



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.*

Tangermann, S.: Gesamtwirtschaftliche Erträge und Kosten staatlicher Agrarförderung – Einige offene Fragen der Bewertung agrarpolitischer Maßnahmen. 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. 137-154.

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ERTRÄGE UND KOSTEN STAATLICHER
AGRARFÖRDERUNG - EINIGE OFFENE FRAGEN DER BEWERTUNG
AGRARPOLITISCHER MASSNAHMEN

von

Stefan Tangermann, Frankfurt

1	Einführung	137
2	Kosten und Erträge in ihrer Beziehung zu den agrarpolitischen Zielen	138
2.1	Die Zielbedingtheit der Kosten- und Ertragsdefinition	138
2.2	Statische und dynamische Allokationseffizienz	139
2.3	Verteilungsziele	140
2.4	Stabilität	144
2.5	Begrenzung des Anpassungsdrucks	145
3	Längerfristige Anpassungsprobleme als Problem von Kosten-Ertrags- Überlegungen in der Agrarpolitik	146
3.1	Kurz- und langfristige Auswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen	146
3.2	Die Bedeutung der Arbeitsmobilität	148
4	Detailentscheidungen in vorgegebenem Rahmen: Second Best-Optimierung	150
4.1	Die theoretische Lösung	150
4.2	Probleme der politischen Dynamik	151

"Faced with our present economic difficulties, politicians, being under pressure to act decisively and dramatically, will naturally be impatient with any manifestations of the philosophic doubts which plague economists."

(PEACOCK, 21, S. 20)

1 Einführung

Für den theoretisch geschulten Ökonomen bleibt die Versuchung unabänderlich groß, von einer idealtypischen Wirtschaftspolitik zu träumen, in der Entscheidungen gefällt werden, indem unter der Nebenbedingung eines Satzes von Gleichungen, die die Funktionsweise der Volkswirtschaft und die Wirksamkeit der Politikinstrumente exakt beschreiben, eine wohldefinierte Zielfunktion maximiert wird. Die reale Bedeutung ökonomischen Fachwissens für das Zustandekommen politischer Entscheidungen, wie sie beispielsweise aus seinen Erfahrungen in der britischen Regierung einprägsam von PEACOCK (21) resümiert wird, kontrastiert bis-

weilen hart mit diesem Traum. Auf der anderen Seite sind verschiedene Ansätze unverkennbar, ökonomisches Kalkül formell in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Die etwa in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtende Vorschrift, in bestimmten Fällen staatlicher Aktivität Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchzuführen, die – nicht zuletzt im Bereich der Agrarpolitik – zu einer lebhaften Analysetätigkeit geführt hat (siehe MEYER zu DREWER, 19), kann als ein Beispiel angesehen werden. Aus der – zumindest an der Zahl der durchgeführten Analysen gemessen – raschen Ausbreitung von Nutzen-Kosten-Erwägungen ergeben sich wenigstens zwei Fragen:

1. Sind die Möglichkeiten der eindeutigen Bestimmung von Kosten und Nutzen politischer Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit besser geworden?
2. Hat der Einfluß von Wirksamkeitsanalysen staatlicher Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Aspekten auf die tatsächliche Gestaltung der Politik proportional zu ihrer zahlenmäßigen Ausbreitung zugenommen?

Mit der ersten Frage befassen sich die folgenden Abschnitte des vorliegenden Referats. Dabei wird angesichts der umfangreichen und weiter rasch anwachsenden Literatur über die Kosten-Nutzen-Analyse nicht eine umfassende Diskussion aller mit diesem Instrumentarium verbundenen Probleme angestrebt. Vielmehr sollen einige zweifellos subjektiv ausgewählte Grundprobleme der Bewertung von Nutzen und Kosten agrarpolitischer Maßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht angesprochen werden.

Die Frage nach dem tatsächlichen Einfluß formalisierter Kosten-Ertrags-Überlegungen auf den Gang der Politik läßt sich nur empirisch beantworten. Bei einer Analyse der Programmevaluation in der deutschen Regierungspraxis kommt DERLIEN (3) zu dem Ergebnis, daß die nach Bekanntwerden der Analyseergebnisse zu beobachtenden politischen Reaktionen und Kurskorrekturen nur selten als logische Konsequenz aus der Evaluation anzusehen sind. Allerdings beschränkt sich seine Untersuchung auf in verschiedenen Bundesministerien durchgeführte ex post-Bewertungen noch laufender oder bereits abgeschlossener Programme, und es überrascht nicht, daß die Bereitschaft der Entscheidungsträger gering ist, durch an ungünstigen Evaluationen orientierte Korrekturen bisheriger Maßnahmen implizit frühere Fehlentscheidungen einzugestehen. Aufschlußreicher wäre eine Untersuchung darüber, welche Rolle bei der Planung zukünftiger Maßnahmen die ex ante-Bewertung mit Hilfe formalisierter Verfahren spielt.

Auch hier ist großer Optimismus gewiß fehl am Platz. Ökonomische Erwägungen sind nur eine begrenzte Teilmenge der Überlegungen, die Politiker ihren Entscheidungen zugrunde legen. Dennoch spricht wenig gegen den Versuch, die Breite der Zielformulierung aus der praktischen Politik in die ökonomische Analyse aufzunehmen, soweit sie sich adäquat mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentarium untersuchen läßt, die ökonomischen Konsequenzen verschiedener Handlungsweisen in diesem Rahmen darzustellen und darüber hinaus zu akzeptieren, daß nicht jede Entscheidung notwendigerweise genau so fallen muß, wie das ökonomische Kalkül alleine es verlangen würde.

2 Kosten und Erträge in ihrer Beziehung zu den agrarpolitischen Zielen

2.1 Die Zielbedingtheit der Kosten- und Ertragsdefinition

Zahlreiche Probleme für die Diskussion über Kosten und Erträge staatlicher Maßnahmen ergeben sich aus der Tatsache, daß die Begriffe "Kosten" und "Erträge" eine wohldefinierte Bedeutung im Rahmen des einzelbetrieblichen Rechnungswesens haben, die sich auf die Ebene der gesamtwirtschaftlich orientierten Planung nicht ohne weiteres übertragen läßt. Hier erweist es sich als zweckmäßig, von einer zunächst sehr allgemein gehaltenen Begriffsdeutung auszugehen und als Erträge bzw. Kosten das Ausmaß der Annäherung an die Zielsetzungen des Entscheidungsträgers – bzw. der Entfernung von ihnen – zu kennzeichnen, das mit der

Durchführung einer Maßnahme verbunden ist. Aus dieser Definition ergibt sich die Notwendigkeit, Zielsetzungen und Identität des jeweiligen Entscheidungsträgers zu analysieren.

In der wohlfahrtstheoretisch orientierten Literatur über die Kosten-Nutzen-Analyse wird als Zielsetzung staatlicher Maßnahmen gewöhnlich die Maximierung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion unterstellt, von der angenommen wird, daß sie vom BERGSON- oder PARETO-Typ 1) ist und als Argumente die Nutzenniveaus der betroffenen Individuen enthält, die von den diesen Individuen zur Verfügung stehenden Gütermengen und den von ihnen erbrachten Faktorleistungen 2) abhängen (z.B. LESOURNE, 16, S. 27 ff). Während allokativen und - allerdings mit erheblichen Einschränkungen - auch distributive Zielsetzungen sich mit diesem analytischen Instrumentarium konsistent behandeln lassen, ergeben sich größere Schwierigkeiten bei dem Versuch, weitere Zielsetzungen, vor allem solche mit essentiell dynamischer Natur wie beispielsweise Stabilität, Verminderung sozialen Anpassungsdrucks und Versorgungssicherung, in diesen Rahmen zu integrieren. Im folgenden sollen einige Probleme erörtert werden, die bei der Analyse dieser einzelnen Zielsetzungen und bei der Berücksichtigung des gesamten mehrdimensionalen Zielkomplexes auftreten.

2.2 Statische und dynamische Allokationseffizienz

Mit der Zielsetzung einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren und Güter im gegebenen Zeitpunkt (statische Allokationseffizienz) ist das klassische Gebiet der Kosten-Nutzen-Analyse angesprochen. Als Kosten bzw. Nutzen einer Maßnahme werden unter diesem Aspekt die Inanspruchnahme von Faktorleistungen bzw. die Bereitstellung von Gütern angesehen, wobei die Mengeneffekte mit den sozialen Schattenpreisen zu bewerten sind. Führt die Maßnahme zu Preisänderungen, so sind zusätzlich die Auswirkungen auf Konsumenten- und Produzentenrente zu berücksichtigen (z.B. LESOURNE, 16, S. 67 ff).

Ein großer Teil der Maßnahmen, die üblicherweise unter dem Begriff der Agrarstrukturpolitik zusammengefaßt werden (siehe z.B. HEDTKE, 8, S. 26) ist vornehmlich auf die Erhöhung der statischen Allokationseffizienz ausgerichtet und läßt sich daher in der üblichen Vorgehensweise der Kosten-Nutzen-Untersuchungen unmittelbar analysieren. Die dabei auftretenden besonderen Probleme für die Ermittlung der Mengeneffekte und die Schätzung von Schattenpreisen werden in vorliegenden Kosten-Nutzen-Analysen auf diesem Gebiet 3) ausführlich behandelt und sollen deshalb hier nicht aufgegriffen werden.

