



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.*

Züllner, D.: Sozialpolitik und Einkommensentwicklung. 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. 673-685.

SOZIALPOLITIK UND EINKOMMENSENTWICKLUNG

von

Detlef Z Ü L L N E R , Bonn

Zusammenfassung

Die sehr begrenzte Zuständigkeit der EG-Organen auf sozialpolitischem Gebiet läßt den nationalen Regierungen uneingeschränkten Handlungsspielraum. Dieser ist in der Bundesrepublik (und anderen Ländern) auch dazu genutzt worden, die landwirtschaftliche Sozialpolitik als kompensatorisches Instrument der Einkommenspolitik einzusetzen. Die Gesamtausgaben der landwirtschaftlichen Sozialpolitik werden (1982) zu 61 v.H. aus dem Bundeshaushalt finanziert. Der daraus entstehende intersektorale Umverteilungsgewinn entsprach 21 v.H. der Nettowertschöpfung der Landwirtschaft. Der größere Teil der agrarpolitischen Förderungsmittel, insbesondere die Marktordnungsausgaben, kommen den Betrieben nach Maßgabe ihrer Produktionskapazität zu Gute; sie vergrößern tendenziell vorhandene Einkommensunterschiede. Dieser Effekt ist - wegen der Modi der Beitragsbemessung und der Verteilung der Bundesmittel - bei sozialpolitischen Förderungsmitteln deutlich geringer. Im Vergleich zur Situation, in der das Gesamteinkommen der Landwirtschaft allein durch Preispolitik sichergestellt wird, bewirkt die Subventionierung der Agrarsozialpolitik eine Verminderung der Einkommensungleichheit. Dennoch ergibt sich eine mit der Betriebsgröße abnehmende prozentuale Beitragsbelastung des Einkommens. Darum wird gefordert, die durch Bundeszuschüsse bewirkte Beitragsermäßigung nach der Ertragsfähigkeit der Unternehmen - d.h. nach einem standardisierten Bedarf - zu staffeln. Die damit bewirkte intrasektorale Umverteilung bremst den Strukturwandel. Die agrarpolitische Alternative hierzu ist das Inkaufnehmen von Verdrängungswettbewerb. Die sozialpolitische Alternative ist individuelle Bedarfsprüfung.

a) Einführung und Abgrenzung

1. Unter den mehrfachen Zielen der Agrarpolitik wird hier nur dasjenige der Gewährleistung einer angemessenen Lebens-

haltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen (Art. 39 EWG-Vertrag), betrachtet. Die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens ist nur "insbesondere" ein Mittel zur Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung. Bei gegebenem und als angemessen betrachteten Gesamteinkommen könnte es gleichwohl sein, daß eine angemessene Lebenshaltung für Teile der landwirtschaftlichen Bevölkerung nicht gewährleistet ist, weil die personale Verteilung innerhalb der Landwirtschaft ungleich ist. Zur angemessenen Lebenshaltung gehört deshalb neben einem bestimmten Gesamteinkommen auch eine bestimmte Einkommensverteilung. Die Sozialpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland sowohl für das Gesamteinkommen der Landwirtschaft als auch für die Einkommensverteilung determinierend.

2. Im folgenden werden nur die einkommensrelevanten Wirkungen der Sozialpolitik angesprochen. Außer Betracht bleiben die der Sozialpolitik immanenten Ziele, wie insbesondere: die Verhütung leistungsauslösender Tatbestände (z.B. Unfallverhütung), die Sicherungsfunktion, die Sicherstellung von Sach- und Dienstleistungen zur Gesundheitssicherung.

