhalb der hier skizzierten Transformationskurve. Die optimale Kombination y^* kann nicht realisiert werden. Dies bedeutet, daß unabhängig davon, welche Präferenzen vorliegen, Wohlfahrtsverluste in Kauf genommen werden müssen.

(3) Soll im zweiten Extremfall mit den verkoppelten Instrumenten z_1 und $z_{2'}$ das umweltökonomische Optimum erreicht werden, sind folgende Dosierungen der Instrumentvariablen erforderlich: z_1 = 158 DM/ha; $z_{2'}$ = 2,25 VE/ha. Damit ergibt sich die durch Punkt (3) repräsentierte Zielvariablenkombination in Abbildung 1. Die unterstellten Einkommenseinbußen werden überkompensiert. Zudem tritt eine negative Nebenwirkung bezüglich eines anderen Zieles auf: Die Budgetbelastung durch den Transfer erhöht sich drastisch.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Durch die im Strukturgesetz vorgenommene Verknüpfung des Einkommensausgleichs mit einem umweltpolitischen Instrument entsteht *ein* Instrument, das zur Verfolgung *zweier* Ziele eingesetzt wird. Die TINBERGEN-Regel wird somit verletzt. Die gleichzeitige Erreichung zweier fixierter, unter den gegebenen Bedingungen wohlfahrtsmaximaler Ziele (hohe bereinigte Wertschöpfung und Ausgleichsziel) ist dann nicht mehr möglich. Werden stattdessen zwei voneinander unabhängige Instrumente ausgewählt, so wird bei richtiger Dosierung dieser Instrumentvariablen ein höheres Wohlfahrtsniveau erreicht. Dasselbe gilt bei der Berücksichtigung weiterer mit diesem Instrument verfolgter Ziele, wie z.B. des Umverteilungszieles.[5] Daher ist der Versuch abzulehnen, die Gewährung von Kompensationszahlungen mit sachfremden strukturpolitischen, umweltpolitischen und anderen Zielen zu verknüpfen (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1982, S. 4).

6 Soziostruktureller Einkommensausgleich in den neuen Bundesländern?

Am Beispiel des soziostrukturellen Einkommensausgleichs läßt sich auch die eingangs abgeleitete Aussage exemplifizieren, daß eine Verkoppelung von Instrumenten später diejenige Anpassung des Instrumenteinsatzes an veränderte Strukturbedingungen erschwert, die für die Erreichung des jeweiligen Wohlfahrtsmaximums erforderlich ist, und somit weitere Wohlfahrtsverluste erzeugt:

Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer änderten sich, um im TINBERGEN'schen Modell zu bleiben, für die Agrarpolitik der Bundesrepublik die partiellen Wirkungskoeffizienten der Instrumente. Der soziostrukturelle Einkommensausgleich mit seiner Instrumentverkoppelung war zwar ineffizient gewesen, aber doch wenigstens zugeschnitten auf die Verhältnisse der alten Bundesrepublik. Seine unveränderte Anwendung auf die *erweiterte* Bundesrepublik hätte die Abweichung vom Optimum erheblich vergrößert. Man denke nur daran, welche Folgen die absoluten Bestandesobergrenzen, der 8000 DM-Transferhöchstbetrag[6] und der Ausschluß der Gewerbebetriebe für die LPG-Rechtsnachfolger gehabt hätten.

Die Problematik sei anhand von Übersicht 2 verdeutlicht, die die grundsätzlichen Möglichkeiten der Anpassung des agrarpolitischen Instrumenteinsatzes aufzeigt. Hierbei ist Situa-

---

5 Im Dienste des Verteilungszieles - operationalisiert durch den GINI-Koeffizienten - wurde für die Transferzahlung ein Höchstbetrag je Betrieb eingeführt (vgl. Übersicht 1). Veränderungen des Höchstbetrages (z_3) wirken unmittelbar auf den GINI-Koeffizienten (y_3). Der Höchstbetrag wurde zunächst, ausgehend von Simulation (3), auf 12.815 DM je Betrieb festgesetzt. Dies bewirkt eine Realisierung des umweltökonomischen Optimums. Der GINI-Koeffizient verbessert sich von 0,225 auf 0,191. y_1 steigt (vgl. Punkt (4) in Abb. 1), weil in diesem Fall die starke Überkompensation der beiden flächenstarken Marktfruchtbetriebe aus Simulation (3) vermieden wird.- Danach wurde, ausgehend von Simulation (2), ein Transferhöchstbetrag von 10.000 DM eingeführt; nun steht der Nivellierung der Einkommensverteilung eine *Beeinträchtigung des Ausgleichszieles* gegenüber (vgl. Punkt (5) in Abb. 1). Ob diese Beeinträchtigung durch den Nutzen der Nivellierung aufgewogen wird, hängt von der sozialen Wohlfahrtsfunktion des Entscheidungsträgers ab. Darüber hinaus würde im Rahmen des Modells ein anderes, nicht betriebs-, sondern *personenbezogenes Instrument* der Einkommensumverteilung den trade-off zwischen Ausgleichsziel und Verteilungsziel vermeiden.