Bereits die Analyse der statischen Allokationseffizienz kann nicht auf die explizite Berücksichtigung des Zeitablaufs verzichten, wenn Erträge und Kosten zu mehreren Zeitpunkten anfallen. Diskontierung aller Werte auf einen Zeitpunkt oder Ermittlung des internen Zinsfußes, die hier erforderlich sind, bringen eine Reihe theoretischer und praktischer Schwierigkeiten mit sich (siehe z.B. LITTLE und MIRRLEES, 18). Eine Vielzahl zusätzlicher Probleme sind allerdings zu lösen, wenn Kosten und Nutzen unter dem Gesichtspunkt dynamischer Allokationseffizienz bestimmt werden sollen. Im Gegensatz zum statischen Fall, in dem die Verhältnisse zu allen zukünftigen Zeitpunkten als bekannt oder gar konstant angesehen werden, müssen in der dynamischen Analyse die nicht mit Sicherheit vorherzusehenden Reaktionen der Betroffenen und ihre Wandlungen im Zeitablauf berücksichtigt werden. Neben den grundsätzlichen Problemen einer intertemporalen Optimierung (siehe z.B. SOHMEN, 32, S. 168 ff) kommen also die Schwierigkeiten hinzu, die sich bei der Wahrscheinlichkeitsabwägung zwi-

1) Zu dieser Kennzeichnung siehe etwa GRAAF (5, S. 8 ff.).

2) Für eine einheitliche Behandlung von Güterkonsum und Faktorleistungen in den individuellen Nutzenfunktionen siehe etwa BOADWAY (0).

3) Siehe z.B. die Zusammenstellungen derartiger Arbeiten bei GUTH und MEYER zu DREWER (6) und bei MEYER zu DREWER (19).

schen verschiedenen möglichen Entwicklungspfaden ergeben, wie sie zur Findung des maximalen Erwartungswertes des Gesamtnutzens während des Betrachtungszeitraums erforderlich ist (siehe hierzu die grundsätzlichen Ausführungen bei LESOURNE, 16, S. 149 ff). Der optimale Entwicklungspfad kann dabei über Stationen laufen, die bei kurzfristiger Analyse und statischer Betrachtungsweise als nicht effizient erscheinen würden.

Typische Fragen dieser Art treten im Bereich der Agrarstrukturpolitik z.B. bei der Beurteilung von Maßnahmen der selektiven Investitionsförderung auf, wie sie beispielsweise im Rahmen des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms erfolgt (siehe hierzu etwa KOESTER, 14). Derartige Maßnahmen basieren offensichtlich auf der Vorstellung, daß bestimmte Gruppen von landwirtschaftlichen Betrieben in einem späteren Zeitraum eine effiziente Agrarstruktur repräsentieren, während zwischenzeitlich die Existenz dieser Betriebe gefährdet ist und durch Förderungsmaßnahmen gesichert werden muß. Die Bewertung der Nutzen solcher Maßnahmen müßte entsprechend auf einer Verlaufsanalyse basieren, die aufzeigt, daß bei der erwarteten Agrarpreisentwicklung eine ungenügende Zahl von Betrieben (oder, was noch schwieriger zu demonstrieren wäre, eine ungünstig zusammengesetzte Gruppe von Betrieben) fortbestehen wird. Gleichzeitig müßte geklärt werden, warum einer solchen unerwünschten Entwicklung nicht durch eine Änderung der Agrarpreispolitik begegnet werden kann. Eine Lösung der analytischen Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben, scheint bisher noch nicht in befriedigender Weise gelungen zu sein. Solange das der Fall ist, erscheint die Frage gerechtfertigt, warum staatliche Entscheidungsinstanzen eher in der Lage sein sollten als die privaten Unternehmer selbst, zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe einzuschätzen (siehe dazu etwa ORT, 20).

2.3 Verteilungsziele

Das weitaus größte Gewicht in der praktischen Durchführung der Agrarpolitik vieler Länder haben verteilungspolitische Ziele. Im Vordergrund steht dabei die intersektorale Einkommensverteilung zwischen Landwirtschaft und übriger Volkswirtschaft, daneben gewinnt die interpersonelle Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft zunehmend an Gewicht. Die Bestimmung von Kosten und Nutzen der staatlichen Agrarförderung wäre sehr unbefriedigend, könnte sie diese wesentlichen verteilungspolitischen Aspekte nicht in Betracht ziehen.

Die gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Analyse, die ursprünglich vollständig auf das Ziel der Allokationseffizienz ausgerichtet war, hat sich in ihrer weiteren Entwicklung mit Verteilungsproblemen befaßt. Im Vordergrund stand dabei besonders die Frage, wie Verteilungsziele in allokativen Erwägungen integriert werden können. Mehrere Lösungen sind vorgeschlagen worden, deren wichtigste hier kurz skizziert werden sollen (siehe dazu auch RECKTENWALD, 24, S. 11 ff; und DASGUPTA und PEARCE, 2, S. 54 ff, und die dort genannte Literatur).

1. Der agnostische Ansatz: Auf eine Berücksichtigung von Verteilungseffekten kann verzichtet werden. Die Begründung lautet entweder, daß die Verteilungswirkungen jeder einzelnen Maßnahme gering seien und sich in der Summe aller Maßnahmen wahrscheinlich ausglich. Oder es wird argumentiert, es genüge zu wissen, daß die Gewinner die Verlierer kompensieren könnten¹⁾. Für die Beurteilung einer einzelnen Maßnahme sei es unwichtig, ob die Kompensation tatsächlich stattfindet, denn man müsse davon ausgehen, daß die Verteilungsgerechtigkeit ohnehin durch das gesamte verteilungspolitische Instrumentarium in optimaler Weise verwirklicht werde.

1) An dieser Stelle setzt die Diskussion über die verschiedenen Kompensationskriterien an. Siehe z.B. SOHMEN (32, S. 307 ff.).

2. Der paretianische Ansatz: Eine Maßnahme wird nur dann als wohlfahrtssteigernd angesehen, wenn durch ihre unmittelbaren Wirkungen oder tatsächlich erfolgende Kompensation sichergestellt ist, daß kein Individuum (oder abgeschwächt: keine Gruppe) durch sie benachteiligt wird. Über alle anderen Maßnahmen läßt sich prinzipiell kein Urteil fällen.
3. Die gesonderte Darstellung der Verteilungseffekte: Im Anschluß an eine klassische Nutzen-Kosten-Analyse werden die Verteilungswirkungen tabellarisch aufgeführt. Dem politischen Entscheidungsträger bleibt es überlassen, ein Gesamturteil über Allokations- und Verteilungseffekte zu fällen.
4. Das Gewichtungsverfahren: Der Gesamteffekt einer Maßnahme wird als die gewichtete Summe der Kosten und Nutzen ausgewiesen, die bei allen betroffenen Individuen bzw. Gruppen anfallen. Die Gewichte geben die Bedeutung an, die der Wohlfahrtsänderung einzelner Individuen bzw. Gruppen für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt beigemessen werden.
5. Maximierung unter Nebenbedingungen: Als Ziel wird die Maximierung der Allokationseffizienz unter der Nebenbedingung einer bestimmten Verteilung angesehen. Alternativ kann die Maximierung eines Verteilungsziels unter der Nebenbedingung einer bestimmten Effizienz angestrebt werden.

Der agnostische Ansatz (1.) scheidet von vornherein aus, wenn Maßnahmen zu bewerten sind, die explizit verteilungspolitische Ziele verfolgen. Auch der paretianische Ansatz (2.) ist wenig hilfreich, wenn verschiedene Maßnahmen miteinander zu vergleichen sind, die alle seinen Bedingungen für eine Wohlfahrtssteigerung genügen, aber durch unterschiedliche Verteilungswirkungen gekennzeichnet sind. Er versagt völlig, wenn eine Umverteilung zwischen verschiedenen Individuen das erklärte Ziel einer Maßnahme ist.

