



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

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

---

Becker, H., Lampe, A.: Institutionalisierte Agrarpolitik und staatliche Planung agrarpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Korreferat). 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. 333-342.

---



INSTITUTIONALISIERTE AGRARPOLITIK UND STAATLICHE PLANUNG  
AGRAPOLITISCHER MASSNAHMEN: DAS BEISPIEL DER GEMEINSCHAFTS-  
AUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTEN-  
SCHUTZES" (Korreferat)

von

Heinrich Becker und Achim Lampe, Braunschweig-Völkenrode

---

1	Problemstellung und Zielsetzung	333
1.1	Problemstellung des Korreferates	333
1.2	Zielsetzung der GA "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"	334
2	GAK im Spannungsfeld von Wachstums- und Verteilungspolitik	335
2.1	Der Beitrag sektorinterner Förderungsstrategien zum Wachstumsziel	336
2.2	Der Beitrag sektorübergreifender Förderungsstrategien zum Wachstumsziel	337
3	Überlegungen zur relativen Vorzüglichkeit sektorspezifischer Förderungsstrategien	338
3.1	Förderungsstrategien aus der Sicht wachstumsorientierter Betriebe	338
3.2	Förderungsstrategien aus der Sicht der Länder	339
3.3	Förderungsstrategien aus der Sicht des Bundes	340

---

## 1 Problemstellung und Zielsetzung

### 1.1 Problemstellung des Korreferates

Die ständig steigenden Ausgaben der öffentlichen Hand für Instrumente der Agrarpolitik deuten an, daß die agrarstrukturelle Entwicklung trotz hoher Abwanderungsraten und vorgenommener Kapitalsubstitutionen den Zielvorstellungen nicht entspricht.

In einem dynamischen System ist fortwährend zu prüfen, ob, und inwieweit mit der durchgeführten - und mit der geplanten - Politik die Ziele erreicht werden bzw. ob der Mitteleinsatz und die Mittelverteilung den sich ändernden Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen angepaßt werden müssen. Eine derartige, entsprechend den sich wandelnden Rahmenbedingungen zu wiederholende Prüfung wird zwingend, wenn man berücksichtigt, daß

1. die agrarpolitischen Ziele für unterschiedliche Wirtschaftssubjekte und Wirtschaftsregionen definiert werden und
2. der Einsatz agrarpolitischer Instrumente durch verschiedene administrative Ebenen gesteuert bzw. beeinflußt wird.

Agrarpolitische Ziele sind für den Einzelbetrieb, für Regionen (Länder), für die Bundesrepublik Deutschland und für die Europäischen Gemeinschaften durch die Entscheidungsträger gesetzt worden. Dies hat zu einer mehrschichtigen und mehrdimensionalen Zielstruktur geführt, so daß zu fragen ist, ob die Ziele miteinander vereinbar sind.

Agrarpolitische Instrumente werden gleichfalls von unterschiedlichen administrativen Ebenen eingesetzt:

- a) Preispolitik wird in nationaler Verantwortung auf EG-Ebene betrieben. Die Vereinigung unterschiedlicher nationaler Ziele und die Ausgestaltung der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik bedingen, daß die Preispolitik gegenwärtig zu Konflikten zwischen agrarpolitischen und allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen führt (KOESTER, 10).
- b) Sozialpolitik wird von der Bundesregierung durchgeführt.
- c) Strukturpolitik ist weitgehend als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gemeinsam zu verantworten und zu finanzieren. Wenn EG-Richtlinien (MÜLLER, 13) erfüllt sind, gewährt die EG Zuschüsse.

Schwierigkeiten für einen zielorientierten Instrumenteneinsatz in der Strukturpolitik sind unter solchen Bedingungen als systemimmanent zu bezeichnen. Sie werden unvertretbar groß, wenn die verschiedenen administrativen Ebenen - wie derzeit - offensichtlich auch noch divergierende Ziele anstreben. Welche Konsequenzen dies für die Konzeption der Agrarstrukturpolitik hat, soll stichwortartig in diesem Korreferat erörtert werden.