6 Der ursprünglich im Hinblick auf das verteilungspolitische Ziel gewählte Transferhöchstbetrag hätte in den neuen Bundesländern (aufgrund der dortigen Agrarstruktur) gerade bezüglich dieses Zieles eine negative Wirkung gehabt. Hier wird die Veränderung des partiellen Wirkungskoeffizienten besonders deutlich.

tion I die Situation vor dem Beitritt der neuen Bundesländer: In der alten Bundesrepublik wurde eine andere Instrumentkombination (z^{W*}) eingesetzt als in der DDR (z^{O*}). Für Situation II, die Situation nach dem Beitritt, gibt es mindestens drei Möglichkeiten:

Übersicht 2: Möglichkeiten der Anpassung des agrarpolitischen Instrumenteinsatzes nach dem Beitritt der neuen Bundesländer - Schematische Darstellung

Situation	Instrumentkombination[a]	
	West	Ost
I	z^{W*}	z^{O*}
IIa	z^{W*}	
IIb	z^{W*}	z^{W**} oder z^{N*}
IIc	z^{W***} oder z^{N**}	

[a] Die Vektoren z^W, z^O und z^N enthalten (zumindest teilweise) unterschiedliche Instrumentvariablen. Hingegen kennzeichnen z^{W*} und z^{W**} unterschiedliche Werte z_i^* und z_i^{**} unter Beibehaltung der Variablen z_i.

Quelle: eigene Darstellung

(IIa) Die ursprüngliche Instrumentkombination (z^{W*}) wird, obwohl zugeschnitten auf die Verhältnisse der alten Bundesländer, unverändert auch in den neuen Bundesländern angewendet, was dort massive Wohlfahrtsverluste zur Folge hat.

(IIb) In den alten Bundesländern wird die bisherige Instrumentkombination (z^{W*}) unverändert weiter angewendet, in den neuen Bundesländern jedoch durch eine andere Kombination (z^{W**} oder z^{N*}) ersetzt. Ergebnis: Ungleichbehandlung von Wirtschaftssubjekten.

(IIc) Die ursprüngliche Instrumentkombination (z^{W*}) wird durch eine veränderte Dosierung in eine andere (z^{W***}) transformiert bzw. durch eine Kombination teilweise neuer Instrumente (z^{N**}) ersetzt, die nun sowohl für die neuen als auch für die alten Bundesländer Anwendung findet.

Beim *soziostrukturellen Einkommensausgleich* hätte, wie bereits dargelegt, Lösung IIa verheerende Konsequenzen gehabt. Es war somit nicht möglich, das Strukturgesetz im Einigungsvertrag auf das Gebiet der ehemaligen DDR überzuleiten. Anzustreben gewesen wäre Lösung IIc. Dies hätte jedoch eine Entkoppelung der in der ursprünglichen Kombination enthaltenen Instrumente erfordert, d.h. eine Entkleidung der Maßnahme "Einkommensausgleich" von ihren struktur- und verteilungspolitischen Elementen. Sie war offensichtlich nicht möglich. Somit blieb nur noch Lösung IIb: Für den Einkommenstransfer in die neuen

Bundesländer wurde ein eigenständiges Instrument verwendet, die Anpassungshilfen. Da zur Verfolgung derselben Ziele zwei unterschiedliche Instrumentkombinationen nebeneinander eingesetzt werden, besteht das Problem der Inkonsistenz gegenüber der Regelung in den alten Bundesländern[7].

7 Aspekte der politischen Ökonomie

Abschließend sei auf die Frage nach den politischen Motiven für derartige Verkoppelungen in der Agrarpolitik eingegangen. Als Hypothese könnte formuliert werden: Eine Verkoppelung ist Teil einer wahltaktisch motivierten Strategie von Agrarpolitikern zur gesellschaftspolitischen Legitimation (umstrittener) einkommenspolitischer Maßnahmen (zu dieser Strategie vgl. PETERS, 1981, S. 346; HAGEDORN und SCHMITT, 1985).

Diese Strategie birgt jedoch ein Dilemma: Sie erzwingt einerseits, um zu überzeugen, eine gewisse soziale, strukturpolitische, ökologische usw. Ausgestaltung der einkommenspolitischen Maßnahme, verlangt aber andererseits, daß das Hauptziel "Einkommenssicherung" hierdurch nicht nennenswert gefährdet wird (obwohl, wie gezeigt wurde, gerade die Verkoppelung diese Zielkonflikte erzeugt). Es liegt nahe, daß dann der Konflikt zwischen dem Einkommensziel und anderen Zielen weitgehend zugunsten des ersteren gelöst wird, die anderen Ziele somit durch eine entsprechend "laxe" Ausgestaltung nur noch "Feigenblattcharakter" erhalten. Unter diesem Blickwinkel wird beim soziostrukturellen Einkommensausgleich die Wahl der hohen Viehbesatzobergrenze (3 DE/ha) verständlich.[8] [9]

Bei solchen Legitimationsstrategien wird ein altes Leitbild deutscher Agrarpolitik, das von der "Bäuerlichkeit", mobilisiert, gleichzeitig aber auch verfestigt. Eine spätere Entkoppelung einkommenspolitischer Maßnahmen von struktur- und sozialpolitischen Zielen würde als

---

7 Unter dem Stichwort "Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Landwirte in den alten Bundesländern" wies in der Agrardebatte des Bundestages Ende Juni 1993 der Abgeordnete DEß auf die enorme Disparität der betriebsbezogenen Obergrenzen für den soziostrukturellen Einkommensausgleich in Westdeutschland einerseits und die Anpassungshilfen in Ostdeutschland andererseits hin (Die Ost-Hilfen im Visier, 1993, S. 12).

