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.

Wille, M.: Mögliche Formen künftiger Einkommenspolitik in der Landwirtschaft. In: Weinschenck, G.: Die zukünftige Entwicklung der europäischen Landwirtschaft – Prognosen und Denkmodelle. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 10, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1973), S. 178-194.

# MÖGLICHE FORMEN KÜNFTIGER EINKOMMENSPOLITIK IN DER LANDWIRTSCHAFT

von

Martin Wille, Göttingen


| | | |
|---|---|---|
| 1 | Einleitung | 178 |
| 2 | Ziele der Wirtschafts- und Agrarpolitik | 178 |
| 3 | Ziele, Abgrenzung und Formen der Einkommenspolitik | 179 |
| 3.1 | Ziele der Einkommenspolitik | 179 |
| 3.2 | Begriffliche Abgrenzung und Formen der Einkommenspolitik | 179 |
| 4 | Grenzen der Preisniveaupolitik als Mittel der Einkommenspolitik | 180 |
| 4.1 | Grenzen der Preispolitik am Beispiel der EWG | 180 |
| 4.2 | Trennung von Preis- und Einkommenspolitik | 182 |
| 5 | Produktgebundene Direktzahlungen - ein Ansatz zur Trennung von Preis- und Einkommenspolitik | 183 |
| 5.1 | Das britische "deficiency payment"-System | 183 |
| 5.2 | Produktgebundene Direktzahlungen in den USA | 183 |
| 5.3 | Zur Frage der Zielkonformität produktgebundener Direktzahlungen | 184 |
| 6 | Direkte Einkommensübertragungen - Mittel einer künftigen Einkommenspolitik? | 185 |
| 6.1 | Ziele, Begriff und Formen direkter Einkommensübertragungen | 185 |
| 6.1.1 | Ziele direkter Einkommensübertragungen | 185 |
| 6.1.2 | Begriff und Formen direkter Einkommensübertragungen | 186 |
| 6.2 | Ziel: Kompensation von Einkommensverlusten bei Preissenkungen | 187 |
| 6.3 | Ziel: Sicherung von Mindesteinkommen | 188 |
| 6.4 | Raumordnungspolitische Zielsetzungen | 190 |
| 7 | Schlußbetrachtung | 191 |

## 1 Einleitung

Die Auseinandersetzung mit zukünftigen Formen der Einkommenspolitik in der Landwirtschaft hat ihren Ausgangspunkt vor allem in dem Versagen des preispolitischen Instrumentariums im Hinblick auf die Verwirklichung intrasektoraler, interpersonaler und regionaler Einkommensziele. Direkte Einkommensübertragungen, ein vielfach verwendeter, bislang aber nicht eindeutig abgegrenzter Begriff, scheinen hier das mit vielen Hoffnungen verbundene Losungswort zu sein.

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung steht die Frage, inwieweit eine begriffliche Abgrenzung direkter Einkommensübertragungen von den unterschiedlichsten staatlichen Stützungsmaßnahmen zweckmäßig erscheint und für welche Ziele die einzelnen Formen direkter Einkommensübertragungen sinnvoll eingesetzt werden können.

## 2 Ziele der Wirtschafts- und Agrarpolitik

Die Agrarpolitik ist ein Teil der allgemeinen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Auch für sie gelten die allgemeinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele, da die Verflechtung der Landwirtschaft mit den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft immer enger wird. In der Mehrzahl der westlichen Länder gelten als dominierende wirtschaftspolitische Zielsetzungen, wenn auch zum Teil mit unterschiedlichem Gewicht, wirtschaftliches Wachstum, Stabilität des Preisniveaus, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und sozial-gerechte Einkommensverteilung (vgl. z.B. KIRSCHEN u.a., 25). Diese gesamtwirtschaftlichen Rahmenziele sind mehr oder weniger deutlich auch in landwirtschaftlichen Gesetzen oder agrarpolitischen Programmen der meisten westlichen Industrieländer zum Ausdruck gebracht worden (vgl. 32, S. 33 ff).

