



**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](mailto: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.*

---

Thore, C.: Sektorale Einkommenspolitik in einer Marktwirtschaft (Korreferat). In:  
Grosskopf, W., Köhne, M.: Einkommen in der Landwirtschaft – Entstehung, Verteilung,  
Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 21, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag  
(1984), S. 85-100.

---



# SEKTORALE EINKOMMENS POLITIK IN EINER MARKTWIRTSCHAFT

- Korreferat -

von

Carsten T h o r o e , Göttingen

---

## Zusammenfassung

Die landwirtschaftliche Einkommenspolitik kann sich auf allokatives Marktversagen nicht generell, sondern nur situationsabhängig und funktionspezifisch berufen. Sollen einkommenspolitische Instrumente allokativpolitisch gerechtfertigt werden, dann ist der Nachweis zu erbringen, daß diese Instrumente anderen Instrumenten hinsichtlich der Durchsetzung der Allokationsziele überlegen sind.

Die Rechtfertigung einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik aufgrund von Verteilungsnormen entzieht sich weitgehend der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse. Deren humanitäre Ausrichtung und das Postulat einer universellen Anwendbarkeit widersprechen aber im Prinzip einer sektorspezifischen Organisation von Einkommenspolitik.

In der praktischen Agrarpolitik ist es gelungen, den engen Bezug der allokativen Rechtfertigung auf einzelne Funktionen der landwirtschaftlichen Produktion zu lösen und Agrarpolitik allgemein als "öffentliches Gut" erscheinen zu lassen. Die sich daraus ergebenden weitreichenden Konsequenzen für die Interessenvertretung und die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bedürfen einerseits einer differenzierteren und andererseits einer umfassenderen Analyse, als sie von Beusmann und Hagedorn vorgenommen wird.

---

## I. Einleitung

In keinem anderen Wirtschaftszweig findet eine so ausgiebige und so anhaltende wirtschaftspolitische Diskussion über die Einkommenslage und die Einkommensentwicklung statt wie in der Landwirtschaft. In Gang gehalten wird diese Diskussion wohl nicht zuletzt durch die jährliche Vorlage des Agrarber-

richts, in dem die Bundesregierung ihrem gesetzlichen Auftrag gemäß Auskunft über die Einkommenslage der Landwirtschaft gibt. Immer wieder lebt die Diskussion über die Aussagefähigkeit dieser Rechnungen neu auf. Zweifel werden geäußert an der Repräsentativität der erfaßten Betriebe, sowohl hinsichtlich der Betriebe insgesamt als auch hinsichtlich einzelner Teilgruppen. Problematisiert wird der Aussagegehalt von Durchschnittswerten angesichts einer starken Streuung der Einzelergebnisse. Kritisiert werden eine unzureichende Differenzierung, inadäquate Vergleichskennzahlen oder nicht problemgerechte Vergleichsgruppen (Neander, 1969; Ihoroe, 1975; Schmitt u. von Witzke, 1983). Sinn und Zweck dieser Rechnungen werden dagegen kaum in Frage gestellt. Jeder kann sich darauf berufen, daß das Landwirtschaftsgesetz schließlich solche Rechnungen vorschreibt. Aber unter Agrarpolitikern und auch unter wissenschaftlichen Agrarökonomen herrscht auch ohnedies weitgehend Obereinstimmung, daß die Einkommensdisparität der Landwirtschaft ein, wenn nicht sogar das zentrale Problem der Agrarpolitik darstellt.

Angesichts dieser immer wieder auflebenden Debatte über die Einkommenslage in der Landwirtschaft scheint es sehr verdienstvoll, daß sich die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues dieses Themas angenommen hat und ihre diesjährige Tagung der wissenschaftlichen Erörterung des Problemkreises der Einkommen in der Landwirtschaft mit seinen vielfältigen Facetten gewidmet hat. Dem ersten Themenkomplex dieser Veranstaltung, auf den sich dieses Korreferat erstrecken soll, kommt im Rahmen der Gesamtveranstaltung eine gewisse Schlüsselstellung zu; denn in diesem Komplex geht es schließlich um die Frage, warum in einer marktwirtschaftlichen Ordnung - und diese ist ja gewissermaßen als Rahmenbedingung fest vorgegeben, zumindest für den hier zu behandelnden Komplex, aber wohl auch für den weiteren Verlauf der Tagung - eine sektorale Einkommenspolitik und ganz spezifisch eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik betrieben werden soll oder warum sie betrieben wird. Die Themenstellung dieses ersten Komplexes umfaßt damit einmal einen normativen Aspekt, beschäftigt sich also mit der Frage, ob und unter