8 Die Wahl der hohen Viehbesatzgrenze ließe sich unter dem Blickwinkel der politischen Ökonomie auch anders erklären: Die Allgemeinheit begünstigende Maßnahmen werden bei den Wahlen schlechter honoriert als Maßnahmen, die bestimmte abgegrenzte Wählergruppen besserstellen. Entsprechendes gilt unter umgekehrten Vorzeichen für Belastungen (KLAUS und HORBACH, 1991, S. 402f). Um dies am Simulationsmodell zu verdeutlichen: Wird in Simulation (I) durch entsprechende Viehbesatzauflagen, bei vollständiger Information bezüglich der Wirkungen dieses Instrumentes, das umweltökonomische Optimum angestrebt, dann muß die Besatz-Obergrenze so gewählt werden, daß der monetäre Grenzschaden bei einer infinitesimalen Veränderung der Instrumentvariablen z_2 gleich dem Grenzverlust aus dieser Veränderung (Opportunitätskosten der Schadensvermeidung) ist. Dieses Optimum wird dabei bei einer Besatzobergrenze von 2,25 VE/ha erreicht. - Hierbei wird unterstellt, daß der Entscheidungsträger eine Geldeinheit entgangener Wertschöpfung aus der Viehhaltung ebenso hoch bewertet wie eine Geldeinheit an Umweltschaden. Bewertet er demgegenüber aufgrund der oben genannten wahltaktischen Überlegungen die negativen externen Effekte nur halb so stark wie die Wertschöpfung aus der landwirtschaftlichen Produktion, so wird er einen höheren Grenzwert setzen (Simulationsergebnis in diesem Falle: 3,0 VE/ha).

9 Eine andere Interpretation liefert WOLFFRAM: Das Strukturziel und das Umweltziel dienen nicht lediglich der Legitimation des Einkommensausgleichsziels, sondern werden tatsächlich energisch verfolgt. Zur Erhöhung der Akzeptanz der Einführung von Bestandes- und Besatzobergrenzen bei den Landwirten wird an diese Grenzen der Einkommensausgleich gekoppelt (WOLFFRAM, 1989, S. 19).

Verrat an diesem Leitbild aufgefaßt. Dies erweist sich als gravierendes Hemmnis für die notwendige Anpassung der Agrarpolitik nach dem Beitritt der neuen Bundesländer. Der Prozess der Entkoppelung schreitet nur langsam voran. Je länger die oben beschriebenen Situationen IIa bzw. IIb andauern, desto höher sind die mit ihnen verbundenen Wohlfahrtsverluste.

Literaturverzeichnis

AGRARBERICHT der Bundesregierung 1993, Bonn 1993.

BLANKART, Ch. B., Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs. Wirtschaftsdienst, Jg. 67 (1987), S. 151-154.

BUNDESGESETZBLATT, Jahrgang 1989, Teil I, S. 1435-1439, 1472.

Das "Strukturgesetz" am Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. AGRA-EUROPE 29 (1988), Nr. 43, Dokumentation.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten März 1985, Stuttgart und Mainz 1985.

Die Ost-Hilfen im Visier. Agrardebatte im Bundestag: Deß beklagt Wettbewerbsverzerrungen. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, 3.7.1993, S. 12.

DOBIAS, P., Wirtschaftspolitik, Paderborn 1980.

FREY, R. L. und H. BLÖCHLIGER, Schützen oder Nutzen. Ausgleichszahlungen im Natur- und Landschaftsschutz, Chur/Zürich 1991.

HAGEDORN, K. und G. SCHMITT, Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft. In: BOETTCHER, E., HERDER-DORNEICH, P. und K.-E. SCHENCK (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 4 (1985), S. 250-295.

KLAUS, H. und J. HORBACH, Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie. Wirtschaftswissenschaftliches Studium 20 (1991), S. 400-407.

PETERS, H.-R., Grundlagen der Mesoökonomie und Strukturpolitik, Bern/Stuttgart 1981.

TINBERGEN, J., On The Theory of Economic Policy, Fourth printing, Amsterdam 1966.

TINBERGEN, J., Wirtschaftspolitik, Freiburg im Breisgau 1968.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Flankierende Maßnahmen in Ergänzung einer Agrarpreispolitik des "mittleren Weges". Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 366, Münster-Hiltrup, 1989.

WOLFFRAM, R. und H. DRÖGE, Konsequenzen des geplanten Strukturgesetzes. AGRA-EUROPE 30 (1989), Nr.1/2, Dokumentation.