AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

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

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Hagedorn, K., Von Witzke, H.: Kosten und Nutzen agrarsozialpolitischer 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. 393-408.

KOSTEN UND NUTZEN AGRARSOZIALPOLITISCHER MASSNAHMEN

von

Konrad Hagedorn und Harald v. Witzke, Göttingen

1	Einführung	393
2	Die Berücksichtigung mehrerer Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen	394
3	Die Ziele der Agrarsozialpolitik	396
3.1	Das agrarsoziale Alterssicherungsziel als agrarpolitisches Ziel sozialer Sicherung	396
3.2	Einkommenspolitische Ziele der Agrarsozialpolitik	397
3.3	Strukturpolitische Ziele der Agrarsozialpolitik	400
4	Die Verteilungs- und Allokationswirkungen agrarsozialpolitischer Instrumente im Lichte sozial-, einkommens- und strukturpolitischer Ziele der Agrarsozialpolitik	401
4.1	Effekte im Hinblick auf das agrarsoziale Alterssicherungsziel	401
4.2	Einkommenspolitische Effekte der Agrarsozialpolitik	403
4.3	Strukturpolitische Effekte der Agrarsozialpolitik	403
5	Schlußfolgerungen	404

1 Einführung

Die Kosten-Nutzen-Analyse wurde entwickelt, um den Nutzen staatlicher Maßnahmen für eine Volkswirtschaft quantitativ zu ermitteln (vgl. DUPUIT, 7; RECKTENWALD, 43), i.e. um beurteilen zu können, ob es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, eine Maßnahme anzuwenden oder nicht, um aus einem Bündel alternativer Instrumente dasjenige auszuwählen, das im Licht gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise den höchsten Nutzenzuwachs verspricht und/oder um laufende bzw. ausgelaufene staatliche Maßnahmen einer Kontrolle zu unterziehen. Dieser von DUPUIT (7) bereits vor mehr als 130 Jahren vorgeschlagene und zwischenzeitlich wieder in Vergessenheit geratene Ansatz fand seine ersten und wohl auch erfolgreichsten Anwendungen bei der Beurteilung und Auswahl staatlicher Investitionsobjekte, wie z.B. wasserwirtschaftliche Maßnahmen (ECKSTEIN, 8), oder der Bau von U-Bahnen (HESSE und ARNOLD, 31).

Obwohl die Zielfunktion staatlicher Entscheidungsträger in aller Regel mehr als eine Dimension aufweist, beschränken sich die meisten Kosten-Nutzen-Analysen auf die Analyse der Auswirkungen staatlicher Maßnahmen auf die Wertschöpfung einer Volkswirtschaft (MAASS, 35). Auswirkungen auf andere Ziele werden - wenn überhaupt - dem Bereich der intangiblen Werte 1) zugewiesen.

Bei Instrumenten, die im wesentlichen auf die gesamtwirtschaftliche Erhöhung der Effizienz des Faktoreinsatzes abzielen, wie dies bei Investitionsvorhaben der oben genannten Art der Fall ist, erscheint eine Beschränkung auf das Ziel der Erhöhung der Allokationseffizienz durchaus vertretbar und auch sinnvoll, wenn wesentliche (unerwünschte) Wirkungen auf andere Ziele nicht zu erwarten sind. Problematischer wird dies schon, wenn Maßnahmen strukturpolitischer Art, die ja auch auf die Verbesserung der Faktorallokation abzielen, einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, weil diese meist auch erhebliche (unter Umständen auch seitens des Staates gewollte) Verteilungswirkungen aufweisen (vgl. hierzu auch HEDTKE, 29). Aber staatliche Aktivitäten zielen bekanntlich nicht nur auf die Verbesserung der Faktorallokation ab. Häufig und gerade auch im Bereich der Agrarpolitik stehen sozial- oder verteilungspolitische Ziele im Vordergrund. - Seitens des Staates ist in der Bundeshaushaltsordnung denn auch deutlich das Bedürfnis formuliert worden, über alle Maßnahmen von größerer finanzieller Bedeutung, also auch solchen, die in erster Linie auf andere Ziele als das der Verbesserung der Faktorallokation abzielen, Informationen über deren Wirkung zu erlangen (Bundeshaushaltsordnung, 5). Eine Beschränkung der Analyse auf die Allokationseffizienz scheint daher bei den Maßnahmen der letztgenannten Art ganz und gar nicht ausreichend zu sein.

Ziel dieser Arbeit ist es daher zu untersuchen, ob und - wenn ja - wie Maßnahmen mit auch sozial- bzw. verteilungspolitischer Zielsetzung in Kosten-Nutzen-Analysen behandelt werden können und welche Zielbeiträge die wichtigsten sozial- oder verteilungspolitisch motivierten Maßnahmen der Agrarpolitik zu leisten vermögen. Der Schwerpunkt der Überlegungen liegt dabei nicht in einer auf die Detaillierung der Maßnahmeneffekte ausgerichteten Wirkungsanalyse, sondern in der Zielanalyse als unverzichtbare Voraussetzung für eine zielorientierte Bewertung der betrachteten Politikwirkungen. Hierzu wird zunächst zu diskutieren sein, auf welche Weise sozial- und verteilungspolitische Zielbeiträge in geeigneter Weise in Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt werden können und wie die relative Vorzüglichkeit der Verfahren bestimmt werden kann.

2 Die Berücksichtigung mehrerer Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen

Wir wollen uns nun der Frage zuwenden, auf welche Weise mehrere Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt werden können. Für eine sachgerechte Analyse der Nutzen und Kosten einer staatlichen Maßnahme wäre es am einfachsten, wenn die staatlichen Entscheidungsträger dem Analytiker eine Zielfunktion vorlegen könnten, deren Ziele quantifizierbar sind, in derselben Einheit (z.B. Geldeinheiten) gemessen werden können und deren Zielgewichtung gegeben ist. Die Arbeit des Analytikers könnte sich dann, wie in der klassischen Kosten-Nutzen-Analyse, auf die Ermittlung der jeweiligen Nutzen-Kosten-Elemente, deren Quantifizierung, der Festlegung des (der) Betrachtungszeitraums(räume) und des (der) Diskontierungsfaktors(en) beschränken und würde den politischen Entscheidungsträgern eine eindeutige und damit im politischen Raum leicht handhabbare Aussage über den Nettonutzen einzelner Maßnahmen(bündel) bzw. über die relative Vorzüglichkeit alternativer Instrumente liefern können. (Zu Versuchen, neben dem Effizienzziel auch Verteilungsziele in Kosten-Nutzen-Analysen zu berücksichtigen, in denen explizit eine Zielfunktion verwendet wird, vgl. z.B. MC.GUIRE und GARN, 37).

---

1) Unter "intangible Werte" werden im allgemeinen all diejenigen Nutzen- und Kostenelemente subsumiert, die nicht monetär bewertet werden können. (Vgl. z.B. PREST und TURVEY, 41).

Im allgemeinen werden die politischen Entscheidungsträger jedoch nicht willens und/oder in der Lage sein, dem Analytiker eine für die Analyse brauchbare Zielfunktion zu liefern, weil die Ziele der Politik nicht immer hinreichend operational sind, der offizielle Zielkatalog nicht immer vollständig ist und/oder über die Gewichtung der Ziele keine konkreten Vorstellungen bestehen, so daß der Verwendung explizit formulierter Zielfunktionen in Kosten-Nutzen-Analysen schon von daher Grenzen gesetzt sind. Die Verwendung nur eines Erfolgskriteriums - darauf läuft ja die Verwendung einer explizit formulierten Zielfunktion hinaus - läßt allerdings die Beiträge einer Maßnahme zu den verschiedenen Zielen nicht mehr erkennen. Dies wäre dann nicht sonderlich problematisch, wenn die zur Quantifizierung der verschiedenen Zielbeiträge einer staatlichen Maßnahme erforderlichen Informationen alle bekannt wären und wenn die Zielgewichtung intertemporal invariant wäre. Beides ist sicher nicht der Fall.