welchen Bedingungen eine sektorale Einkommenspolitik allgemein und spezifisch für die Landwirtschaft angezeigt sein kann. Hier geht es gewissermaßen um die wissenschaftliche Legitimationsbasis für die landwirtschaftliche Einkommenspolitik. Zum anderen beinhaltet sie Aspekte der positiven Analyse, indem sie die Frage stellt, wie das Vorhandensein der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik erklärt werden kann, unabhängig davon, ob sie sich wissenschaftlich schlüssig legitimieren läßt oder nicht.

## II. Normative Aspekte einer sektoralen Einkommenspolitik

Herkommend von der Theorie der marktwirtschaftlichen Ordnung, wie es der vorgegebenen Themenstellung entspricht, kann die Begründung für eine staatliche Einkommenspolitik nur lauten: Marktversagen. Solches Marktversagen kann darin beruhen, daß der Markt entweder keine effizienten Ergebnisse liefert (Marktversagen im engeren Sinne) oder aber Ergebnisse, die nicht in Einklang mit den Zielvorstellungen in der Gesellschaft stehen. Eine Einkommenspolitik könnte man also von verschiedenen Seiten her begründen:

- Einkommenspolitik aufgrund von allokativem Marktversagen und Labilität des Marktgleichgewichts sowie
- Einkommenspolitik aufgrund von distributivem Marktversagen.

Labilität des Marktgleichgewichts ist eines der Standardargumente, wenn es darum geht, staatliche Eingriffe in die Agrarmärkte und Agrarpolitik als spezifische Ausprägung der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu begründen (Koester, 1976, S. 313 ff.). Aus der Starrheit von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten wird - wie für andere homogene Massengüter auch - auf eine Beeinträchtigung in der Funktionsfähigkeit des Preismechanismus als Koordinationsmechanismus geschlossen (Seidenfus, 1972). Wie tragfähig eine solche Argumentation für staatliche Maßnahmen zur Marktstabilisierung ist, soll hier nicht weiter überprüft werden. Als Begründung für eine Einkommenspolitik erscheint sie nicht schlüssig. Dann müßte die Argumentation darauf abstellen, daß die mit star-

ken Preisschwankungen verbundenen Einkommensschwankungen unerwünscht sind, weil sie zu einem zumindest zeitweilig zu geringen Einkommensniveau in der Landwirtschaft führen. Dies wäre nicht Kritik am Koordinationsmechanismus, sondern am Verteilungsergebnis und damit distributive Marktkritik, auf die später näher eingegangen wird.

Allokatives Marktversagen wird im Rahmen der Wohlfahrtsanalyse vor allem im Zusammenhang mit Wettbewerbsmängeln und externen Effekten diskutiert. Effizienzverluste infolge von Wettbewerbsmängeln gelten als ein Standardargument im Rahmen einer statischen Wohlfahrtsanalyse. In der dynamischen Analyse stellt sich dieses Problem allerdings sehr viel differenzierter dar (Kayser, 1979, S. 64 ff.), und in der Theorie der Wettbewerbspolitik nimmt die Frage der dynamischen Allokationseffizienz von Wettbewerbsbeschränkungen einen breiten Raum ein, für eine sektorale Einkommenspolitik liefert sie aber keine überzeugenden Argumente.

Bleiben als allokativer Begründung für die Agrarpolitik die externen Effekte. Wenn aufgrund von externen Effekten weniger Faktoren in der Produktion eines Gutes gebunden werden als es unter Zugrundelegung einer gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Betrachtung wünschenswert wäre, dann kann es sinnvoll sein, zur Erreichung des gewünschten Faktoreinsatzes und der gewünschten Produktion eine sektorale Einkommenspolitik zu etablieren. Albers hat sich in seinen Ausführungen mit diesem Problemkreis auseinandergesetzt (Albers, 1983), und nur auf diesen Teil des Referates soll hier eingegangen werden; denn die Diskussion der Instrumente der Agrarpolitik und der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit ist einer späteren Veranstaltung im Rahmen dieser Tagung vorbehalten. Als Hauptargument für positive externe Effekte der landwirtschaftlichen Produktion wird - nicht nur von Albers - die Versorgungssicherung angeführt. Man mag darüber streiten, ob die Sicherung der Nahrungsversorgung vornehmlich eine Aufgabe staatlicher Politik ist oder der Entscheidung jedes einzelnen Individuums vorbehalten werden sollte. Aber akzeptiert man die Sicherung der Nahrungsvorsorge als staatliche Aufgabe, dann