Von den verbleibenden drei Möglichkeiten stellt lediglich das Gewichtungsverfahren (4.) eine wirkliche Integration von Allokations- und Verteilungsziel in dem Sinne dar, daß die Auswirkungen auf beide Ziele zu einer eindimensionalen Größe zusammengefaßt werden. Nur in diesem Fall läßt sich – Einmütigkeit über die Verteilungsgewichte vorausgesetzt – für jede einzelne Maßnahme eindeutig sagen, ob ihre Durchführung die Situation der Gesamtwirtschaft verbessern oder verschlechtern würde. Der entscheidende Nachteil dieses Verfahrens liegt darin, daß trotz intensiver Bemühungen um die Entwicklung "objektiver" Vorgehensweisen (siehe etwa SQUIRE und van der TAK, 33) die Wahl der Verteilungsgewichte immer willkürlich bleiben wird. Das wäre nicht nachteilig, falls die politischen Entscheidungsträger sich dazu bereit finden könnten, die Verteilungsgewichte anzugeben, die in ihren Augen adäquat sind. Eine derartige Festlegung wird man allerdings kaum erwarten können. Unter diesen Umständen erscheint immerhin die Verwendung des Gewichtungsverfahrens in einem von DASGUPTA und PEARCE (2, S. 91 ff) offensichtlich bevorzugten "interaktiven Prozeß" zwischen Ökonomen und Politikern erwägenswert, in dem die Gewichte mehrfach geändert und die Ergebnisse jeweils neu gemeinsam beurteilt werden. Dieses Vorgehen stellt allerdings hohe Ansprüche an Kooperationsbereitschaft und gegenseitiges Verständnis. Abschließend bleibt zum Gewichtungsverfahren noch anzumerken, daß bei Maßnahmen mit größeren Umverteilungseffekten keine konstanten Gewichte verwendet werden können 1). Im Extremfall wäre sonst diejenige Umverteilungsmaßnahme optimal, die das gesamte Sozialprodukt der Gruppe mit dem höchsten Verteilungsgewicht zukommen ließe. Diese Anmerkung mag zunächst trivial erscheinen. Bezogen auf Fragen der praktischen Agrarpolitik bedeutet sie immerhin, daß eine Bewertung von Maßnahmen der Einkommensumverteilung zugunsten der

1) Die von SQUIRE und van der TAK (33) vorgeschlagene Methode und andere von DASGUPTA und PEARCE (2, S. 67 f.) erwähnte Verfahren berücksichtigen dies.

Landwirtschaft voraussetzt, daß die agrarpolitischen Entscheidungsträger angeben, bis zu welchem Niveau der landwirtschaftlichen Einkommen sie eine zusätzliche Geldeinheit Einkommen bei Landwirten höher bewerten als den entsprechenden Einkommensverlust bei Nichtlandwirten.

Dem Gebot der Operationalität bei interner Konsistenz scheint am stärksten die Maximierung unter Nebenbedingungen (5.) zu entsprechen 1). Wird die zu wählende Einkommensverteilung mit der gegenwärtig gegebenen gleichgesetzt, so fällt diese Vorgehensweise allerdings mit dem paretianischen Ansatz zusammen und unterliegt der gleichen Kritik wie dieser. Immerhin ergibt sich die Möglichkeit, durch parametrische Variation der Nebenbedingung den Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung (falls ein solcher besteht) aufzuzeigen.

Das Verfahren der gesonderten Darstellung der Verteilungswirkungen neben den Allokationseffekten (3.) schließlich ist die neutralste Lösung, von der ausgehend bei genügender Vielfalt der untersuchten Maßnahmen sich alle übrigen Verfahren annähern lassen. Gleichzeitig läßt diese Vorgehensweise allerdings wegen der Vielfalt der mit ihr angebotenen Informationen am schwersten eindeutig Schlüsse zu.

Außer dem in sich problematischen und deshalb nur begrenzt anwendbaren Verfahren mit expliziten Verteilungsgewichten erlauben alle anderen Vorgehensweisen keine eindeutige Aussage darüber, ob eine einzelne Maßnahme für sich genommen vorteilhaft ist oder nicht, da sie Verteilungs- und Allokationswirkungen nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Für die Bewertung von Nutzen und Kosten verteilungsorientierter agrarpolitischer Maßnahmen hat das die wichtige Konsequenz, daß lediglich verschiedene Maßnahmen gegeneinander abgewogen werden können. Unter verschiedenen politischen Alternativen mit den gleichen (erwünschten) Verteilungswirkungen ist dann diejenige am günstigsten zu beurteilen, die zu den geringsten Effizienzverlusten führt. Der Verzicht auf die Zusammenfassung von Allokations- und Verteilungsaspekten zu einem eindimensionalen Kriterium mag bedauerlich erscheinen, wenn die Erkenntnis, die sich daraus für die Entscheidungsfindung ergibt, bedacht wird. Angesichts des grundsätzlich unterschiedlichen Charakters von Allokations- und Verteilungszielen wird jedoch jeder Versuch der analytischen Integration beider Ziele ein Notbehelf bleiben.

Die Erörterung bleibt auch nach dieser Darstellung der vielfältigen Möglichkeiten zur Einbeziehung von Verteilungseffekten noch unbefriedigend, solange sich kein Weg auftut, auf dem allgemeingültige Aussagen über die anzustrebende Verteilungsnorm erreicht werden können. Diese Norm hängt offensichtlich von dem ab, was als wirtschaftliche Gerechtigkeit aufgefaßt wird, und ist als moralische Entscheidung unausweichlich werturteilsbehaftet. Einer der interessantesten neueren Versuche, trotz dieser prinzipiellen Schwierigkeit allgemeine Grundsätze für eine gerechte Verteilung gesellschaftlicher Grundgüter abzuleiten, ist von RAWLS (23) unternommen worden. Ausgangspunkt seiner als Gegenposition zum Utilitarismus entwickelten "Theorie der Gerechtigkeit" ist die in der Moralphilosophie immer wieder als attraktiv empfundene Überlegung, eine gesellschaftliche Ordnung müsse dann als gerecht angesehen werden, wenn sie von freien Menschen in einer hypothetischen ursprünglichen Situation gewählt würde, in der jedermann unwissend über seine Ausstattung mit natürlichen und wirtschaftlichen Gaben und damit über seine Position im gesellschaftlichen Verteilungsspektrum sei. RAWLS kommt zu dem Ergebnis, daß eine solche faire Auswahl zu derjenigen Ordnung führen würde, die das am meisten benachteiligte Individuum in die günstigste Position versetzt, die im Vergleich zwischen allen denkbaren Ordnungen möglich erscheint.

Dieser auch als Maximin-Prinzip gekennzeichnete Grundsatz, der nicht ohne Kritik geblieben ist (siehe etwa SOHMEN, 32, S. 371 ff.), soll zunächst nur die gedankliche Konstruk-

1) Dieser Ansatz wird z. B. bei KOESTER und TANGERMANN (15) verfolgt.

tion einer gesellschaftlichen Grundordnung erlauben, läßt sich theoretisch aber auch auf die analytische Bewertung quantitativer Umverteilungssysteme anwenden (siehe etwa PHELPS, 22). Schwieriger, aber nicht vollständig ausgeschlossen erscheint der Versuch darzustellen, welche Konsequenzen sich aus den Überlegungen von RAWLS (23) für die Beurteilung konkreter Umverteilungsfragen, beispielsweise in der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik ergeben würden 1). Dabei ist zu betonen, daß alle Schlußfolgerungen dieser Art im Kern ebenso an Werturteile gebunden sind wie jede Aussage zu Verteilungsfragen: Das Werturteil liegt in diesem Fall in der Bereitschaft, die Thesen von RAWLS zu akzeptieren. Gegenüber anderen Urteilen, die sich unmittelbar auf das Ergebnis von Umverteilungsmaßnahmen beziehen, hat ein Vorgehen wie dasjenige von RAWLS allerdings zumindest den Vorteil, daß es Werturteile lediglich auf einer sehr allgemeinen Ebene verlangt und damit die Diskussion und Konsensbildung erleichtert.

Eine Anwendung des Maximin-Prinzips von RAWLS auf Fragen der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik könnte beispielsweise zu den folgenden zwei Postulaten führen:

- a) Unter allen denkbaren Optionen der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik 2) sollte diejenige gewählt werden, in der - bei gegebenem Betrag der Einkommensumverteilung von Nicht-Landwirten an den Agrarsektor - das Einkommen des bei dieser Option am wenigsten begünstigten Landwirts höher ist als das jeweils niedrigste landwirtschaftliche Einkommen bei jeder anderen Option.
- b) Das Verfahren der Aufbringung von Einkommenstransfers an die Landwirtschaft und ihre Höhe sollten so gestaltet werden, daß der durch die Transferleistungen belastete Nicht-Landwirt mit dem niedrigsten Einkommen nach der Umverteilung nicht weniger Einkommen hat als der einkommensschwächste begünstigte Landwirt 3).

Wie das Maximin-Prinzip immer dann nicht zu egalitären Verteilungsnormen führt, wenn das Gesamteinkommen durch eine Ungleichverteilung - etwa aufgrund der damit verbundenen Leistungsanreize - ausreichend gesteigert werden kann, so hätte auch die Befolgung von Postulat a) nicht eine vollständige Gleichverteilung der Einkommen in der Landwirtschaft zur Folge. Jedem durch gleichmäßigere Verteilung bedingten Einkommenszuwachs am unteren Ende der Einkommensskala in der Landwirtschaft stünde nämlich eine Zunahme (genauer: eine wegen verminderter Abwanderung geringere Abnahme) der Zahl der Landwirte und damit eine Reduktion der durchschnittlichen Umverteilungsmasse je begünstigten Landwirt gegenüber. Bei einem bestimmten Ausmaß der Ungleichverteilung wird sich dann für den Bezieher des niedrigsten Einkommens ein Maximum ergeben. Wo diese "optimale" Verteilung liegt, hängt entscheidend von der Mobilität landwirtschaftlicher Arbeitskräfte ab.