Zur Quantifizierung der Zielbeiträge einer Maßnahme sind in der Regel nicht alle notwendigen Informationen bekannt, so daß mit Annahmen über bestimmte ökonomische Sachverhalte oder Zusammenhänge gearbeitet werden muß. Nicht immer wird es dem Analytiker gelingen, Annahmen, die zur Quantifizierung einzelner Zielbeiträge notwendig sind, derart zu treffen, daß sie die Realität hinreichend genau widerspiegeln, oder die für die Fragestellung angebrachte Methode zu wählen. Die Verwendung nur eines aggregierten Erfolgskriteriums birgt die Gefahr in sich, daß der Blick der politischen Entscheidungsträger allzu sehr auf das Erfolgskriterium gelenkt wird und die Probleme der Quantifizierung der einzelnen Zielbeiträge übersehen werden. Darüber hinaus können sich Fehleinschätzungen durch den Tatbestand ergeben, daß das Gewicht, das die politischen Entscheidungsträger den einzelnen Zielen zumessen, sich im Zeitablauf verändert und Maßnahmen noch nach einer zum Zeitpunkt der Erstellung der Analyse gültigen Zielfunktion beurteilt werden.

Wegen der Schwierigkeiten bei der Aufstellung einer Zielfunktion und den Gefahren der Fehlinterpretation seitens der Politiker oder der Verwaltung dürfte die Verwendung explizit formulierter mehrdimensionaler Zielfunktionen für Kosten-Nutzen-Analysen im allgemeinen kein gangbarer Weg sein.

Eine andere Möglichkeit, mehrere Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen zu berücksichtigen, besteht darin, daß das Ziel der Maximierung der sozialen Wohlfahrt durch Nebenbedingungen eingeschränkt wird (MARGLIN, 36, S. 19 ff.). Auch hier wird nur ein Kriterium zur Beurteilung einer Maßnahme bzw. zur Beurteilung der relativen Vorzüglichkeit mehrerer alternativer Maßnahmen ausgewiesen, so daß die politischen Entscheidungsträger seitens des Analytikers eindeutige Handlungsvorschläge erhalten.

Die mit der Verwendung von explizit formulierten Zielfunktionen in Kosten-Nutzen-Analysen verbundenen Schwierigkeiten, wie insbesondere der Zielgewichtung und deren Veränderung im Zeitablauf, werden durch dieses Verfahren zwar nicht vermieden, aber doch abgeschwächt. Statt der Zielgewichtung muß jetzt eine Entscheidung über das Niveau der einzelnen Nebenbedingungen getroffen werden. Hiervon hängt entscheidend ab, welche Maßnahmen überhaupt in die Analyse einbezogen werden; eine auch nur sehr knappe Nichterfüllung einer Nebenbedingung kann eine Maßnahme dann aus der Analyse ausschließen, auch wenn alle anderen Nebenbedingungen erfüllt sind und ein hoher Wohlfahrtsgewinn damit zu erzielen wäre, so daß eine Parametrisierung der Nebenbedingungen in jedem Fall notwendig erscheint. Hierdurch kann allerdings auch wieder die Eindeutigkeit der Empfehlung des Analytikers eingeschränkt werden.

Die Maximierung des Wohlfahrtsgewinns unter Nebenbedingungen erscheint allerdings nur dann angebracht, wenn die politischen Maßnahmen in erster Linie auf dieses Ziel hin ausgerichtet sind. Bei Maßnahmen der Sozial- oder Verteilungspolitik erscheint eine solche Vorgehensweise nicht sachgerecht, da die Wirkung einer bzw. alternativer Maßnahmen nicht an

dem durch sie angestrebten Hauptziel gemessen werden würde. Der Erfolg von sozial- oder verteilungspolitischen Instrumenten sollte, wenn das Verfahren der Maximierung eines Ziels unter Nebenbedingungen angewendet wird, in der Tat an den konkreten Zielen der Sozial- oder Verteilungspolitik gemessen werden, wobei die anderen Ziele, wie insbesondere das Wohlfahrtsziel, als Nebenbedingungen zu berücksichtigen wären.

Eine dritte prinzipielle Möglichkeit der Berücksichtigung mehrerer Ziele in Kosten-Nutzen-Analysen besteht darin, die Auswirkungen einzelner Maßnahmen bzw. alternativer Instrumente getrennt nach den einzelnen Zielen vorzunehmen (vgl. z.B. BILLERBECK, 3, S. 32 ff.) und die Bewertung damit den politischen Entscheidungsträgern zu überlassen. Dies hat zwar den Nachteil, daß seitens des Analytikers keine eindeutigen Handlungsvorschläge mehr unterbreitet werden. Es ist jedoch bereits diskutiert worden, daß auch bei den beiden vorstehenden Verfahren zu einer sachgerechten Beurteilung einer Maßnahme bzw. der relativen Vorzüglichkeit alternativer Instrumente auch bei Verwendung nur eines (gegebenenfalls aggregierten) Erfolgskriteriums zusätzliche Angaben über die Wirkungen der Maßnahmen auf einzelne Ziele oder eine Paramentrisierung der Nebenbedingungen notwendig sind, so daß die Eindeutigkeit der Handlungsvorschläge auch bei diesen Verfahren verloren gehen kann.

Die Vorteile der nach Zielen getrennten Ausweisung der Nettonutzen staatlicher Maßnahmen liegen auf der Hand. Die Auswirkungen von Maßnahmen werden direkt an den jeweiligen Zielen gemessen. Den politischen Entscheidungsträgern werden die unterschiedlichen Beiträge einer Maßnahme für die verschiedenen Ziele verdeutlicht; sie werden dadurch auch gezwungen, sich der relativen Bedeutung ihrer Ziele bewußt zu werden, und sie können die Ergebnisse einer Kosten-Nutzen-Analyse bei veränderter Zielgewichtung entsprechend modifizieren. Gleichzeitig kann den politischen Entscheidungsträgern gezeigt werden, ob eine auf ein Ziel hin ausgerichtete Maßnahme in der Tat in der Lage ist, einen wesentlichen Beitrag zu seiner Erreichung zu leisten, oder ob die Wirkungen auf andere Ziele nicht sogar größer sind. Das zuletzt genannte Verfahren erscheint aus den genannten Gründen am ehesten geeignet, in einer Kosten-Nutzen-Analyse, die Auswirkungen von Maßnahmen auf mehr als ein Ziel untersucht, angewendet zu werden.

3 Die Ziele der Agrarsozialpolitik

Die Zielstrukturen des Landwirtschaftsgesetzes (32) und des EWG-Vertrags (24) verdeutlichen ebenso wie vielfältige agrarpolitische Erklärungen (vgl. z.B. ERTL, 23, S. 7), daß das Ziel einer "gleichrangigen Teilnahme der Landwirtschaft an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung" die herausragende Position eines Zentralziels der Agrarpolitik einnimmt (vgl. dazu auch ERTL, 13, S. 1589; 15, S. 235; 16, S. 830; 17, S. 87; 18, S. 301; 19, S. 576; 20, S. 999; 22, S. 1058; 23, S. 8; Agrarberichte, 1; MÜLLER-HEINE, 40; HEIDHUES, 30; MEHLER, 38). Die sozialen Sicherungs-, Einkommens- und Strukturziele der Agrarsozialpolitik, denen die folgenden Überlegungen gelten, stellen Unterziele dieses agrarpolitischen Zentralziels dar (vgl. dazu ERTL, 13, S. 1589).