könnte von daher eine Rechtfertigung für eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik gewonnen werden. Diese Rechtfertigung gilt aber nicht allgemein, sondern nur für spezifische Formen einer solchen Politik, soweit sie im Dienste der Versorgungssicherung stehen, ganz im Sinne einer Trennung von Allokations- und Verteilungspolitik, auf die Watrin hingewiesen hat (Watrin, 1983). Bedingung für eine solchermaßen begründete Einkommenspolitik wäre, daß sich diese Strategie der Versorgungssicherung gegenüber alternativen Strategien (wie z.B. Lagerhaltung) als vorteilhaft erweist. Zudem würde eine solche Rechtfertigung nur so lange gelten, wie ein bestimmter Selbstversorgungsgrad nicht überschritten wird, wobei die Festlegung eines solchen Selbstversorgungsgrades unter Abwägung des Wohlstandsverzichts erfolgen muß, der mit der Realisierung eines bestimmten Umfanges von Versorgungssicherheit einhergeht. Auch über positive externe Effekte der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung des Bodens könnte eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik gerechtfertigt werden. Allerdings zeigt die umweltpolitische Diskussion gerade in jüngerer Zeit, daß es hier einer sehr differenzierten Betrachtung der einzelnen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen bedarf. Man kann keineswegs davon ausgehen, daß die externen Effekte der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt im allgemeinen positiv sind. Deshalb kann das Argument positiver externer Effekte allenfalls als Rechtfertigung für spezifische Formen einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik dienen, die an umweltfreundliche Nutzungsarten und Bewirtschaftungsformen anknüpfen, nicht aber als Rechtfertigung für eine allgemeine landwirtschaftliche Einkommenspolitik.

Distributives Marktversagen, und damit sind wir bei der Frage der Einkommensumverteilung (und also beim Thema des ersten Referates) angelangt, läßt sich mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium nicht oder nur im Rahmen sehr restriktiver Modelle beurteilen. Viele Ökonomen verweisen die Frage nach einer wünschenswerten Verteilung auf eine wissenschaftlich nicht zu diskutierende, normative Ebene. Sie nehmen die Forderung nach staatlicher Verteilungspolitik



als Ausdruck eines allgemeinen Unbehagens gegenüber marktwirtschaftlichen Verteilungsergebnissen, ein Unbehagen, das von ihnen geteilt wird, ohne daß sie dafür ihre fachliche Kompetenz in Anspruch nehmen (Krause-Junk, 1973, S. 33). Dies entspricht auch weitgehend der Vorgehensweise der Agrarökonomien. Eine normative Theorie der Einkommensverteilung bedarf aber der Begründung.

Das marktwirtschaftliche System und die daraus hervorgehende Einkommensverteilung leiten ihre Legitimation aus der Effektivität dieses Systems im Hinblick auf die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und aus den Freiheitsspielräumen ab, die dieses System dem einzelnen Bürger gewährt. Die Stärke dieses Systems beruht darin, daß es viele Werte und Zwecke zulassen kann, soweit sie vom Markt getragen werden und auf eine Finalisierung, auf eine einheitliche Zwecksetzung des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Prozesses verzichtet. Dies ist aber zugleich seine Schwäche in den Augen derer, die bestimmte Werte für vom Markt nicht ausreichend gefördert halten (Koslowski, 1982, S. 55). In einer sozialen Marktwirtschaft erfährt dieses Prinzip der Nicht-Finalisierung eine Einschränkung zumindest hinsichtlich der Sicherung der Subsistenzbedürfnisse. Solche Einschränkungen bedürfen aber einer sozialen und ethischen Fundierung, und diese kann sich aus ganz unterschiedlichen Grundrichtungen herleiten. Hier kann nicht weiter auf die sozialphilosophische Diskussion um Gerechtigkeitsnormen eingegangen werden (vgl. z.B. Rawls, 1971; Nozick, 1974; Buchanan, 1974; Höffe, 1977). Gleichviel aus welchen Vorstellungen die ethischen und sozialen Normen auch erwachsen mögen, ob aus dem Utilitarismus, auf den Herr Watrin ausführlich eingegangen ist, aus der christlichen Ethik oder aus sonstigen Soziallehren, sie müssen universell anwendbar sein. Dieses Postulat der universellen Anwendbarkeit schließt gruppenspezifische Ansätze weitgehend aus. Zudem gelten humanitäre Prinzipien für Menschen. Sie lassen sich nicht einfach auf Sektoren oder auf Länder oder Regionen übertragen. Ein armer Landwirt mag aus humanitären Erwägungen heraus Unterstützung verdienen, aber nicht, weil er Landwirt, sondern weil er arm ist (Giersch,

