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.

Schmitt, G.: Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung. In: Schmitt, G., Steinhauser, H.: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 15, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1978), S. 3-24.

# ENTWICKLUNG, STRUKTUR UND DETERMINANTEN DER FINANZPOLITISCHEN AGRARFÖRDERUNG

von

Günther Schmitt, Göttingen

| | | |
|---|---|---|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 2 | Entwicklung des Volumens und der Struktur finanzpolitischer Landwirtschaftsförderung | 8 |
| 2.1 | Die Entwicklung der Gesamtausgaben | 8 |
| 2.2 | Das Grundmuster von Erklärungshypothesen | 11 |
| 2.3 | Strukturelle Wandlungen des finanzpolitischen Mitteleinsatzes | 15 |
| 2.4 | Die institutionelle Struktur der finanzpolitischen Agrarförderung | 17 |
| 3 | Zusammenfassung und Schlußfolgerungen | 20 |

"Wenn in der Vergangenheit immer wieder einzelne Wissenschaftler oder Gruppen aus der Wissenschaft sich öffentlich zu Wort gemeldet haben, wenn sie vor Gefahren gewarnt oder Vorschläge gemacht haben, wie man die Welt besser ordnen könnte, und wenn sie dann fast immer enttäuscht feststellen mußten, daß sich der Gang der Dinge nicht nach dieser ihrer wissenschaftlichen Rationalität gerichtet hat, so haben sie in der Regel die uns vorgegebenen komplizierten sozialen und politischen Wirkungsbedingungen außer acht gelassen. Aber die Wissenschaftler könnten dann entscheidend mehr leisten, wenn sie die Bedeutung der sozialen Abläufe und Tatbestände erkennen, die aus individuellem menschlichen Verhalten schließlich soziales Handeln formen, und wenn sie diese Abläufe und Zusammenhänge wissenschaftlich durchdringen."

Hans MATTHÖFER (21, S. 758)

## 1 Einleitung

Trotz der Pionierarbeit von Karl-Heinrich HANSMEYER (13) und Hans-Günther SCHLOTTER (36) über Theorie und Entwicklung staatlicher finanzpolitischer Aktivitäten im Bereich der "Landwirtschaftsförderung" ist das Interesse der deutschen Agrarökonomen an einer analytischen Durchdringung der zahllosen mit dieser Fragestellung aufgeworfenen Probleme recht bescheiden geblieben (SCHMIDT, P., 38; SCHMITT, G., 40). Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wo gerade auf dem Gebiet der Finanzwissenschaft bedeutende wissenschaftliche Fortschritte in vielfacher Richtung erzielt werden konnten (LITTMANN, 20, S. 99 - 120), beginnt sich die Agrarökonomie gerade erst über den methodischen Umweg der Kosten-Ertrags-Analysen mit Teilaspekten der staatlichen Finanzpolitik in der Agrarwirtschaft zu beschäftigen (MEYER ZU DREWER, 23). Ansätze, die indes auf eine systematische und umfassende analytische Durchdringung dieser komplexen Zusammenhänge dringen, fehlen bisher weitgehend. Diese gewiß bedauerliche Feststellung mag auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein. Einige hiervon müssen hier genannt werden, freilich nicht nur, um das Ausmaß des bisher Versäumten oder, mehr ins Positive gewendet, dasjenige der vor uns stehenden, noch einer wissenschaftlichen Erörterung harrenden Probleme deutlich werden zu lassen: Zunächst ist hier der immer noch bestehende, heute allerdings kaum mehr zu rechtfertigende Eindruck zu nennen, staatliche Agrarpolitik in den westlichen Industriestaaten manifestiere sich allein oder doch vornehmlich in den verschiedenartigsten, vor allem außenhandelswirksamen Maßnahmen preispolitischen Charakters, während staatliche Finanzhilfen von marginaler, jedenfalls zu vernachlässigender Bedeutung seien. Dieser These hat zwar bereits HANSMEYER mit der Feststellung widersprochen, daß "die finanzwirtschaftlichen Mittel heute in den breiten Kreis von Einrichtungen und Maßnahmen, durch welche die öffentliche Gewalt auf die Gestaltung der Landwirtschaft Einfluß nimmt, den vornehmsten Platz einnehmen" (13); aber der darin zum Ausdruck gebrachte "tiefgreifende Wandel" in der Agrarpolitik, der im übrigen von anderen Autoren bestätigt wurde, ist bisher ohne entsprechendes Echo in der agrarökonomischen Forschung geblieben, die nach wie vor ihre Forschungsprioritäten im weiten Bereich der Preispolitik und damit zusammenhängender Probleme sucht. Zum anderen wirft die Analyse des mit solchen Bemerkungen eingefangenen qualitativen Strukturwandels staatlicher Agrarpolitik eine Reihe von schwerwiegenden methodischen Fragen auf, die auch von der traditionellen Finanzwissenschaft bisher sehr unterschiedlich beantwortet worden sind und die sich zunächst auf den weiten Komplex der Dichotomie zwischen normativer und positiver Theorie reduzieren läßt: Es geht also um die Frage nach der Erklärung der wachsenden Staatstätigkeit, die Form der jeweiligen finanzpolitischen Aktivitäten und deren zunehmender Entfaltung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges 1). Die normative Richtung präsentiert sich in dem Versuch, die staatliche Tätigkeit in jeglicher Form "ausschließlich aus ökonomischen Erwägungen abzuleiten", die darauf ausgerichtet sind, "den höchstmöglichen Nutzen für die Gesellschaft zu erbringen", indem sie den durch das Versagen des Marktmechanismus, insbesondere aufgrund externer Effekte, hervorgerufenen Verzicht auf das wohlfahrtsökonomische Optimum durch staatliche Allokations- und Umverteilungsmechanismen zu korrigieren hat (SOHMEN, 44). Der Staat hat dem normativen Ansatz zufolge lediglich solche Aufgaben zu übernehmen, die der Marktmechanismus nicht oder nicht befriedigend zu erfüllen vermag.

Daß ein solches "Abbild" wirtschafts- und finanzpolitischer Funktionen nur ein Zerrbild des Staates wiederzugeben vermag, ist gewiß eine Binsenweisheit; sie hat indes für die Analyse

---

1) Einige Untersuchungen deuten darauf hin, daß der Beginn des absoluten (und relativen) Anstiegs der budgetpolitischen Agrarförderung schon sehr viel früher zu datieren ist, nach WEITZEL (48) etwa auf die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts.

staatlicher Aktivitäten schwerwiegende Folgen, wenn diese darauf ausgerichtet ist, das tatsächliche Verhalten des Staates zu erklären, also anstelle der normativen eine positive Theorie zu setzen: Wenn die normative Theorie dem Staat die Aufgabe gesellschaftlicher Nutzenoptimierung zuweist, die er offenbar nicht erfüllt, so bleibt zunächst die Frage schwer zu beantworten, ob die politischen Entscheidungsinstanzen bewußt oder unbewußt falsch handeln, wenn sie ihre Entscheidungen nicht an den Postulaten des wirtschaftlichen Nutzenkalküls orientieren. Zwar vermittelt dies die Einsicht, daß die Grenzen der normativen Theorie sich hauptsächlich aus der Beschränkung auf das wirtschaftliche Kalkül ergeben, aber damit gewinnt man wenig Raum zur Erklärung des konkreten Prozesses gesellschaftlich-politischer Willensbildung, etwa auf dem Gebiet staatlicher Finanzpolitik. Es geht also einfach darum, zunächst ein Grundmuster finanzpolitischer Entscheidungen zu entwickeln und zu testen, unabhängig davon, ob und inwieweit dieses in der Lage ist, in jedem Fall entsprechende Entscheidungen zu erklären oder gar zu prognostizieren. Ob hier die neue politische Ökonomie oder, besser, die politische Theorie der Wirtschaftspolitik bessere Ergebnisse verspricht, muß zunächst einmal offen bleiben (KIRSCH, 17). Jedenfalls sind hier Ansätze deutlich geworden, die die politisch-gesellschaftlichen und administrativen Bedingungen finanzpolitischer Entscheidungen stärker in das Blickfeld rücken, die die zwangsläufig Unsicherheiten im Handeln hervorbringende Voraussicht berücksichtigen und erkennen, daß das Bezugssystem der Politiker mehr Koordination enthält als jedes ökonomische System, die sozialen und politischen Abhängigkeiten also differenzierter sind als eine den Staat zu einem Optimierungsmechanismus degradierende Theorie (ALBERS, 1, S. 123 ff.; RAHMEYER, 31).

Die offensichtliche Vielzahl und das sowohl im Zeitablauf als auch zwischen einzelnen Ländern wechselnde Gewicht der die finanzpolitischen Entscheidungen beeinflussenden Faktoren machen es verständlich, daß trotz beachtlicher wissenschaftlicher Anstrengungen und daraus erwachsender Erkenntnisfortschritte eine ebenso weit wie die normativen Theorien akzeptierte positive Theorie staatswirtschaftlichen Handelns fehlt. Dies gilt selbstverständlich für die Erklärung der "Entwicklungsgesetze" staatlicher Ausgabenpolitik in ihrer Gesamtheit, wie die noch immer anhaltende Diskussion um das WAGNERsche Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit verrät (RECKTENWALD, 32, S. 713 ff.), zugleich aber auch für die Erklärung institutionell (HANSMEYER, 14, S. 197 - 204), funktional (DREISSIG, 5, S. 691 - 743) oder sektoral eingegrenzter Bereiche der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit. Derartige Analysen stehen vor dem bereits wiederholt erwähnten grundsätzlichen theoretischen Problem einer Kausalitäten suchenden Erklärung politischer Entscheidungsprozesse im Bereich der Budgetpolitik, die, worauf bereits Joseph SCHUMPETER (43) hingewiesen hat, ein exaktes Spiegelbild staatlich-politischen Gestaltungswillens darstellt, sie also eigentlich das ideale Objekt der Analyse entsprechender Entscheidungen darstellen muß. Aber freilich stehen der Falsifikation entsprechender qualitativer Hypothesen über die Determinanten staatlichen Handelns, von welcher Seite sie auch vorgetragen werden mögen, noch andere schwerwiegende Hindernisse entgegen: Zu nennen ist zunächst das in bezug auf lange Reihen äußerst lückenhafte und heterogene Zahlenmaterial über die Entwicklung der Staatsausgaben, dessen Problematik noch wächst, wenn dieses, was für eine quantitative Analyse unumgänglich ist, nach funktionalen, institutionellen oder sektoralen Kriterien differenziert werden soll (FREUND, 7, S. 587-609; HEDTKAMP, 15, S. 649 - 683). Weitere Probleme sind diejenigen methodischer Art: Welche Determinanten der staatlichen Ausgabenpolitik auch für relevant und durchschlagend erachtet werden, die quantitative Ermittlung bestehender Interdependenzen wird erschwert durch die a priori kaum einzuschätzende Zeitdimension entsprechender Handlungsreaktionen und -wirkungen, wobei erstere vorab oder auch mit unterschiedlich großer zeitlicher Verzögerung auftreten können. Entsprechende finanzpolitische Entscheidungen werden teilweise im Vorgriff auf befürchtete oder erhoffte politisch-ökonomische Veränderungen gefällt 1); sie selbst