3.1 Das agrarsoziale Alterssicherungsziel als agrarpolitisches Ziel sozialer Sicherung

Die Positionierung des agrarsozialen Sicherungszieles, eine "sozialrechtliche Gleichstellung der landwirtschaftlichen Bevölkerung" herbeizuführen, als Unterziel des zentralen agrarpolitischen Einkommens- und Wohlstandszieles charakterisiert einen mit dem Regierungswechsel im Jahr 1969 verbundenen Wandel zur stärkeren Betonung der Agrarsozialpolitik (vgl. dazu ERTL, 21, S. 1017; 16, S. 826; 11, S. 15; 9, S. 1690; 14, S. 63). Im Hinblick auf das

agrarsoziale Alterssicherungsziel 1) beruhte dieses Umdenken sicherlich auch auf der Einsicht, daß der bisherige Grundsatz der landwirtschaftlichen Altershilfe, den Landwirten einen "Bargeldzuschuß zum privatrechtlichen Altenteil zu gewähren" (WANGLER, 47), nicht mehr der gegebenen agrarsozialen Situation gerecht wurde und "eine Ablösung der Teilaltersversorgung durch eine versicherungsrechtliche Vollversorgung" notwendig war (LOGEMANN, 33, S. 1368; vgl. dazu auch ERTL, 10, S. 4). Dieses auf eine soziale Gleichstellung abzielende Alterssicherungsziel entspricht zwar vollkommen dem Gleichheitspostulat als dominierendem gesellschaftspolitischem Leitgedanken (vgl. MOLITOR, 39, S. 9 ff), hinsichtlich der zu seiner Verwirklichung geeigneten politischen Konzeption 2) fehlen jedoch die erforderlichen Hinweise. Diese soll Grundsätze enthalten, deren Konformität und Konsistenz hinsichtlich des genannten Alterssicherungsziels und deren gemeinsame Kohärenz gesichert ist und die daher als sehr verbindliche Vorschriften für die konkrete Ausrichtung der agrarsozialen Alterssicherungsmaßnahmen gelten können 3). Im einzelnen ist zunächst zu klären, welcher nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppe die landwirtschaftliche Bevölkerung gleichzustellen ist. Als Bezugsgruppe können nur die nicht im öffentlichen Dienst beschäftigten und in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Arbeitnehmer herangezogen werden. Dabei ist davon auszugehen, daß in der Landwirtschaft unterschiedliche soziale Gruppen - selbständige Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige bzw. Arbeitnehmer - und gleichzeitig unterschiedliche Institutionen der Altersvorsorge - das traditionelle Altenteil und die gesetzliche Sozialversicherung - gegeben sind. Dieser Sachverhalt ist maßgebend für den Umfang desjenigen individuellen sozialen Sicherungsbedarfs, der durch eine gesetzliche Sozialversicherung gedeckt werden muß. Auf der Grundlage dieser Prämissen muß die Aufstellung von Kriterien zur Ausgestaltung der Versicherungsleistungen und der entsprechenden Leistungsvoraussetzungen erfolgen: Regeln zur Bemessung der Renten, Rentenanpassungsgrundsätze, Merkmale einer Mindestrente, das Prinzip der flexiblen Altersgrenze, Kriterien und Voraussetzungen zur Gewährung von Invaliditätsrenten, der Einbezug von Ausfall-, Ersatz- und Zurechnungszeiten in der Berechnung der Zahl anrechnungsfähiger Versicherungsjahre, Leitsätze zur Gestaltung der Hinterbliebenenrenten und zur sozialrechtlichen Behandlung der Frau. Ebenso sind Grundsätze zur Finanzierung - Merkmale der Beitragserhebung, Regelungen des Wanderversicherungs- und Wanderungsausgleichs und Prinzipien für die Gewährung von Bundeszuschüssen - und zur Frage der administrativ-organisatorischen Zuordnung der landwirtschaftlichen Alterssicherung zu formulieren.

3.2 Einkommenspolitische Ziele der Agrarsozialpolitik

Das sektorale Einkommensziel ist als unmittelbares und wichtigstes Unterziel des agrarpolitischen Zentralziels einer "gleichrangigen Teilnahme der Agrarbevölkerung an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung" anzusehen. Eine traditionell auf die intersektorale

---

1) Der Begriff "Alterssicherungsziel" stellt eine verkürzte Ausdrucksform des Zieles von der Absicherung gegen die Risiken des "Alters", der "Invalidität" und des "Todes des Ernährers" dar. Die willkürliche Zuweisung dieser Funktionen an die Institutionen der gesetzlichen Alterssicherung ist aus der historischen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland erklärbar.

2) Eine politische Konzeption ist der "Entwurf von Grundlinien, Grundrissen, Leitgedanken, Prinzipien, die ein Ganzes in allen seinen Einzelteilen und in seinem Aufbau bestimmen sollen." (PÜTZ, 42, S. 11).

3) Zum Inhalt einer solchen agrarsozialpolitischen Alterssicherungs-Konzeption ist hier nur ein kurzer Überblick gegeben. Ausführliche konzeptionelle Betrachtungen zum agrarsozialen Alterssicherungsziel wurden bereits vorgelegt und sollen an dieser Stelle nicht erneut ausgebreitet werden (vgl. dazu HAGEDORN, 28).

Einkommensdisparität fixierte agrarpolitische Betrachtungsweise, die ausdrückliche gesetzliche Dokumentation eines dieser Disparität entgegengerichteten Agrareinkommensziels (vgl. Landwirtschaftsgesetz, 32), und die alljährlichen intersektoral vergleichenden Einkommensrechnungen als zentraler Gegenstand der Agrarberichte sowie der dazu sich bildenden öffentlichen Diskussion verdeutlichen den unverrückbaren agrarpolitischen Stellenwert der landwirtschaftlichen Einkommen. Anhaltspunkte für die Operationalisierung dieses Ziels bietet die in der praktischen Agrarpolitik übliche Methodik zur Darstellung der einkommenspolitischen Situation: Sowohl in den jährlichen Vergleichsrechnungen (vgl. Agrarberichte, 1) als auch in anderen offiziellen Veröffentlichungen (vgl. z.B. ERTL, 20, S. 997) werden zu diesem Zweck jeweils Einkommensdurchschnitte aus der Landwirtschaft (Reineinkommen je Familienarbeitskraft) und der Nichtlandwirtschaft (gewerblicher Vergleichslohn) gegenübergestellt, und das Ausmaß ihrer Parität oder auch der überwundenen Disparität wird dann als Indikator der einkommenspolitischen Zielerreichung gewertet. Die Unzulänglichkeit dieses einseitigen Ziel- und Erfolgskriteriums mögen folgende Überlegungen veranschaulichen:

1. Die Ursache intersektoraler Einkommensunterschiede zu Ungunsten des Agrarsektors liegt bekanntlich in zu geringen Opportunitätskosten landwirtschaftlicher Erwerbstätiger und ist letztlich auf Mobilitätskosten im Falle einer Abwanderung zurückzuführen, die grundsätzlich zwei unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden können: Zum einen können sie Nutzenkomponenten darstellen, auf die im Falle einer Abwanderung verzichtet werden muß (z.B. die selbständige Tätigkeit als Landwirt), zum anderen können sie aber auch Kostenkomponenten sein, die durch die Abwanderung verursacht werden (z.B. Umschulungs- und Umzugskosten).

2. Sicherlich kann man davon ausgehen, daß ein beträchtlicher Anteil des Defizits sektoraler Opportunitätskosten auf spezielle landwirtschaftliche Nutzenkomponenten, also Mobilitätskosten der erstgenannten Art, zurückzuführen ist. Dann ist für eine Vielzahl landwirtschaftlicher Erwerbstätiger möglicherweise zwar nicht ein paritätisches Einkommen, aber doch eine mit Nichtlandwirten vergleichbare und für sie auch zufriedenstellende sozialökonomische Situation dadurch gegeben, daß das Einkommensdefizit durch die nicht in den meßbaren Einkommensgrößen erfaßten Nutzenfaktoren kompensiert wird. Die Herstellung intersektoraler Einkommensparität durch eine staatlich geförderte Mobilität würde hier lediglich einen Ersatz dieser Nutzenkomponenten durch einen Einkommenszuwachs bewirken. Die Schaffung eines paritätischen Agrareinkommensniveaus durch mittelbare oder unmittelbare Einkommenszuweisungen würde möglicherweise aufgrund der Existenz spezieller landwirtschaftlicher Nutzenkomponenten zu einer Situation der Ungleichheit zu Ungunsten der Nichtlandwirte führen. Angesichts dieser unvermeidbaren Konflikte ist der Sinn eines Einkommensparitätsziels zumindest fraglich.