## 1.2 Zielsetzung der GA "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Gegenwärtig wird allgemein akzeptiert, daß es das Ziel strukturpolitischer Eingriffe sein sollte, "durch eine Verbesserung der inter- und intrasektoralen Faktorallokation die Produktivität innerhalb des Agrarsektors (zu verbessern) und dadurch . . . zu einer Erhöhung der Faktorentlohnung (beizutragen)" (5, S. 3). Eingriffe in die Produkt- und Faktormärkte dienen derzeit vornehmlich dazu, die Faktorentlohnung in abgegrenzten Betriebsgruppen langfristigen Wachstumserfordernissen anzupassen.

Die Strukturpolitik steht demnach - unter den Nebenbedingungen der sektoralen Verteilungspolitik - vorrangig im Dienst der sektoralen Anpassung zur Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Das bedeutet im einzelnen

- eine Anpassung und Integration des Agrarsektors an Wettbewerbsformen zwischen Sektoren und Regionen,
- eine Stärkung der Wettbewerbsstellung innerhalb der EG und
- einen Ausgleich unterschiedlicher räumlicher Entwicklungsniveaus.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben können preis-, sozial- und strukturpolitische Maßnahmen beisteuern, die

- die Zahl der im Agrarsektor beschäftigten Personen verringern,
- die Entwicklung von landwirtschaftlichen Betriebseinheiten fördern, die in ihrer Faktorausstattung und Produktionsintensität den zielorientierten Produkt- und Faktorpreisen entsprechen und dadurch Einkommen ermöglichen, die zu einem Abbau sektoraler Einkommensdifferenzen führen.

Welchen Beitrag einzelne Instrumente der Strukturpolitik dazu leisten, wird von den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mitbestimmt. Daneben kann eine zu starke bzw. einseitige Berücksichtigung der unterschiedlichen Ansprüche der einzelnen Ebenen an die Agrarstrukturpolitik zu einer suboptimalen Förderungsstrategie führen.

- a) Die in der Produktion bleibenden Einzelbetriebe erwarten von der GAK eine Vergrößerung ihres Wachstumspotentials
  - über einen Ausbau der Veredlungskapazität und/oder
  - über eine Ausdehnung der Flächenkapazität
 mit der Konsequenz, daß das verfügbare Einkommen steigt.
- b) Die Länder als Träger von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit beanspruchen Mittel, um die regionale Wirtschaftskraft zu stärken. Je nachdem, ob sie in der Lage sind, die verfügbaren Mittel
  - sektorintern bzw.
  - sektorübergreifend einzusetzen,
 ergibt sich, wie zu zeigen sein wird, ein unterschiedlicher Effekt auf die Zielverwirklichung.
- c) Der Bund als Träger von Gesetzgebungs- und Finanzierungszuständigkeit sollte diejenigen Förderungsstrategien anwenden, die zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten die Nebenbedingungen erfüllen. Er allein ist in der Lage, die Strukturpolitik in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Situation mit den Instrumenten der Preis- und Sozialpolitik abzustimmen.

Deswegen sind die Maßnahmen unter Beachtung der Rahmenbedingungen anhand eines Referenzsystems zu bewerten und diejenigen auszuwählen, die das Wachstumsziel und verteilungspolitisch motivierte Nebenbedingungen zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erfüllen (KOESTER und TANGERMANN, 11, S. 63 ff).

## 2. GAK im Spannungsfeld von Wachstums- und Verteilungspolitik

Die Anerkennung der Priorität des Wachstumsziels für die Maßnahmen der Strukturpolitik zwingt die Träger der GAK keineswegs, von vornherein verteilungspolitische Interessen zurückzustellen. Während der Bund bevorzugt wachstumspolitische Aspekte verfolgen möchte, betrachten die meisten Länder die GAK aus verteilungspolitischer Sicht. Bund und Länder sollen sie gemeinsam konzipieren und finanzieren (3). Dem Bund obliegt dabei die Aufgabe, auf übergeordnete gesamtwirtschaftliche und sektorale Ziele zu achten. Insbesondere wird er dabei zu berücksichtigen haben, daß die agrarstrukturellen Entwicklungen in den Ländern sich einander annähern und nicht weiter auseinanderstreben und dementsprechend versuchen, den Mitteleinsatz für die Instrumente zu lenken. Dem steht entgegen, daß diese Aufgabe vom Bund bisher nicht wahrgenommen wurde, denn die Aufwendungen zugunsten einzelner agrarstruktureller Maßnahmen sind historisch gewachsen. Auch die Fortschreibung des Rahmenplanes hat bisher nicht das Förderungsvolumen den regionalen Erfordernissen angepaßt. Dieser Forderung des Gesetzgebers, die Mittel nach räumlichen und sachlichen Schwerpunkten zu verteilen bzw. eine Begründung für die gegenwärtige Verteilung der Mittel zu geben, ist die Exekutive bisher nicht nachgekommen (MÜLLER, 13, dieser Band S. 313).