1) Zu nennen ist hier beispielsweise das "Gesetz zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt" (EWG-Anpassungsgesetz) vom 9.9.1965 (10).

können freilich ebenso gut lediglich Reaktionen auf bereits eingetretene oder im Vollzug des "fulfillment of prophecies" (staatlichen Handelns) eintretende oder schon längst wirksame, aber erst neuerdings in das Blickfeld der Politiker getretene oder vielleicht erst jetzt aus technischen, administrativen oder finanzpolitischen Gründen "bewältigbare" Änderungen darstellen. Schließlich ändert sich die Sensibilität und damit die Reagibilität staatlicher Entscheidungsträger im Zeitablauf, und dies gewiß nicht nur mit dem Wechsel der parteipolitischen Couleur der jeweiligen Regierung. Da über die jeweiligen Wirkungen ex ante - und häufig auch ex post - schon aufgrund bestehender Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung relevanter Einflußfaktoren nur selten zutreffende quantitative Vorstellungen bestehen, erscheint auch der Zusammenhang zwischen der finanziellen Dotierung der einzelnen Maßnahmen und dem Grad der jeweiligen Zielabweichung, die mit jenen Maßnahmen beseitigt werden soll, wenig stringent zu sein, zumal die Ziele selbst wiederum selten quantifiziert werden. Und schließlich bestehen sich im Zeitablauf ändernde gesetzliche, administrative und Budget-Restriktionen, die ihrerseits eine enge zeitliche Korrelation zwischen "Ursachen" und Mitteleinsatz behindern. In diesem Zusammenhang muß auch an gesetzliche Veränderungen erinnert werden, die Verlauf und Ergebnis von entsprechenden Entscheidungsprozessen beeinflussen 1). Vor allem ist aber zu wiederholen, daß die Vorstellung eines allein auf die Nutzenmaximierung fixierten Automatismus finanzpolitischer Entscheidungen des Staates und seiner Organe gänzlich an der Realität der politischen Entscheidungsprozesse in einer parlamentarischen Demokratie vorübergehen (LITTMANN, 20, S. 99 - 120).

Unter diesen Bedingungen ist es fast selbstverständlich, daß um die Erklärung des Niveaus und der Struktur 2) öffentlicher Ausgaben, deren Unterschiede im internationalen Vergleich sowie in ihren langfristigen Veränderungen die verschiedensten Hypothesen und solche unterschiedlichsten Ausreifungsgrades konkurrieren, zumal in vielen Fällen der jeweilige Sachverhalt bereits unterschiedlich interpretiert wird. RECKTENWALD (32, S. 715 f.) umschreibt diesen Sachverhalt mit folgenden Worten: "Unter diesen Umständen wundert es daher nicht, daß ... (a) die mehr oder weniger visionären oder spekulativen Erklärungsversuche eines "Entwicklungsgesetzes der Staatstätigkeit" überwiegen, (b) die qualitativen (beschreibenden) Theorien nicht selten zeitbedingte, subjektive Erfahrungen gerne verallgemeinern, wodurch zumindestens die Plausibilität der Hypothesen und der Zeit zurücktritt, (c) die Kontroverse darüber, welche Fakten oder Faktoren das Wachstum der Staatsausgaben wirklich bestimmen und in welchem Grade und in welcher Situation, ebenso anhält wie (d) der Streit, ob ökonomisch-technischen Einflußgrößen (und nicht etwa nur politischen) in diesem säkularen Prozeß überhaupt Bedeutung zukommt und ob man mithin (e) von einem determinierten oder mechanistischen Ablauf, wie auch immer formuliert oder begründet, sprechen kann. Immerhin nehmen (f) die empirischen Analysen ... zur Deutung und Überprüfung alter und gelegentlich auch neuer Hypothesen in jüngster Zeit zu, wenn auch ihre Ergebnisse noch recht disparat und widersprüchlich erscheinen und bisweilen auch sind."

Da in Übereinstimmung mit HALLER (11, S. 60 f.) davon auszugehen ist, daß sich die jeweiligen Staatsausgaben aus solchen zusammensetzen, "die ihrer Natur nach unabhängig von der Erhöhung des Realeinkommens und der privaten Ausgaben sind" und jenen, "die mit sich vergrößerndem Realeinkommen steigen oder sinken (komplementäre bzw. substitutive Staatsausgaben)", so sind "weitere Fortschritte in der Theorie der Entwicklung der Staatsausgaben nur zu erwarten, wenn die Staatstätigkeit mehr als bisher in einzelne Aktivitäten aufgegliedert

---

1) Zu erinnern ist hier insbesondere an das Gemeinschaftsaufgabengesetz "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3.9.1969 (9).

2) Struktur wird hier verstanden als die Aufgliederung der Ausgaben sowohl für die verschiedenen Funktionen als auch Institutionen.

wird, um die Nachfrage oder angebotsorientierten Bestimmungsgründe besser in den Griff zu bekommen."

Diese Abhandlung soll hier für den Bereich der finanzpolitischen Landwirtschaftsförderung einen Beitrag in dem oben genannten Sinne darstellen. Sie kann sich dabei auf erste qualitative Beobachtungen stützen, die HANSMEYER (13) bereits 1963 vorgetragen hat und die 1976 von Peter SCHMIDT vertieft im internationalen Zeitreihen- und Querschnittsvergleich zu überprüfen versucht worden sind (SCHMIDT, P., 38). Diese wie einige andere Autoren (STRECKER, 45; SCHMITT, G. und P. SCHMIDT, 41, S. 164 - 175) gehen von der zunächst überraschenden Beobachtung aus, daß die in den Staatshaushalten ausgewiesenen, freilich nicht immer vollständig vergleichbaren "governments expenditures for agriculture" (a) im Zeitablauf eine nicht nur nominal absolut wachsende Tendenz (mit unterschiedlichen Wachstumsraten) aufweisen, (b) zudem im Verhältnis zum Beitrag des Agrarsektors zum Sozialprodukt fortlaufend ansteigen, (c) in der Regel um so höher sind, je höher das Sozialprodukt pro Kopf der Gesamtbevölkerung ist, (d) einen vergleichsweise hohen Anteil an den gesamten Staatsausgaben einnehmen und (e) überwiegend auch hier einen im Zeitablauf steigenden Trend zeigen (SCHMITT, G., 40). Ferner lassen sich, soweit die staatlichen Budgets hierzu einen Einblick gewähren - wie etwa im Falle der Bundesrepublik, Frankreichs (SCHMIDT, P. und G. SCHMITT, 39, S. 117 - 128; PROJET..., 28), Japans (OECD, 26) und anderer Länder -, tendenzielle Veränderungen in der funktionalen Struktur der finanzpolitischen wie gesamtwirtschaftlichen Finanzförderung beobachten, die etwa in Richtung auf (f) eine relative Zunahme der budgetwirksamen Agrarförderung gegenüber der direkten preispolitischen, über den Außenhandelsschutz wirksamen und (g) eine wachsende Bedeutung der Ausgaben für agrarsoziale Maßnahmen (auf Kosten der übrigen Ausgaben zugunsten des Agrarsektors) hinzielen (SCHMITT, G. und P. SCHMIDT, 41, S. 164 - 175). Diese Feststellungen sind, für sich allein betrachtet, bereits bedeutsam genug. Indes verbirgt sich dahinter das bisher ebenso wenig ausreichend analysierte Problem eines qualitativen und weitreichenden Wandels in der staatlichen Agrarpolitik: Mit einer wachsenden Betonung der finanzpolitischen Agrarförderung gegenüber jener mittels der Preispolitik ändert sich naturgemäß der Charakter der Agrarpolitik, und dies nicht nur in bezug auf die beabsichtigten Wirkungen, sondern auch bezüglich der Intensität und Art staatlicher Planung und Steuerung agrarer Anpassungsprozesse. Theoretisch mag damit das staatliche Potential zur Bewilligung des im Verlauf des Wirtschaftswachstums auftretenden und sich verschärfenden Problemdrucks einer nur beschränkt anpassungsfähigen Landwirtschaft gewachsen sein, indes muß es vollkommen offen bleiben, ob dieses Potential auch entsprechend genutzt worden ist oder ob es nicht vielmehr in den Dienst kurzfristiger und vor allem politischer Prioritäten oder schlechter Kompromißlösungen gestellt worden ist. Hierauf wird noch einmal zurückzukommen sein.

HANSMEYER (13, S. 8 ff.) sieht deshalb in dem von ihm allein für die Bundesrepublik beobachteten "Vordringen der Finanzpolitik" einen Aspekt jenes größeren Prozesses, in dem der Staat immer mehr als nachträglich wirkende Umverteilungsinstitution tätig wird. Dabei spiele die "immer vorsichtiger gehandhabte Preispolitik" im Agrarbereich insofern eine Rolle, als nunmehr die Einkommensumverteilung stärker über die öffentlichen Haushalte abgewickelt wird, zumal "das finanzpolitische Instrumentarium, insbesondere die Ausgabenpolitik, bisher als nationale Domäne" gegenüber der auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft verlagerten Preispolitik "erhalten geblieben ist" (ERTL, 6, S. 1689): "Die Landwirtschaft vermag auf diese Weise einen Teil des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes in den staatswirtschaftlichen Bereich zu verlagern, indem sie stärker zu sein glaubt als auf dem freien Markt, und für den Staat bieten finanzpolitische, insbesondere ausgabenpolitische Maßnahmen den großen Vorteil sozialpolitischer Neutralität." Und: "Dieser Umverteilungsprozeß vollzieht sich um so lautloser, als der Zusammenhang zwischen finanzpolitischer Hilfe und einer vielleicht notwendig werdenden Steuererhöhung oder unterbliebenen Steuersenkung durch die Haushalts-

praxis verwischt wird. ... Aus dieser Sicht ist das Vordringen finanzpolitischer Mittel gewiß nicht unbedingt als Fortschritt zu bewerten, der zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum führt, zumal die volkswirtschaftlichen Kosten derartiger agrarpolitischer Maßnahmen nicht in die einzelwirtschaftliche Kalkulation und Erfolgsrechnungen eingehen können. In bestimmten Situationen kann es jedoch um eine Lösung im Sinne des "Bestmöglichen" gehen, die die vielfältigen Spannungen der politischen Wirklichkeit berücksichtigt und unmittelbare inflationistische Folgen einer offenen Redistributionspolitik meidet (HANSMEYER, 13, S. 8).

Mit diesen Bemerkungen sind schon die Grundzüge einer Betrachtungsweise angedeutet, der wir uns in der folgenden Darstellung weitgehend, wenn auch stärker differenziert, anschließen wollen. Im einzelnen werden wir erst die Entwicklung von Niveau und Struktur der finanzpolitischen Agrarförderung vorführen, diese anschließend im Lichte der hier angedeuteten Thesen erörtern und in ein Grundmuster der Erklärung einzufangen versuchen. Anschließend sollen bestimmte, damit verbundene wirtschafts- und agrarpolitische Implikationen vorgetragen und diese auch im Lichte der abschließenden, stärker differenzierten Betrachtung beleuchtet werden.