3. Die Mobilitätskosten der zweitgenannten Kategorie - tatsächlich während der Abwanderung entstehende Kosten und Aufwendungen - verursachen intersektorale Einkommensunterschiede, die nicht durch sektorspezifische Nutzenkomponenten ausgeglichen werden und daher unmittelbar eine Situationsverbesserung verlangen. Diesem Zweck können zwei grundsätzlich unterschiedliche agrarpolitische Vorgehensweisen dienen: Besonders empfehlenswert sind solche Aktivitäten, die den einzelnen in die Lage versetzen, aus eigener Kraft langfristig ein ausreichendes Einkommen zu erwerben. Weil jedoch ein solches Ziel nur durch Investitionen verschiedenster Art erreichbar ist und die dazu erforderlichen Ressourcen immer knapp sind, müssen für ihre Vergabe Produktivitätsmaßstäbe zugrundegelegt werden. Eine Ausrichtung dieser allokationspolitischen Maßnahmen nach dem Einkommensparitätsziel wäre ineffizient. Wenn oder solange mit diesen Mitteln die Herstellung eines ausreichenden Einkommensniveaus nicht oder noch nicht möglich ist, bedarf es staatlicher Transferzahlungen, die nach sozialen Kriterien zu bewilligen sind. Auch hier kann das Einkommensparitätsziel nicht die Richtschnur für die Bemessung des Einkommens-

transfers sein, denn die Verfolgung dieser Maxime, durchgehend für eine gesamte Volkswirtschaft, würde die totale Egalisierung der Einkommen bedeuten. Ein solcher Zustand entspräche zwar vollkommen dem Gleichheitspostulat, hätte aber unübersehbare allokationspolitische Konsequenzen. Für staatliche Transferzahlungen ist es daher notwendig, von dem sozialpolitisch motivierten Leitbild eines bedarfsorientierten Mindesteinkommens auszugehen.

4. Das agrarpolitische Einkommensparitätsziel beruht letztlich auf der Vorstellung von einer Gleichverteilung der Einkommen; ein Zustand, der unerreichbar, und eine Vorstellung, die deshalb wirklichkeitsfern ist. Der permanente Versuch, dieses Unerreichbare doch erreichbar erscheinen zu lassen, findet Ausdruck in der Konzentration auf den Vergleich sektoraler Durchschnittseinkommen. Nicht nur durch die Aggregation der Einkommen zu solchen globalen Größen, sondern auch durch die von diesem einsam herausragenden Ziel- und Erfolgskriterium scheinbar ausgehende Faszination entsteht die Gefahr, daß die eigentlich betrachtungswürdigen sozialen und strukturellen Mißstände im Blickfeld des Politikers keinen Platz finden, sondern im Hintergrund verborgen bleiben. Seine Aufmerksamkeit gelangt so nicht zu den wirklich wahrzunehmenden Ansatzstellen staatlicher Agrarpolitik: den Bereichen ökonomischer Ineffizienz einerseits sowie den Erscheinungsformen sozialer Unterprivilegierung andererseits.

Diese Überlegungen mögen verdeutlichen, wie sehr ein Ersatz des wenig sinnvollen Einkommensparitätsziels durch ein Leitbild bedarfsorientierter Mindesteinkommen zu begrüßen wäre. Die Frage, ob denn dieser Grundsatz zumindest in der Agrarsozialpolitik befolgt wird, muß zunächst unbeantwortet bleiben, weil eine inhaltliche Beschreibung des agrarsozialpolitischen Einkommensziels durch die Bundesregierung nicht vorliegt. Vielfältig dagegen sind die offiziellen Begründungen für die absolute Notwendigkeit agrarsozialpolitischer Einkommenszuschüsse:

1. Infolge des Strukturwandels und der daraus sich ergebenden ungünstigen Altersstruktur weise die landwirtschaftliche Sozialversicherung hohe, von der Allgemeinheit mitzutragende alte Lasten auf (vgl. ERTL, 16, S. 64).
2. Die Einengung nationaler agrarpolitischer Kompetenzen durch den EWG-Vertrag erfordere eine verstärkte Nutzung der einkommenspolitischen Möglichkeiten der in nationaler Hand verbliebenen Agrarsozialpolitik (vgl. ERTL, 9, S. 1689).
3. Die Bundeszuschüsse seien als Kostenentlastung für landwirtschaftliche Betriebe gedacht und zur Aufrechterhaltung der betrieblichen Entwicklungsfähigkeit notwendig (vgl. ERTL, 18, S. 299).
4. Die Landwirte seien nicht in der Lage, hohe Rentenversicherungsbeiträge zu entrichten. Die Landwirte werden in ihrer Gesamtheit als hilfsbedürftig dargestellt. Eine Unterscheidung nach sozial Bedürftigen und ausreichend Versorgten erfolgt nicht (vgl. ERTL, 16, S. 1690).

Obwohl in diesen verschiedenartigen Argumenten zunächst kein durchgehender Grundsatz erkennbar ist, liegen hier trotzdem wohl recht ungewöhnliche, aber dennoch dominierende Leitgedanken vor: Zum einen scheint es von den Politikern gewollt und für sie wichtig zu sein, daß überhaupt Einkommensübertragungen an die Landwirte getätigt werden, und nicht, daß sie nach bestimmten sinnvollen Kriterien ausgestaltet werden. Die oben dargelegte Argumentation hat dementsprechend die Aufgabe, die Wichtigkeit solcher Einkommensübertragungen anhand verschiedener Ursachen herauszustellen, und nicht, die Art ihrer Ausgestaltung und Verteilung zu begründen. Zum anderen ist sicherlich beabsichtigt, kein Mitglied des Berufsstandes von den einkommenspolitischen Zuwendungen auszuschließen. Daher müssen zwangsläufig intrasektoral selektive soziale Bedarfsgrundsätze gemieden werden.

3.3 Strukturpolitische Ziele der Agrarsozialpolitik

Da die im Verlaufe des Agrarstrukturwandels erforderlichen inter- und intrasektoralen Faktorwanderungen nur unzureichend erfolgen, ergibt sich für die Agrarpolitik die Notwendigkeit, diese Mobilitätsprozesse zu unterstützen. Sie hat daher die Aufgabe, sowohl die Entwicklung ausgewählter wachstumsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe als auch die erforderlichen Betriebsabstockungen und -auflösungen und die Aufnahme außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten zu fördern. Bedenkt man, daß langfristig möglicherweise die überwiegende Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe mit der letztgenannten Notwendigkeit konfrontiert werden wird und diese Abstockungsvorgänge erst die Voraussetzungen für die Aufstockung wachsender Betriebe schaffen, dann ist es gewiß zulässig, diesem Teilbereich des Agrarstrukturwandels die größere Bedeutung zuzumessen. Der Unterstützung entsprechender intersektoraler Arbeitskräftebewegungen und intrasektoraler Bodenmobilität muß daher - im offensichtlichen Gegensatz zur gegenwärtigen Verteilung agrarstrukturpolitischer Aktivitäten - die Hauptaufmerksamkeit der landwirtschaftlichen Strukturpolitik gewidmet werden.

Die gegenwärtige Agrarsozialpolitik enthält als mobilitätsfördernde Maßnahmen 1) die Landabgaberente und den Nachentrichtungszuschuß 2). Offensichtlich sollen sie zur Verfolgung sowohl strukturpolitischer als auch verteilungspolitischer Zielsetzungen dienen (vgl. ERTL, 13, S. 1592). Der Versuch, diesen beiden Zielen mit denselben Maßnahmen gerecht zu werden, führt jedoch erfahrungsgemäß zu beträchtlichen Effizienzverlusten (vgl. SCHMITT und von WITZKE, 45, S. 38 - 72). Vorzuziehen ist daher eine Agrarsozialpolitik, die den Erfordernissen der sozialen Sicherung durch einen entsprechenden Ausbau der sozialen Sicherungsmaßnahmen nachkommt und sich damit die Möglichkeit eröffnet, agrarstrukturelle Maßnahmen allein in den Dienst der Mobilitätsförderung zu stellen.