Die agrarpolitisch relevanten Ziele sind für die EWG in umfassender Form in Art. 39 und 110 des EWG-Vertrages niedergelegt worden (48). Danach ist
- die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern,
- der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine "angemessene Lebenshaltung" zu gewährleisten,
- eine Stabilisierung der Agrarmärkte anzustreben,
- die Versorgung sicherzustellen,
- für die Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen und
- ein Beitrag zur harmonischen Entwicklung des Welthandels zu leisten.

Gesamtwirtschaftlich kommt dem Ziel der Produktivitätssteigerung durch "Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren" (EWG-Vertrag, Art. 39, Abs. 1a) eine vorrangige Bedeutung zu. Dieses Ziel, dessen Verwirklichung eine ständige Verminderung der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten voraussetzt, kollidiert angesichts der unzureichenden inter- und intrasektoralen Faktormobilität und bei einem hohen Selbstversorgungsgrad mit dem Ziel der Herstellung eines "Gleichgewichts" auf den Agrarmärkten und dem sektoralen Hauptziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern. Aufgabe einer rationalen Wirtschafts- und Agrarpolitik ist es, zwischen den einzelnen Zielen einen sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus sektoraler Sicht befriedigenden Kompromiß zu finden. Das setzt u.a. voraus, daß einmal die Ziele eindeutig definiert und konkretisiert werden und eine politische Entscheidung über das relative Gewicht der Ziele getroffen wird und zum anderen die theoretischen Möglichkeiten denkbarer Mittel oder Mittelkombinationen zur Verwirklichung der gesetzten Ziele bekannt sind (vgl. GIERSCH, 12, S. 269 ff; HEIDHUES, 18, S. 87 ff).

## 3 Ziele, Abgrenzung und Formen der Einkommenspolitik

### 3.1 Ziele der Einkommenspolitik

Eine zielkonforme Ausrichtung der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik erfordert zunächst eine Präzisierung des landwirtschaftlichen Einkommenszieles. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen nicht nur Unterschiede in der Formulierung des Einkommenszieles, sondern auch in dem relativen Gewicht, das diesem Ziel im Rahmen des agrarpolitischen Zielkatalogs zugemessen wird. Diese Unterschiede sind in erster Linie auf den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors zurückzuführen. "Je höher das Bruttosozialprodukt je Kopf der Bevölkerung und je niedriger der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen an der Gesamtbevölkerung ist, um so größere Beachtung wird dem Einkommensziel gewidmet und um so genauer wird es festgelegt" (32, S. 34).

Folgt man z.B. den Aussagen der neuen agrarpolitischen Programme in der Bundesrepublik (vgl. 2.) und auf EWG-Ebene (vgl. 1.), so kann das landwirtschaftliche Einkommensziel durch drei Unterziele konkretisiert werden:

1. Sicherung eines mit außerlandwirtschaftlichen Bereichen vergleichbaren Arbeits- und Kapitaleinkommens für die Gruppe der entwicklungsfähigen Betriebe.
2. Sicherung eines bestimmten Mindesteinkommens für jene Personen in der Landwirtschaft, die Betriebe mit einer unzureichenden Produktions- und Einkommenskapazität bewirtschaften und denen sich aufgrund ihres Alters oder fehlender Erwerbsalternativen nur geringe Chancen der Einkommensverbesserung in außerlandwirtschaftlichen Bereichen eröffnen.
3. Sicherung eines Mindestniveaus der Lebenshaltung durch Formen der sozialen Sicherung, und zwar einmal für die verbleibenden Landwirte (z.B. Krankenversicherung, Unfallversicherung) und zum anderen für jene Gruppe von Landwirten, die endgültig aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit ausscheiden (z.B. Alterssicherung).