## 2 Entwicklung des Volumens und der Struktur finanzpolitischer Landwirtschaftsförderung

### 2.1 Die Entwicklung der Gesamtausgaben

Die Übersichten 1 und 2 vermitteln einen ersten Blick über die Entwicklung des Ausgabenvolumens und der funktionellen Struktur der finanzpolitischen Landwirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum nach 1950. Bevor jedoch in eine Diskussion der dort präsentierten Daten und deren Interpretation eingetreten werden kann, bedarf es zunächst einiger Hinweise zum Aussagewert dieser Daten selbst, soweit sich diese auf Staatsausgaben insgesamt, auf diejenigen für die Landwirtschaftsförderung sowie die entsprechenden Quotienten (Quoten) aus diesen Zahlen zum Sozialprodukt etc. beziehen. Allerdings muß sich eine solche Erläuterung auf die wesentlichen Probleme beschränken. Zur ausführlichen Erörterung sei ergänzend auf die zum Teil genannte Spezialliteratur verwiesen:

1.) Was die hier nachgewiesenen Staatsausgaben zur Agrarförderung anbetrifft, so entstammen sie den Bundes- und Länderhaushalten, wobei in Übersicht 2 der vom Bund geschätzte Verzicht auf Steuereinnahmen hinzugefügt wurde. Einerseits ist dazu zu bemerken, daß (a) die entsprechenden Ausgaben der Gemeinden - etwa in den Größenordnungen von 5 bis 8 % der Bundes- und Länderausgaben 1) - hier nicht miterfaßt wurden, daß (b) die Abgrenzung nach den verschiedenen Funktionen (der Landwirtschaftsförderung) weder im ganzen Zeitraum einheitlich ist - erst 1970 ist ein einheitliches Schema von Bund und Ländern der funktionalen Gliederung nach Maßgabe der Haushaltsrechtsreform angewandt worden (FREUND, 7, S. 587 - 609) -, noch folgt sie den ökonomischen Wirkungskriterien dergestalt, daß sie nur die jeweils wirksame Begünstigung der deutschen Landwirtschaft erfaßt: Eine noch so funktionsgerechte Ausgabengliederung, wie sie etwa durch das USDA versucht wird (8; OECD, 27, S. 41), besagt nämlich "nichts über die ökonomische, zahlungstechnische und administrative Ausgestaltung der einzelnen Leistungen, die erst einen Schluß auf die Wirkungen der Maßnahmen zuläßt" (HANSMEYER, 13, S. 22). Gerade die Kenntnisse der Wirkungen, insbesondere der verteilungspolitischen, wäre notwendig, um die tatsächliche relative und absolute Begünstigung der Landwirtschaft durch die Finanzpolitik richtig einschätzen zu können. Dazu wäre natürlich Voraussetzung, daß Richtung und Ausmaß der jeweils stattfindenden Überwälzungen auf vor- bzw. nachgelagerte Wirtschaftsbereiche bekannt wären. Dies ist jedoch nicht der Fall. Insofern sind die aufgeführten Daten nur Hilfsgrößen, die mehr die Richtung erwünschter Begünstigungen als das Maß an erzielten andeuten. Bedeutungsvoll ist gewiß in diesem Zusammenhang

1) Vgl. dazu Übersicht 3.

## Übersicht 1: Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft und Sozialprodukt, Bundesrepublik Deutschland, 1950 - 1976

| Jahr[1] | Bruttoinlandsprodukt[2] | | | Staatsausgaben (SA)[4] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | insgesamt | Landwirtschaft[3] | | insgesamt | | Landwirtschaft[5] | | |
| | Mrd.DM | | in % | Mrd.DM | in % BIP | Mill.DM | in % $BIP_L$ | in % SA[8] |
| 1950 | 98,05 | 9,98 | 10,2 | 28,14 | 28,7 | 293 | 2,9 | 1,0 |
| 1951 | 120,01 | 12,04 | 10,0 | 37,40 | 31,2 | 441 | 3,7 | 1,2 |
| 1952 | 136,97 | 13,06 | 9,5 | 41,55 | 30,3 | 605 | 4,6 | 1,5 |
| 1953 | 147,72 | 13,16 | 8,9 | 44,31 | 30,0 | 591 | 4,5 | 1,3 |
| 1954 | 159,06 | 13,47 | 8,5 | 47,68 | 30,0 | 846 | 6,2 | 1,8 |
| ø 1950/54 | 132,36 | 12,34 | 9,4 | 39,82 | 30,0 | 555 | 4,4 | 1,4 |
| 1955 | 182,00 | 14,23 | 7,8 | 51,23 | 28,1 | 1035 | 7,3 | 2,0 |
| 1956 | 200,95 | 14,65 | 7,3 | 59,91 | 29,8 | 1766 | 12,1 | 3,0 |
| 1957 | 218,89 | 15,27 | 7,0 | 66,33 | 30,3 | 2653 | 17,4 | 4,0 |
| 1958 | 234,37 | 16,16 | 6,9 | 71,50 | 30,5 | 2761 | 17,1 | 3,9 |
| 1959 | 255,14 | 16,47 | 6,5 | 76,57 | 30,0 | 2828 | 17,2 | 3,7 |
| ø 1955/59 | 218,27 | 15,36 | 7,1 | 65,11 | 29,7 | 2209 | 14,2 | 3,3 |
| Veränderung[6] | 64,91 | 24,47 | | 63,51 | | 298,0 | | |
| 1960 | 302,55 | 17,31 | 5,7 | (90,15) | (29,8) | 2973 | 17,1 | 3,3 |
| 1961 | 333,45 | 17,48 | 5,2 | 95,28 | 28,6 | 3657 | 20,9 | 3,8 |
| 1962 | 360,91 | 17,76 | 4,9 | 107,23 | 29,7 | 4217 | 23,8 | 3,9 |
| 1963 | 384,77 | 18,91 | 4,9 | 117,14 | 30,4 | 4926 | 26,1 | 4,2 |
| 1964 | 422,14 | 20,39 | 4,8 | 128,11 | 30,3 | 5414 | 26,4 | 4,2 |
| ø 1960/64 | 360,76 | 18,37 | 5,1 | (111,94) | (29,8) | 4237 | 22,9 | 3,9 |
| Veränderung[6] | 65,28 | 19,60 | | (71,92) | | 91,8 | | |
| 1965 | 462,02 | 19,69 | 4,3 | 140,58 | 30,4 | 6119 | 31,1 | 4,3 |
| 1966 | 492,10 | 20,71 | 4,2 | 146,72 | 29,8 | 5724 | 27,7 | 3,9 |
| 1967 | 496,86 | 20,97 | 4,2 | 155,94 | 31,4 | 5847 | 28,0 | 3,7 |
| 1968 | 540,54 | 20,76 | 3,8 | 159,19 | 29,5 | 6804 | 33,0 | 4,3 |
| 1969 | 605,68 | 22,45 | 3,7 | 174,72 | 28,9 | 6802 | 30,2 | 3,9 |
| ø 1965/69 | 519,44 | 20,92 | 4,0 | 155,43 | 30,0 | 6352,2 | 30,4 | 4,1 |
| Veränderung[6] | 43,98 | 13,88 | | 38,85 | | 49,8 | | |
| 1970 | 686,96 | 21,53 | 3,1 | 196,33 | 28,6 | 8184 | 38,0 | 4,2 |
| 1971 | 762,54 | 22,26 | 2,9 | 225,18 | 29,5 | 7529 | 33,8 | 3,3 |
| 1972 | 834.63 | 24,78 | 2,9 | 251,27 | 30,1 | 7607 | 30,7 | 3,0 |
| 1973 | 928,18 | 26,55 | 2,9 | 277,67 | 30,0 | 9570 | 36,0 | 3,4 |
| 1974 | 999,66 | 27,12 | 2,9 | 314,09 | 31,4 | 10141 | 37,4 | 3,2 |
| ø 1970/74 | 842,39 | 24,45 | 3,0 | 252,91 | 29,9 | 8606 | 35,2 | 3,4 |
| Veränderung[6] | 62,17 | 16,87 | | 62,71 | | 35,5 | | |
| Veränderung[7] | 536,44 | 98,14 | | 535,13 | | 1450,0 | | |
| 1975 | 1044,92 | 28,21 | 2,6 | 354,01 | 33,9 | 10198 | 36,2 | 2,9 |
| $1976_p$ | 1136,50 | 29,72 | | 372,62 | 32,6 | 10693 | 36,0 | 2,9 |

1) 1950-1959 ohne Saarland und Berlin. Die Angaben für die Staatsausgaben beziehen sich auf Rechnungsjahre: 1950-1959 jeweils vom 1.4. bis 31.3; ab 1961 jeweils Kalenderjahre.
2) Zu laufenden Preisen.
3) Land- und Forstwirtschaft, einschl. Fischerei und Tierhaltung.
4) Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten (Öffa).
5) Ohne Ausgaben der Gemeinden, einschl. der Ausgaben für den EAGF(L): Näheres siehe Text.
6) In % gegenüber der Vorperiode.
7) In % gegenüber Anfangsperiode.
8) In % der gesamten Staatsausgaben.

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, versch. Jg. - Statistische Jahrbücher der Bundesländer, versch. Jg. - Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/4326. Bonn 1975. - P. SCHMIDT, a.a.O. - W. DREISSIG, a.a.O. - Finanzberichte der Bundesregierung, versch. Jg. - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesellschaftlichen Lage, Jahresgutachten, versch. Jg.

auch die Tatsache, daß die Landwirtschaft indirekte Begünstigungen durch finanzpolitische Maßnahmen erfährt, die anderen Funktionen (etwa dem Wohnungswesen, der Raumordnung, dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen usw.) bzw. anderen Ressorts (dem Wirtschafts- oder Arbeitsministerium etc.) zugeordnet sind: Man denke nur an die regionale Wirtschaftsförderung, den Ausbau der ländlichen Infrastruktur usw. Andererseits begünstigen selbstverständlich Maßnahmen der Landwirtschaftsförderung unmittelbar oder mittelbar auch nichtagrare Bereiche. Schließlich können auch die angeführten Daten gesetzlich oder administrativ bedingte Veränderungen und Unterschiede in den Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts nicht berücksichtigen, etwa im Bereich des Bildungs-, Ausbildungs- und Beratungswesens der Landwirtschaft. Wesentlich bedeutungsvoller ist jedoch die Tatsache, daß aufgrund des EG-Vertrags die im Rahmen der Finanzierung des gemeinsamen Agrarmarktes getätigten "Ausgaben des Bundes im Rahmen der Marktordnungsausgaben der EG" sowohl dem Kompetenzbereich der Bundesregierung entzogen sind als auch nicht mehr allein der deutschen Landwirtschaft "zugute" kommen (REISTER, 33; KOESTER, 18). Dennoch wurden sie hier aufgeführt, quasi in Fortführung ähnlicher Finanzaufwendungen im Rahmen der vor der Einführung der EG-Finanzierungsregeln für die Bundesrepublik gültigen Marktordnungen.