1961, S. 230). Aus den gleichen humanitären Erwägungen heraus hat dann auch jeder andere Anspruch auf eine solche Unterstützung, wenn er genauso arm ist wie der Landwirt.

Ein zweites Argument, das im Zusammenhang mit distributivem Marktversagen häufig angeführt wird, bezieht sich auf den "sozialen" Frieden. Der marktwirtschaftliche Verteilungsprozeß, so wird argumentiert, kann Ergebnisse liefern, die einzelne oder Gruppen von Personen, die sich ungerecht behandelt fühlen, zu Aktionen veranlassen kann, die das Gesellschafts- und Wirtschaftssystem insgesamt gefährden. Deshalb können einkommenspolitische Maßnahmen zur Erhaltung des sozialen Friedens und damit zur Erhaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erforderlich sein<sup>1)</sup>. Diesem Argument mag zur Erklärung der Einkommenspolitik ein hoher Stellenwert zukommen, und darauf wird im nächsten Kapitel noch einzugehen sein, als Basis für eine normative Theorie der Einkommenspolitik erscheint sie aber aus mehreren Gründen wenig tragfähig, und hierauf hat ja auch Watrin in der Erörterung der kontrakttheoretischen Konzeption deutlich hingewiesen. Erstens kann der Tatbestand einer Gefährdung des sozialen Friedens nicht so operational gefaßt werden, daß er als Basis für die Beurteilung für einkommenspolitische Maßnahmen dienen könnte. Zweitens erscheint mir die Verwendung des Adjektivs "sozial" in diesem Zusammenhang zumindest irreführend; denn es geht hier nicht um die Berücksichtigung universeller sozialer Normen, wie sie im vorangehenden Abschnitt behandelt wurde, sondern um die Durchsetzung von Einzel- oder Gruppeninteressen, was man eher als den Versuch einer Erpressung denn als soziale Tat bezeichnen kann. Drittens hat das Akzeptieren einer solchen Norm schwerwiegende Rückwirkungen für den Bestand des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems selbst. Zum einen wird ein fundamentales Prinzip jeder freiheitlichen Rechtsordnung, nämlich die Rechtssicherheit, verletzt. Zum anderen wird neben dem Marktsystem ein weiteres Verteilungssystem etabliert, in dem rivalisierende Interessen (einzeln

---

1) Damit gewinnt diese Hypothese letztlich eine alloкатive Rechtfertigung: Sozialer Friede als öffentliches Gut.

oder in Gruppen organisiert) Einkommenspolitik um des eigenen Vorteils willen durchzusetzen versuchen. Es werden Anreize geschaffen, immer mehr mit Gewalt zu drohen und Ressourcen in diesem Verteilungskampf zu binden, ein Problem, das am Ende dieses Korreferats noch einmal wieder aufgenommen wird.

Bevor die positiven Aspekte einer sektoralen Einkommenspolitik anhand des Referates von Beusmann und Hagedorn eingehender erörtert werden, soll noch kurz ein Resümee bezüglich der Legitimationsbasis sektoraler Einkommenspolitik und insbesondere der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung gezogen werden: Allokatives Marktversagen kann als Rechtfertigung für eine sektorale Einkommenspolitik nur dienen, wenn diese Einkommenspolitik der Durchsetzung der allokativen Zielsetzungen dient. Die landwirtschaftliche Einkommenspolitik kann sich hierauf nicht generell, sondern nur situationsabhängig und funktionsspezifisch berufen. Sollen einkommenspolitische Instrumente allokativpolitisch gerechtfertigt werden, dann ist der Nachweis zu erbringen, daß diese Instrumente anderen Instrumenten hinsichtlich der Durchsetzung der Allokationsziele überlegen sind. Distributives Marktversagen kann aufgrund vielfältiger Normen diagnostiziert werden und als Begründung für einkommenspolitische Umverteilungsmaßnahmen dienen, die aber zur Vermeidung von Allokationsverzerrungen im Prinzip produktionsneutral ausgelegt sein müßten. Die Rechtfertigung dieser Normen entzieht sich weitgehend der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse. Deren humanitäre Ausrichtung und das Postulat einer universellen Anwendbarkeit widersprechen aber im Prinzip einer sektorspezifischen Organisation von Einkommenspolitik. Zudem ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß die Diagnose Marktversagen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für staatliche Eingriffe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung liefert, worauf auch Albers ausdrücklich hingewiesen hat. Dem Marktversagen steht in realtypischer Betrachtung das Politikversagen gegenüber. Im Einzelfall sind also Marktversagen und Politikversagen gegeneinander aufzuwiegen, und es gilt, die Strategie des