Die genannten Ziele können als Orientierungskriterien für die landwirtschaftliche Einkommenspolitik angesehen werden. Die Sicherung eines Mindestniveaus der Lebenshaltung stellt für das Einkommensziel einen am Prinzip sozialer Gerechtigkeit orientierten unteren Schwellenwert dar. Dagegen ist das Ziel, bestimmten Betrieben ein mit außerlandwirtschaftlichen Bereichen vergleichbares Arbeits- und Kapitaleinkommen zu gewährleisten, für das Einkommensziel als oberer Schwellenwert zu werten. Es stellt den Versuch dar, jene Betriebs- und Unternehmensformen abzugrenzen, die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren ermöglichen und einer landwirtschaftlichen Familie eine nachhaltige Existenzgrundlage bieten (vgl. 4, S. 9). Im Falle der Sicherung eines Mindesteinkommens für Betriebe in bestimmten Regionen, in denen unter rein ökonomischen Gesichtspunkten die Landbewirtschaftung nicht mehr ausübbar erscheint, können entweder sozialpolitische Ziele oder raumordnungspolitische Zielsetzungen im Vordergrund stehen.

Je nachdem, welche der genannten einkommenspolitischen Zielsetzungen angestrebt werden, ist unter Beachtung der Nebenbedingungen die Auswahl unter verschiedenen Formen der Einkommenspolitik zu treffen.

### 3.2 Begriffliche Abgrenzung und Formen der Einkommenspolitik

Unter dem Begriff Einkommenspolitik sollen im folgenden alle Maßnahmen und Handlungen der Träger der Wirtschaftspolitik verstanden werden, die darauf abzielen, Einkommenshöhe und -verteilung in der Landwirtschaft direkt zu beeinflussen. Das kann im wesentlichen auf zwei Wegen geschehen: Einmal durch Eingriffe in die Preisbildung auf den Agrarmärkten (Markt- und Preispolitik) und zum anderen durch Beeinflussung der sekundären Einkommensverteilung durch die öffentliche Hand (Redistributionspolitik).

1. Zur Markt- und Preispolitik sollen alle für die Landwirtschaft einkommenswirksamen Maßnahmen gezählt werden, "bei denen die Konsumenten oder andere Marktbeteiligte zu Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft herangezogen werden" (STRECKER, 44, S. 276). Als wichtigste Instrumente der Markt- und Preispolitik zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen kommen in Frage:
   a) Regulierung des Preisniveaus in Form von staatlich gesetzten Preisen im Inland (z.B. Mindest-, Fest-, Richtpreise) und/oder durch verschiedene Formen des Außenhandelsschutzes (z.B. Zölle, Abschöpfungen),
   b) Beeinflussung des Preisniveaus durch Regulierung des inländischen Angebots in Form mengenmäßiger Beschränkungen der Produktion und/oder des Absatzes.

2. Zur Redistributionspolitik sollen alle von der öffentlichen Hand an die Landwirtschaft gewährten Transferzahlungen gezählt werden, die landwirtschaftlichen Unternehmen oder privaten Haushalten zufließen. Aufgrund der engen Bindung zwischen Betrieb und Haushalt läßt sich im landwirtschaftlichen Bereich die formale Unterscheidung nach "Subventionen" als Geldzahlungen an Unternehmungen auf der einen Seite und "Transferzahlungen" (Sozialleistungen) als Geld- und Sachleistungen an private Haushalte auf der anderen Seite, wie sie im allgemeinen in der finanzwissenschaftlichen Literatur und in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgenommen wird, nicht immer eindeutig vornehmen. Im Zusammenhang mit dem Versuch, mögliche Formen der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik voneinander abzugrenzen, erweist es sich als zweckmäßig, diese strenge formale Unterscheidung aufzuheben. Je nach Wahl der Einsatzstellen soll unterschieden werden zwischen:
   a) Einkommensübertragungen, die in der Ausgabenbemessungsgrundlage an die laufende Produktion anknüpfen. Sie erhöhen die Faktoreinkommen (Wertschöpfung) in der Landwirtschaft entweder durch eine Erhöhung der laufenden Betriebseinnahmen oder durch eine Verminderung der laufenden Betriebsausgaben. Eine Erhöhung der laufenden Betriebseinnahmen kann erreicht werden, indem entweder je abgesetzter Mengeneinheit eines bestimmten Produkts unabhängig vom Marktpreis ein konstanter Betrag ausgezahlt wird oder die Differenz zwischen dem jeweiligen Marktpreis und einem bestimmten Garantiepreis durch Direktzahlungen ausgeglichen wird ("deficiency payments"). Eine Verminderung der laufenden Betriebsausgaben wird erreicht, wenn anknüpfend beim Einkauf bzw. Verbrauch an variablen Produktionsmitteln der bare Sachaufwand verringert wird (Betriebsmittelsubvention) oder Befreiungen von bzw. Begünstigungen bei den Betriebssteuern und Lasten (indirekten Steuern) gewährt werden.
   b) Einkommensübertragungen, die unabhängig von der laufenden Produktion gewährt werden, den Preis-Kosten-Zusammenhang der landwirtschaftlichen Produktion (SCHLOTTER, 36, S. 456) umgehen und das verfügbare Einkommen der Landwirte erhöhen, und zwar einmal durch einen Einnahmeverzicht des Staates bzw. der Sozialversicherungsträger oder durch direkte Geldzuwendungen.