3. Die sich am Markte bildende Einkommensverteilung entspricht in der Regel nicht den metaökonomischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft. Soweit der Markt seine Verteilerfunktion nicht in der für wünschenswert gehaltenen Weise erfüllt, greift der Staat regulierend in die Einkommensverteilung ein. Das geschieht erstens durch Datensetzung, die darauf gerichtet ist, Marktformen, Preisrelationen oder Verhaltensweisen zu beeinflussen mit dem Ziel, auf eine veränderte Einkommensverteilung des im übrigen unangetasteten Marktmechanismus hinzuwirken. Neben solcher indirekten Beeinflussung der primären Einkommensverteilung gibt es zweitens direkte Formen des staatlichen Eingriffs. Der Staat erzwingt Abgaben vom Markteinkommen auf der einen Seite und gewährt Zuschläge zum Markteinkommen auf der anderen Seite. Das Ergebnis ist eine Einkommensumverteilung, die auch als sekundäre Einkommensverteilung oder Einkommensredistribution be-

zeichnet wird. Die wichtigsten Bereiche ihrer Anwendung sind die Finanzpolitik und die Politik der sozialen Sicherung. In beiden Bereichen ergibt sich eine Redistribution von Einkommen, wenn und in dem Maße die Methoden der Finanzierung und der Leistungsgewährung nicht nach dem Maßstab der preislichen Äquivalenz aufeinander bezogen sind. Im folgenden wird allein die Umverteilung durch das System der sozialen Sicherung betrachtet.

4. Die sozialpolitische Redistribution vollzieht sich systematisch in 3 verschiedenen Grundformen:

- Risikoausgleich. Nach dem Muster der Individualversicherung werden Beiträge nach Maßgabe der Risiko-Wahrscheinlichkeit und Leistungen nach Maßgabe des Risikofalles gezahlt. Im allgemeinen sind insbesondere die Unfall- und die Krankenversicherung nach dem Prinzip des Risikoausgleichs gestaltet.
- intertemporärer Einkommensausgleich. Typischer Anwendungsfall dieser dem Sparen ähnlichen Form ist eine Alterssicherung, die Leistungen nach Maßgabe der früher entrichteten Beiträge gewährt.
- Einkommensausgleich im engeren Sinne. Im Prinzip werden bei dieser Form Beiträge nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit, Leistungen dagegen nach Maßgabe des Bedarfs bemessen. Dieses Element findet sich regelmäßig in Systemen des Familienlastenausgleichs. Aber auch in der deutschen sozialen Krankenversicherung z.B. werden trotz gleicher Sachleistungen, denen nach dem Äquivalenzprinzip einheitliche Beiträge entsprechen müßten, die Beiträge tatsächlich proportional zur Einkommenshöhe erhoben.

5. Im folgenden wird vor allem der Einkommensausgleich im engeren Sinne betrachtet. Für die Beurteilung der dabei relevanten Fakten ist zu beachten, daß die Organe der Europäischen Gemeinschaften auf sozialpolitischem Gebiet entscheidend geringere Befugnisse haben als auf demjenigen der Agrarpolitik. Für eine "gemeinsame" Sozialpolitik fehlt es an einer rechtlichen Grundlage und, wie man aus der bisher-

gen Erfahrung ableiten kann, auch an günstigen Voraussetzungen sowie zielstrebigem Willen. Nach Art. 118 des Vertrages hat die Kommission auf sozialpolitischem Gebiet lediglich die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern. Sozialpolitische Mittel können deshalb von den EWG-Organen selbst so gut wie überhaupt nicht (Ausnahme: Europäischer Sozialfonds) eingesetzt werden. Ihr Einsatz bleibt den nationalen Regierungen vorbehalten. Aus diesem uneingeschränkten Handlungsspielraum der Regierungen und der damit gegebenen Möglichkeit des kompensatorischen Einsatzes der landwirtschaftlichen Sozialpolitik auch als Instrument der Einkommenspolitik erklärt sich die lebhafteste Aktivität auf diesem Gebiet in den 60er und 70er Jahren.