Forderung b) zeigt u. a. eine Beziehung zwischen Verfahren und Umfang der Einkommensstützung für die Landwirtschaft auf. Je höher der insgesamt für erforderlich erachtete Umfang der Einkommenstransfers an den Agrarsektor ist, um so wichtiger erscheint eine in Bezug auf das Einkommen der Belasteten progressive Aufbringungsform, da bei regressiven Aufbringungs-

-
- 1) Der denkbare Einwand, daß derart konkrete Anwendungen seiner Prinzipien von RAWLS nicht intendiert seien, erscheint nur teilweise gerechtfertigt, da RAWLS selbst den Plausibilitätstest seiner Überlegungen anhand konkreter Ausformungen fordert. Siehe PHELPS, 22, Fußnote 11, S. 423.
 - 2) Unter "Einkommenspolitik" werden hier zusammengefaßt alle agrarpolitischen Maßnahmen verstanden, die Einkommensverteilungseffekte haben.
 - 3) Um diese Postulate operational zu gestalten, müßte in Vernachlässigung des auf Individuen bezogenen RAWLSschen Konzeptes nicht von einzelnen Personen, sondern von durchschnittlichen Einkommen in signifikanten Gruppen gesprochen werden.

verfahren eher der Punkt erreicht wird, in dem das Einkommen des ärmsten Belasteten unter das Einkommen des ärmsten Begünstigten sinkt. Bei insgesamt stark ansteigendem finanziellen Aufwand für die Landwirtschaftsförderung (siehe z.B. SCHMITT, 28) gewinnt auch unter diesem Aspekt die Frage nach der adäquaten Kombination von Preisstützung und aus dem Einkommen an direkten Steuern finanzierten Einkommenstransfers für die Landwirtschaft zusätzliche Bedeutung.

An dieser Stelle ist eine eingehendere Diskussion dieser oder ähnlicher Postulate nicht möglich. Immerhin wäre es interessant, die Konsequenzen derartiger Forderungen näher zu analysieren, nach konkreten politischen Maßnahmen zu fragen, die ihre Verwirklichung verlangen würde, und – beispielsweise durch Simulationsrechnungen – zu überprüfen, wie weit die resultierenden Verteilungen von den gegenwärtig gegebenen abweichen würden.

Gewiß mag diesen und anderen Versuchen, eine festere Basis für die Beurteilung von Umverteilungsmaßnahmen zu gewinnen, entgegengehalten werden, daß es nie gelingen wird, "das Problem und die Maßstäbe sozialer Gerechtigkeit aus dem Bannkreis subjektiver Einschätzungen zu befreien und zu objektivieren" (SCHMITT, 29, S. 323). Solange jedoch Umverteilung ein wesentlicher Teil der praktischen Politik bleibt, werden sich Ökonomen nicht dem Anspruch entziehen können, ihren Teil zur Antwort auf die Frage nach den Maßstäben für Gerechtigkeit beizutragen. Bei der fundamentalen Bedeutung, die die Umverteilung im Rahmen der Agrarpolitik hat, wäre es zu begrüßen, wenn die Prinzipien, an denen sie sich orientieren kann, verstärkt auch in die wissenschaftliche Analyse einbezogen werden könnten.

2.4 Stabilität

Probleme der Integration mit Allokationseffekten treten auch bei der Bewertung von Nutzen und Kosten der Maßnahmen zur Stabilisierung von Preisen und Mengen auf den Agrarmärkten auf. Allerdings herrscht in der Literatur eine starke Tendenz vor, die originäre Bedeutung des Stabilisierungsziels zu übersehen und Stabilisierungseffekte lediglich als einen Spezialfall wohlfahrtssteigernder Allokationswirkungen zu behandeln. Der Ansatzpunkt dazu ist die Analyse von Veränderungen der Konsumenten- und Produzentenrente, wie sie sich bei Mengen- und Preisschwankungen auf Märkten ergeben. Als zwei typische Beispiele aus der Vielzahl der empirischen und theoretischen Untersuchungen, die von dieser Betrachtungsweise ausgehen, seien etwa die Arbeiten von REUTLINGER (25) und SUBOTNIK und HOUCK (34) genannt. Als (möglicherweise negativer) Nutzen der Stabilisierung wird die Summe aller Rentenänderungen gegenüber dem nicht stabilisierten Markt definiert. Gleichzeitig wird dabei in der Regel die Aufteilung dieses Nutzens auf Konsumenten und Produzenten angegeben. Als Kosten werden die zur Stabilisierung notwendigen Ressourcenaufwendungen bestimmt. Da beide Größen in Geldeinheiten schätzbar sind, kann der Nettonutzen eines Stabilisierungsprogramms, die Differenz aus Nutzen und Kosten, unmittelbar als eindimensionale Größe angegeben werden. Eine erweiterte Analyse kann noch die durch Stabilisierung ersparten Anpassungskosten bzw. das bei Instabilität veränderte Anbieter- und Nachfragerverhalten ¹⁾ einbeziehen, wodurch sich allerdings der grundsätzliche Ansatz nicht ändert.

Eine derartige Reduktion des Stabilisierungsproblems auf reine Allokationserwägungen verleugnet die eigenständige Bedeutung des Sicherheitsziels, wie sie etwa in der Theorie der Wirtschaftspolitik hervorgehoben wird (siehe z.B. GIERSCH, 4, S. 82 ff.). Konsumenten und Produzenten streben Stabilität nicht nur an, weil (falls) sich dadurch ihr Gewinn bzw. ihre Konsumentenrente erhöht, sondern auch weil sie es als nachteilig empfinden, heute noch nicht zu wissen, mit welchen Mengen und Preisen sie für morgen rechnen müssen. Andernfalls müßte beispielsweise ein Land, das ein Gut nicht produziert, sondern nur importiert, bei

1) Für den Fall eines drohenden Importembargos siehe etwa TOLLEY und WILMAN (36).

einem (annähernd) geradlinigen Verlauf der Nachfragekurve nach diesem Gut Weltmarktpreisschwankungen gegenüber einer stabilen Situation vorziehen, weil dadurch die durchschnittliche Konsumentenrente steigt.

Diese Kritik an einer lediglich allokatonsorientierten Behandlung des Stabilisierungsproblems gibt allerdings noch keinen Hinweis auf alternative Möglichkeiten der Nutzen-Kosten-Bewertung. Das analytische Grundproblem ist hier ähnlich schwer lösbar wie hinsichtlich des Verteilungsziels: Ziele prinzipiell unterschiedlicher Natur wie Sicherheit und Allokationseffizienz lassen sich nicht in einer gemeinsamen eindimensionalen Größe zusammenfassend messen. So bleiben auch für die Berücksichtigung des Sicherheitsziels bei der Bewertung von Nutzen und Kosten staatlicher Maßnahmen nur die oben genannten Möglichkeiten offen, entweder das Ausmaß der Stabilisierungswirkungen einer Maßnahme gesondert neben ihren Wohlfahrtseffekten auszuweisen oder eine Maximierung unter (parametrisch variierten) Nebenbedingungen durchzuführen. Immerhin treten bei der Beurteilung von Stabilisierungsmaßnahmen nicht Probleme derart tiefgreifender Natur auf, wie sie sich bei interpersonellen Nutzenvergleichen stellen. Stabilisierungseffekte lassen sich zumindest mit objektivierbaren Kriterien (wie Varianz, maximale Schwankungsbreite, Zykluslänge etc.) angeben.

2.5 Begrenzung des Anpassungsdrucks

Auf ähnlicher Ebene wie das Stabilitätsziel liegt die Zielsetzung einer Begrenzung der Anpassungsraten im Prozeß des wirtschaftlichen und sozialen Wandels, wie sie häufig als wesentliches Element im Katalog der agrarpolitischen Motivationen hervorgehoben wird (siehe z.B. HEIDHUES, 10). Zunächst kann man auch dieser Zielsetzung einen allokatons-theoretischen Aspekt abgewinnen. Je höher die im Strukturwandel erforderlichen Anpassungsraten werden, umso mehr nehmen auch die Informations-, Entscheidungs- und Umstellungskosten zu, die bei der Bewältigung dieses Strukturwandels anfallen. Bei einer bestimmten Höhe der Anpassungsraten werden die allokativen Vorteile des Strukturwandels durch diese Kosten aufgewogen, so daß eine raschere Struktur Anpassung auch unter dem Aspekt der Wohlfahrtsmaximierung nicht sinnvoll erscheint (ein Hinweis in dieser Richtung findet sich etwa bei SOHMEN, 32, S. 102).

Dieser allokativen Aspekt trifft allerdings nicht den Kern der hier angesprochenen Zielsetzung. Vielmehr geht es bei der Forderung nach Begrenzung der Anpassungsraten darum, den Einzelnen, der von Änderungen seiner sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen betroffen ist, vor allzu starkem Druck zu bewahren. Allerdings ist es nicht ganz einfach, den Inhalt dieser Zielsetzung eindeutig von der Forderung nach gerechter Einkommensverteilung abzugrenzen. Man könnte nämlich argumentieren, daß der Druck auf Anpassung vornehmlich (wenn nicht ausschließlich) von einer im Vergleich zu anderen Gruppen in der Volkswirtschaft ungünstigen Einkommenssituation ausgeht, wie sie sich im Prozeß des Strukturwandels in den schrumpfenden Bereichen einstellt. Geben die Betroffenen dann diesem Druck nach und wechseln sie ihre Tätigkeit und unter Umständen auch ihren gesamten Lebensbereich, so mag damit eine schwere innere Belastung verbunden sein. Die Ursache dafür und damit auch der Ansatzpunkt für regulierende Maßnahmen bleibt aber die Einkommenssituation. Wird durch eine "gerechte" Einkommensverteilung die relative Verschlechterung der Einkommenssituation einzelner Gruppen in Grenzen gehalten, so ist auch der Anpassungsdruck begrenzt.