2.) Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, daß die budgetwirksame Agrarförderung nur eine Form staatlicher Begünstigung der Landwirtschaft darstellt. Sie ergänzt (oder ersetzt) direkt wirksame Maßnahmen der Preispolitik und des staatlichen Steuereinnahmeverzichts. Letztere sind aufgrund der sicherlich sehr zurückhaltenden Schätzungen der Bundesregierung in ihren Subventionsberichten in Übersicht 2 enthalten, stellen sie doch nichts anderes als eine in den Staatsbudgets nicht ausgewiesene (versteckte) Subvention der Landwirtschaft dar, also eine Transferleistung ohne Auflagen, deren Problematik als ein Verzicht auf eine gestaltende und bewußte Verhaltenslenkung zur Genüge bekannt sein dürfte (RÜGER, 34; ALTMANN und KLARE, 2, S. 211 - 216). Diesen ungezielten steuerpolitischen Begünstigungen entspricht die weitgehend verhaltensneutrale Einkommensumverteilung durch die Preispolitik. Freilich kommt dieser eine ungleich größere Bedeutung zu: Aufgrund der historischen Entwicklung und der agrarstrukturellen Gegebenheiten gebührte der Preispolitik in Deutschland wie in der Europäischen Gemeinschaft (im Gegensatz etwa zu England) der absolute Vorrang innerhalb des breiten Fächers von Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft. Indes ist hier ein Rückgang ihrer Bedeutung gegenüber der fiskalpolitischen Begünstigung zu beobachten. Mißt man diese Bedeutungsverschiebung an den Veränderungsraten der finanzpolitischen Begünstigungen einerseits und dem durch preispolitische Maßnahmen erreichten "Protektionsgrad", wie er etwa von NEIDLINGER (24) geschätzt (und von uns verlängert) wurde (SCHMIDT, P., 38), andererseits, so zeigt sich 1953/55 bis 1970/72 eine Steigerungsrate des Volumens an preispolitischer "Protektion" von 483 % und eine solche der finanzpolitischen Landwirtschaftsförderung von Bund und Ländern (ohne Steuerverzicht) von 1 141 %. Hierin bestätigt sich die von HANSMEYER gemachte und oben erwähnte, auch für andere Länder typische (SCHMITT, G., 40) Beobachtung eines strukturellen (qualitativen) Wandels in der staatlichen Politik gegenüber der Landwirtschaft. Auch dieser Vorgang ist im übrigen von der Agrarwissenschaft bisher kaum gewürdigt worden.

Festzuhalten ist hier, trotz der gerade angedeuteten haushaltsstatistischen Datenprobleme, daß der zunächst nur marginale Umfang staatlicher Ausgaben zur "Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung und Unterstützung wissenschaftlicher, technischer und ähnlicher Bestrebungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft" 1) längst verlassen worden ist und diese sich zu einem zumindest dem Niveau nach der direkten preispolitischen Beeinflussung gleichwertigen Instrument der staatlichen Agrarpolitik entwickelt hat. Freilich kann über diese Feststellung hinausgehend nicht behauptet werden, daß mit dieser komplementären Ausweitung

---

1) So die Bezeichnung des entsprechenden Titels im Reichshaushaltsplan von 1901 (vgl. dazu WITT, 51; WEITZEL, 48).

des Mitteleinsatzes eine effizientere, d.h. volkswirtschaftlich günstigere Verwirklichung der gesetzten agrarpolitischen Ziele sich hat durchsetzen lassen. Eine solche Fragestellung harrt noch der Beantwortung, obwohl die gewiß stärkere Gestaltungsfähigkeit der Finanzpolitik gegenüber der weitgehend ungezielten Preispolitik eine solche Vermutung a priori nahelegt. Eine eingehendere Betrachtung der in Übersicht 1 zusammengefaßten Daten wird in folgenden Punkten vorgenommen:

1.) Das in den bereits oben genannten Zuwachsraten für den gesamten Zeitraum zwischen 1950 und 1976 angedeutete langfristige Wachstum der Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft hat sich zunehmend abgeflacht: Der Zuwachs des letzten Jahrfünft (1970/74) gegenüber dem vorhergehenden betrug nurmehr 35 % gegenüber einer Wachstumsrate der beiden ersten Fünfjahresdurchschnitte von 298,0 %. Diese Abnahme in den Änderungsraten mag zurückzuführen sein auf Veränderungen in der funktionellen Ausgabenstruktur, auf die noch einzugehen sein wird, freilich wohl auch auf den Strukturwandel der Landwirtschaft selbst (Abnahme von Betrieben und Beschäftigten), vielleicht auch auf den Übergang von einer breitgestreuten zu einer mehr selektiven Agrarförderung. Indes bleiben wir auch hier auf Vermutungen angewiesen 1).

2.) Dennoch war das Wachstum dieser staatlichen Zuwendungen bis zum Ende der 60er Jahre stärker als der Zuwachs der gesamten Staatsausgaben. Entsprechend stieg ihr Anteil an den genannten Staatsausgaben von 1,4 % (1950/54) auf 4,1 % (1965/69), um im letzten Jahrfünft auf 3,4 % und 1975/76 sogar auf 2,9 % zurückzugehen; bekanntlich war die Staatsausgabenquote (ihr Anteil am BIP) nahezu konstant und stieg erst seit Mitte der 70er Jahre - teilweise konjunkturbedingt - an (LITTMANN, 21; 50). Eindrucksvoller ist jedoch folgende dramatische Veränderung: Bezieht man die staatlichen Ausgaben zur Agrarförderung auf den Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt, errechnet man also die (gewiß problematische) sektorale Staatsausgabenquote, so stieg diese von 4,4 % (1950/54) auf 35,2 % (1970/74). Sie hat sich vorerst seit 1973 auf 36 % stabilisiert. Gleichzeitig ist der Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt von 9,4 % auf 3,0 % gefallen.

## 2.2 Das Grundmuster von Erklärungshypothesen

Nimmt man die eingangs bereits generell in bezug auf das Entwicklungsgesetz der Staatsausgaben diskutierte Frage nach den spezifischen Determinanten des langfristigen Wachstums der Staatsausgaben für die Landwirtschaft hier wieder auf, so konkurriert auch hier die häufig betonte These von dem "wachsenden politischen Einfluß der Interessenvertreter der Landwirtschaft auf die staatlichen Ausgabenentscheidungen" (LITTMANN, 19) mit einer "ökonomischen Theorie der wachsenden finanzpolitischen Agrarförderung" (SCHMIDT, P., 38), einer Theorie also, die die beschriebene absolute und relative Zunahme dieser Budgetbelastungen auf den noch näher zu erörternden, im Zuge des agrarwirtschaftlichen Anpassungsprozesses sich offenbar verstärkenden Problemdruck agrarpolitischen Inhalts zurückführt.

Freilich ist zunächst jedoch zu fragen, ob überhaupt Gründe für die bereits erwähnte Dichotomie zwischen (verbands- oder interessen-) politischer Theorie einerseits und der erwähnten rein ökonomischen Erklärungshypothese andererseits bestehen. Eine Erklärung des Wachstums der staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft allein durch einen zunehmenden Einfluß landwirtschaftlicher Interessenvertretungen und ohne entsprechende "Rückendeckung" durch real-

---

1) In das anschließend zu entwickelnde Erklärungsmuster würde sich auch die Annahme fügen, wonach die "windfall profits" der deutschen Landwirtschaft als Folge der wirtschafts- und währungspolitischen Divergenzen innerhalb der EG (einschließlich des Grenzausgleichs) den Druck zugunsten einer stärkeren Expansion finanzpolitischer Förderung gemildert haben.

wirtschaftliche Veränderungen hätte zunächst jenen Widerspruch aufzulösen, den Fritz NEUMARK mit der Frage aufgewiesen hat, "warum aber nach der Errichtung der Bundesrepublik, also eines überwiegend industriellen deutschen Teilstaates, und warum in einer Volkswirtschaft, in der die relative ökonomische Bedeutung der landwirtschaftlichen Interessen tendenziell ständig zurückgeht, der politische Einfluß immer noch so unverhältnismäßig groß ist, bedarf einer empirischen Untersuchung" (NEUMARK, 25, S. 887). Falls, zweitens, der wachsende Anteil der landwirtschaftsfördernden Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben als Ausdruck eines - gegen alle empirischen Fakten über die abnehmende Repräsentanz landwirtschaftlich orientierter Vertreter in den Parlamenten etwa (WEBER, 47; BOYSEN, 4) - wachsenden Einflusses der Landwirtschaft auf die Haushaltsentscheidungen in Bund und Ländern gelten soll, dann müßte dies letztendlich auch sichtbar werden in einer langfristigen Verbesserung der relativen Einkommensstellung der Landwirtschaft, zu deren Zweck ja gewiß die Ausgabensteigerungen beizutragen hätten: Ein solcher Trend läßt sich jedoch aus den Agrarberichten der Bundesregierung nicht herauslesen; vielmehr folgt die Einkommensentwicklung im wesentlichen derjenigen außerhalb der Landwirtschaft (TANGERMANN, 46, S. 154 - 164). Zu beantworten hätte, drittens, die politische "Theorie" die Frage, warum die Begünstigung der Landwirtschaft in rasch zunehmendem Maße durch die Finanzpolitik und nicht vornehmlich durch preiswirksame Transferleistungen gewährt wird. Diese liegen wohl eher im Interesse der Landwirtschaft und finden dort eine größere Zustimmung als selektiv wirkende, nicht immer einkommenswirksame und teilweise den Strukturwandel (d.h. die Abwanderung aus der Landwirtschaft) fördernde finanzpolitische Maßnahmen. Diese strukturelle Verschiebung zuungunsten der Preispolitik ist eher begründet in den Grenzen, auf die sie angesichts des Produktionswachstums und ihrer Einwirkungen auf Verbraucherpreise, Lebenshaltungskosten, Lohnniveau und Inflationsrate stößt und damit den Grenzen der politischen Durchsetzbarkeit agrarischer Interessen. Schließlich hätte eine "politische Theorie" der finanzpolitischen Entscheidungen noch zu klären, warum innerhalb des Agrarbudgets selbst strukturelle Verschiebungen erfolgen.

Angesichts dieser unauflösbaren Widersprüche, in die sich eine politische Theorie wachsender Staatsleistungen zugunsten des Agrarsektors verfangen muß, scheint die mit ihr allerdings nur scheinbar konkurrierende ökonomische Theorie allein schon aus Plausibilitätsgründen überlegen zu sein. Sie führt, wie bereits erwähnt, die geschilderte Entwicklung der Staatsausgaben auf rein agrarwirtschaftliche Bedingungen und deren Veränderung im Zeitablauf zurück. Freilich kann auch sie sich nicht der Frage nach dem Mechanismus der Transformation "objektiver" Tatbestände bezüglich der Lage des Agrarsektors und dessen Veränderungen (im Lichte der agrarpolitischen Ziele) in entsprechendes politisches Handeln durch die relevanten Entscheidungsträger (Regierungen, Parlamente und Administration) entziehen, denn keinesfalls ist hier von einem gänzlich regelgebundenen Automatismus, wie er in anderen Teilbereichen der Wirtschaftspolitik wirksam ist, auszugehen. Noch immer fallen die für die Agrarpolitik wichtigen Entscheidungen in den Parlamenten und seinen Ausschüssen, und gewiß ist auch kaum die Auffassung zu rechtfertigen, wonach der relativ geringen Bedeutung der Landwirtschaft und der Haushaltsausgaben zu deren Gunsten wegen diesen auch angesichts rasch wachsender Staatsausgaben ein relativ großer Spielraum offenstünde, der der kritischen Aufmerksamkeit und Kontrolle des Parlaments etc. entzogen wäre. Die so aufgeworfene Frage mag folgendermaßen beantwortet werden: Regierung und Parlament haben sich durch das Landwirtschaftsgesetz verpflichtet, sowohl "die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen ... mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik - insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik - (anzugleichen)" (§ 1) als auch alljährlich die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft festzustellen und darüber zu berichten, inwieweit "die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig gewährleistet ist" (§ 4). Schließlich hat die Bundesregierung

in diesen Agrarberichten darzutun, "welche Maßnahmen sie zur Durchführung des § 1 - insbesondere im Hinblick auf ein etwaiges Mißverhältnis zwischen Ertrag und Aufwand ... - getroffen hat oder zu treffen beabsichtigt" (§ 5).