Wesentlich für die Effizienz einer solchen an abstockende landwirtschaftliche Betriebe gerichteten Mobilitätsförderung ist die Kompatibilität ihrer Ziele mit den Zielen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung für aufstockende landwirtschaftliche Betriebe. Notwendig ist ebenso eine Kohärenz der entsprechenden Maßnahmen. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung sollte nur solche Betriebe in ihrer Entwicklung unterstützen, die aufgrund ihres voraussichtlichen Reineinkommens, ihrer künftigen Kapitalbildungsfähigkeit und der Effizienz des Faktoreinsatzes eine langfristige Entwicklungsfähigkeit mit ausreichender Sicherheit vermuten lassen (zur Beurteilung der einzelnen Förderungskriterien vgl. im einzelnen: BLOCK, 4; LÜTHGE, 34). Bietet sie jedoch auch nicht entwicklungsfähigen Betrieben Investitionshilfen an, dann dringt sie in eine der Mobilitätsförderung vorbehaltenen Zielgruppe ein und kompensiert hier die seitens der Agrarsozialpolitik geschaffenen Mobilitätsanreize. Der geforderte Grundsatz der Selektivität in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist zwar durchaus in der agrarstrukturpolitischen Konzeption der Bundesregierung enthalten (vgl. dazu ERTL, 13, S. 1592; 12, S. 1784), wird jedoch durch die Schaffung modifizierter Förderungsvoraussetzungen und komplementärer Förderungsmaßnahmen mehrfach durchbrochen.

Für die Effizienz der agrarstrukturpolitischen Mobilitätsförderung (und auch der einzelbetrieblichen Investitionsförderung) wichtig ist schließlich auch eine allokationspolitisch sinnvolle

---

1) Weitere mobilitätsfördernde Maßnahmen für Landwirte, deren Durchführung jedoch nicht in der Hand der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger liegt, sind die Förderung der Umschulung und der Arbeitsaufnahme durch die Bundesanstalt für Arbeit sowie die sozialökonomische Beratung für Landwirte.

2) Als "Nachentrichtungszuschuß" wird ein "Zuschuß zur Nachentrichtung von Beiträgen an die gesetzliche Rentenversicherung" bezeichnet, der insbesondere abwandernden Landwirten gewährt wird (§§ 47 bis 50 GAL).

Handhabung der finanziellen Förderungsmittel. Werden diese nach Maßgabe von Verteilungskriterien in einer Weise vergeben, daß sie in beträchtlichem Ausmaß und vielleicht sogar über lange Zeiträume selbst zur Entlohnung der investierten Faktoren beitragen, dann ermöglichen sie den Einsatz solcher Faktoren, die durch den Produktionsprozeß nicht ausreichend entlohnt werden. Auf diese Weise wird die Entwicklung solcher landwirtschaftlicher Betriebe gefördert, die ohne diese permanenten Einkommensübertragungen nicht wachstumsfähig wären und daher besser mit Hilfe von Mobilitätsanreizen zur Betriebsabstockung oder -auflösung bewegt werden sollten. Es ist deshalb notwendig, daß die vergebenen Förderungsmittel den Charakter strukturpolitischer Anreize (vgl. SCHMITT, 46, S. 6) erhalten und nicht selbst zu umfangreichen Komponenten der Faktorentlohnung werden.

4 Die Verteilungs- und Allokationswirkungen agrarsozialpolitischer Instrumente im Lichte der sozial-, einkommens- und strukturpolitischen Ziele der Agrarsozialpolitik

In diesem Abschnitt soll das Verhältnis zwischen den aufgezeigten sozial-, einkommens- und strukturpolitischen Zielen und einigen Instrumenten der Agrarsozialpolitik anhand wichtiger erzeugter Effekte charakterisiert und hinsichtlich der maßgeblichen politischen Hintergründe analysiert werden. Nicht beabsichtigt ist eine weitgehende Detaillierung oder eine Quantifizierung der aufgezeigten Politikwirkungen.

4.1 Effekte im Hinblick auf das agrarsoziale Alterssicherungsziel

Zur Beurteilung der landwirtschaftlichen Alterssicherung auf der Grundlage des agrarsozialen Alterssicherungsziels, eine "soziale Gleichstellung" der Agrarbevölkerung zu gewährleisten, ist von einer Gegenüberstellung der landwirtschaftlichen Versicherten mit den Mitgliedern der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherungen als Bezugsgruppe 1) auszugehen. Dieser Vergleich führt sowohl zu positiven als auch zu negativen Aussagen über den gegebenen Grad der Zielerreichung: Zwar sind die landwirtschaftlichen Altersgelder wie die Arbeitnehmerrenten dynamisiert worden, die Altersgeldgrundbeträge gewährleisten ein stabiles Mindestrentenniveau und sie werden dem gesellschaftspolitischen Postulat der Gleichstellung von Mann und Frau infolge ihrer Differenzierung nach Verheirateten und Alleinstehenden sicher eher gerecht als die Arbeitnehmerrenten 2). Unübersehbar bleiben dennoch zahlreiche schwerwiegende Inkonsistenzen (vgl. hierzu auch SCHMITT und von WITZKE, 45): So sind in der landwirtschaftlichen Alterskasse lediglich selbständige Landwirte, nicht jedoch auch die mitarbeitenden Familienangehörigen pflichtversichert, obwohl diese sicherlich der sozialen Vor-

---

1) In einem solchen Vergleich sind jedoch nicht die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes einzubeziehen, da diese infolge ihrer Mitgliedschaft in einer überwiegend staatlich finanzierten Zusatzaltersversorgung gegenüber den privat beschäftigten Arbeitnehmern erheblich privilegiert sind (vgl. HAGEDORN, 28).

2) In den Rentenversicherungen der Arbeitnehmer beträgt die Witwenrente nur 60 v.H. der Versichertenrente. Die landwirtschaftliche Alterskasse gewährt sowohl der hinterbliebenen Witwe als auch dem alleinstehenden Versicherten zwei Drittel des Altersgeldes für Verheiratete. Einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 12.3.1975 zufolge ist bis 1984 die Hinterbliebenenversorgung im Sinne der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu regeln. Zur Vorbereitung entsprechender Reformen hat die Bundesregierung am 17.8.1977 eine "Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen" eingesetzt (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 6).

sorge besonders bedürfen 1). Da keine einkommensabhängige Renten- und Beitragsbemessung wie in der Rentenversicherung der Arbeiter bzw. Angestellten erfolgt, ist nicht grundsätzlich gewährleistet, daß die Beiträge der individuellen Leistungsfähigkeit und die Renten dem gewohnten Lebensstandard des Alterskassenmitgliedes entsprechen. Die Relation von Beiträgen zu Leistungen dagegen ist infolge umfangreicher Bundeszuschüsse in der landwirtschaftlichen Alterskasse günstiger als in den Rentenversicherungen der Arbeitnehmer. Auch die Staffelung der landwirtschaftlichen Altersgelder nach der Zahl der Beitragsjahre unterscheidet sich von der beitragsabhängigen Berechnung der Arbeitnehmerrenten 2).

Ferner sieht das landwirtschaftliche Alterssicherungssystem keine flexible Altersgrenze, keine Berufsunfähigkeitsrente und keinen Einbezug von Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten in die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre vor (vgl. dazu im einzelnen SCHEWE, 44). Das Fehlen von Wanderversicherungsvereinbarungen zwischen den hier verglichenen Versicherungsorganisationen schließlich führt zu erheblichen Versicherungsnachteilen und Mobilitätshemmnissen für abwanderungswillige Landwirte.