An der Finanzierung der Maßnahmen der GAK sind die Länder mit 40 v.H. der Mittel (beim Küstenschutz nur 30 v.H.) beteiligt. Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" finanziert der Bund "nur" 50 v.H. des Förderungsvolumens (18). Nach den Ausführungen von Herrn MÜLLER ist der Bund unzureichend an der Planung und Durchführung der regionalen Agrarstrukturpolitik beteiligt. Die Länder verfügen demzufolge im Rahmen der Finanzübertragungen über einen eigenen Etat für ihre Förderungspolitik. Unterschiedliche Förderungskonditionen und Förderungsschwerpunkte in den Ländern belegen, daß landespolitische Ziele und nicht der Ausgleich unterschiedlicher regionaler Entwicklungsniveaus zwischen den Ländern im Vordergrund stehen. Je nachdem, ob in den Ländern mit den Instrumenten der GAK eine isolierte sektorspezifische oder eine integrierte

sektorübergreifende Förderungsstrategie durchgeführt wird, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf das Wachstum und die verteilungspolitischen Ziele.

Die Beurteilung der Konsistenz der Maßnahmen der GAK wird erleichtert, wenn man den sektorinternen produktivitätssteigernden die sektorübergreifenden mobilitätsfördernden Instrumente gegenüberstellt und miteinander vergleicht. Letztere induzieren im allgemeinen ebenfalls Produktivitätssteigerungen. Dabei gehen wir von folgenden Hypothesen aus:

- a) Produktivitätssteigerung und Mobilitätsförderung tragen zur besseren Faktorallokation bei und sind daher mit dem Wachstumsziel vereinbar.
- b) Produktivitätssteigerung und Mobilitätsförderung tragen dazu bei, daß administrativ festgesetzte Agrarpreise nicht in dem Umfang angehoben werden müssen, wie es ohne die Instrumente der GAK unter Berücksichtigung sektoraler Einkommensziele erforderlich wäre. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarproduktion können sinken, was zu einer Stimulierung des Wachstums führen kann.

## 2.1 Der Beitrag sektorinterner Förderungsstrategien zum Wachstumsziel

Da gröbere Tests für die aus der Produktionstheorie ableitbare Hypothese sprechen, "daß die Grenzproduktivität (der Wachstumsbeitrag) des Kapitals in einem Sektor in Gebieten mit einer geringen Kapitalintensität - "bei vergleichbarer Produktionsstruktur" - am höchsten ist, und daß diese Regionen zugleich diejenigen sind, in denen auch das Einkommensniveau niedrig ist, erscheint ein relativ niedriges Einkommensniveau ein Indiz dafür zu sein, daß in einer Region der Wachstumsbeitrag des Kapitals in dem jeweils betrachteten Sektor relativ groß ist" (THOSS u.a., 17, S. 2). Aufgrund dieser produktionstheoretischen Hypothese wurden in bezug auf die GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Fördergebiete abgegrenzt mit der Zielsetzung, "die privaten Investitionen durch die Gewährung von Beihilfen und den Ausbau der Infrastruktur in jenen Gebieten zu fördern, in denen

- a) das Einkommensniveau unter einem als tolerierbar betrachteten Schwellenwert liegt,
- b) die Grenzproduktivität einer zusätzlichen privaten Investition über einem vereinbarten Mindestwert liegt und/oder
- c) die Branchenstruktur eine Unstabilität der Arbeitsplätze befürchten läßt, die das zumutbare Ausmaß überschreitet" (THOSS u.a., 17, S. 3).