Mit diesen gesetzlichen Regelungen ist zwar, wie bereits erwähnt, kein Regelautomatismus im eigentlichen Sinne (49; PUVOGEL, 30, S. 79 ff.) geschaffen; doch stellt es gewiß keine Übertreibung dar, wenn man behauptet, daß mit dem Gesetz zunächst ein hohes Maß an Transparenz der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft und damit die relevanten Entscheidungsgrundlagen geschaffen wurden (Agrarberichte) (siehe hierzu v. WITZKE und G. SCHMITT, 52, S. 175 - 185). Die dort als "Problemdruck" sichtbar gemachten Diskrepanzen zwischen Real- und Zielsituation üben einen großen Handlungsdruck auf Regierung und Parlament aus. Diesem Handlungszwang werden Parlament und Regierung um so eher folgen, je günstiger die Haushaltslage ist, zumal ein Versagen entsprechender Forderungen den konservativen Parteien Verluste bäuerlicher Stimmen bescheren, aber auch den übrigen Parteien im Parlament keinen Stimmenzuwachs bei den durch unterlassene Ausgabensteigerung (und damit vermiedene Einnahme-, d.h. Steuerbelastungszunahmen) Begünstigten vermitteln würde. Selbstverständlich ist, daß unmittelbar interessengebundene "Vertreter" der Landwirtschaft innerhalb und außerhalb des Parlaments durch die sichtbar gemachte Verschlechterung der relativen Einkommenslage der Landwirtschaft mobilisiert werden und ihren Druck in Richtung auf entsprechende Aktivitäten von Regierung und Parlament verstärken werden. Das soeben Gesagte läßt wiederum wohl keinen anderen Schluß zu als den, daß das Wachstum der Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft durch eine rein politische Theorie nicht erklärt werden kann, sondern den ökonomischen Bestimmungsfaktoren im Kontext des beschriebenen politischen Entscheidungsprozesses als vorrangiges Erklärungskonzept Gültigkeit eingeräumt werden muß.

Welches sind nun diese ökonomischen Einflußfaktoren im einzelnen? In aller Kürze - eine ausführliche modellhafte und ökonometrisch getestete Darstellung hat Peter SCHMIDT (38) vorgelegt - handelt es sich um folgendes: Die im Landwirtschaftsgesetz materialisierte, gewiß als allgemein verbindlich anerkannte verteilungspolitische Zielvorstellung eines paritätischen Wachstums der landwirtschaftlichen im Verhältnis zu den außerlandwirtschaftlichen Einkommen (v. WITZKE und G. SCHMITT, 52, S. 175 - 185) hat den Staat gezwungen, das Wachstumsverhältnis durch Maßnahmen sektoraler Redistribution zu koordinieren (HANSMEYER, 13, S. 102). Das Volumen dieses Einkommenstransfers mittels preis- und finanzpolitisch wirksamer Umverteilungsmaßnahmen wächst im Zeitablauf, weil die Nachfrage mit rückläufiger Elastizität in bezug auf das Einkommen und abnehmendem Bevölkerungswachstum immer weniger wächst, zugleich aber die Produktivität des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft und das außerlandwirtschaftliche Einkommenswachstum mehr oder minder unvermindert anhält. Im ganzen unveränderte Zunahme der Produktivität (TANGERMANN, 46, S. 154 - 164) bedeutet in der Regel entsprechende Zunahme des Produktionsvolumens, das infolge des abnehmenden Nachfragewachstums dem Einkommenstransfer via Preisniveaupolitik immer engere Grenzen zieht. Angesichts dieses wachsenden Problemdrucks tritt nun die Fiskalpolitik als ergänzendes verteilungspolitisches Instrument auf, weil ihr wachsendes Ausgabenvolumen vor allem dann nicht den der Preispolitik entgegenstehenden Restriktionen unterworfen ist, wenn ihre Ausgestaltung weniger produktionsstimulierend gewählt wird, d.h. vornehmlich struktur- und sozialpolitische Maßnahmen umfaßt. Dieses "Entwicklungsgesetz" finanzpolitischer Begünstigungen der Landwirtschaft im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung erhält zusätzliche Überzeugungskraft, wenn auch die Struktur der Begünstigungen im Zeitablauf einen Wandel in Richtung auf die Betonung von anpassungs- anstelle von erhaltungspolitischen Interventionen in Form von reallokativ wirkenden oder produktionsneutralen Lenkungseingriffen in Form einer gezielten Struktur- und Sozialpolitik erfährt. Diese These soll im folgenden Abschnitt überprüft werden. Zunächst ist aber noch in Erinnerung zu rufen, daß dieser Trend zur Expansion budgetwirksamer Hilfe der Landwirtschaft auch dadurch eine erhebliche Verstärkung

Übersicht 2: Die Struktur der finanzpolitischen Agrarförderung nach Aufgabenbereichen in der Bundesrepublik Deutschland, 1950 - 1976, Bund und Länder

| Jahr | Agrarförderung insgesamt[3] | davon[4] | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Sozialpolitik | | Strukturpolitik | | Einkommenspol. | | Bildungspolit. | | Steuerverzicht[5] | |
| | Mill.DM | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % |
| 1950 | 293 | | | 214 | 73 | 61 | 21 | 19 | 6 | | |
| 1951 | 441 | | | 269 | 61 | 143 | 32 | 31 | 7 | | |
| 1952 | 605 | | | 307 | 51 | 259 | 43 | 39 | 6 | | |
| 1953 | 591 | | | 320 | 54 | 231 | 39 | 40 | 7 | | |
| 1954 | 846 | | | 457 | 54 | 337 | 39 | 52 | 6 | | |
| ø 1950/54 | 555 | | | 313 | 56 | 206 | 37 | 36 | 7 | | |
| 1955 | 1035 | | | 573 | 55 | 407 | 29 | 55 | 6 | | |
| 1956 | 2016 | | | 739 | 37 | 954 | 47 | 73 | 4 | 250 | 12 |
| 1957 | 2884 | | | 1104 | 38 | 1472 | 51 | 77 | 3 | 231 | 8 |
| 1958 | 3093 | | | 1201 | 39 | 1475 | 48 | 85 | 3 | 332 | 10 |
| 1959 | 3348 | | | 1280 | 38 | 1467 | 44 | 81 | 2 | 520 | 16 |
| ø 1955/59 | 2475 | | | 979 | 40 | 1155 | 47 | 74 | 3 | 333 | 13 |
| Veränderung[1] | 345,9 | | | 212,9 | | 440,1 | | 106 | | | |
| 1960 | 3621 | | | 1132 | 31 | 1767 | 49 | 74 | 2 | 648 | 18 |
| 1961 | 4364 | 66 | 2 | 1685 | 38 | 1802 | 41 | 104 | 2 | 707 | 16 |
| 1962 | 4964 | 68 | 1 | 2399 | 49 | 1635 | 33 | 115 | 2 | 747 | 15 |
| 1963 | 5696 | 258 | 4 | 2856 | 50 | 1686 | 30 | 126 | 2 | 770 | 14 |
| 1964 | 6254 | 302 | 5 | 3247 | 52 | 1721 | 28 | 144 | 2 | 840 | 13 |
| ø 1960/64 | 4980 | 174 | 3 | 2264 | 45 | 1722 | 35 | 113 | 2 | 742 | 15 |
| Veränderung[1] | 101,2 | | | 131,3 | | 49,1 | | 52,7 | | 123 | |
| 1965 | 7108 | 551 | 8 | 3397 | 48 | 2033 | 29 | 138 | 2 | 984 | 14 |
| 1966 | 6886 | 765 | 11 | 2957 | 43 | 1878 | 27 | 159 | 2 | 1127 | 16 |
| 1967 | 7073 | 744 | 11 | 2988 | 42 | 1987 | 28 | 160 | 2 | 1194 | 17 |
| 1968 | 8044 | 729 | 9 | 2957 | 37 | 2960 | 37 | 158 | 2 | 1240 | 15 |
| 1969 | 8098 | 842 | 10 | 2642 | 33 | 3171 | 39 | 148 | 2 | 1295 | 16 |
| ø 1960/69 | 7442 | 726 | 10 | 2988 | 40 | 2406 | 32 | 153 | 2 | 1169 | 16 |
| Veränderung[1] | 49,4 | 317,2 | | 32,0 | | 39,7 | | 35,4 | | 57,6 | |
| 1970 | 10085 | 860 | 9 | 3063 | 30 | 4104 | 41 | 158 | 2 | 1900 | 19 |
| 1971 | 9428 | 1134 | 12 | 3255 | 34 | 3089 | 33 | 39 | 1 | 1911 | 20 |
| 1972 | 9498 | 938 | 10 | 3280 | 34 | 3299 | 35 | 91 | 1 | 1918 | 20 |
| 1973 | 11727 | 1902 | 16 | 3416 | 29 | 4203 | 36 | 49 | 1 | 2157 | 18 |
| 1974 | 12366 | 2390 | 19 | 3790 | 31 | 3912 | 32 | 50 | 1 | 2224 | 18 |
| ø 1970/74 | 10621 | 1445 | 14 | 3361 | 32 | 3721 | 35 | 77 | 1 | 2022 | 19 |
| Veränderung[1] | 42,7 | 99,1 | | 12,3 | | 54,7 | | - 49 | | 73,0 | |
| " [2] | 1813,7 | | | 973,8 | | 1706,4 | | 113,9 | | - | |
| 1975 | 12514 | 2555 | 20 | 4006 | 32 | 3504 | 28 | 50 | 1 | 2399 | 19 |
| 1976p | 13 173 | 2814 | 21 | 3703 | 28 | 4126 | 31 | 50 | 1 | 2480 | 19 |

1) In % gegenüber der Vorperiode. -
2) Veränderungen in % gegenüber der Anfangsperiode.-
3) Wie in Übersicht 1, Spalte 7, einschließlich Steuerverzicht. -
4) Erläuterungen siehe Text. -
5) Nach den Subventionsberichten der Bundesregierung. -
p Sollangaben bzw. geschätzt.

Quellen: Wie Übersicht 1. - Subventionsberichte der Bundesregierung.

erfahren hat, daß mit der Schaffung des Gemeinsamen Marktes die Entscheidungskompetenzen für die Preispolitik den nationalen Regierungen der Mitgliedsländer entzogen und auf den Ministerrat verlagert worden ist. Die Mitgliedsländer selbst sind deshalb zur Verwirklichung ihrer nationalen agrarpolitischen Ziele auf den verstärkten Rückgriff auf finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere sozialpolitischen Inhalts, verwiesen worden, wovon auch im allgemeinen bewußt Gebrauch gemacht wurde, wie beispielsweise der zuständige Ressortminister jüngst bestätigt hat (ERTL, 6, S. 1689).