6. Im folgenden wird gefragt, ob und inwiefern die sozialpolitisch motivierte Redistribution als Mittel zur Verwirklichung agrarpolitischer Ziele angesehen werden kann. Dafür muß das Objekt der Agrarpolitik, nämlich die landwirtschaftliche Bevölkerung, als besonderer Sektor neben den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft gesehen werden. Zweckmäßigerweise fragt man getrennt nach den Umverteilungsvorgängen zwischen dem Sektor Landwirtschaft und den übrigen Sektoren (intersektorale Redistribution) und nach der Umverteilung innerhalb der landwirtschaftlichen Bevölkerung (intrasektorale Redistribution).

b) Das Instrumentarium der Agrar-Sozialpolitik

7. Das agrarsoziale Sicherungssystem besteht aus den drei Zweigen: landwirtschaftliche Altershilfe (einschließlich Landabgaberente), landwirtschaftliche Krankenversicherung und landwirtschaftliche Unfallversicherung. Alle drei Zweige werden im Prinzip durch Beiträge der Unternehmer finanziert. Doch werden aus dem Bundeshaushalt erhebliche Zuschüsse gewährt. In der Altershilfe wird ein einheitlicher Beitrag von 105,-- DM je Monat und Betrieb erhoben; die dadurch nicht gedeckten Ausgaben trägt der Bund. Die Ausgaben für die Landabgaberente trägt allein der Bund. In der landwirtschaftlichen Krankenversicherung trägt der Bund die Aufwendungen für

die Altersgeldbezieher. In der landwirtschaftlichen Unfallversicherung werden die Bundesmittel zur Senkung der Beiträge verwandt. Die Gesamtausgaben der landwirtschaftlichen Sozialversicherung werden zu 61 v.H. vom Bund getragen. Der Zufall will es, daß die Ausgaben des Bundes für die landwirtschaftliche Sozialpolitik im Jahre 1982 ebenfalls 61 v.H. der Gesamtausgaben des Einzelplans 10 (BML, ohne EG-Markordnungsausgaben) betragen (vgl. Tabelle).

8. Der letztere Sachverhalt gibt Anlaß zur Kritik vor allem aus zwei Gründen: Die landwirtschaftliche Sozialpolitik bindet einen zu hohen Anteil des Agrarhaushalts mit der Folge einer "entsprechenden Einschränkung des für andere agrarpolitische Maßnahmen verbleibenden finanziellen Handlungsspielraums"¹⁾. Weiter seien die Landwirte infolge der überwiegenden Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung durch Steuermittel "gegenüber den Nichtlandwirten um ein vielfaches günstiger gestellt"²⁾. Beide Sachverhalte sind unbestreitbar. Fraglich sind allein die daraus zu ziehenden Folgerungen. Dazu sind zunächst die einkommenspolitischen Wirkungen der Agrarsozialpolitik näher zu betrachten. Man sollte dabei unterscheiden zwischen den intersektoralen und den intrasektoralen Umverteilungswirkungen.

9. Eine intersektorale Redistribution zugunsten der Landwirtschaft liegt vor, wenn und soweit die der landwirtschaftlichen Bevölkerung zufließenden Sozialleistungen höher sind als die von ihr selbst aufgebrachten Mittel zur Finanzierung dieser Leistungen. Die im Jahre 1982 zur Agrarsozialpolitik gewährten Bundesmittel sind ein Umverteilungsgewinn für die Landwirtschaft. Die relative Bedeutung dieses Gewinns kann

1) K. HAGEDORN und G. SCHMITT: Ein Vorschlag zur Reform der Alterssicherung der Landwirte in der Bundesrepublik Deutschland, Inst. für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Working Paper No. 42, 1978, S. 37. - 2) HAGEDORN/SCHMITT, a.a.O., S. 27; gleichsinnig auch: Wiss. Beirat beim BML: Agrarsozialpolitik - Situation und Reformvorschläge, Schr. Reihe des BML, Reihe A, Heft 223, Münster 1979, S. 6.