kleineren Übels zu finden.

### III. Ansätze der politischen Ökonomie zur Erklärung einer sektoralen Einkommenspolitik

Beusmann und Hagedorn<sup>1)</sup> haben verdienstvollerweise durch eine umfassendere Betrachtungsweise, als sie in agrarökonomischen Analysen allgemein üblich ist, versucht, einen Beitrag zur Erklärung einer sektoralen Einkommenspolitik für die Landwirtschaft zu liefern. Mit ihrem Versuch, die landwirtschaftliche Einkommenspolitik aus dem Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot im politischen Entscheidungsfeld zu erklären, haben sie eine Reihe interessanter Aspekte aufgedeckt und wertvolle Impulse für weitergehende wissenschaftliche Analysen in diesem Bereich vermittelt. Sicherlich hätten sie dabei nicht so stark auf die traditionelle Ökonomie und die herkömmliche Wirtschaftspolitik einschlagen müssen; denn so neu ist das, was sich oftmals als "neue politische Ökonomie" oder "moderne politische Ökonomie" verkauft, vom Grundansatz her nicht. Man muß nicht Adam Smith zitieren, um zu zeigen, daß die klassische Ökonomie in erster Linie politische Ökonomie war. Sicherlich hat die zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung im Bereich der Sozialwissenschaften oftmals zu einer problemnadäquaten Verengung des Blickfeldes geführt. Man sollte aber nicht so tun, als sei der Instrumentalismus, die Auffassung, daß "der Ökonom für politisch exogen vorgegebene Ziele den optimalen Instrumenteneinsatz" (Beusmann/Hagedorn, 1983, S.52) zu bestimmen habe und nicht mehr, allgemein als das Wissenschaftsprogramm der Ökonomen akzeptiert worden. "Die Frage nach der relativen Vorzüglichkeit der verschiedenen Koordinationsmechanismen" erscheint Hagedorn und Beusmann als eine Erweiterung des Blickfeldes der ökonomischen Analyse; andere mögen dies schlicht Ordnungspo-

---

1) Die Auseinandersetzung mit dem Referat von Beusmann und Hagedorn ist sehr viel gründlicher als mit den anderen Referaten, da nur dieses dem Korreferenten vor Tagungsbeginn vorlag.

litik nennen. Auch der Konflikt zwischen Ziel-Mittel-Rationalität und Demokratie scheint überzogen dargestellt. Dies mag aber daran liegen, daß die Autoren auch hier ordnungspolitische Vorstellungen zu wenig berücksichtigt haben und bei ihren Überlegungen von (zu) einfachen Ordnungsmodellen ausgegangen sind. Demokratie muß nicht heißen, daß 51 % jeweils völlig frei darüber befinden können, was zu geschehen hat. Vielmehr sind in einer freiheitlich demokratischen Gesellschaftsordnung Grundrechte verfassungsmäßig unabänderlich geschützt; andere Verfassungsnormen sind nur mit qualifizierter Mehrheit zu verändern.

Die Erklärung der Nachfrage nach landwirtschaftlicher Einkommenspolitik<sup>1)</sup> wird stark an das Problem der Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft angehängt. Dies ermöglicht es den Autoren, kritische Äußerungen zu den "klassischen" agrarökonomischen Ansätzen, insbesondere zur Gleichgewichtsanalyse, anzubringen. Vom Thema her ist dieses Vorgehen wenig einsichtig. Es erscheint müßig, hier in einen Streit um den Gleichgewichtsbegriff einzusteigen oder darüber, was unter "Unvollkommenheiten der makroökonomischen Koordinationsmechanismen" zu verstehen ist. Wichtig scheint aber darauf hinzuweisen, daß die von Beusmann und Hagedorn favorisierte Ungleichgewichtstheorie sich seit Keynes dem Vorwurf des ad-hoc-Charakters in den Verhaltensannahmen ausgesetzt sieht. Was das bloße Auge als offenkundiges "Marktversagen" wahrnimmt, muß in Kategorien rationalen Verhaltens verstehbar sein. Die lang anhaltende Auseinandersetzung zwischen "Gleichgewichtstheoretikern" und "Ungleichgewichtstheoretikern" im Bereich der Stabilisierungspolitik hat deutlich gemacht, daß eine verhaltenstheoretisch fundierte Analyse eine Gleichgewichtstheorie sein muß (Landmann, 1982, S. 24). Vom