## 2.3 Strukturelle Wandlungen des finanzpolitischen Mitteleinsatzes

Übersicht 2 versucht, über die "funktionale" Struktur der Staatsausgaben zur Förderung der Landwirtschaft und deren Veränderungen in dem Zeitraum zwischen 1950 und 1976 Auskunft zu geben. Der nachfolgenden Interpretation müssen wiederum einige Bemerkungen über die hier vorgenommene funktionale Untergliederung der Ausgaben nach Sozial-, Struktur-, Einkommens- und Bildungspolitik bzw. Steuerverzicht vorausgeschickt werden, soweit letzterer von der Bundesregierung geschätzt wurde. Diese Gliederung ist gewiß nicht unproblematisch, und zwar einmal, weil die jeweiligen Titel der Länder- und Bundeshaushalte eine solche Zuordnung im allgemeinen nicht kennen, die jeweiligen Einzeltitel der Haushalte nach den dort aufgeführten Maßnahmen (und nicht nach den von uns gewählten Kriterien) gruppiert werden mußten, zum anderen, weil diese natürlich nicht immer eindeutig zu erkennen geben, welchen der hier genannten Wirkungskriterien sie tatsächlich entsprechen. Beispielsweise hat eine Reihe sozialpolitischer Maßnahmen eindeutig strukturpolitische (Neben-)Wirkungen, wie zum Beispiel die Landabgaberente. Unter "Strukturpolitik" sind hier die Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" bzw. der dieser entsprechenden Titel vor ihrer Einführung zugeordnet und solche für ländliche Siedlung, Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftsgrundlagen etc. Unter "Einkommenspolitik" wurden alle in den Haushalten ausgewiesenen finanziellen Aufwendungen, die sich direkt auf die Einkommen der Begünstigten auswirken - wie Gasölverbilligungen, Ausgaben zur Preisstützung, Beihilfen usw. - subsumiert.

Die in Übersicht 2 enthaltenen Ausgaben lassen sich wie folgt interpretieren:

1.) Obwohl bis auf die Ausgaben für die landwirtschaftliche Bildungspolitik alle Ausgabenbereiche der finanzpolitischen Agrarförderung über den gesamten Zeitraum mit wachsenden Mitteln dotiert wurden, hat sich eine beträchtliche strukturelle Verschiebung ergeben: Die im Anfangszeitraum dominierende Agrarstrukturpolitik ist hinter die Einkommenspolitik anteilmäßig zurückgetreten. Vor allem aber ist die Agrarsozialpolitik am stärksten gewachsen; ihr Anteil stieg von 2 % auf 20 % der Gesamtförderung von 1961 bis 1976. Auch in Zukunft wird wegen der im GAL gesetzlich fixierten Eigendynamik der Ausgabenanteil für die landwirtschaftliche Sozialpolitik fortlaufend ansteigen (SCHMITT, G. und v. WITZKE, 42). Der Anteil "Steuerverzicht" stieg ebenfalls, wenn auch nur geringfügig, an, während der einkommenspolitische Förderungsanteil zwar größere Schwankungen zeigt, langfristig jedoch weitgehend konstant blieb.

2.) Rechnet man zu diesen einkommenspolitisch wirksamen Förderungsmaßnahmen die staatlichen Zuwendungen zur Agrarsozialpolitik und den (zu niedrig) geschätzten Steuerentgang hinzu, so wird auf den ersten Blick hin deutlich, daß die finanzpolitische Agrarförderung immer stärker in den Dienst der Verteilungspolitik und immer weniger in den der Wachstumspolitik gestellt worden zu sein scheint. Im Durchschnitt der Jahre 1960/64 etwa fielen noch 47 % der Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern auf Struktur- und Bildungspolitik, 1970/74 nur noch 33 %, während also jeweils 53 % bzw. 67 % für konsumtive Zwecke aufgewendet wurden (BLOCK, 3).

Offenbar ist für diesen spürbaren Wandel in der funktionalen Struktur der fiskalpolitischen

Agrarförderung eine ganze Reihe von Gründen maßgebend, die im übrigen Gegenstand eingehenderer Analysen sein sollten:

1.) Der oben angedeutete relative Rückgang des Anteils der strukturpolitischen Förderungsmaßnahmen ist das Ergebnis (a) des bereits an anderer Stelle erwähnten Auslaufens der kriegsbedingten Flüchtlingsansiedlung, (b) der zunehmenden Konzentration strukturpolitischer Maßnahmen zugunsten solcher, die mit dem Begriff Strukturanpassung im Gegensatz zu der Strukturerhaltung gekennzeichnet werden können und die ihre deutlichste Manifestation in dem sogenannten HÖCHERL-Programm erfahren haben (HEIDHUES und G. SCHMITT, 16). Zu dieser den Strukturwandel forcierenden Finanzpolitik trat (c) notwendigerweise eine diese Politik absichernde und ergänzende Agrarsozialpolitik in Form des Gesetzes zur Alterssicherung der Landwirte (1957) und der gesetzlichen Unfall- und Krankenversicherung. Diese wurde noch ausgebaut und drängte damit die direkt strukturwirksamen Staatsausgaben in deren relativem Anteil zurück. In diese Richtung wirkte und wirkt auch weiterhin die Dynamisierung der Rentenleistungen, die Anrechnung der Beitragsjahre sowie die Festschreibung eines bestimmten Anteils an den Leistungen der Alterskassen, der durch staatliche Zuschüsse gedeckt werden muß (SCHMITT, G. und v. WITZKE, 42).

2.) Strukturelle, gegebenenfalls durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen beschleunigte Anpassungsmaßnahmen wirken sich erst langfristig in Einkommensverbesserungen der in der Landwirtschaft Tätigen aus; infolgedessen bedarf es komplementärer, kurzfristig und unmittelbar die Einkommen erhöhender Maßnahmen, insbesondere angesichts des im Zuge des Wirtschaftswachstums sich verschärfenden Anpassungsdrucks und der gleichzeitig angestiegenen Einkommensansprüche. Diesen Implikationen des wirtschaftlichen Wachstums auf die Agrarstruktur und die landwirtschaftlichen Einkommen ist wohl die stetige Zunahme direkter preis- und einkommenspolitischer Einkommenstransfers an die Landwirtschaft via Markt bzw. Staatsbudget zuzuschreiben und damit auch der relative Rückgang der strukturpolitisch wirksamen finanzpolitischen Agrarförderung.

3.) Da offenbar mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung die Budgetbelastungen je aus der Landwirtschaft zu transferierender Faktoreinheit (Arbeitskraft) ansteigen und dieser Anstieg vor allem auf eine Ausdehnung der sozialpolitisch motivierten Transferleistungen des Staates zurückzuführen ist, bedarf die oben gemachte Aussage über den offensichtlich unvermeidlichen Strukturwandel der staatlichen Agrarförderung zugunsten verteilungspolitischer und auf Kosten allokationspolitischer Maßnahmen einer qualitativen Modifikation: Die wachsende Betonung der redistributiven Komponente fiskalpolitischer Agrarförderung gegenüber der strukturpolitischen muß wohl als Folge der einsetzenden und seit den 60er Jahren forcierten agrarstrukturellen Anpassungspolitik betrachtet werden, eher als eine bewußte Akzentuierung der Verteilungspolitik über den Markt und das Budget.

Mit dieser letzten Bemerkung soll keineswegs behauptet werden, daß dieser Strukturwandel in der staatlichen Agrarförderung das Ergebnis eines planvollen, rationalen und vor allem höchst effizienten politischen Gestaltungswillens war. Obwohl hierzu ausreichend gesicherte und umfassende wissenschaftliche Analysen noch fehlen, die eine zweifelsfreie, von dem Beifall wie der Kritik des Tages unabhängige Bewertung der Rationalität und Effizienz der deutschen Agrarpolitik in der Nachkriegszeit zulassen, deutet vieles darauf hin, daß auch diese "nur" dem in parlamentarischen Demokratien üblichen und dort nur möglichen Konzept der stets verbesserungsfähigen Strategie der kleinen Schritte (Stückwerktechnologie) gefolgt ist. Selbstverständlich müssen diesen pauschalen Ergebnissen unserer Analyse der funktionalen Struktur der Finanzförderung der westdeutschen Landwirtschaft die Bemerkungen hinzugefügt werden, daß erst tiefgreifende Wirkungsanalysen des finanzpolitischen Mitteleinsatzes eine endgültige Bestätigung der bisher gewonnenen Thesen zu liefern vermögen, Wirkungsanalysen, die zur weiteren Verbesserung, Rationalisierung und Fortentwicklung der Agrarpolitik führen

können. Derartige Analysen liegen bisher nur für einzelne Maßnahmen (MEYER ZU DREWER, 23) oder erst in ersten Ansätzen vor. Über deren Dringlichkeit bedarf es wohl keiner Diskussion. Freilich kann eine Bewältigung solcher Aufgaben nur im Rahmen eines umfassenden Forschungsprogramms erfolgen. Angesichts dieser Sachlage kann die sich aufdrängende Frage nach der Rationalität der (finanzpolitischen) Agrarförderung in der Bundesrepublik anhand des hier entwickelten Erklärungsmusters wie folgt beantwortet werden: Evident ist, daß es ihr gelungen ist, dem wachsenden Anpassungsdruck, dem die Landwirtschaft im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums ausgesetzt war, und dem hieraus resultierenden Problemdruck erfolgreich zu begegnen, wenn dieser Erfolg daran gemessen wird, daß die Landwirtschaft in die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft der Bundesrepublik integriert werden konnte, ohne daß es zu nennenswerten sozial- und innenpolitischen Spannungen oder Unruhen gekommen ist. Offen muß freilich die Frage bleiben, ob und in welchem Maße das gleiche Ergebnis durch eine rationalere Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen hätte auch erzielt werden können.

## 2.4 Die institutionelle Struktur der finanzpolitischen Agrarförderung

Abgesehen von staatsrechtlichen Untersuchungen über die Zuständigkeit der verschiedenen, für Finanzierung, Planung und Durchführung agrarpolitischer Maßnahmen tätigen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland (PRUNS, 29, S. 610 - 655) fehlen bisher jegliche systematische Untersuchungen über die institutionelle Struktur der finanzpolitischen Landwirtschaftsförderung und deren Veränderungen (PRUNS, 29; SCHARPF et al., 35). Diese Lücke kann naturgemäß in diesem Beitrag nicht geschlossen werden; vielmehr sollen die derzeit zur Verfügung stehenden und gewiß nur spärlichen, nicht immer vergleichbaren statistischen Angaben, ergänzt durch eigene Untersuchungsergebnisse, hier vorgetragen und kommentiert werden, um erstes Licht in diesen Problemkreis zu werfen. Daß es weiterer intensiver Forschungsarbeit auf diesem Gebiet bedarf, ist hier nicht weiter zu betonen, denn nur auf diesem Wege kann die Frage nach Einfluß, Kompetenz, Entscheidungsspielraum und Koordination des Verhaltens der verschiedenen Entscheidungsträger beantwortet sowie gezeigt werden, welche Funktionen von den jeweiligen Gebietskörperschaften (einschließlich der Europäischen Gemeinschaften) wahrgenommen werden (HALLER, 12, S. 225 - 270).