Dieser Argumentation läßt sich allerdings entgegenhalten, daß einer sozialen Anpassung nicht notwendigerweise ein starker Einkommensdruck vorausgehen muß. Reagieren die Betroffenen schon auf geringe Einkommensdifferenzen hin mit Abwanderung, so würde für einen Beobachter, der allein die Einkommensverteilung im Auge hat, noch kein Warnsignal aufleuchten, obwohl das Ausmaß der Anpassung unter Umständen bereits sehr hoch ist. Es bliebe aber auch in diesem Fall die Frage zu klären, ob die von den Betroffenen empfundene Belastung sehr hoch sein kann, wenn sie schon bei geringen Einkommensdifferenzen die Anpassung vollziehen.

Plausibel scheint vielmehr die Hypothese, daß das die Abwanderung verursachende Ausmaß der Einkommensdifferenz zwischen alter und neuer Beschäftigung ein Gradmesser für die Höhe der Belastung ist, die durch die Abwanderung entsteht. Wenn diese Hypothese zutreffend ist, so ist die Einkommenssituation ein hinreichender Maßstab für die Abschätzung des Anpassungsdrucks. Gleichzeitig verliert der eigenständige Charakter des Ziels "Begrenzung des Anpassungsdrucks" an Bedeutung gegenüber dem Einkommensverteilungsziel.

3 Längerfristige Anpassungsvorgänge als Problem von Kosten-Ertrags-Überlegungen in der Agrarpolitik

3.1 Kurz- und langfristige Auswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen

Agrarpolitik ist zu einem wesentlichen Teil die Beeinflussung eines langfristigen Anpassungsprozesses. Bei der Beurteilung ihrer Auswirkungen treten daher die bereits oben erwähnten Probleme unsicherer Erwartungen auf. Eine andere Problematik liegt in diesem Zusammenhang in der Wahl des relevanten Betrachtungszeitraums. Hier können in besonderer Weise Konflikte zwischen den handelnden Politikern und den analysierenden Ökonomen entstehen. Das gilt zumal, wenn Maßnahmen zur Debatte stehen, die auf kurze Sicht erwünschte, auf lange Sicht jedoch zweifelhafte Effekte haben. Diese Problematik soll im folgenden am Beispiel der Steuerung des Abwanderungsprozesses landwirtschaftlicher Arbeitskräfte diskutiert werden.

Aus der im Wirtschaftswachstum typischen besonderen Konstellation von Nachfragersteigerung bei Nahrungsmitteln und Produktivitätsfortschritten in der Agrarproduktion resultiert in der Mehrzahl der industrialisierten Länder die Notwendigkeit zur Reduktion des Faktoreinsatzes, insbesondere der Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft. Diese Notwendigkeit wird, soweit die Marktfunktionen nicht vollständig ausgeschaltet sind, durch einen Einkommensdruck für die Betroffenen signalisiert. Die Agrarpolitik bemüht sich in dieser Situation, den Einkommensdruck in Grenzen zu halten, und setzt dazu bisher in überwiegendem Maße Instrumente ein, die die Erzeugerpreise stützen oder die Vorleistungspreise und Investitionskosten senken. Diese Abweichungen von der staatlich unbeeinflussten Preisstruktur, von der im folgenden angenommen werden soll, sie sei allokatiosoptimal, verursachen gesamtwirtschaftliche Kosten, die bei der Verfolgung der sektorspezifischen Ziele in Kauf genommen werden. Dabei kann man unterstellen, daß der Entscheidung über das Ausmaß der Einkommensstützung zumindest annäherungsweise Überlegungen zugrundeliegen, die jeweils den zusätzlichen Nutzen (durch Milderung des Einkommensdrucks in der Landwirtschaft) mit den zusätzlichen Kosten (durch Einschränkung der Allokationseffizienz) vergleichen. Probleme hinsichtlich der Beurteilung langfristiger Effekte können dabei vor allem dann entstehen, wenn Nutzen, die sich kurzfristig einstellen, langfristig geringer sind oder sich gar in Nachteile verkehren, und wenn gegenwärtig eingeleitete Maßnahmen eine politische Festlegung für die Zukunft bedeuten, ohne daß die damit verbundenen steigenden zukünftigen Kosten bereits berücksichtigt werden.

Der langfristige Nutzen von Maßnahmen zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen wäre nur dann nicht geringer als der kurzfristige, wenn die Zahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft durch die Einkommensstützung nicht beeinflußt würde. Eine durch Umverteilung zugunsten der Landwirte bewirkte Steigerung des Sektoreinkommens um x Prozent wird jedoch, solange landwirtschaftliche Arbeitskräfte nicht völlig insensitiv gegenüber Einkommensdifferenzen zu anderen Wirtschaftsbereichen sind, langfristig nur zu einer Zunahme des je Kopf-Einkommens in der Landwirtschaft von weniger als x Prozent führen, da sie die Abwanderung vermindert und die Neueintritte erhöht. Solange diese vergleichsweise Zunahme der Zahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft weniger als x Prozent beträgt, verbleibt

allerdings auch langfristig noch ein "Nutzen", wenn der Nutzen als Anhebung der durchschnittlichen Einkommen in der Landwirtschaft definiert ist. Eine solche Definition des Umverteilungsziels ist allerdings problematisch. Plausibler erscheint die Zielsetzung, die Bezieher besonders niedriger Einkommen in der Landwirtschaft vornehmlich zu begünstigen. In diesem unteren Bereich der Einkommenskala kann allerdings die Relation aus langfristigen und kurzfristigen Erfolgen der Umverteilungsmaßnahme noch ungünstiger sein als für den Sektor insgesamt. Die verminderte Abwanderung wird sich nämlich besonders auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte mit niedrigem Einkommen konzentrieren, die kurz vor dem Berufswechsel standen. Die vergleichsweise Zunahme der Zahl dieser Arbeitskräfte wird prozentual höher sein als im Sektor insgesamt. Es ist sogar nicht prinzipiell auszuschließen, daß die prozentuale Zunahme der Zahl von Arbeitskräften in dieser Gruppe größer ist als die prozentuale Steigerung des auf diese Gruppe entfallenden Einkommens. In einem solchen Fall wäre der langfristige "Nutzen" der Umverteilungsmaßnahme in der eigentlichen Zielgruppe sogar negativ.

In welchem Ausmaß der langfristige Nutzen vom unmittelbaren Effekt abweicht, hängt von der Intensität ab, mit der die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte auf Einkommensänderungen reagieren. Je ausgeprägter diese Reaktionen sind, umso geringer sind die nachhaltigen Erfolge der Einkommensstützung¹⁾. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Bedeutung hinzuweisen, die dem Verfahren der Einkommensstützung zukommt. Preispolitische Maßnahmen etwa lassen stärkere Reaktionen erwarten als personengebundene und von vornherein zeitlich befristete Transfers. Letztere versprechen daher eine bessere Erfüllung der Umverteilungsziele als erstere.

Dem Hinweis auf die eingeschränkte Wirksamkeit der Einkommensstützung könnte jedoch entgegengehalten werden, daß selbst dann, wenn der beabsichtigte Einkommenseffekt der Stützungsmaßnahmen durch einen Anstieg in der Zahl der Arbeitskräfte weitgehend "verpufft", immerhin eine Reduktion der Abwanderung und damit eine Minderung des Anpassungsdrucks erreicht werden konnte, so daß zumindest dieses eigenständige Ziel besser erreicht wurde. Aber auch bei diesem gewiß berechtigten Einwand ist zu fragen, für welchen Zeitraum der gewünschte Effekt erreicht werden kann. Die Verminderung der Anpassungsraten läßt sich nur solange erzielen, wie die Stützungsrate, d.h. die Relation aus gestützten Einkommen der Landwirtschaft und dem Einkommen, das die Landwirtschaft bei gegebenen sonstigen Umständen ohne die Stützungsmaßnahmen hätte, ständig ansteigt. Manches spricht dafür, daß eine steigende Stützungsrate auf zunehmend anwachsende Schwierigkeiten stößt. Die ausländischen Handelspartner werden einer zunehmenden Protektionsrate wachsenden Widerstand entgegensetzen; gleichzeitig nehmen die volkswirtschaftlichen Kosten und finanziellen Belastungen immer mehr zu. Sollten diese Hemmnisse irgendwann einen weiteren Anstieg der Stützungsrate verhindern, so muß - falls sich nicht gleichzeitig andere Bedingungen geändert haben - die Anpassungsrate der Landwirtschaft wieder auf ihren ursprünglichen Wert ansteigen. Die Milderung des Anpassungsdrucks wäre dann nur während einer zwischenzeitlichen Phase erfolgt, in der der Übergang von einem ursprünglichen Entwicklungspfad auf einen parallel laufenden anderen Pfad vollzogen wurde.