---

1) Der Begriff Forderung nach landwirtschaftlicher Einkommenspolitik hätte den Inhalt dieses Abschnittes wohl treffender umrissen; denn eine Nachfragefunktion - wie sie zur Bestimmung eines Gleichgewichts auf dem "politischen Markt" erforderlich wäre - wird nicht vorgestellt.

Thema her hätte es näher gelegen, die Forderung nach landwirtschaftlicher Einkommenspolitik stärker von den Ansätzen der politischen Ökonomie her zu begründen. Zwar wird hier auf Erklärungsmuster der Theorie einer rent-seeking society verwiesen; entscheidende Fragen aber wie die Organisationsfähigkeit der Interessen der Landwirte oder Probleme des organisationsinternen Zusammenhalts werden nicht untersucht. Hier - und nicht nur hier - wird von der Landwirtschaft gesprochen, als sei dies eine organisatorische Einheit. Interessensunterschiede und -konflikte zwischen einzelnen Landwirten oder Teilgruppen bleiben unberücksichtigt. Eine etwas differenziertere Betrachtung hätte vielleicht erklären können, warum die "Nachfrage" nach landwirtschaftlicher Einkommenspolitik sich auf spezifische Formen der Ausgestaltung konzentriert. Ein Beispiel: Einkommenspolitik über die Preise wirkt global und wirft in der Interessenorganisation, die diese Forderungen vertritt, wenig interne Spannungen auf. Die Verteilung auf die einzelnen Mitglieder der Gruppe besorgt ja weiterhin der Markt. Einkommenspolitik über direkte Einkommensübertragungen hingegen dürfte sehr viel stärker selektiv ausgerichtet sein und damit innerhalb der Interessenorganisationen zu beträchtlichen Spannungen zwischen den divergierenden Einzelinteressen der Mitglieder führen.

Die Frage nach den Bestimmungsfaktoren des Angebots<sup>1)</sup> an landwirtschaftlicher Einkommenspolitik behandeln die Autoren im wesentlichen im Rahmen von Demokratiemodellen, wobei sie sich wiederum durch die Unterstellung homogener Gruppeninteressen den Zugang zu so bedeutsamen Problemen wie gruppeninterner Koordinationsproblemen versperren (vgl. Herder-Dorneich und Groser, 1977; Herder-Dorneich, 1979). Nach langwierigen Erörterungen über Wählermodelle, die für sich

---

1) Auch hier hätten die Autoren den Inhalt dieses Abschnitts treffender wiedergegeben, wenn sie statt vom Angebot an landwirtschaftlicher Einkommenspolitik zunächst von den Möglichkeiten einer Durchsetzung der Einkommensforderungen gesprochen hätten.

genommen interessante Aspekte über das Wahlverhalten der Landwirte enthalten mögen, nicht aber aus einer vergleichenden Kosten-Nutzen-Abwägung alternativer Koordinationsmechanismen kommen sie zu folgendem Schluß: Da landwirtschaftliche Einkommenspolitik im wesentlichen als wirksame Umverteilungspolitik<sup>1)</sup> zu betrachten ist (also echte Gewinner und Verlierer hervorruft), ergibt sich für die Agrarpolitiker (wer ist das?) ein entscheidender Anreiz, die landwirtschaftliche Einkommenspolitik so weit wie möglich aus der Wählerkontrolle herauszuhalten und alternativen Koordinationsmechanismen (innere Lobby, Verbandseinfluß, Bürokratie) vorzubehalten. Diese alternativen Koordinationsmechanismen werden nicht eingehender analysiert, obwohl bereits eingangs dieses Kapitels eingeräumt wird, daß diese Ansätze das agrarpolitische Handeln besser erklären können als die Demokratietheorie.