Dieser Überblick zeigt, daß die gegenwärtige landwirtschaftliche Alterssicherung dem Ziel einer "sozialrechtlichen Gleichstellung der Agrarbevölkerung" nicht gerecht wird. Die Bundesregierung versucht die aufgezeigten intersektoralen Abweichungen auf die Existenz berufsständischer und sozialer Eigenheiten der Landwirte zurückzuführen. "Ihre soziale Stellung unterscheidet sich tatsächlich und grundsätzlich von der des Arbeitnehmers. Für die Sozialpolitik liegen daher in der Landwirtschaft andere Voraussetzungen vor als in anderen Bereichen" (ERTL, 21, S. 1017; 14, S. 63 und 64). Trifft der hier vermittelte Eindruck einer gänzlichen Unvergleichbarkeit landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerungsgruppen hinsichtlich sozialpolitisch relevanter Merkmale zu, dann erscheint auch eine Realisierung des Prinzips sozialer Gleichstellung in der Ausgestaltung der agrarsozialen Sicherung aussichtslos. Insofern ist diese auf agrarsektorale Besonderheiten gestützte Argumentation der Bundesregierung geeignet, die durch die Zieldeklaration eingegangene Verpflichtung zur Verwirklichung sozialrechtlicher Gleichstellung zu lösen.

Es stellt sich unmittelbar in diesem Zusammenhang die Frage, warum überhaupt ein doch so anspruchsvolles Ziel der Agrarsozialpolitik zunächst vorangestellt wird, wenn man später wieder von seiner instrumentellen Verwirklichung Abstand nimmt. Möglicherweise ist ein solches Vorgehen erklärbar durch die außerordentliche Attraktivität der "sozialrechtlichen Gleichstellung" als politischer Leitsatz, der ja bereits aufgrund seiner ethischen Qualität die Vorstellung einer sehr sinnvollen Politik vermittelt. Vermutlich ist aber nicht hinreichend bedacht worden, daß die tatsächliche Verwirklichung eines solchen Vorsatzes ein beträchtliches Anwachsen der agrarsozialpolitisch bedingten Umverteilungsströme bedeutet, deren Finanzierung aus öffentlichen Mitteln gegenwärtig offensichtlich durch die begrenzte Belast-

---

1) Lediglich diejenigen mitarbeitenden Familienangehörigen, die 1965 mindestens 50 Jahre alt waren, erhielten danach das Recht zur freiwilligen Mitgliedschaft in der landwirtschaftlichen Alterskasse (§ 38 GAL). Die ihnen gewährte Rente ist jedoch um die Hälfte niedriger als die eines alleinstehenden ehemals selbständigen Landwirts und wird auch nicht durch einen Verheiratetenzuschlag aufgestockt. Auch eine Hinterbliebenenversorgung wurde für sie nicht eingerichtet. Die Gesetzesregelung ist mit dem Gedanken der Gleichbehandlung von Personen aus unterschiedlichen sozialen Positionen nicht vereinbar.

2) Die Steigerungsrate der Arbeitnehmerrenten beträgt 1,5 v.H. je anrechnungsfähiges Versicherungsjahr. Die landwirtschaftlichen Altersgelder werden nach Maßgabe der 15 (Jahre) überschreitenden Zahl der Beitragsjahre mit einem Steigerungssatz von 3,0 v.H. gestaffelt.

barkeit des Agrarhaushalts Einhalt geboten wird 1). Eine Fortsetzung des Ausbaus der agrarsozialen Sicherung kann daher nur über eine erhöhte finanzielle Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Versicherten erfolgen. Ein solches Vorgehen, nämlich finanzielle Mittel von allen Landwirten zu fordern, ist nicht kompatibel mit dem sektoralen Einkommensziel, das ja eine Verteilung von Mitteln an möglichst alle Landwirte vorsieht. Infolge dieses Zielkonfliktes wird offensichtlich auf eine weitergehende Verfolgung des agrarsozialpolitischen Gleichstellungsziels verzichtet zugunsten des mit höherer Priorität angestrebten sektoralen Einkommensziels.

4.2 Einkommenspolitische Effekte der Agrarsozialpolitik

Die umfangreichen Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung rufen erhebliche einkommenspolitische Wirkungen hervor. Die landwirtschaftliche Alterssicherung verteilt die gewährten Bundeszuschüsse 2) mittels einer einheitlichen Beitragsermäßigung gleichmäßig an alle Alterskassenmitglieder. In der landwirtschaftlichen Kranken- und Unfallversicherung werden die zugeteilten Bundeszuschüsse in ähnlicher Weise weitergegeben. Weil hier jedoch der Einheitswert oder Arbeitswert der Beitragsberechnung zugrunde liegt und diese Bemessungsgrundlagen im allgemeinen positiv mit dem Einkommen des Versicherten korreliert sind, steigen die so gewährten Einkommensübertragungen mit zunehmendem Einkommen des Landwirts. Auf diese Weise werden mittels sozialpolitischer Maßnahmen gänzlich unsoziale Effekte erzeugt. Diese Verteilungstechniken folgen weder dem Leitziel bedarfsorientierter Mindesteinkommen noch der Forderung nach einer Verbesserung der intrasektoralen Einkommensverteilung. Vielmehr bestätigen sie die bereits geäußerte Vermutung über den Charakter des sektoralen Einkommensziels: Nicht die Art der intrasektoralen Verteilung, sondern allein die Tatsache der intersektoralen Umverteilung scheint wichtig zu sein. Außerdem soll offensichtlich kein Mitglied des Agrarsektors von den einkommenspolitischen Zuwendungen ausgeschlossen werden.

Die Ursachen für die Anwendung solcher Verteilungskriterien liegen möglicherweise in der Vorstellung, daß Verteilungsmaßnahmen das einer Regierung entgegengebrachte und für sie lebenswichtige Ausmaß an Ansehen und Sympathie bestimmen. Eine intrasektoral selektive Vergabe von Einkommensübertragungen würde vielleicht eine ablehnende Haltung der infolge dieser Auswahl nicht begünstigten Landwirte hervorrufen, insbesondere, wenn bereits bestehende Ansprüche eingeschränkt würden. Wenn auch die Vermeidung solcher konfliktträchtiger Veränderungen durchaus verständlich erscheint, so muß sie schließlich doch durch einen Verlust an Verteilungseffizienz erkauft werden.

4.3 Strukturpolitische Effekte der Agrarsozialpolitik

Obwohl sozialrechtliche Maßnahmen zur Strukturverbesserung sinnvollerweise der Mobilitätsförderung dienen sollten, übernehmen sie in der gegenwärtigen Agrarsozialpolitik vorwiegend Verteilungsaufgaben. Der Nachentrichtungszuschuß soll diejenigen Versicherungsnachteile ausgleichen, die abwandernden Landwirten infolge der sektorspezifischen Ausgestaltung des

---

1) Die Bundeszuschüsse zur Agrarsozialpolitik nehmen gegenwärtig ca. 54 v.H. des Agrarhaushalts in Anspruch und zeigen eine zunehmende Tendenz (vgl. dazu HAGEDORN, 26; 27).

2) Nach der in § 13 GAL niedergelegten Gesetzesgarantie sind die Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Alterskasse auf 87,5 v.H. der Alters- und Waisengeldausgaben festgelegt. Sie steigen demnach jährlich mit gleichen Raten wie die genannten Leistungsaufwendungen. Die Landabgaberente und der Nachentrichtungszuschuß werden allein aus Bundesmitteln finanziert.

agrarsozialen Alterssicherungssystems entstehen 1). Ein mobilitätsfördernder Effekt ist dagegen kaum zu erwarten, weil der Verbleib in der landwirtschaftlichen Alterskasse für die Landwirte vorteilhafter ist als die Inanspruchnahme des Nachentrichtungszuschusses (vgl. SCHMITT und von WITZKE, 45). Durch die Landabgabenrente sollen die ehemaligen Inhaber ausgelaufener landwirtschaftlicher Betriebe eine ausreichende Altersversorgung erhalten. Nach den bisherigen Erfahrungen ist der Mobilitätseffekt dieser Maßnahme gering (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 48; SCHMITT und von WITZKE, 45). Im Grunde müssen die von der Landabgaberente und dem Nachentrichtungszuschuß erfüllten Sicherungsfunktionen durch einen entsprechenden Ausbau der landwirtschaftlichen Alterssicherung wahrgenommen werden. Solange sie dem mobilitätsfördernden Instrumentarium aufgebürdet werden, bleibt dessen strukturpolitischer Förderungseffekt gering, denn auch hier wird das in der praktischen Agrarpolitik offenbar gültige Prinzip der Vorrangigkeit verteilungspolitischer vor allokationspolitischen Zielsetzungen wirksam.