Gleichzeitig ist zu bedenken, daß bei der höheren Stützungsrate größere volkswirtschaftliche Kosten durch Verzicht auf Allokationseffizienz anfallen, als das bei einer niedrigeren Stützungsrate der Fall gewesen wäre. Ist eine Rückkehr auf den ursprünglichen Entwicklungspfad nicht mehr möglich, so wird der Vorteil einer geringeren Anpassungsrate während der Übergangszeit durch andauernde Kosten auch in späteren Zeiträumen erkaufte. Eine Bewertung von Nutzen und Kosten alleine während der Übergangszeit führt dann zur falschen agrarpolitischen Entscheidung, da die langfristigen "Folgekosten" der gegenwärtigen Maßnahme nicht berücksichtigt werden.

1) Siehe dazu auch JOHNSON (12, S. 125 ff.).

3.2 Die Bedeutung der Arbeitsmobilität

Zur unmittelbaren Erklärung der relativ niedrigen Einkommen in der Landwirtschaft wird in der Regel darauf hingewiesen, daß wegen einer unzureichenden intersektoralen Mobilität der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte die Abwanderung aus der Landwirtschaft nicht in dem Ausmaß erfolgt, wie es zur Herstellung eines Einkommensgleichgewichts zwischen Landwirtschaft und übriger Volkswirtschaft erforderlich wäre (siehe z.B. HEIDHUES, 9). Als Mobilität wird dabei im allgemeinen das Ausmaß der Faktorbewegung zwischen verschiedenen Verwendungsarten definiert 1). Der Begriff Mobilität wird dementsprechend zunächst ohne Bezug zur Faktorentlohnung verwendet und kennzeichnet insoweit nicht mehr als die (statistisch gemessene) Zahl von Faktoreinheiten, die je Zeiteinheit die Verwendungsart wechseln.

Neben dem Mobilitätsbegriff stehen in der ökonomischen Analyse des landwirtschaftlichen Einkommensproblems die relativ niedrigen Opportunitätskosten (außerlandwirtschaftlichen Einkommenschancen) der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte im Vordergrund (siehe HEIDHUES, 9, oder SCHMITT, 26, und die an beiden Stellen genannte Literatur). Nicht immer wird die Verbindung zwischen den Konzepten der "eingeschränkten Mobilität" und der "niedrigen Opportunitätskosten" vollständig deutlich. Da die Analyse der Veränderungen im landwirtschaftlichen Arbeitseinsatz jedoch fundamentale Bedeutung für die Bewertung agrarpolitischer Maßnahmen hat, soll im folgenden kurz auf einige in diesem Zusammenhang wichtig erscheinende Gesichtspunkte eingegangen werden.

Die These von den niedrigen Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte geht davon aus, daß im gesamtwirtschaftlichen Wachstum aus den besonderen Angebots- und Nachfragekonstellationen bei Agrarprodukten ein (relativer) Druck auf die landwirtschaftlichen Einkommen resultiert, der die Einkommen am unteren Ende des Verteilungsspektrums in der Landwirtschaft auf die - im Vergleich zu durchschnittlichen außerlandwirtschaftlichen Einkommen niedrigen - Alternativeinkommen absinken läßt, bevor die betroffenen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte mit Abwanderung reagieren. Für sich alleine genommen würde diese These erwarten lassen, daß eine - wie auch immer verursachte - Steigerung der Opportunitätskosten unmittelbar zu einer Abwanderung aus der Landwirtschaft führen würde, mit der Folge, daß die landwirtschaftlichen Einkommen der gerade nicht mehr Abgewanderten wieder ebenso hoch wie ihre (neuen) Opportunitätskosten sind. Ebenso würde ein Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen eine Abwanderung mit der gleichen Folge auslösen. Die jeweils betroffenen Arbeitskräfte werden bei dieser Interpretation als vollkommen einkommensreagibel in der Weise angenommen, daß sie ihren Arbeitsplatz in der Landwirtschaft aufgeben, sowie ihr außerlandwirtschaftliches Alternativeinkommen ihr Einkommen in der Landwirtschaft übersteigt 2). Nimmt man zur vereinfachten Darstellung zunächst einmal an, daß bei der gegebenen Struktur der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung hinsichtlich Altersaufbau, Qualifikation, regionaler Verteilung etc. die Opportunitätskosten der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Arbeitskraft um einen bestimmten Prozentsatz oder einen bestimmten absoluten Betrag unter dem durchschnittlichen Einkommen einer außerlandwirtschaftlichen Arbeitskraft liegen, so würde man bei völliger Gültigkeit der Opportunitätskostenhypothese erwarten, daß

$$(1) \quad y_1 = \delta_1 (y_n - \delta_2), \quad 0 \leq \delta_1 \leq 1, \quad 0 \leq \delta_2 \leq y_n,$$

wobei y_1 und y_n das landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen je Arbeits-

1) Siehe etwa die meisten Beiträge in dem von SCHMITT herausgegebenen Tagungsband zu dieser Thematik (27).

2) Hier wie im folgenden wird der Einfachheit halber nicht zwischen persönlichen Einkommen und Faktoreinkommen (z.B. Arbeitseinkommen differenziert).

kraft angeben und die Parameter δ_1 bzw. δ_2 den prozentualen bzw. absoluten Abstand der Opportunitätskosten vom nichtlandwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen kennzeichnen 1).

In diesen Parametern mögen gleichzeitig materielle wie immaterielle Mobilitätskosten zum Ausdruck kommen (Umschulungs-, Fahrt- bzw. Umzugskosten, Präferenz für landwirtschaftliche Tätigkeit und ländliches Wohnen etc.). Die Änderungsrate der Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte würde sich bei Gültigkeit dieser Hypothese so einstellen, daß Gleichung (1) ständig gewahrt bleibt.

Gilt die These von den niedrigen Opportunitätskosten in dieser Form, so ist es zumindestens verwirrend, gleichzeitig von eingeschränkter Mobilität zu sprechen. Die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte reagieren dann nämlich unverzüglich und vollständig auf Einkommensentwicklungen, lediglich finden diese Reaktionen auf einem niedrigeren als dem durchschnittlichen außerlandwirtschaftlichen Einkommensniveau statt. Sollte das Verhalten der Landwirte tatsächlich durch Gleichung (1) zutreffend beschrieben werden, so hätte dies im übrigen eine wichtige Konsequenz für die Agrarpolitik: Das durchschnittliche Einkommen in der Landwirtschaft ließe sich in diesem Fall durch "einkommenswirksame" agrarpolitische Maßnahmen wie etwa Preisstützung nicht beeinflussen, da es alleine durch die Höhe der Opportunitätskosten determiniert wird. Maßnahmen, die zur Einkommensstützung für die Landwirte gedacht sind, "verpuffen" dann in der oben diskutierten Weise in einer geringeren Abwanderungsrate.

Das Konzept der "eingeschränkten Mobilität" würde, in naiver Weise interpretiert, seinen Ausdruck in folgender Gleichung finden:

$$(2) \quad \gamma_1 \leq w_A = \frac{A(t) - A(t-1)}{A(t-1)} \leq \gamma_2, \quad \gamma_1 < 0, \quad \gamma_2 > 0$$

Mit A ist die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, mit w_A ihre Änderungsrate bezeichnet. Gleichung (2) bringt zum Ausdruck, daß die Änderungsrate der Zahl landwirtschaftlicher Arbeitskräfte, die ansonsten irgendeiner Verhaltensfunktion, etwa der durch (1) implizierten, entsprechen mag, die Grenzen γ_1 und γ_2 in keinem Fall überschreitet. Wäre dies eine zutreffende Beschreibung, so wäre eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik zumindest dann wirksam, wenn die zur Einhaltung von (1) erforderliche Abwanderungsrate γ_1 überschreitet.

Gleichung (2) erscheint als wenig realistische Beschreibung des Mobilitätsverhaltens (ausgenommen sehr große und für "normale" Entwicklungen irrelevante γ_1 und γ_2). Man könnte deshalb an eine Kombination von (1) und (2) in abgeschwächter Form denken:

$$(3) \quad \gamma_1 = \delta_1(w_A) \{ \gamma_n - \delta_2(w_A) \}, \quad \frac{\partial \delta_1}{\partial w_A} > 0, \quad \frac{\partial \delta_2}{\partial w_A} < 0$$

Diese Beziehung würde die Hypothese zum Ausdruck bringen, daß der Abstand der Opportunitätskosten zum durchschnittlichen Einkommen der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräfte umso größer wird, je rascher die Abwanderung aus der Landwirtschaft erfolgt. Die Begründung für diese Hypothese könnte in der Vermutung liegen, daß mit zunehmender Geschwindigkeit der erzwungenen Abwanderung zunehmend Arbeitskräfte betroffen werden, die geringer für einen Berufswechsel geeignet sind. Ob diese Hypothese realistisch ist, mag dahingestellt bleiben.