Einige wesentliche Daten, die hier erste Schlußfolgerungen erlauben, sind in der Übersicht 3 zusammengetragen worden. Sie lassen sich in den nachfolgend vorgetragenen Punkten zusammenfassen:

1.) Offensichtlich sind dem Bund in der nationalen Agrarpolitik langfristig in zunehmendem Maße "Kompetenzen" zugewachsen, wenn man diese an seinem Anteil an der finanzpolitischen Agrarförderung mißt: Ganz im Gegensatz zu dem ziemlich konstanten Anteil an den Gesamtausgaben der drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden (DREISSIG, 5, S. 704 ff.) stieg der Bundesanteil an den Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zur Landwirtschaftsförderung von 47,4 % (1950) bzw. 49,5 % (1955) auf etwa 80 % anfangs der 70er Jahre. Entsprechend ist der Länderanteil bei rückläufiger Tendenz des Anteils der Gemeinden von 40 % auf etwa 15 % gesunken.

2.) Die größere "Anziehungskraft" des größeren, zentralen Budgets (POPITZsches Gesetz) ist im wesentlichen wohl die Folge des Subsidiaritätsprinzips, wonach diejenigen Aufgaben, die auf einer bestimmten Ebene nicht mehr zu meistern sind, von der nächsthöheren Ebene übernommen werden. Dies gilt vor allem für die sozialpolitischen und direkt einkommenswirksamen Maßnahmen der Agrarpolitik. Deren Finanzierung ist, da sie entweder häufig Maßnahmen zur Kompensation von "Wettbewerbsnachteilen" der deutschen gegenüber der Landwirtschaft in der EG (Einkommenspolitik) darstellen oder Problemlösungen anbieten, die nicht länderspezifisch geregelt werden können, auch von der Sache und nicht nur der Verfassung her

Übersicht 3: Ausgaben der öffentlichen Haushalte zur Förderung der Landwirtschaft nach Gebietskörperschaften, 1950 - 1974

| Ausgaben[3] | 1950[1] | | 1955[2] | | 1959[2] | | 1965 | | 1970 | | 1972 | | 1974 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % | Mill.DM | % |
| Insgesamt | 27 323 | 100 | 51 181 | 100 | 78 147 | 100 | 147 782 | 100 | 196 150 | 100 | 251 271 | 100 | 316 503 | 100 |
| davon | | | | | | | | | | | | | | |
| Bund | 11 613 | 45,9 | 21 959 | 45,1 | 30 690 | 41,6 | 66 991 | 46,6 | 86 704 | 45,1 | 111 172 | 44,8 | 134 011 | 42,3 |
| Länder | 8 171 | 32,3 | 15 381 | 31,6 | 24 291 | 32,9 | 45 153 | 31,4 | 64 759 | 33,7 | 82 108 | 33,1 | 110 075 | 34,8 |
| Gemeinden | 5 524 | 21,8 | 11 301 | 23,2 | 18 795 | 25,5 | 31 588 | 21,9 | 40 954 | 21,2 | 54 625 | 22,0 | 69 777 | 22,0 |
| Landwirtschaft, Forsten, Fischerei[4] | 1 199 | 4,4 | 1 953 | 3,8 | 3 841 | 4,9 | 5 775 | 3,9 | 8 235 | 4,2 | 5 406 | 2,2 | 4 915 | 1,6 |
| davon Landwirtschaft[5] | | | 1 264 | 2,5 | 3 507 | 4,5 | 6 764 | 4,6 | 10 238 | 5,2 | 10 215 | 4,1 | 11 677 | 3,7 |
| davon Bund insgesamt | 568 | 47,4 | 626 | 49,5 | 2 373 | 67,7 | 4 621 | 68,3 | 8 407 | 82,1 | 8 138 | 79,4 | 9 368 | 80,2 |
| davon Strukturpolitik | - | - | 326 | 25,8 | 845 | 24,0 | 2 219 | 32,9 | 1 849 | 18,1 | 1 719 | 16,8 | 1 690 | 14,5 |
| " Einkommenspolitik | - | - | 300 | 23,7 | 1 226 | 35,0 | 1 543 | 22,8 | 4 020 | 39,3 | 3 242 | 31,7 | 3 872 | 33,1 |
| " Sozialpolitik | - | - | - | - | 302 | 8,6 | 859 | 12,7 | 2 538 | 24,7 | 3 177 | 31,0 | 3 806 | 32,6 |
| Länder insgesamt | 494 | 41,2 | 509 | 40,3 | 757 | 21,5 | 1 806 | 26,7 | 1 456 | 14,2 | 1 681 | 16,7 | 2 319 | 19,9 |
| Strukturpolitik | - | - | 247 | 19,5 | 435 | 12,4 | 1 178 | 17,4 | 1 214 | 11,8 | 1 443 | 15,2 | 2 100 | 17,9 |
| Einkommenspolit. | - | - | 107 | 8,5 | 241 | 6,9 | 490 | 7,2 | 84 | 0,8 | 57 | 0,5 | 40 | 0,5 |
| Bildungspolitik | - | - | 55 | 4,4 | 81 | 2,3 | 138 | 2,0 | 158 | 1,5 | 91 | 0,9 | 179 | 1,5 |
| Gemeinden insgesmat | 77 | 6,4 | 129 | 10,2 | 377 | 10,7 | 337 | 4,6 | 375 | 3,6 | 396 | 3,7 | 415 | 3,5 |

1) Ohne Westberlin und Saarland. - 2) Ohne Saarland - 1959 anstelle von 1960 (Rumpfrechnungsjahr von 9 Monaten). - 3) Ausgaben von Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Ländervermögen und Öffa, Länder und Gemeinden. - 4) Landwirtschaft (Bund): Ohne Marktordnungsausgaben der Europäischen Gemeinschaft, wie in der amtlichen Finanzstatistik ausgewiesen. - 5) Einschließlich Finanzbeiträge für EAGF(L), Auswertung der Bund- und Landeshaushalte wie in Übersicht 2.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, versch. Jg. - Finanzberichte der Bundesregierung, versch. Jg. - Länderhaushalte.

Bundesaufgabe. Dies gilt gleichermaßen für die Beiträge zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die vom Bund an den EAGF(L) abgeführt werden, soweit dieser noch nicht über ausreichende eigene Einnahmen verfügt (REISTER, 33). Ohne sozial- und einkommenspolitische Maßnahmen würde der Bundesanteil an den Staatsausgaben allein für die Strukturpolitik zwischen 1959 und 1972 von 66 % auf 52 % zurückgegangen sein. Daraus wird ersichtlich, daß die Bundesländer ihre landwirtschaftsfördernden Budgetbelastungen stärker auf das Gebiet der Agrarstruktur verlegt haben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß der steigende Anteil des Bundes an der Finanzierung der fiskalpolitischen Landwirtschaftsförderung als Ausdruck einer zunehmenden Kompetenz für die staatliche Agrarpolitik zu werten ist. Da diese Zuständigkeit in bezug auf die Preis- und (weitgehend) Steuerpolitik schon immer auf der Bundesebene lag - wenn sie auch hier teilweise inzwischen auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft verlagert wurde -, so ergänzen (oder korrigieren) Länder und Gemeinden über ihren ihnen noch verbliebenen Spielraum im Rahmen ihrer Ausgabengestaltung die Bundeskompetenz in äußerst bescheidenen Größenordnungen. Freilich ist daran zu erinnern, daß die Finanzierungsanteile nicht immer Zeugnis sind für die tatsächliche Entscheidungsbefugnis. Gerade mit der Einführung des Instituts der "Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist ein vom Bund häufig beklagter Verlust an Entscheidungskompetenzen erfolgt, da über die Mittelverwendung nur qualifizierte Mehrheiten im Planungsausschuß entscheiden können, wobei die Länder nicht überstimmt werden können (SCHARPF et al., 35). Ob der relativ starke Anstieg der Bundesausgaben zur Förderung der Landwirtschaft von 1955 bis 1973 um das 14-fache gegenüber den entsprechenden Länderausgaben, die nur um das 4-fache anstiegen, die Effizienz des Mitteleinsatzes wesentlich verbessert hat, muß hier natürlich offen bleiben ebenso wie die Frage, ob der Bund die ihm finanztechnisch zugewachsene Kompetenz auch tatsächlich im Interesse der Sachentscheidungen ausgenutzt hat. Einigermaßen gewiß ist, daß dieser institutionelle Strukturwandel der Finanzierung agrarpolitischer Maßnahmen dazu beigetragen hat, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Bundesländern abzubauen. Indes ist es dem Bund nicht gelungen, nach wie vor bestehende und gravierende Unterschiede in der regionalen Verteilung des finanziellen Ausgabenvolumens zu beseitigen: Welche Bezugsgröße - ha LN, Zahl der Betriebe oder der Arbeitskräfte etc. - man auch wählt, die finanzstärkeren Länder und Stadtstaaten zeigen ein höheres Ausgabenvolumen als die finanzschwächeren und flächenstarken Länder (SCHMITT, G. und P. SCHMIDT, 41, S. 170 ff.). Angesichts der beträchtlichen Unterschiede in dem strukturellen Anpassungsgrad der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern ist zu befürchten, daß die aus dieser Sachlage eigentlich notwendige Verteilung der Mittel zugunsten der Regionen mit dem größten Anpassungsdefizit bei vorhandenem Entwicklungspotential 1) unterbleibt, vielmehr eine regionale Verteilung erfolgt, die bestehende Anpassungsunterschiede noch tendenziell verstärkt. Daran hat auch das Bemühen des Planungsausschusses für die genannte Gemeinschaftsaufgabe nichts geändert, der Forderung des Gesetzes über diese Gemeinschaftsaufgabe nach "räumlichen und sachlichen Schwerpunkten" (9) zu entsprechen, weil dieser Forderung mangels operationaler Kriterien, vor allem aber wegen des auf die Einhaltung bisheriger Finanzierungsanteile festgelegten Interesses der Bundesländer, bisher nicht entsprochen werden konnte (SCHARPF et al., 35).

---

1) Mit Entwicklungspotential ist hier das Vorhandensein qualitativ und quantitativ ausreichender Ressourcen gemeint, um "eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Landwirtschaft ... zu gewährleisten und deren Eingliederung in den Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaften zu erleichtern ..." (9).

## 3 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die vorgelegten Untersuchungsergebnisse lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen und führen zu den nachfolgend aufgeführten Schlußfolgerungen:

1.) Das Volumen finanzpolitischer Ausgaben zur Förderung der Landwirtschaft hat sich in den letzten 25 Jahren beträchtlich erhöht. Es ist stärker gewachsen als die gesamten Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Die fiskalpolitische Landwirtschaftsförderung ist zudem wesentlich rascher angestiegen als das Volumen der Begünstigungen durch die preispolitischen Eingriffe und als der Beitrag der Landwirtschaft zum Sozialprodukt. Ähnliche Entwicklungen lassen sich in den anderen westlichen Industrieländern beobachten. Sie sind als Folge der abnehmenden Möglichkeiten zu werten, die staatlichen Ziele der Agrarpolitik, insbesondere dasjenige eines paritätischen Einkommensanstiegs, allein oder doch überwiegend mit den Mitteln der Preispolitik zu realisieren. Das nachlassende Wachstum der Nachfrage nach Agrarprodukten bei unverändertem Zuwachs der Produktion zwingt zu komplementären und substitutiv wirkenden Staatsausgaben, um den mit dem anwachsenden Anpassungsdruck, dem die Landwirtschaft ausgesetzt ist, ansteigenden Problemdruck zu begegnen.