Der in der Zielanalyse erhobenen Forderung nach Kompatibilität der in der Mobilitäts- und Investitionsförderung verfolgten Ziele entspricht das Verlangen nach Kohärenz der in den Dienst dieser Ziele gestellten Maßnahmen. Diese Bedingung ist im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt: Die einzelbetriebliche Investitionsförderung beschränkt sich nicht auf die Auswahl entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe, sondern bezieht auch die Zielgruppe der Mobilitätsförderung dadurch ein, daß sie ihnen im Rahmen komplementärer Förderungsmaßnahmen - Bergbauernprogramm, ländliche Siedlung, Nebenerwerbsförderung, Aufstiegshilfe, Wohnhausförderung - Investitionshilfen offeriert. Ferner ermöglicht die langfristig einkommenswirksame Vergabe von Investitionsbeihilfen, Zinsverbilligungen und öffentlichen Darlehen ein einzelbetriebliches Wachstum auch dort, wo eine ausreichende Rentabilität und somit eine echte Entwicklungsfähigkeit im Grunde nicht vorliegen. Diese Expansion und verteilungsorientierte Gestaltung der strukturpolitischen Instrumente ist sicherlich ein Ausdruck des politisch motivierten Bestrebens, allen innerlandwirtschaftlichen Gruppen Möglichkeiten zur Inanspruchnahme der Investitionsmittel zu verschaffen. Offensichtlich ist in der Agrarstrukturpolitik eine intrasektorale Selektivität nach allokationspolitischen Effizienzgrundsätzen ebensowenig aufrecht zu erhalten wie in der Agrarsozialpolitik eine intrasektorale Selektivität nach sozialpolitischen Bedarfsgrundsätzen gegeben ist.

5 Schlußfolgerungen

Ein auffälliges Charakteristikum der betrachteten agrarsozialpolitischen Aktivitäten ist die mangelnde zielorientierte Selektivität der Maßnahmen im Hinblick auf die jeweils einbezogenen Personenkreise oder Betriebsgruppen. Dies zeigt sich nicht nur in den dargestellten Überlegungen über die einkommenspolitischen Effekte der Agrarsozialpolitik, die eine Selektivität der getätigten Einkommensübertragungen nach dem sozialpolitisch motivierten Leitbild bedarfsorientierter Mindesteinkommen vermissen lassen. Auch die aus Erwägungen der Maßnahmenkohärenz am Rande betrachteten Instrumente der einzelbetrieblichen Investitionsförderung erfüllen nicht die Voraussetzung einer genügenden Selektivität nach allokationspolitischen Effizienzkriterien. Ursache dieser Inkonsistenzen mag vielleicht die Vorstellung

1) Die Versicherungszeiten aus der landwirtschaftlichen Alterskasse und aus der Rentenversicherung der Arbeiter bzw. Angestellten werden nicht zu einem gemeinsamen Rentenanspruch zusammengefaßt. Ein Anspruch auf Altersruhegeld wird jedoch in beiden Versicherungen erst durch eine 15-jährige Beitragszeit begründet. Die aus diesen Gründen für abwandernde Landwirte entstehenden Versicherungsnachteile sollen durch eine staatliche Bezuschussung der Beitragsnachentrichtung zur Arbeiter- bzw. Angestelltenrentenversicherung kompensiert werden.

sein, die Großzügigkeit verteilungswirksamer Maßnahmen beeinflusse das politische Ansehen der Regierung. Denn eine Anwendung selektiv wirkender Effizienz- oder Bedarfsgrundsätze würde zwangsläufig zum Ausschluß bestimmter Gruppen des Agrarsektors von den offenbar recht begehrten Sozial- und Strukturmaßnahmen führen und möglicherweise eine Antipathie der Betroffenen hervorrufen. Eine solche Reaktion ist insbesondere dann zu erwarten, wenn einmal gewährte Maßnahmen wieder zurückgezogen werden. Sicherlich ist man geneigt, solche Konflikte zu vermeiden.

Die Folge dieses politischen Vorgehens ist, daß einzelne Maßnahmen zwar einem großen Personenkreis gewährt werden, jedoch nur eine begrenzte Anzahl von Personen einen an sinnvollen Zielen orientierten Grund für die Anwendung dieses politischen Instruments bietet. Beispielsweise werden die Einkommenszuschüsse in der Agrarsozialpolitik an alle Landwirte verteilt, obwohl sicherlich nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Landwirten nach sozialen Bedarfsgrundsätzen einen Anspruch auf diese Unterstützung hätte. Solche und ähnliche Maßnahmen sind wenig effizient, weil die verteilten Mittel nur zum Teil zur zielkonformen Verwendung gelangen und hier möglicherweise dann nicht ausreichend zur Verfügung stehen, da hohe Beträge ineffizient verteilt werden.

Gleichzeitig ergibt sich aus der dargestellten Ausrichtung der Agrarpolitik die Tatsache, daß mehrere unterschiedliche agrarpolitische Instrumente auf eine bestimmte Gruppe der Agrarbevölkerung abzielen. Sind die jeweils verfolgten Ziele nicht kompatibel oder die Maßnahmen selbst nicht kohärent, kommt es zu einer Kompensation der erzeugten gegenläufigen Effekte und so zu politischen Effizienzverlusten. Beispielhaft für eine solche Situation ist das oben beschriebene gleichzeitige Angebot von Mobilitäts- und Investitionsanreizen für nicht entwicklungsfähige Betriebe.

Die Verwendung agrarpolitischer Maßnahmen für einen zu groß bemessenen landwirtschaftlichen Personenkreis hat aber vielfach noch weitergehende Konsequenzen: Für unterschiedliche in diesem Personenkreis enthaltene soziale Gruppen ist häufig auch die Verfolgung unterschiedlicher agrarpolitischer Ziele sinnvoll, wie zum Beispiel die bereits erläuterte Abgrenzung von Zielgruppen für die Mobilitäts- und Investitionsförderung zeigt. Darüber hinaus haben solche intrasektoralen Gruppen oft auch unterschiedliche an die Agrarpolitik gerichtete Wünsche und Interessen. Der Versuch, diesen unterschiedlichen Zielen und Erwartungen mit ein und derselben Maßnahme gerecht zu werden, führt häufig dazu, daß agrarpolitische Mittel in den Dienst mehrerer verschiedenartiger Zielsetzungen gestellt werden. Der agrarpolitische Mitteleinsatz ist im allgemeinen jedoch erheblich effizienter, wenn einzelne Maßnahmen konsequent und eindeutig auf ein einziges Ziel hin ausgestaltet werden können. Als Beispiel mag hierfür die sowohl auf verteilungs- als auch auf strukturpolitische Ziele ausgerichtete Landabgaberente gelten.

Die vorliegende Betrachtung zeigt weitere Beispiele für derartige Zielkombinationen. So werden mit dem Instrumentarium der landwirtschaftlichen Alterssicherung nicht nur soziale Sicherungs-, sondern auch sektorale Einkommensziele angestrebt. Die Investitionsförderung dagegen verfolgt sowohl Einkommens- als auch Allokationsziele. In beiden Fällen ist eine eindeutige Priorität des Agrareinkommensziels erkennbar. Diese Beobachtung bestätigt die Erkenntnis, daß kurzfristig erreichbare politische Effekte den langfristig aufzubauenden, aber nachhaltigen Wirkungen vielfach vorgezogen werden: Der weitere Ausbau der agrarsozialen Alterssicherung im Sinne einer langfristig wirksamen individuellen Vorsorge und eine langfristige sektorale Effizienzsteigerung mit der Folge nachhaltiger Einkommensverbesserungen stehen offenbar hinter den kurzfristigen Erfolgen sofort wirksamer Umverteilungsmaßnahmen zurück.