1) Von ungleichen inner- und außerlandwirtschaftlichen Einkommensverteilungen wird hier abstrahiert.

Für die innerlandwirtschaftliche Einkommensentwicklung würde sie bedeuten, daß das durchschnittliche Einkommen in der Landwirtschaft umso mehr hinter dem außerlandwirtschaftlichen zurückbleibt, je rascher die (erzwungene) Abwanderung ist; bei gegebener Abwanderungsrate würde allerdings das Einkommen in der Landwirtschaft parallel zum außerlandwirtschaftlichen Einkommenswachstum steigen. Eine Politik der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen würde, gerade weil sie die Abwanderung vermindert, tatsächlich das Durchschnittseinkommen der Landwirte anheben.

Eine weitere denkbare Hypothese kommt in der folgenden Funktion zum Ausdruck:

$$(4) \quad w_A = (1 - \sigma) \mu + \sigma (w_{y_1} - w_{y_n}), \quad 0 \leq \sigma \leq 1, \quad \mu < 0$$

Dabei bezeichnet $y_1 = Ay_1$ das gesamte Einkommen aller Landwirte. Gleichung (4) liegt die Hypothese zugrunde, daß die einkommensabhängige Abwanderungsrate jeweils nur einen gegebenen Anteil σ derjenigen Rate ausmacht, bei der die landwirtschaftlichen Einkommen je Arbeitskraft mit der gleichen Rate ansteigen würden wie die außerlandwirtschaftlichen. Bei einer bestimmten Differenz zwischen den Wachstumsraten von Gesamteinkommen aller Landwirte und Durchschnittseinkommen der Nichtlandwirte würde die einkommensabhängige Abwanderungsrate zusammen mit der autonomen Verminderungsrate (μ) gerade gewährleisten, daß die Durchschnittseinkommen innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft mit der gleichen Rate ansteigen. In allen anderen Fällen könnten einkommensstützende Maßnahmen, die sich hier nur mit dem Anteil σ in einer Reduktion der Abwanderung niederschlagen, die Parallelität der Einkommensentwicklung herbeiführen. Hat σ den Wert Eins ("volle Mobilität"), so stellt sich ein Ergebnis in der Art von Gleichung (1) ein.

Für eine Beurteilung agrarpolitischer Maßnahmen unter langfristigen Aspekten wäre es außerordentlich bedeutsam zu wissen, in welcher Art landwirtschaftliche Arbeitskräfte auf Einkommensunterschiede zu alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten reagieren. Trotz einer großen Zahl vorliegender Untersuchungen zum landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt scheinen Arbeiten, die unterschiedliche Hypothesen, wie sie etwa in den vorstehenden Gleichungen zum Ausdruck kommen, systematisch gegeneinander abwägen, noch nicht vorzuliegen. Die hohe agrarpolitische Bedeutung dieser Zusammenhänge läßt entsprechende Analysen wünschenswert erscheinen. Aufschlußreich dürften dabei Verlaufsuntersuchungen über das Verhalten einzelner abwandernder Landwirte wie etwa bei HATHAWAY (7) sein. Solange die diesbezüglichen Fragen unbeantwortet bleiben, fehlt der Beurteilung langfristiger Effekte der Agrarpolitik eine wesentliche Basis.

4 Detailentscheidungen in vorgegebenem Rahmen: Second Best-Optimierung

4.1 Die theoretische Lösung

Entscheidungen über agrarpolitische Maßnahmen sind immer Detailentscheidungen in dem Sinne, daß sie innerhalb eines vorgegebenen Rahmens wirtschaftspolitischer Eingriffe in anderen Bereichen getroffen werden. Die meisten agrarpolitischen Entscheidungen stehen sogar noch eine Stufe niedriger in der Hierarchie, sie sind in Abstimmung auf das bestehende Gesamtsystem der Agrarpolitik zu fällen. Die Beurteilung der Effekte solcher Teilmaßnahmen hat in anderer Weise zu erfolgen, als wenn es sich um Maßnahmen innerhalb einer ansonsten eingriffsfreien Marktwirtschaft oder um die Gesamtstruktur des wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatzes handelt.

Die Wohlfahrtsökonomie hat mit der Theorie des Second Best ein analytisches Instrument zur Verfügung gestellt, das auch auf Situationen anwendbar ist, die bereits durch Abweichungen vom neoklassischen Ideal einer alle PARETO-Bedingungen des Allokationsoptimums selbsttätig

erfüllenden Marktwirtschaft gekennzeichnet sind (siehe den grundlegenden Aufsatz von LIPSEY und LANCASTER, 17). Die "Abweichungen" mit denen sich die Theorie des Zweitbesten auseinandersetzt, sind sowohl in der Struktur des Wirtschaftsprozesses selbst liegende Gründe für ein Marktversagen wie etwa eingeschränkter Wettbewerb oder externe Effekte ("divergencies" in der Terminologie von CORDEN, 1, S. 13 f) als auch aus dem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente resultierende Verzerrungen ("distortions" bei CORDEN). Im folgenden soll lediglich auf letztere eingegangen werden.

Die analytischen Probleme für eine Beurteilung von Einzelmaßnahmen im Rahmen sonstiger Eingriffe in das Marktgeschehen ergeben sich daraus, daß die privaten Grenzkosten in dieser Situation nicht mehr bei allen Produkten mit den sozialen Grenzkosten identisch sind. Eine Bewertung der Mengeneffekte kann nicht mehr mit Marktpreisen, sondern muß mit Schattenpreisen erfolgen. Diese Konsequenz wird in der Theorie der Kosten-Nutzen-Analyse ausführlich behandelt und in der praktischen Anwendung allgemein anerkannt 1). Entscheidungen über staatliche Investitionsprojekte und Angebot an öffentlichen Gütern, die unter Verwendung von Schattenpreisen getroffen werden, abstrahieren von den Verzerrungen in der restlichen Volkswirtschaft. Sie bleiben damit auch optimal, wenn sich die (verzerrenden) Eingriffe in anderen Bereichen ändern und hätten mit dem gleichen Ergebnis auch in einer insgesamt verzerrungsfreien Volkswirtschaft gefällt werden müssen. Der adäquate Gebrauch von Schattenpreisen stellt damit nicht im eigentlichen Sinne eine Anwendung der Theorie des Second Best dar (siehe dagegen allerdings die Ausführungen bei DASGUPTA und PEARCE, 2, S. 109 ff.).

Anders ist die Entscheidung über staatliche Maßnahmen beispielsweise in der Preispolitik zu beurteilen, die erst durch die davon ausgelösten Reaktionen der Privaten ihre Effekte im güterwirtschaftlichen Bereich haben. Da die privaten Wirtschaftssubjekte sich nur an den unter Umständen "verzerrten" Marktpreisen orientieren, dürfen die durch staatliche Preispolitik gesetzten Signale diese Verzerrungen nicht ignorieren, sie müssen sich vielmehr in optimaler Weise an sie anpassen.

Im Agrarsektor spielen derartige Erwägungen beispielsweise dann eine Rolle, wenn die Preispolitik auf einem einzelnen Markt bei gegebener Marktpolitik bei den übrigen Produkten zu beurteilen ist. Die Arbeit von SCHRADER (30) wendet dieses Konzept z.B. auf die Marktpolitik bei Rindfleisch an. Bei engen Substitutionsbeziehungen zwischen den einzelnen Agrarprodukten in der Produktion und im Konsum und bei allgemein hohen Protektionsraten bei den meisten Agrarprodukten folgt dann für jedes einzelne Agrarprodukt, daß - solange die übrige Protektionsstruktur als unabänderbar angenommen wird - ein relativ hoher Außenschutz optimal ist.

4.2 Probleme der politischen Dynamik

Gegen die logische Konsistenz der Theorie des Second Best läßt sich kein Einwand vorbringen. Bei der Übertragung ihrer Ergebnisse auf die praktische Wirtschaftspolitik scheint jedoch Vorsicht geboten zu sein. Zunächst ist auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, exakte Second Best-Lösungen quantitativ zu ermitteln. Die Vielfalt und ständig sich wandelnde Natur der Substitutionsbeziehungen zwischen allen Gütern läßt den Versuch nahezu aussichtslos erscheinen, zu jedem Zeitpunkt genau den richtigen Einsatz der Instrumente empirisch zu ermitteln, die zur Kompensation von "Verzerrungen" gedacht sind. Zur Demonstration dieser Problematik sei etwa auf die Schwierigkeiten hingewiesen, denen sich SCHRADER (30) bereits auf einem

1) Siehe vor allem LITTLE und MIRRLEES (18) und die Diskussion über das dort vorgeschlagene Vorgehen etwa bei JOSHI (13) und anderen Autoren in der gleichen Nummer dieser Zeitschrift.