Ausgaben und Einnahmen der landwirtschaftlichen
Sozialversicherung, 1982 (in Mio DM)

	Ausgaben	Einnahmen	
		Beiträge	Bundesmittel
Lw. Altershilfe	2 773	715	2 105
Landabgaberente	248	-	248
Lw. Krankenversicherung	2 100	1 150	997
Lw. Unfallversicherung	915	712	340
	6 036	2 577	3 690

Quelle: Agrarbericht 1983 der Bundesregierung, Materialband, BT-Drs. 9/2403,
Tab. 141, 142, 144, 145

man sich wie folgt vergegenwärtigen: Der agrarsoziale Umverteilungsgewinn von rd. 3,7 Mrd. DM entsprach 21 v.H. der Nettowertschöpfung des Wirtschaftsjahres 1981/82 (17,8 Mrd. DM). Unterstellt man, daß alle zur landwirtschaftlichen Altershilfe beitragszahlenden Unternehmer (573 000) den Durchschnittsgewinn je Vollerwerbsbetrieb hatten (28 587 DM)¹⁾, so würde rechnerisch der Umverteilungsgewinn im Durchschnitt 23 v.H. des Gewinns je Vollerwerbsbetrieb ausmachen.

10. Der Anteil des aus der Sozialpolitik fließenden Umverteilungsgewinnes an der Nettowertschöpfung der Landwirtschaft hat sich während der letzten 10 Jahre mehr als verdoppelt, im Vergleich zur Zeit vor Einführung der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (1972) mehr als verdreifacht. Neben einigen systemimmanenten Faktoren ist hierfür auch der Umstand ursächlich, daß einkommenswirksame Agrarpolitik auf nationaler Ebene (fast) nur noch auf diesem Sektor realisiert werden kann. Es besteht eine empirisch-faktische Interdependenz zwischen europäischer Preispolitik und nationaler agrarsozialer Subventionspolitik. Daraus läßt sich für die künftige Entwicklung folgende Vermutung ableiten: Je mehr einkommensmindernder Druck von der europäischen Preispolitik ausgeht, um so mehr wird gefordert und konzediert werden, daß die Bemessung der Bundesmittel mit agrarsozialer Zweckbestimmung diesen Effekt nicht verstärkt, sondern mindert.

c) Intrasektorale Umverteilung

11. Bei gegebenem intersektoralen Umverteilungsgewinn für die Landwirtschaft im Ganzen stellt sich die Frage, nach welchem Kriterium dieser innerhalb der Landwirtschaft verteilt werden soll. Dabei ist von erheblichen Einkommensunterschieden auszugehen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinn je Unternehmen (weil die Bundesmittel faktisch die Beitrags-

1) Die Zahl ist mit einiger Sicherheit überhöht, weil es nur 457 000 Haupterwerbsbetriebe gibt; die folgende Prozentzahl würde sich dann erhöhen.

belastung des Unternehmers mindert), im Wirtschaftsjahr 1981/82, so ergibt sich folgendes Bild: Bei einem durchschnittlichen Gewinn je Vollerwerbsbetrieb von 28 587 DM streute dieser zwischen 885 DM im untersten und 66 924 DM im obersten Viertel der Betriebe. Die Relation beträgt 1:76. Betrachtet man allein die Gewinnunterschiede nach der Betriebsgröße, so ergibt sich, daß der Gewinn je Vollerwerbsbetrieb in den größeren Betrieben (ab 50 000 DM STBE) dreifach höher war als in den kleineren Betrieben (unter 30 000 DM STBE)¹⁾. Die Zusammenfassung aller Betriebe in nur drei Größenklassen im Agrarbericht verwischt die faktisch sehr viel größeren Unterschiede.