Wenn man wie bei der Festlegung der Fördergebiete die Berechtigten in bezug auf die GA "Verbesserung der Agrarstruktur" anhand produktionstheoretischer Überlegungen ermittelt hätte, könnte man diejenigen Betriebe in einzelnen Regionen verstärkt fördern, die z. Zt. mit einer vergleichsweise geringen Kapitalintensität produzieren. Wie man anhand der Agrarberichtsdaten zeigen kann, produzieren kleinere Betriebe und Futter- und Gemischtbetriebe tendenziell mit geringerer Kapitalintensität als größere Betriebe und Marktfrucht- und Veredlungsbetriebe (BECKER u.a., 1). Unter der Annahme, daß die Betriebe identische Produktionsfunktionen realisieren können, wäre eine Förderung kleinerer Betriebseinheiten mit einer größeren Grenzproduktivität des Kapitaleinsatzes verbunden, als wenn Betriebe gefördert werden, die bereits eine relativ hohe Kapitalintensität verwirklicht haben, es sei denn, es bestünde zwischen Kapitalerhöhung und dem Produktionsfaktor Boden komplementäre Beziehungen (wie z. B. in Ackerbaubetrieben). Aus der Sicht der meisten Länder scheint aufgrund dieser Überlegungen eine Förderschwelle nicht erforderlich zu sein, denn marginale Kapitalsubventionen in kleineren Betrieben versprechen größere aggregierte Kapazitätseffekte als vergleichbare Kapitalsubventionen in größeren Betrieben. Demzufolge könnte eine "Förderung" für kleinere Betriebe aus Ländersicht als eine "sinnvolle" wirtschaftspolitische Maßnahme betrachtet werden, bei der das begrenzte sektorinterne Agrarbudget auf kleinere Betriebseinheiten bzw. Grünlandbetriebe verteilt wird. Der aggregierte sektorale Produktionseffekt kann größer sein als derjenige, der sich ergeben würde, wenn

das begrenzte Budget auf größere Betriebseinheiten verteilt würde, die bereits eine höhere Kapitalintensität haben. Dieser Sachverhalt ist aber, wie später noch gezeigt wird, vor allem als Konsequenz einer mit der regionalen Wirtschaftspolitik nicht koordinierten Agrarstrukturpolitik zu betrachten, bei der die intersektoralen Faktorwanderungen nur bedingt gefördert werden.

Den Beitrag, den sektorinterne Maßnahmen für die Erreichung der Ziele leisten können, hängt also u.a. davon ab,

- mit welcher Intensität produziert werden kann und
- ob die zusätzlich geschaffenen Produktionseinheiten zu einer Ausdehnung der Produktion mit und ohne Interventionsmöglichkeiten führen.

Dementsprechend ist der Zielbeitrag der sektorinternen investiven Förderung um so nachhaltiger (HESSE und LINDE, 8, S. 178),

- je kleiner der Homogenitätsgrad der Produktionsfunktion,
- je kleiner die Kapitalintensität in der Ausgangssituation,
- je größer die Grenzrate der Substitution zwischen Arbeit und Kapital in den geförderten Betrieben,
- je größer das Potential an ertragssteigernden und faktorsparenden technischen Fortschritten und
- je größer das Volumen komplementärer Investition ist.

## 2.2 Der Beitrag sektorübergreifender Förderungsstrategien zum Wachstumsziel

Die gegenwärtig praktizierte und im Ausbau befindliche sektorinterne Förderungsstrategie der Länder, die intersektorale Faktorwanderungen kaum begünstigt und ungeachtet der Entwicklung auf den Produktmärkten durchgeführt wird, mag aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten gerechtfertigt sein, zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum trägt eine derartige Strategie unseres Erachtens kaum etwas bei.

Demgegenüber führen sektorübergreifende Förderungsstrategien dazu, daß die volkswirtschaftliche Unterbeschäftigung im Agrarsektor und die regionale Arbeitslosigkeit abgebaut werden können (HARRIS and TODARO, 7, S. 137 f). Da jedoch gegenwärtig Agrarstrukturpolitik und regionale Wirtschaftsförderung weitgehend getrennt voneinander durch unterschiedliche regionale Planungsbehörden konzipiert werden und Länder nicht an den sektoralen Kosten der Unterbeschäftigung und regionalen Arbeitslosigkeit beteiligt sind, gibt es keine gemeinsamen Effizienzüberlegungen zur Gestaltung ländlicher Räume. Es existieren für das Budget der regionalen Wirtschaftsförderung und der Agrarstrukturpolitik in der Regel unterschiedliche regionale Schattenpreise (MARGLIN, 12, S. 79 ff). Ob der Schattenpreis des Budgets der regionalen Wirtschaftsförderung oder der regionalen Agrarstrukturpolitik für die Länder größer ist, hängt von der Art der jeweiligen Objekte in Verbindung mit den jeweiligen Produktionsstrukturen und den Finanzierungsmechanismen ab. Die Differenz der Schattenpreise drückt dabei aus, ob Wohlfahrtsverluste in einer Region durch isolierte Politik eintreten, die unter anderem durch die Finanzierungsmechanismen der Agrarstrukturpolitik und der regionalen Wirtschaftsförderung verstärkt werden können. Die durch isolierte Förderungsstrategien ausgelösten Wohlfahrtseinbußen können abgebaut werden, wenn für beide Maßnahmengruppen ein gemeinsames regionales Budget zur Verfügung stünde.