## 4 Grenzen der Preisniveaupolitik als Mittel der Einkommenspolitik

### 4.1 Grenzen der Preispolitik am Beispiel der EWG

In der EWG besteht auf der Grundlage gemeinsamer Marktorganisationen für fast alle landwirtschaftlichen Produkte ein System von Markt- und Preisregelungen, wobei dem Außenhandelsschutz in Form des Abschöpfungs-Erstattungssystems als finanzieller Grenzschleuse, die einen Preisschutz gegenüber Einfuhren aus Drittländern gewährleistet, eine besondere Bedeutung zukommt. Auf dem Binnenmarkt werden den Erzeugern in der Regel Preisgarantien auf einem bestimmten Mindestniveau gegeben, wobei der Staat zu Interventionen am Markt verpflichtet ist, sofern die Marktpreise die Mindestschwelle unterschreiten (vgl. dazu u.a. WÄCHTER, 49, S. 521 ff). Dieser Preisstützungspolitik sind als Mittel zur Verwirklichung der einkommens-

politischen Ziele der Agrarpolitik Grenzen gesetzt. Sie können am Beispiel der gegenwärtigen Situation in der EWG verdeutlicht werden:

1. Angesichts der Überschußsituation auf einigen wichtigen Agrarmärkten führen Preiserhöhungen bei diesen Produkten zu einer ständig zunehmenden Belastung der öffentlichen Haushalte. Zwar besteht die Möglichkeit, durch eine Veränderung der Preisrelationen einen vorhandenen preispolitischen Spielraum bei anderen Agrarprodukten zu nutzen, jedoch sind aufgrund des insgesamt erreichten hohen Selbstversorgungsgrades und der aus gesamtwirtschaftlichen und außenhandelspolitischen Gründen angestrebten Aufrechterhaltung bzw. Erhöhung des Importvolumens bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen Preiserhöhungen enge Grenzen gesetzt. Da eine Entlastung auf den Agrarmärkten auch durch eine Erweiterung der Sechsergemeinschaft nicht erwartet werden kann (vgl. 7, 32, 39), ist der preispolitische Spielraum künftig als außerordentlich begrenzt anzusehen.

2. Im Fall einer inflationären Preisentwicklung, wie sie gegenwärtig in den westeuropäischen Ländern zu beobachten ist, sind Preiserhöhungen auf Erzeugerebene nur schwer durchzusetzen, da sie den gesamtwirtschaftlich unerwünschten, "aufgrund steigender Verarbeitungs- und Handelskosten ohnehin vorhandenen Preisanstieg für Nahrungsmittel auf Verbraucherebene noch verstärken würden" (HEIDHUES/TANGERMANN, 19, S. 174). Auf der anderen Seite würde ein nominal konstantes Preisniveau bei anhaltender inflationärer Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus und der damit einhergehenden Preissteigerungen für außerlandwirtschaftlich bezogene Vorleistungen zu einem fortlaufenden Sinken des realen Agrarpreisniveaus führen.