12. Die Marktordnungsausgaben, die Gasölverbilligung sowie erhebliche Teile der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (zusammen rd. 8 Mrd. DM) kommen den Betrieben im wesentlichen nach Maßgabe ihrer Produktionskapazität zugute. Ihnen wohnt die Tendenz inne, vorhandene Einkommensunterschiede zu vergrößern. Dieser Sachverhalt wird von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften bei der Schilderung der Vorwürfe, die der gemeinsamen Agrarpolitik gemacht werden, so dargestellt, daß "die gemeinsamen Marktorganisationen mit ihren Preisgarantien und Produktionsbeihilfen die großen Betriebe privilegieren, die bereits die besten Produktionsstrukturen aufweisen ..." und "daß der Geldsegen desto reichlicher fließt, je mehr einer schon besitzt"²⁾. Diesen Vorwurf kann man gegen die Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung nicht erheben.

13. Die Zuschüsse zur Altershilfe - mit 2,1 Mrd. DM der größte Einzelposten - werden global an die Alterskassen vergeben mit der Folge, daß der einheitliche Beitrag zur Altershilfe gegenüber dem Betrag, der zur Deckung der Ausgaben notwendig wäre, gesenkt wird. Es findet eine Verteilung pro Kopf der Beitragspflichtigen, d.h. Unternehmer statt.

1) Agrarbericht 1983, BT-Drs. 9/2402, Übersicht 15 und 16. -

2) Mitteilung der Kommission der EG an den Rat: Überlegungen zur gemeinsamen Agrarpolitik, EG-Dok. 271/80, zitiert nach Bundesrats-Drs. 33/81, S. 8 und 13.

14. Auch der Bundeszuschuß zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung wird global nach Maßgabe des Aufwandes der Krankenkassen für Altersgeldbezieher vergeben. Dadurch wird der sonst erforderliche Beitrag etwa halbiert. Der Beitrag zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung ist allerdings nicht einheitlich, sondern nach Beitragklassen gestaffelt, die sich nach der Ertragskraft der Betriebe richten. Die Spanne zwischen niedrigstem und höchstem Beitrag beträgt etwa 1 : 3. Die prozentual gleiche Beitragssenkung durch die Bundesmittel hat also zur Folge, daß der Betrieb in der höchsten Beitragsklasse absolut höher entlastet wird als derjenige in niedrigen Beitragsklassen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß bereits ein Solidarausgleich insofern stattfindet, als einkommensstärkere Betriebe einen höheren als den risikogerechten Beitrag zahlen, einkommenschwächere hingegen einen niedrigeren. Da die landwirtschaftliche Krankenversicherung nur Sach- und Dienstleistungen gewährt, würde ein risikogerechter Beitrag für alle Mitglieder einer Krankenkasse gleich sein. Weiter steht einer höheren Beitragsbelastung einkommensstarker Betriebe entgegen, daß dann die Beitragshöhe in unangemessenem Verhältnis zu Vergleichsbeiträgen, etwa in der Privatversicherung oder in der allgemeinen Krankenversicherung - für die eine Beitragsbemessungsgrenze gilt - stehen würde.

15. Die Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung werden im Prinzip nach Maßgabe des Unfallrisikos berechnet. Praktisch werden der Arbeitsbedarf oder der Einheitswert zugrunde gelegt. Die Beitragshöhe steigt also cum grano salis mit der Ertragskraft der Betriebe. Die Bundesmittel senken (von Ausnahmen abgesehen) den an sich erforderlichen Beitrag der Betriebe um den gleichen Prozentsatz. Dies hat zur Folge, daß die ertragsstärkeren Betriebe absolut höher entlastet werden. Dies könnte Anlaß zur Kritik geben. Es wäre vorstellbar, die Zuschüsse nach der Ertragskraft degressiv zu staffeln oder sie in einheitlicher Höhe an alle Betriebe zu gewähren. Der Effekt solcher Maßnahmen wäre allerdings vergleichsweise gering, weil die zur Verfügung stehen-

den Mittel von ursprünglich 400 Mio DM auf 279 Mio DM in 1983 zurückgegangen sind un weiter gekürzt werden sollen.