Um zu analysieren, welchen Zielbeitrag sektorübergreifende Maßnahmen haben, sind die jeweiligen sektoralen Produktionsmöglichkeiten anhand der regionalen Produktionsstrukturen zu beurteilen (vgl. BECKER und KOESTER, 2, S. 584 ff; THOSS, 16, S. 496 ff, und THOSS u.a., 17). Der Beitrag sektorübergreifender Instrumente zum Wachstumsziel dürfte um so größer sein, je größer die sektoralen Unterschiede im Niveau der sektoralen Wertgrenzproduktivitäten sind, wobei diese nicht anhand der gegenwärtigen, sondern anhand



der zielorientierten Agrarpreise abzuleiten sind. Der Effekt einer sektorübergreifenden Maßnahme in bezug auf das Wachstumsziel kann demzufolge nur dann quantifiziert werden, wenn einerseits zielorientierte Agrarpreise und andererseits Veränderungen der Faktorproduktivitäten ermittelt werden, die sich durch die Arbeitskräftemobilität und die Aufstockung des Kapitalstockes in verbleibenden landwirtschaftlichen Betrieben und in übrigen Wirtschaftsbe-  
reichen ergeben. Dazu ist es notwendig, die Wertgrenzprodukte der Faktoren auf regionaler Ebene mit Hilfe von Produktionsfunktionen abzuleiten. Sind sie bekannt und werden sie fortgeschrieben, dann können sektorübergreifende Förderungsstrategien unter Berücksichtigung des Finanzierungsvolumens entwickelt sowie Schwerpunkte der Förderung abgeleitet werden (THOSS u.a., 17).

### 3 Überlegungen zur relativen Vorzüglichkeit sektorspezifischer Förderungsstrategien

In den vorausgegangenen Ausführungen wurde gezeigt, daß bei bevorzugter Verfolgung verteilungspolitischer Ziele – wie es vor allem durch die Länder praktiziert wird – andere Förderungsstrategien in den Vordergrund treten, als im Falle einer bevorzugten Verfolgung des Wachstumszieles.

Abschließend ist noch kurz zu diskutieren, ob aus einzelbetrieblicher, regionaler und gesamtwirtschaftlicher Sicht eine mehr sektorinterne oder eine verstärkt sektorübergreifende Förderungsstrategie vorzunehmen ist (BECKER u.a., 1).

#### 3.1 Förderungsstrategien aus der Sicht wachstumsorientierter Betriebe

Die zur Entwicklung von Einzelbetrieben konzipierten Förderungsmaßnahmen können sowohl sektorintern an den sich entwickelnden als auch sektorübergreifend an den abstockenden Betrieben ansetzen. Dabei sind investive und flächenmobilisierende Maßnahmen zu unterscheiden.

Die an dem Einkommensbeitrag je 1 000 DM Kapital gemessene relative Vorzüglichkeit der einzelnen Maßnahmen führt zu dem Ergebnis, daß diejenigen Förderungsmaßnahmen die größte Bedeutung bekommen, die die Flächenaufstockung der wachstumswilligen Betriebe begünstigen. Die über Flächenzupacht ablaufenden Betriebsaufstockungen können in der Regel ohne größeren Kapitalaufwand realisiert werden und führen darüber hinaus zu einer vergleichsweise geringeren Einschränkung der betrieblichen Anpassungsfähigkeit. Auch dem Staat entstehen bei dieser Art der Förderung die geringsten Kosten.