Literatur

1 Agrarberichte der Bundesregierung der Jahrgänge 1974, 1975 und 1976.

2 ALTKRÜGER, W. et al.: Die Landabgaberente als struktur- und sozialpolitisches Instrument. Materialsammlung der ASG, Nr. 121. Göttingen 1974.

3 BILLERBECK, H.: Kosten-Ertrags-Analyse, ein Instrument zur Rationalisierung der administrativen Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. Berlin 1969, S. 32 ff.

4 BLOCK, H.-J.: Analyse und Beurteilung der Investitionshilfen des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms für die Landwirtschaft. "Berichte über Landwirtschaft", Nr. 2 (1977), S. 214 - 232.

5 Bundeshaushaltsordnung vom 19. Aug. 1969. "Bundesgesetzblatt" I (1969), S. 1284.

6 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 79 (1977).

7 DUPUIT, J.: De la mesure de l utilité de travaux public. "Annales des ponts et des chaussées", Vol. 8 (1844). Wiederabgedruckt in: On the Measurement of the Utility of Public Works. "International Economic Papers", Vol. 2 (1952), S. 83 - 110.

8 ECKSTEIN, O.: Water Ressource Development. Cambridge/Mass. 1958.

9 ERTL, J.: Sozialordnung der Landwirtschaft in beiden Teilen Deutschlands. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 159 (1971).

10 ERTL, J.: Probleme an der Jahreswende 1971/72. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 1 (1972).

11 ERTL, J.: Soziale Aufgaben einer verantwortungsvollen Agrarpolitik. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 2 (1972).

12 ERTL, J.: Überprüfung und Fortentwicklung der EWG-Agrarpolitik. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 150 (1972).

13 ERTL, J.: Die Landwirtschaft in der Industriegesellschaft. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 159 (1973).

14 ERTL, J.: Zwischenbilanz der Agrarsozialpolitik. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 7 (1974).

15 ERTL, J.: Der Agrarbericht 1974 der Bundesregierung. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 25 (1974).

16 ERTL, J.: Stärkung der Eigenverantwortung in der Landwirtschaft. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 87 (1975).

17 ERTL, J.: Internationale Grüne Woche Berlin 1976. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 8 (1976).

18 ERTL, J.: Der Agrarbericht 1976 vor dem Deutschen Bundestag. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 32 (1976).

19 ERTL, J.: Industriestaat mit moderner Landwirtschaft. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 61 (1976).

20 ERTL, J.: Bilanz der Agrar- und Ernährungspolitik 1969 bis 1976. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 99 (1976).

21 ERTL, J.: Die Agrarsozialpolitik 1969 bis 1976. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 101 (1976).

22 ERTL, J.: Erntedank 1976. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 106 (1976).

23 ERTL, J.: Verantwortung für eine menschenwürdige Gesellschaft. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 1 (1977).

24 EWG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) vom 25. 3. 1957. Bundesgesetzblatt II, S. 766 ff.

25 Gesetz über die Altershilfe für Landwirte. Abgedruckt in: S. SICHTERMANN: Die Altershilfe für Landwirte. (Standardgesetze für Landwirtschaft, Bd. 1). Stuttgart o.J.

26 HAGEDORN, K.: Die zukünftige Finanzierung sozialrechtlicher Maßnahmen zum Zwecke der Alterssicherung und Strukturverbesserung im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik. Überlegungen zur Methodik und Durchführbarkeit einer vorausschauenden Betrachtung. Working paper No. 33 des Instituts für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Göttingen 1976.

27 HAGEDORN, K.: Die künftige Finanzierung agrarsozialer Maßnahmen zur Alterssicherung und Strukturverbesserung. "Agrarwirtschaft", H. 2 (1977), S. 56 - 66.

28 HAGEDORN, K.: Konzeptionelle Agrarsozialpolitik. Grundsätzliche Überlegungen zum agrarsozialen Alterssicherungsziel. "Vierteljahresschrift für Sozialrecht", Nr. 2/3 (1977).

29 HEDTKE, R.: Möglichkeiten und Grenzen einer Anwendung der Kosten-Ertrags-Analyse in der Strukturpolitik. (Schriftenreihe zur Industrie- und Entwicklungspolitik, Bd. 12). Berlin 1973.

30 HEIDHUES, T.: Ziel-Mittel-Systeme in der Agrarpolitik. "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", Bd. 122 (1966).

31 HESSE, H. und V. ARNOLD: Nutzen-Kosten-Analyse für städtische Verkehrsprojekte - dargestellt am Beispiel der Unterpflasterstraßenbahn in Hannover. "Kyklos", Vol.23 (1970), S. 520 - 557.

32 Landwirtschaftsgesetz von 1955. Bundesgesetzblatt I, S. 565 ff.

33 LOGEMANN, F.: Soziale Sicherung in der Landwirtschaft. "Bulletin" der Bundesregierung Nr. 105 (1972).

34 LÜTHGE, J.: Einzelbetriebliche Investitionsförderung für Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen. "Berichte über Landwirtschaft" Nr. 2 (1977), S. 233 - 245.

35 MAASS, A.: Nutzen-Kosten-Analyse: Hilfe für staatliche Entscheidungen? In: H.C. Recktenwald (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Tübingen 1970, S 415 f.

36 MARGLIN, S.A.: Public Investment Criteria. London 1967, S. 19 f.

37 Mc. GUIRE, M.C. und H.A. GARN: The Integration of Equity and Efficiency Criteria in Public Project Selection. "Economic Journal", Vol. 79 (1969), S. 882 - 893.

38 MEHLER, F.: Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, exemplifiziert an der praktischen Agrarpolitik. Berlin 1970.

39 MOLITOR, B.: Ursachen der sozialen Ungleichheit. "Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", 20. Jahr (1975), S. 9 - 25.

40 MÜLLER-HEINE, K.: Agrarpolitische Ziele und ihre Einordnung in den gesamtwirtschaftlichen Zielkomplex. Göttingen 1972.

41 PREST, A.-R. und R. TURVEY: Kosten-Nutzen-Analyse: Ein Überblick. In: H.C. Recktenwald (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Tübingen 1970, S. 117.

42 PÜTZ, T.: Die wirtschaftspolitische Konzeption. In: H.-J. Seraphim (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 18). Berlin 1960.

43 RECKTENWALD, H.C.: Die ökonomische Analyse: Hilfe für rationale Entscheidungen der Staatswirtschaft. In: H.C. Recktenwald (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Tübingen 1970, S. 1 - 21.

44 SCHEWE, D. u.a.: Übersicht über die soziale Sicherung. Bonn 1974.

45 SCHMITT, G. und H. v. WITZKE: Ziel- und Mittelkonflikte sektorspezifischer Systeme sozialer Sicherung. Das Beispiel der landwirtschaftlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. (Sozialpolitische Schriften, H. 37). Berlin 1975.

46 SCHMITT, G.: Das Einzelbetriebliche Förderungsprogramm als strukturpolitische Maßnahme im Rahmen der deutschen und europäischen Agrar- und Wirtschaftspolitik. Referat, gehalten am 11.2.1977 in der Evangelischen Akademie Loccum.

47 WANGLER, W.: Landwirtschaftliche Sozialpolitik und soziale Sicherheit in der Landwirtschaft. Entstehungsgründe, Entstehungsgeschichte, Ausmaß und Auswirkungen agrarsozialer Sicherungsmaßnahmen der Gegenwart. Materialsammlung der ASG Göttingen Nr. 77, Göttingen 1969.

48 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik, Gutachten. "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", H. 183 (1976).