Vielmehr versuchen Beusmann und Hagedorn einige der Determinanten dafür aufzuzeigen, die in der Agrarpolitik die Möglichkeit eröffnen, die landwirtschaftliche Einkommenspolitik der Wählerkontrolle weitestgehend zu entziehen. Eine zentrale Rolle nimmt in diesem Zusammenhang die Legitimationstheorie ein. Die normative Rechtfertigung für Agrarpolitik - und damit ist der Bogen zu dem ersten Teil der Ausführungen geschlagen - wird dabei zunächst von der mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundenen Bereitstellung von Kollektivgütern<sup>2)</sup> hergeleitet. Die Rechtfertigung bezieht sich also jeweils auf einzelne Funktionen, die mit der landwirtschaftlichen Produktion erfüllt, aber nicht über den Markt abgegolten werden. Gelingt es, diesen engen Bezug zu lösen und Agrarpolitik allgemein als "öffentliches Gut" erscheinen

---

1) Mir scheint der Begriff "wirksame Umverteilungspolitik" treffender als der von Beusmann und Hagedorn verwendete Begriff "effiziente Umverteilungspolitik". - 2) Statt des schillernden Begriffs Kollektivgut erscheint es zweckmäßiger, umfassender von allokativem Marktversagen zu sprechen; denn über den Kollektivgutcharakter läßt sich im konkreten Einzelfall oftmals streiten.

zu lassen, dann können auch die engen Grenzen, die einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik von der allokativen Rechtfertigung her gezogen sind, aufgebrochen werden; die distributive Komponente kann gestärkt werden, ohne daß es dafür einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Dies ist den Agrarpolitikern nach Ansicht der Autoren gelungen.

Spätestens hier müßte wohl der Begriff "Agrarpolitiker" präziser gefaßt werden; denn diese nehmen im Rahmen dieser Legitimationshypothese die Aufgabe wahr, die anderen gesellschaftlichen Gruppen durch die Popularisierung einer normativen Theorie über den wahren Charakter landwirtschaftlicher Einkommenspolitik zu täuschen, und diese normative Theorie fortlaufend den sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen so anzupassen, daß keine Aufkündigung des agrarpolitischen Handlungsrechts in Sachen landwirtschaftlicher Einkommenspolitik befürchtet werden muß. Hier drängt sich doch geradezu die Frage auf, welche Rollenverteilung in diesem Prozeß der Rentensuche den einzelnen an der Formung der Agrarpolitik beteiligten Gruppen zufällt und wie diese einzelnen Gruppen die ihnen zufallenden Rollen erfüllen. Und wenn man diesen Gedanken weiterspinnt, könnte man auch danach fragen, wie sich diese Veranstaltung der GEWISOLA in diesen Prozeß einordnet.

Dadurch, daß Beusmann und Hagedorn ausgetretene Pfade der agrarökonomischen Analyse verlassen haben, eröffnen sie den Weg für unkonventionelle Erklärungsansätze. Vielleicht hätten sie schon mehr an Ergebnissen präsentieren können, wenn sie stärker an Untersuchungen angeknüpft hätten, die sich schon früher mit dem Problem der Willensbildung und der Entscheidungsfindung in der Agrarpolitik beschäftigt haben (vgl. Schlotter, 1971; Hansmeyer, 1962). In einem Punkt sind sie bedauerlicherweise einer verbreiteten Tradition der agrarökonomischen Forschung treu geblieben. Sie beschränken ihre Analyse auf den agrarökonomischen Sektor. Sie untersuchen weder, inwieweit das, was sie als spezifisch für den Agrarsektor und die Agrarpolitik herausarbeiten, auch für andere Bereiche zutrifft, noch behandeln sie die Probleme,