Die investiven Maßnahmen gewinnen aufgrund der verteilungspolitischen Nebenbedingung erst dann an Bedeutung, wenn die natürlichen Ertragsverhältnisse ungünstig sind, die betriebliche Aufstockung aufgrund mangelnder Produktionsalternativen an eine flächenabhängige Veredlung gebunden ist und/oder das regionale Flächenangebot unzureichend ist. Unter diesen Umständen erhält die Althofsanierung eine hohe Priorität. Sie ist geeignet, nicht nur den betrieblichen Gewinn spürbar zu erhöhen, sondern ermöglicht durch das vergleichsweise hohe förderungsfähige Investitionsvolumen darüber hinaus eine

- Anpassung an eine angemessene Produktionskapazität und -technik,
- eine durchgreifende Verbesserung der Liquidität und damit eine
- Senkung des mit größeren Entwicklungssprüngen verbundenen Unternehmerrisikos.

Aus der Sicht der Einzelbetriebe bleibt eine mit kleinen Förderungsbeträgen breitgestreute Förderungsstrategie wirkungslos.

### 3.2 Förderungsstrategien aus der Sicht der Länder

Das Streben der Länder mit Hilfe der Maßnahmen der GAK, den verteilungspolitischen Aspekten Vorrang vor dem Wachstumsziel der Strukturpolitik einzuräumen, wird derzeit erleichtert bzw. gestützt, weil

1. die Maßnahmen der GAK von den Instrumenten der allgemeinen regionalen Wirtschaftsförderung isoliert sind und sektorintern eingesetzt werden und
2. die im Rahmen der GAK möglichen sektorinternen Maßnahmen nicht
  - wie notwendig - als mittel- und langfristig orientierte Instrumente zum Einsatz gelangen, sondern bevorzugt unter kurzfristigen verteilungspolitischen Aspekten angewendet werden.

Diese Sachverhalte ermöglichen es den Ländern, die keine Verantwortung für die Folgen dieser Politik übernehmen, die sektorinterne Förderung möglichst "breit zu streuen" und dabei auch Betriebe einzubeziehen, die langfristig eine Dauersubventionierung benötigen, da das Einkommenspotential dieser Betriebe aufgrund zu kleiner Kapazitäten sich nur unzureichend der volkswirtschaftlichen Entwicklung anpassen kann. Insgesamt gesehen führt daher die kurzfristige Orientierung der Länderpolitik bei der Anwendung der sektorinternen Maßnahmen zu langfristigen Konflikten mit den übergeordneten Zielen.

Es ist daher unerlässlich, die oben unter 1. und 2. genannten Schwächen der GAK zu beseitigen, damit sichergestellt wird, daß die Maßnahmen der Agrarstruktur- und der regionalen Wirtschaftspolitik in Abhängigkeit von der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung aufeinander abgestimmt und damit die größtmögliche Steigerung des regionalen Bruttoinlandsproduktes erreicht werden kann.

Ob, und wenn ja, in welchem Maße dann eine investive Förderung des Agrarsektors bzw. der übrigen Wirtschaftsbereiche anzustreben ist, hängt von folgenden regionalen Kriterien ab:

1. dem Mobilitätsverhalten
2. den Faktorproduktivitäten in den Sektoren
3. der Erweiterung der Kapitalstöcke.

Würde die Verteilung sektorspezifischer Förderungsmaßnahmen in Regionen anhand der jeweiligen sektoralen Produktionsmöglichkeiten vorgenommen, so wäre folgendermaßen zu verfahren:

- Eine Förderung des Agrarsektors durch investive Maßnahme ist dann sinnvoll, wenn sich das Bruttoinlandsprodukt in der Region dadurch stärker erhöhen würde als dies der Fall wäre, wenn der industrielle Sektor seine Kapazitäten erhöht. Bei ausschließlicher Länderbetrachtung sind Produktionsalternativen anhand der gegenwärtigen Produktpreise und deren Veränderungen zu bewerten und nicht anhand der zielorientierten Preisrelationen und deren Entwicklung.
- Da die Produktionselastizitäten der Arbeit und des Kapitals vornehmlich in Futterbaubetrieben groß sind und diese sich größtenteils in schwach entwickelten Wirtschaftsregionen konzentrieren, die aufgrund fehlender Agglomerationseffekte (im interregionalen Vergleich) niedrige Produktionselastizitäten im industriellen Bereich haben, scheint nur eine investive einzelbetriebliche Förderung eben dieser Betriebe aus der Sicht der Länder eine angemessene wirtschaftspolitische Maßnahme zu sein.
- Die investive Förderung der Ackerbauregionen sollte zugunsten einer Förderung übriger Wirtschaftsbereiche eingestellt werden. Die dadurch ermöglichten Abwanderungseffekte aus dem Agrarsektor lassen ein bedeutend stärkeres regionales Wachstum erwarten als eine Förderung innerhalb des Agrarsektors. Es ist sogar davon auszugehen, daß aufgrund der verfügbaren arbeitssparenden technischen Fortschritte eine Abwanderung von Arbeitskräften