2.) Das Wachstum finanzpolitischer Ausgaben des Staates zugunsten der Landwirtschaft begünstigt die einzelnen Maßnahmengruppen sehr unterschiedlich. Für die Bundesrepublik (wie für andere Länder) läßt sich feststellen, daß die Ausgaben für die Agrarsozialpolitik besonders im letzten Jahrzehnt die stärkste Dynamik entfaltet haben, diejenigen zur Förderung agrarstruktureller Verbesserungen dagegen am wenigsten gewachsen sind. Stark begünstigt wurden auch direkt einkommenswirksame Maßnahmen direkter und indirekter Natur (Steuereinnahmeverzicht). Auch dieser Strukturwandel ist als eine Folge der veränderten Einsatzbedingungen finanzpolitischer Instrumente und, in Sonderheit, als Folge der Kompetenzverlagerung bezüglich der Preispolitik auf die EWG-Ebene zu interpretieren.

3.) Die Wachstumsraten der gesamten staatlichen Ausgaben haben sich zunehmend gemindert, zugleich hat sich der funktionelle Wandel in der Ausgabenstruktur in dem unter 2.) genannten Sinne verstärkt. Gesetzliche Bindungen langfristiger Natur (Sozialpolitik), rasche strukturelle Anpassung und (damit) abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft sowie fühlbarer gewordene Budgetrestriktionen mögen für diese Entwicklung verantwortlich sein. Ob dies auch auf eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes und restriktivere Mittelverwendung hindeutet, bedarf weiterer Untersuchungen.

4.) Weitere Untersuchungen hätten auch zu klären, inwieweit, in welcher Form und in welchem Ausmaß die hier betonten ökonomischen Determinanten des Niveaus und der Struktur der Staatsausgaben zur Landwirtschaftsförderung und deren Veränderungen durch die politischen Institutionen der Bundesrepublik in entsprechende Budgetentscheidungen "transformiert" wurden, ob und welche institutionellen, funktionellen und gesetzlichen Änderungen hier wirksam geworden sind und wie diese sich auf die jeweiligen Entscheidungen ausgewirkt haben. Die Wissenschaft, insbesondere die Agrarökonomie, hat zur Erhellung dieser Tatbestände bisher wenig beigetragen, wenn auch hier zumindest in Teilbereichen ein Wandel eingetreten ist. Auf jeden Fall wäre eine Klärung dieser und damit zusammenhängender Fragen gewiß eine notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Bedingung für den von ihr erstrebten Rationalisierungsprozeß wirtschafts- und agrarpolitischer Entscheidungen.

5.) Das hier vorgetragene Erklärungsmuster sieht das Wachstum und den funktionalen wie institutionalen Wandel in der Ausgabenstruktur der finanzpolitischen Agrarförderung in dem Wirkungszusammenhang von steigendem Anpassungsdruck, dem die Landwirtschaft ausgesetzt ist, und einer daraus resultierenden Verschärfung des Problemdrucks auf Regierung und Parlament. Diesen Problemdruck versucht diese Institution durch vermehrte finanzpolitische

Hilfen zu beantworten. Dadurch ist es gelungen, eine politische, soziale und wirtschaftliche Disintegration der Landwirtschaft zu verhindern. Insofern kann gewiß von einer so gemessenen Rationalität der agrar- und finanzpolitischen Entscheidungen gesprochen werden. Freilich bleibt damit nach wie vor offen, ob nicht eine im Sinne gesamtwirtschaftlicher Rationalitätskriterien höhere Effektivität des Mitteleinsatzes bei planvollerer Ausgestaltung hätte erreicht werden können.

## Literatur


1 ALBERS, W.: Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik. In: Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. I, Lieferung 2, Tübingen 1975, S. 123 ff.

2 ALTMANN, A. und K. KLARE: Die Einkommensbesteuerung in der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 26 (1977), S. 211 - 216.

3 BLOCK, H.-J.: Die "Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur" und ihre Auswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976), S. 175 - 185.

4 BOYSEN, S.: Struktur und Einflußmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Abgeordneten in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1969. Diss. Kiel 1971.

5 DREISSIG, W.: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft seit dem Jahre 1950. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland, 1876 - 1975. Frankfurt a.M. 1976, S. 691 - 743.

6 ERTL, J.: Die Sozialordnung der Landwirtschaft in beiden Teilen Deutschlands. "Bulletin", Nr. 159 (1971), S. 1689.

7 FREUND, E.: Haushaltsstatistik. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Lieferung 7 - 9, Tübingen 1976, S. 587 - 609.

8 FOOD COSTS - FARM PRICES. A Compilation of Information Relating to Agriculture by the Committee on Agriculture. House of Representatives. Washington, D.C., versch. Jg.

9 GESETZ über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3.9.1969, BGBl I, S. 1573.

10 GESETZ zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt. EWG-Anpassungsgesetz vom 9.9.1965, BGBl I, S. 1201.

11 HALLER, H.: Einige Gedanken zum Thema: Öffentliche Finanzen im Wirtschaftswachstum. In: E. Schneider (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Tübingen 1966, S. 60 f.

12 HALLER, H.: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. "Finanzarchiv", Bd. 27 (1968), S. 225 - 270.

13 HANSMEYER, K.-H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1963.

14 HANSMEYER, K.-H.: Das Popitzsche Gesetz von der Anziehung des zentralen Etats. In: H. Haller und H. Timm (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 47). Berlin 1967, S. 197 - 204.

15 HEDTKAMP, G.: Internationale Finanz- und Steuerbelastungsvergleiche. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Lieferung 7 - 9, Tübingen 1976, S. 649 - 683.

16 HEIDHUES, T. und G. SCHMITT: Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. (Sonderheft 33 der "Agrarwirtschaft"). Hannover 1969.

17 KIRSCH, G.: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen und Düsseldorf 1974.

18 KOESTER, U.: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. (NOMOS PAPERBACK NP 2). Baden-Baden 1977.

19 LITTMANN, K.: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1970. In: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Volkswirtschaft. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 30/II). Berlin 1964, S. 779 - 834.

20 LITTMANN, K.: Problemstellung und Methoden der heutigen Finanzwissenschaft. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Lieferung. Tübingen 1975, S. 99 - 120.

21 LITTMANN, K.: Definition und Entwicklung der Staatsquote. (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Heft 42). Göttingen 1975.

22 MATTHÖFER, H.: Verantwortung der Wissenschaft für den Frieden der Welt. "Bulletin", H. 80/1977, S. 758.

23 MEYER ZU DREWER, H.: Praxis und Erfahrungen bei der Anwendung der KEA im BML. Beitrag in diesem Band, S. 343.

24 NEIDLINGER, G.: Versuch einer Quantifizierung der Wirkungen unmittelbar preiswirksamer Agrarschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. (Sonderheft 23 der "Agrarwirtschaft"). Hannover 1967.

25 NEUMARK, F.: Diskussionsbeitrag. In: H.-K. Schneider und Ch. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 74/II). Berlin 1973, S. 887.

26 OECD: Agricultural Policy in Japan. Agricultural Policy Reports. Paris 1975.

27 OECD: Agricultural Policy in the United States. Agricultural Policy Reports. Paris 1974, S. 41.

28 PROJET DE LOI DE FINANCES, Presentation du Budget de l'Agriculture sous Forme de Budget de Programmes. Paris 1976.

29 PRUNS, H.: Finanzierungszuständigkeiten des Bundes im Aufgabenbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 53 (1975), S. 610 - 655.

30 PUVOGEL, G.: Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz. Bonn, München und Wien 1957, S. 79 ff.

31 RAHMEYER, F.: Pluralismus und rationale Wirtschaftspolitik. (Urban-Taschenbücher 503). Stuttgart 1974.

32 RECKTENWALD, H.C.: Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Lieferung 7 - 9, Tübingen 1976, S. 713 ff.

33 REISTER, E.: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften. (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft). Baden-Baden 1975.

34 RÜGER, G.: Steuerliche Vergünstigungen für die Landwirtschaft als Mittel der Agrarpolitik. (Bochumer Wirtschaftswissenschaftliche Studien Nr. 22). Bochum 1976.

35 SCHARPF, F.W.; B. REISSERT und F. SCHNABEL: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. (Monographien, Ergebnisse der Sozialwissenschaft 1). Kronberg 1976.

36 SCHLOTTER, H.-G.: Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch öffentliche Mittel 1949 - 1956. (Schriften für ländliche Sozialfragen, Bd. 30). Hannover 1960.

37 SCHLOTTER, H.-G.: Die finanz- und außenhandelspolitische Landwirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß, Struktur und künftige Möglichkeiten. Hannover 1964.

38 SCHMIDT, P.: Eine Theorie der Struktur und Dynamik der staatlichen Landwirtschaftsförderung. Empirische Analyse der Agrarpolitik in Industrieländern mit marktwirtschaftlicher Ordnung. Diss. Göttingen 1976.

39 SCHMIDT, P. und G. SCHMITT: Die finanzpolitische Landwirtschaftsförderung in Frankreich und Deutschland. "Agrarwirtschaft", Jg. 24 (1975), S. 117 - 128.

40 SCHMITT, G.: The Relationship between Agricultural Policy, the Economy and Economic Policy on the National Level in Different Economic Systems and at Varying Stages of Economic Development: Concepts, Frictions and Solutions: Western Industrialized Countries with Market Economic Systems. Working Paper No. 35. Göttingen 1976 (im Druck).

41 SCHMITT, G. und P. SCHMIDT: Die staatlichen Finanzhilfen für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland - Darstellung, Interpretation und Würdigung der langfristigen Entwicklung (1950 - 1975). "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976), S. 164 - 175.

42 SCHMITT, G. und H. v. WITZKE: Ziel- und Mittelkonflikte sektorspezifischer Systeme sozialer Sicherung. (Sozialpolitische Schriften, Heft 37). Berlin 1975.

43 SCHUMPETER, J.: Die Krise des Steuerstaates. In: Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie, Reihe 1, H. 4. Graz und Leipzig 1918.

44 SOHMEN, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976, passim.

45 STRECKER, O.: Preispolitische und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik. In: Th. Dams et al. (Hrsg.), Agrarpolitik in der EWG. München, Basel, Wien 1968.

46 TANGERMANN, S.: Entwicklung von Produktion, Faktoreinsatz und Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft seit 1950/51. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976), S. 154-164.

47 WEBER, J.: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. München 1976.

48 WEITZEL, O.: Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum. Diss. Erlangen-Tübingen 1974, passim.

49 WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Gutachten: Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik, vom 11.12.1971.

50 WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten. "Bulletin", H. 90/1976, S. 850 - 862.

51 WITT, P.-Ch.: Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 - 1913. (Historische Studien, Heft 145). Lübeck und Hamburg 1970.

52 WITZKE, H.v. und G. SCHMITT: Anmerkungen zur Agrarberichterstattung der Bundesregierung. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976), S. 175 - 185.