3. Mit der Festsetzung eines gemeinsamen Preisniveaus in der EWG wurde die doppelte Zielsetzung verfolgt, einerseits durch die Schaffung binnenmarktlicher Verhältnisse eine optimale Standortorientierung der Produktion innerhalb der Mitgliedsländer zu erreichen und andererseits die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft im Sinne der Gewährleistung einer "angemessenen Lebenshaltung" zu beeinflussen (SCHMITT, 38, S. 2 ff). Die bisherige Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft hat gezeigt, daß ein befriedigender Kompromiß zwischen den konkurrierenden Zielen einer optimalen Allokation und einer angemessenen Einkommensentwicklung nicht gefunden werden konnte, da ein auf gemeinschaftlicher Ebene festgelegtes gemeinsames Preisniveau den divergierenden Niveau- und Wachstumsunterschieden der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern bzw. Regionen, die sich in unterschiedlichen Opportunitätskosten niederschlagen, nicht Rechnung zu tragen vermag. In den höher entwickelten Regionen wird dadurch ein verstärkter Zwang zu Abwanderung und Anpassung der Produktionsstruktur ausgeübt, während in den weniger entwickelten Gebieten eine Verzögerung des gesamtwirtschaftlich erwünschten Abwanderungsprozesses die Folge sein kann (vgl. KALDOR, 23, S. 467).

4. Der vorstehend am Beispiel gemeinsamer EWG-Agrarpreise aufgezeigte Konflikt zwischen allokations- und verteilungspolitischen Zielen kennzeichnet die grundlegende Problematik, mit Hilfe der Preispolitik den Strukturwandel in der Landwirtschaft zielkonform zu steuern, d.h.
   - die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft nicht zu verzögern,
   - den verbleibenden Betrieben, die langfristig als entwicklungsfähig angesehen werden können, ein ausreichendes Wachstum zu ermöglichen,
   - den langfristig nicht entwicklungsfähigen Betrieben ohne Alternativen in außerlandwirtschaftlichen Bereichen zumindest ein bestimmtes, am Lebensstandard vergleichbarer Berufsgruppen in dem betreffenden Gebiet orientiertes Mindestniveau der Lebenshaltung zu sichern.

   Die Preispolitik kann diesen divergierenden Zielen nicht gleichzeitig Rechnung tragen. Sie führt, abgesehen von den unter 1. und 2. genannten Restriktionen, vor allem zu Konflikten

zwischen den inter- und intrasektoralen Allokationszielen (Abwanderung auf der einen Seite und Wachstum verbleibender Betriebe auf der anderen Seite) und den inter- und intrasektoralen Verteilungszielen. Wird nämlich die Preisstützungspolitik nach sozialen Gesichtspunkten auf die Betriebe in Problemgebieten mit ungünstigen natürlichen und strukturellen Voraussetzungen abgestellt, so werden Betriebe auf besseren Standorten hohe Differentialgewinne erzielen. Wird sie auf das beschleunigte Ausscheiden von sogenannten Grenzbetrieben ausgerichtet, so kann sie das Wachstum der verbleibenden Betriebe gefährden und zu sozialen Härten infolge des verstärkten Zwangs zur Abwanderung führen. Wird das Preisniveau nach Maßgabe der Einkommensziele für entwicklungsfähige Betriebe festgesetzt, so können daraus Verzögerungen in der Abwanderung resultieren, ohne daß damit das Problem der niedrigen Einkommen in bestimmten Gebieten gelöst wird (vgl. z.B. KÖHNE, 26, S. 107 f).

## 4.2 Trennung von Preis- und Einkommenspolitik

Von einer Trennung von Preis- und Einkommenspolitik soll dann gesprochen werden, wenn die politische Festsetzung der Marktpreise für landwirtschaftliche Produkte nicht in erster Linie nach Maßgabe einkommenspolitischer Ziele erfolgt, sondern eine Beeinflussung der landwirtschaftlichen Einkommen vornehmlich durch Eingriffe in die sekundäre Einkommensverteilung (Einkommenspolitik i.e. Sinne) erfolgt.