ten aus dem Agrarsektor auch dann nicht zu einer Minderung des regionalen BIP zu führen braucht, wenn die Wertschöpfung der Abwandernden in übrigen Wirtschaftsbereichen kleiner als im Agrarsektor ist.

### 3.3 Förderungsstrategien aus der Sicht des Bundes

Aus der Sicht des Bundes ist die Förderung der Abwanderung in denjenigen Regionen eine optimale Politik, in denen zusätzliche Arbeitsplätze aufgrund von Agglomerationsvorteilen (GIERSCH, 4, S. 283 ff, und OECD, 14, S. 204 ff) zu niedrigen Investitionskosten geschaffen werden können und eine Umschulung der Betriebsleiter aufgrund der Altersstruktur erfolgversprechend ist. Derartige Regionen sollten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht von einer investiven Förderung landwirtschaftlicher Betriebe generell ausgeschlossen werden. Investive Förderungsmaßnahmen sollten auf die Regionen und Produktionsbereiche beschränkt werden, in denen

1. die Schaffung industrieller Arbeitsplätze und interregionale Faktorwanderungen unvertretbar hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen, und wo erwartet werden kann, daß industrielle Wirtschaftsbereiche langfristig Wettbewerbsnachteile haben und
2. die gegenwärtige Agrarstruktur durch vergleichsweise hohe Arbeitsintensitäten und niedrige Kapitalkoeffizienten gekennzeichnet ist,
3. durch die Förderung die Angebots- und Nachfrageverhältnisse auf den Produkt- und Faktormärkten nicht ins Ungleichgewicht gebracht werden.

Darüber hinaus obliegt dem Bund die Aufgabe, die Maßnahmen der Preis-, Sozial- und Strukturpolitik zu synchronisieren mit dem Ziel, eine harmonische Entwicklung des Faktoreinsatzes sicherzustellen. Eine Notwendigkeit der wachstumsorientierten Agrarpolitik ist es, den Arbeitseinsatz in den Agrarregionen zu verringern. Wenn dieser um einen Exponentialpfad aufgrund konjunktureller Einflüsse schwankt (v. WEIZSÄCKER, 19, S. 719),

$$(1) \quad L_{(t)} = \left[ 1 + m_{(t)} \sin nt \right] e^{gt}$$

mit L = Arbeitseinsatz

g = effektive langfristige Verminderungsrate des Arbeitseinsatzes

n = Zykluslänge (Konjunkturzyklus)

m = Amplitude

und diese Schwankungen verhindert werden sollen, so sind die agrarpolitischen Instrumente in ihrer zeitlichen Intensität aufeinander abzustimmen, wobei

$$(2) \quad m_t = f(K_{(t)}, I_{(t)}, P_{(t)}) = 0$$

die Schwingungsintensität, die eine Funktion der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (K), der Förderung durch die GAK (I) und der Preispolitik (P) ist, den Wert Null annehmen sollte. Da, wie zu Beginn unseres Korreferates ausgesprochen, die Preispolitik und die konjunkturellen Einflüsse "sektorexogen" sind, sind die Maßnahmen der GAK derart einzusetzen, daß sie den Einflüssen sektorexogener Faktoren entgegenwirken. Gegenwärtig hemmen Preispolitik und konjunkturelle Einflüsse die regionale Abwanderung. Um trotzdem das Wachstumsziel anzustreben, sind die Maßnahmen der GAK derart umzufunktionieren, daß sie verstärkt sektorübergreifend wirken können und nicht wie in der Vergangenheit sektorintern zur Erhöhung des Kapitalstocks eingesetzt werden und die Ab-