16. Das Ergebnis des Zusammenwirkens von Beitragsbemessung und Beitragssenkung durch Bundesmittel ist eine mit der Betriebsgröße abnehmende prozentuale Beitragsbelastung des Gewinns. Die Beiträge zu den drei Zweigen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung betragen (Wirtschaftsjahr 1981/82) in v.H. des Gewinnes bei Betrieben mit einem STBE (in 1 000 DM)¹⁾:

unter 20	27,4
20-30	18,5
30-50	15,9
über 50	13,1.

Nach einer früheren empirischen Untersuchung (Datenbasis 1977) ist die Spannweite noch größer. Danach betragen die Aufwendungen der Landwirte für ihre gesetzliche soziale Sicherung im Durchschnitt 18 v.H. des STBE. Dieser Vomhundertsatz betrug in Betrieben unter 10 ha LF 30 und in Betrieben über 50 ha LF weniger als 10²⁾. Der entscheidende Grund für diese Belastungsdegression ist der einheitliche Beitrag zur landwirtschaftlichen Altershilfe und dessen einheitliche Zuschussung durch Bundesmittel.

17. Um dem entgegenzuwirken, ist vorgeschlagen worden, von der Pro-Kopf-Verteilung der Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Altershilfe (vgl. TZ 13) abzugehen und statt dessen die Beitragsermäßigung nach der Ertragsfähigkeit der Unternehmen zu staffeln³⁾. Ein entsprechender Gesetzgebungs-

1) Agrarbericht 1983, Tab. 49. - 2) Die Aufwendungen der Landwirte für ihre soziale Sicherung, Agrarsoziale Gesellschaft (Hsg.), Göttingen 1977, S. 11. - 3) D. ZÖLLNER: Sozialpolitische Redistribution als Mittel der Agrarpolitik, in: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG, Schr. der Ges. für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 6, Hsg. G. SCHMITT, München 1969, S. 389; Arbeitsgruppe "Landwirtschaftliche Sozialversicherung" der Agrarsozialen Gesellschaft (ASG), in Rundbrief der ASG 1979, Nr. 12; K. PFLEIDERER, E. TENWINKEL, R. MICHELS, H. SCHLAGHECK: Zur Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherung, Schr. Reihe des BML, Reihe A, Heft 246, Münster 1981, S. 36.

vorschlag der Bundesregierung¹⁾ ist während des Vermittlungsverfahrens über das Haushaltsstrukturgesetz 1981 gestrichen worden.

d) Die Alternativen

18. Die Maßnahmen der Agrarsozialpolitik und insbesondere die dafür gewährten Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt haben Relevanz für das Gesamteinkommen der Landwirtschaft (TZ 9). Geht man davon aus, daß das Gesamteinkommen in der gegebenen Größe gewollt ist und aufrechterhalten werden soll, so stellt sich die Frage, ob dies auch auf andere Weise als durch sozialpolitische Subventionierung erreichbar wäre. Angesichts des geringen finanziellen Spielraums und der sehr begrenzten nationalen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Preispolitik muß dies bezweifelt werden. In dem Maße, in dem dies doch gelingen sollte, würde die Tendenz zur Vergrößerung der Einkommensunterschiede verstärkt werden. Es ist auch nicht ersichtlich, wie ein Finanzvolumen von einem Fünftel der Nettowertschöpfung der Landwirtschaft den Betrieben auf anderem Wege als über Preise oder Kostensenkung einkommenswirksam und gleichmäßig zugeführt werden könnte. Wer die Höhe der Bundesmittel zur Agrarsozialpolitik und die Art ihrer Vergabe kritisiert, muß entweder damit einverstanden sein, daß das Gesamteinkommen der Landwirtschaft sinkt, oder konkrete Vorschläge für eine zielentsprechende anderweitige Verwendung der Mittel machen.