die von den in der Agrarpolitik analysierten Phänomenen auf die Gesamtgesellschaft und die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zurückstrahlen. Sie erwähnen nur kurz, daß Rentensuche ja schließlich auch mit Kosten verbunden ist, und der Wettbewerb der Interessengruppen um die Renten zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen führen kann. Rent-seeking ist damit nicht ein Nullsummenspiel, wie Watrin in seinem Referat betonte, sondern es kann zu einem Negativ-Summenspiel werden. Eine stärkere Durchleuchtung dieser Zusammenhänge, wie sie in der Theorie der rentensuchenden Gesellschaft vorgezeichnet wird (Buchanan, Tollison, Tullock, 1980), hätte die ordnungspolitische Bedeutung einer sektoralen und insbesondere einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik - wie sie durch das Rahmenthema vorgegeben war - stärker ins Licht rücken können. Jede Wirtschaftsordnung hat eine systemimmanente Toleranzbreite, innerhalb derer sie gegen die ordnungspolitischen Prinzipien verstoßen kann, ohne daß die Gesamtordnung in ihrem Kern zerstört wird; und gerade marktwirtschaftlich orientierte Ordnungen zeichnen sich durch eine hohe Flexibilität aus, Verstöße gegen ihre Prinzipien in Teilsektoren im Rahmen der Gesamtordnung zu verkraften (Peters, 1978, S. 388). Nicht übersehen werden darf jedoch, daß solcher Verstöße zumeist mit einer verminderten Effizienz des Gesamtsystems bezahlt werden müssen und daß diese Verstöße den Keim zu einer Zerstörung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in sich tragen, zu deren Erhaltung und Stabilisierung sie angeblich dienen sollen.

#### L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. ALBERS, W.: Ziele, Möglichkeiten und Grenzen einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. In diesem Band.
2. BEUSMANN, V. und K. HAGEDORN: Ansätze der politischen Ökonomie zur Erklärung einer sektoralen Einkommenspolitik. In diesem Band.
3. BUCHANAN, J.M.: The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. Chicago, London 1974.

4. BUCHANAN, J.M., T.D. TOLLISON und G. TULLOCK: Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station 1980.
5. GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band, Grundlagen. Wiesbaden 1962.
6. HANSMEYER, K.-H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft - Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1962.
7. HERDER-DORNEICH, P.: Konkurrenzdemokratie - Verhandlungsdemokratie. Stuttgart u.a. 1979.
8. HERDER-DORNEICH, P. und M. GROSER: Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs. Göttingen 1977.
9. HÖFFE, O. (Hrsg.): Über John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a.M. 1977.
10. KAYSER, D.: Ein Beitrag zur Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte. Diss. Köln 1979.
11. KOESTER, U.: Zur Legitimation der Agrarpolitik als spezielle Wirtschaftspolitik. WISU, Jg. 5 (1976, S. 313-319).
12. KOSLOWSKI, P.: Ethik des Kapitalismus. Walter Eucken Institut - Vorträge und Aufsätze Nr. 87. Tübingen 1982.
13. KRAUSE-JUNK, G.: Zur Theorie des distributiven Marktversagens. In: W. Albers (Hrsg.) u.a., Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II (Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F. Bd. 75/II. Berlin 1974, S. 33-67.
14. LANDMANN, O.: Die Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstheorie. Kyklos Vol. 35 (1983) S. 3-38.
15. MOLITOR, B.: Der Mythos des Sozialen. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Sept. 1983, S. 15.
16. NEANDER, E.: Kritische Anmerkungen zu den Berichten der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 18 (1969) S. 209-216.
17. NOZICK, R.: Anarchy, State and Utopia. Oxford 1974. Deutsch: Anarchie, Staat, Utopia. München 1976.
18. PETERS, H.-R.: Ordnungspolitische Grenzen sektoraler Strukturpolitik in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen. In: Stabilität im Wandel, Festschrift für Bruno Gleitze zum 75. Geburtstag, hrsg. von B.B. Gemper. Berlin 1978, S. 383-401.
19. RAWLS, J.: A Theory of Justice. Cambridge Mass. 1971. Deutsch: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a.M. 1976.

20. SEIDENFUS, H.: Sektorale Wirtschaftspolitik. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 206 ff.
21. SCHLOTTER, H.-G. (Hrsg.): Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 8. München u.a. 1971.
22. SCHMITT, G. und H. von Witzke: Kritische Anmerkungen zum Agrarbericht 1983 der Bundesregierung. Agrarwirtschaft 32 (1983) S. 147-154.
23. THOROE, C.: Zur Einkommenslage der Landwirtschaft in der BRD. Agrarwirtschaft 24 (1975) S. 157-162.
24. TULLOCK, G.: Economics of Income Redistribution. Boston u.a. 1983.
25. USHER, D.: The Economic Prerequisite to Democracy. Oxford 1981. Deutsch: Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie. Frankfurt, New York 1983.
26. WATRIN, Ch.: Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensverteilung. In diesem Band.
27. WITZKE, H. von: Zur Aussagefähigkeit inter- und intra-sektoraler Einkommensvergleiche in den Agrarberichten. Agrarwirtschaft 24 (1975) S. 173-180.