wanderung einschränken. Ein nach sachlichen und räumlichen Gesichtspunkten zu steuernder Mitteleinsatz wird aufgrund der Konstruktion der GAK nur zu erreichen sein, wenn zwischen Bund und Ländern ein Kompromiß gefunden werden könnte. (HAMADA, 6, und OLSON and ZECKHAUSER, 15). Um einen solchen zu erreichen, ist es notwendig, daß der Bund die ihm zukommende gestaltende Funktion in der Agrarstrukturpolitik endlich übernimmt und den Ländern gleichzeitig im Sinne einer sektorübergreifenden Förderungsstrategie einen größeren Handlungsspielraum gewährt. Eine derartig konzipierte Strukturpolitik würde die Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Produktionsfaktoren fördern. Wenn dagegen – wie gegenwärtig – die öffentlichen Mittel der Agrarstrukturpolitik vorwiegend die Kapitalintensität bei unveränderter Betriebsgrößenstruktur erhöhen, trägt die Strukturpolitik überwiegend "dirigistische und konservierende Züge. ... Die Mehrheit (der Maßnahmen) verfolgt das Ziel, die Einkommensniveaus und die Beschäftigung in Bereichen zu verteidigen, die durch die Marktkräfte gefährdet sind". (Vgl. 9, S. 133). Dies scheint leider uneingeschränkt für die im Ausbau begriffene landwirtschaftliche Strukturpolitik zuzutreffen.

## Literatur

- 1 BECKER, H., LAMPE, A. und MEINHOLD, K.: Sachliche und räumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Manuskript. Braunschweig 1977.
- 2 BECKER, H. und KOESTER, U.: Besonderheiten im Produktionsbereich des Agrarsektors als Problem der Agrarpolitik. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 53 (1975/76) H. 4, S. 583 - 609.
- 3 Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreform). Bundesgesetzblatt, Jg. 1969, Teil I.
- 4 GIERSCH, H.: Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft. Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band. Wiesbaden 1977.
- 5 Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 183, Dezember 1975.
- 6 HAMADA, K.: A Strategic Analysis of Monetary Interdependence. "Journal of Political Economy", Vol. 84 (1976), No. 4, Teil 1, S. 677 - 700.
- 7 HARRIS, J.R. und TODARO, M.P.: Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. "The American Economic Review", Vol. 60, No. 1, 1970.
- 8 HESSE, H. und LINDE, R.: Gesamtwirtschaftliche Produktionstheorie. Teil I. Würzburg-Wien 1976.
- 9 Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- 10 KOESTER, U.: Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Funktionsweise und Wirkungen. Referat auf der Achtzehnten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Freising-Weihenstephan 1977, dieser Band S. 163.
- 11 KOESTER, U. und TANGERMANN, S.: Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 182. Münster-Hiltrup 1976.
- 12 MARGLIN, S.A.: Approach to Dynamic Investment Planning. Contributions to Economic Analysis XXIX. Amsterdam 1963.
- 13 MÜLLER, H.J.: Institutionalisierte Agrarpolitik und staatliche Planung agrarpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". 18. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Freising-Weihenstephan 1977, dieser Band S. 313.
- 14 OECD: Towards Full Employment and Price Stability. Beiträge einer Gruppe von unabhängigen Experten. Paris 1977.
- 15 OLSON, M. and ZECKHAUSER, R.: An Economic Theory of Alliances. "The Review of Economics and Statistics", Vol. 43 (1966), S. 266 - 279.
- 16 THOSS, R.: Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in einer wachsenden Wirtschaft. "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Bd. 182, 1968/69.
- 17 THOSS, R., STRUMANN, M., BOLTNIG, H.M. und SCHALK, H.J.: Möglichkeiten der Beeinflussung des regionalen Einkommensniveaus durch regionalpolitische Instrumente (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 27) Münster 1975.
- 18 Vierter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1975 bis 1978. Deutscher Bundestag Drucksache 7/3601.
- 19 v. WEIZSÄCKER, C.C.: Die optimale Substitutionselastizität. Aus "Quantitative Wirtschaftsforschung". Wilhelm Krelle zum 60. Geburtstag. Hrsg. v. H. Albach, E. Helmstädter, R. Henn. Tübingen 1977.