19. Im Vergleich zur Situation, in der das gegebene Gesamteinkommen allein durch Preispolitik sichergestellt wird, bewirkt die Subventionierung der Agrarsozialpolitik eine Verminderung der Einkommensungleichheit (TZ 13, 14); eine Verstärkung dieses Effekts wird angestrebt (TZ 17). Damit entsteht ein grundsätzliches Dilemma: Eine stärkere Belastung einkommensstarker Betriebe schwächt deren innerlandwirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit, eine stärkere Entlastung einkommensschwacher Betriebe mindert den Druck zur Aufgabe

1) Bundesrats-Drs. 363/81 vom 4.9.1981.

der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. In anderen Worten: Intrasektorale Umverteilung bremst den Strukturwandel. Dieses Dilemma ist nur durch politische Entscheidung zu lösen. Wer das allseits anerkannte Leitbild einer Erhaltung und Förderung des bäuerlichen Familienbetriebes anerkennt, kann mit einer Vergabe öffentlicher Mittel allein oder überwiegend nach Maßgabe des Einkommenspotentials nicht einverstanden sein; er muß mindestens eine gleichmäßige, tunlichst eine degressive Vergabe befürworten. Er muß den dadurch ausgelösten strukturpolitischen Bremseffekt in Kauf nehmen. Die Alternative ist das Inkaufnehmen von Verdrängungswettbewerb.

20. Dieser Verdrängungswettbewerb verschärft sich, wenn man nicht davon ausgeht, daß das (relative) Gesamteinkommen in der jetzt gegebenen Größe aufrechterhalten werden soll. Der Wissenschaftliche Beirat beim BML ist der Auffassung, daß zur Förderung der Faktorangepassung (also u.a. zur Förderung der Abwanderung aus landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit) ein Einkommensdruck notwendig sei. Er hält eine Senkung der realen Agrarpreise um 1 (Minderheit) bis 3 % (Mehrheit) jährlich für erforderlich. Ist man außerdem der Meinung, daß Agrarsozialpolitik auf ihre Sicherungsfunktion begrenzt und nicht als Instrument der Einkommenspolitik eingesetzt werden sollte¹⁾, so entsteht ein doppelter Einkommensdruck. Entscheidend für die Beurteilung ist, daß dieser Druck sich wegen der aufgezeigten Wirkungen der sozialpolitischen Bundesmittel bei einkommensschwachen Betrieben ungleich stärker auswirkt als bei einkommensstarken. Es ist daher logisch konsequent, wenn der Beirat in seinem Gutachten zur landwirtschaftlichen Einkommenspolitik längere Ausführungen über verbesserte Zugangsmöglichkeiten von Landwirten zur Sozialhilfe macht. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, daß der Verweis auf die Sozialhilfe zum Bestandteil offizieller

1) HAGEDORN/SCHMITT, a.a.O., S. 62; Wiss. Beirat beim BML, a.a.O., S. 5; Wiss. Beirat beim BML: Landwirtschaftliche Einkommenspolitik; Schr. Reihe des BML, Reihe A, Heft 267, Münster 1982, S. V.

Agrarpolitik wird. Je mehr diese unter den Zwang sinkender realer Agrarpreise gerät, um so besser ist sie beraten, sich das Instrumentarium der Agrarsozialpolitik als Möglichkeit kompensatorischer Einkommenspolitik zu erhalten. Ungeachtet aller Einzelfragen ist über die Grundalternativen zu entscheiden,

- entweder individuelle Bedarfsprüfung nach sozialen Kriterien (tatsächliches Einkommen),
- oder standardisierte Bedarfsermittlung nach wirtschaftlichen Kriterien (potentielle Einkommensmöglichkeit).

Wer die zweite Alternative (wertend) bevorzugt, wird seine Aufmerksamkeit auf den Ausbau intrasektoraler Umverteilungswirkungen im bestehenden System der Agrarsozialpolitik konzentrieren.