im Vergleich zu anderen Bereichen der Volkswirtschaft noch recht überschaubaren und gut erforschten Markt wie dem für Rindfleisch gegenübergestellt sieht. Weiterhin ist zu bedenken, daß inzwischen "verzerrende" wirtschaftspolitische Eingriffe der verschiedensten Art breit gestreut über die gesamte Volkswirtschaft zu konstatieren sind. Es ist unschwer vorstellbar, daß konsequent geplante kompensierende Maßnahmen, die dann in großer Zahl ergriffen werden müßten, bald auch den letzten bisher noch nicht "verzerrten" Markt endgültig in die Klammer allmächtiger staatlicher Allokationspolitik zwingen würden. Eine solche von der Idee einer kompromißlosen Second Best-Optimierung beseelte Wirtschaftspolitik würde vermutlich nur noch marginal Unterschiede zu einer Zentralverwaltungswirtschaft aufweisen. Zumindest wäre sie durch einen beachtlichen administrativen Aufwand (und eine hohe Nachfrage nach ökonomisch geschulten Beratern) gekennzeichnet. Schon aus dieser Sicht scheint Skepsis am Platze, wenn der Versuch empfohlen wird, in einer unvollkommenen Welt eine (nahezu) vollkommene Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Weit schwerer noch wiegt aber der Einwand, daß die Suche nach Second Best-Lösungen den Verzicht auf First Best-Maßnahmen impliziert. Statt sogenannte "unabänderliche" Verzerrungen hinzunehmen und nach optimaler Kompensation Ausschau zu halten, wäre die dabei gebundene intellektuelle Kapazität in vielen Fällen besser genutzt, wenn sie darauf verwandt würde, nach Möglichkeiten für einen Abbau der primären Verzerrungen zu suchen. Lesenswerte Ausführungen dazu finden sich bei SOHMEN (32, S. 435 ff.).

Die grundsätzliche Schwierigkeit in der Erörterung von Second Best-Lösungen, die bei SOHMEN allerdings kaum zum Ausdruck kommt, besteht in der Notwendigkeit, die "verzerrenden" übrigen Maßnahmen daraufhin zu analysieren, wie weit sie gerechtfertigt sind. Dabei ist sowohl die Frage zu klären, ob die mit ihnen verfolgten Ziele noch akzeptiert werden, als auch zu untersuchen, ob die Maßnahmen selbst optimal ausgewählt wurden. Viele der bestehenden Maßnahmen sind aus früheren Tagesnöten heraus geboren und später nicht abgeschafft worden, um die begünstigte Gruppe nicht ihrer Privilegien zu berauben. Eine Anpassung anderer Maßnahmen an diese "Daten" trägt die Gefahr in sich, den ursprünglichen Eingriff noch mehr zu stabilisieren. Ökonomen, die sich den Prinzipien der Effizienz und der Neutralität verpflichtet fühlen, sind hier in einer schwierigen Lage. Bleiben die ursprünglichen Maßnahmen bestehen und sind ihre Verteilungsfolgen gerechtfertigt, so verlangt die Effizienzmaximierung in der Tat Entscheidungen, die der Theorie des Second Best entsprechen. Ist die Berechtigung und Überlebenskraft der bisherigen Eingriffe dagegen geringer, so kann entschiedene Stellungnahme gegen sie und Ablehnung von Anpassungsmaßnahmen unter Umständen einen Beitrag zur Annäherung an die First Best-Lösungen leisten. Ökonomen sollten sich ständig in der Rolle des "efficiency partisan" 1) sehen und sich zumindest nicht voreilig mit zweitbesten Lösungen zufriedengeben.

1) Siehe den Hinweis auf SCHULTZE (31) bei HENDERSON (11, S. 285).

Literatur

- 0 BOADWAY, R.: Integrating Equity and Efficiency in Applied Welfare Economics. "Quarterly Journal of Economics", Vol. 90 (1976), S. 541 - 556.
- 1 CORDEN, W.M.: Trade Policy and Economic Welfare. Oxford 1974.
- 2 DASGUPTA, A.K. und D.W. PEARCE: Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice. London, Basingstoke 1972. (Reprinted 1974).
- 3 DERLIEN, H.-U.: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation. Baden-Baden 1976.
- 4 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen. Wiesbaden 1960.
- 5 GRAAF, J. de V.: Theoretical Welfare Economics. London 1957. (Reprinted 1975).
- 6 GUTH, E. und H. MEYER zu DREWER: Erfahrungen mit Kosten-Nutzen-Untersuchungen im BML. "Agrarwirtschaft", Jg. 24 (1975), S. 265 - 273.
- 7 HATHAWAY, D.E.: Occupational Mobility from the Farm Labour Force. In: C.E. BISHOP (Hrsg.), Farm Labour in the United States. New York, London 1967.
- 8 HEDTKE, R.: Möglichkeiten und Grenzen einer Anwendung der Kosten-Ertrags-Analyse in der Strukturpolitik. Schriftenreihe zur Industrie- und Entwicklungspolitik, Bd. 12. Berlin 1973.
- 9 HEIDHUES, T.: Ursachen und Ausmaß der unzureichenden Faktormobilität in der Landwirtschaft. In: G. SCHMITT (Hrsg.), Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren, a.a.O.
- 10 HEIDHUES, T.: The Gains from Trade: An Applied Political Analysis. Paper prepared for delivery at the Symposium "International Trade and Agriculture", Tucson, Arizona, April 17 - 20, 1977.
- 11 HENDERSON, P.D.: Some Unsettled Issues in Cost-Benefit Analysis. In: P. STREETEN (Hrsg.), Unfashionable Economics. Essays in Honour of Lord Balogh. London 1970.
- 12 JOHNSON, D.G.: World Agriculture in Disarray. London 1973.
- 13 JOSHI, V.: The Rationale and Relevance of the Little-Mirrlees Criterion. "Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics", Vol. 34 (1972).
- 14 KOESTER, U.: Die wirtschaftspolitische Konsistenz des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. "Agrarwirtschaft" Jg. 23 (1974), S. 23 - 33.
- 15 KOESTER, U. und S. TANGERMANN: Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrag des BML. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 182. Hilstrup 1976.
- 16 LESOURNE, J.: Cost-Benefit Analysis and Economic Theory. Amsterdam, Oxford, New York 1975.
- 17 LIPSEY, R.G. und K. LANCASTER: The General Theory of Second Best "Review of Economic Studies", Vol. 24 (1956/57), S. 11 - 32.
- 18 LITTLE, I.M.D. und J.A. MIRRLEES: Project Appraisal and Planning for the Developing Countries. London 1974.

- 19 MEYER zu DREWER, H.: Erfahrungen mit Nutzen-Kosten-Untersuchungen in der Verwaltungspraxis des BML. Referat für die 18. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 11. bis 13. Oktober 1977 in Freising-Weihenstephan. Beitrag in diesem Band, S. 343.
- 20 ORT, W.: Grundprobleme der Investitionsförderung im Agrarsektor. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 54 (1976/77), S. 521 - 548.
- 21 PEACOCK, A.: Giving Economic Advice in Difficult Times. "The Three Banks Review", Nr. 113 (März 1977), S. 3 - 21.
- 22 PHELPS, E.S.: Taxation of Wage Income for Economic Justice. "Quarterly Journal of Economics", Vol. 87 (1973). Abgedruckt in E.S. PHELPS (Hrsg.), Economic Justice Penguin Modern Economics Readings. Harmondsworth 1973.
- 23 RAWLS, J.: A Theory of Justice. Cambridge, Mass., 1971.
- 24 RECKTENWALD, H.C.: Die ökonomische Analyse: Hilfe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft. In: H.C. RECKTENWALD (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung. Tübingen 1970.
- 25 REUTLINGER, S.: A Simulation Model for Evaluating Worldwide Buffer Stocks of Wheat. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 58 (1976), S. 1 - 12.
- 26 SCHMITT, G.: Landwirtschaft in der Marktwirtschaft. Das Dilemma der Agrarpolitik. In: D. CASSEL, G. GUTMANN und H.J. THIEME (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1972.
- 27 SCHMITT, G. (Hrsg.): Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 9. München, Bern, Wien 1972.
- 28 SCHMITT, G.: The Relationship between Agricultural Policy on the National Level in Different Economic Systems and at Varying Stages of Economic Development. Vortrag auf der 16. Konferenz der IAAE. Nairobi 1976.
- 29 SCHMITT, G.: Vergessene Zusammenhänge zwischen Ordnungspolitik und Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976) S. 320 - 323.
- 30 SCHRADER, J.V.: Kosten-Nutzen-Untersuchung der Rindfleischmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Hektographiert. Göttingen 1976. Wird demnächst in der Reihe "Landwirtschaft, Angewandte Wissenschaft" veröffentlicht.
- 31 SCHULTZE, C.L.: The Politics and Economics of Public Spending. Brookings Institution 1968.
- 32 SOHMEN, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.
- 33 SQUIRE, L. und H.G. van der TAK: Economic Analysis of Projects. Baltimore, London 1975.
- 34 SUBOTNIK, A. und J.P. HOUCK: Welfare Implications of Stabilizing Consumption and Production. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 58 (1976), S. 13-20.
- 35 TANGERMANN, S.: Gemeinsame Agrarpreispolitik und nationale Wirtschaftspolitik in der EWG. Tübingen 1974.
- 36 TOLLEY, G.S. und J.D. WILMAN: The Foreign Dependence Question. "Journal of Political Economy", Vol. 85 (1977), S. 323 - 348.