Ziel einer Trennung von Preis- und Einkommenspolitik ist es, die Einkommens- und Allokationsfunktion der Preise im Agrarsektor zu trennen, um auf diesem Wege die Lenkungsfunktion der Preise im Hinblick auf eine verbesserte Markt- und Standortorientierung der Agrarproduktion zu erhöhen und die einkommenspolitischen Ziele der Agrarpolitik durch eine gezielte Umverteilungspolitik zu verwirklichen. Vor allem zwei Fragen bedürfen in diesem Zusammenhang einer Klärung: 1. Ob und inwieweit ist es möglich, durch Preisänderungen den strukturellen Anpassungsprozeß der Landwirtschaft in der gewünschten Richtung zu steuern. Das ist die Frage nach der Allokationseffizienz der Preise im Agrarsektor. Sie hat in jüngster Zeit in der Bundesrepublik eine kontroverse Diskussion ausgelöst (vgl. u.a. 34, S. 132 ff; 50, S. 170 ff), worauf an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Hier steht vielmehr 2. die Frage im Mittelpunkt, welche Formen der Einkommenspolitik i.e. Sinne denkbar und geeignet sind, die einkommenspolitischen Ziele unter Beachtung allokationspolitischer Nebenbedingungen zu verwirklichen.

Wenn es gilt, preis- und redistributionspolitische Maßnahmen zu kombinieren, kann grundsätzlich - sieht man einmal von einer Agrarpolitik des "laissez-faire" ab - zwischen zwei Möglichkeiten unterschieden werden:

1. Einem Niedrigpreissystem ohne Außenhandelsschutz, bei dem die Agrarpreise weitgehend der jeweiligen Entwicklung der Weltmarktpreise angepasst werden, und die Einkommen der Erzeuger vornehmlich durch Einkommensübertragungen auf dem gewünschten Niveau gestützt werden. Die Einkommensübertragungen können entweder produktgebunden oder aber weitgehend unabhängig von der laufenden Produktion gewährt werden. Im folgenden wird die erste Möglichkeit, d.h. Weltmarktpreise in Verbindung mit produktgebundenen Direktzahlungen, diskutiert. Als Beispiel dienen dafür das bislang in Großbritannien gehandhabte System der "deficiency payments" und die in den USA im Rahmen verschiedener Warenprogramme gewährten Direktzahlungen ("direct payments").

2. Einem Preisstützungssystem mit Außenhandelsschutz, wobei die Preissetzung in erster Linie nach Maßgabe der inländischen Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten erfolgen soll. Hier wird die Stützung der Marktpreise, soweit es die Situation auf den Agrarmärkten erlaubt, als ein wichtiges Mittel zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen beibehalten. Redistributionspolitische Maßnahmen werden vornehmlich

als komplementäre Mittel zur Verwirklichung der einkommenspolitischen Ziele eingesetzt. In diese Richtung bewegt sich vor allem die gegenwärtige Diskussion um eine Neuorientierung der Preis- und Einkommenspolitik in der EWG. In diesem Zusammenhang wird in der allgemeinen Diskussion immer wieder der Begriff der direkten Einkommensübertragungen gebraucht.

## 5 Produktgebundene Direktzahlungen - ein Ansatz zur Trennung von Preis und Einkommenspolitik

### 5.1 Das britische "deficiency payment"-System

Das Prinzip des "deficiency payment"-Systems beruht darauf, daß den inländischen Produzenten die Differenz zwischen einem staatlich garantierten Erzeugerpreis und dem im Durchschnitt erzielten Marktpreis für ein bestimmtes Produkt durch Direktzahlungen ausgeglichen wird. Bei einer weitgehend liberalisierten Einfuhr sollen sich entsprechend der ursprünglichen Zielsetzung dieses Stützungssystems die Preise auf den Inlandsmärkten im Wettbewerb zwischen den inländischen Agrarprodukten und den importierten Erzeugnissen bilden (vgl. Mc CRONE, 30, S. 48).

Da eine Ausdehnung der inländischen Produktion, die sich zu einem erheblichen Teil an der Höhe der Garantiepreise orientiert und/oder steigende Agrarimporte zu einer Senkung der inländischen Marktpreise führen, steigen die staatlichen Ausgaben bei Aufrechterhaltung der inländischen Garantiepreise zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen ständig an. Um die Belastung des Budgets zu verringern, sind in Großbritannien seit 1962 teilweise Zölle, Mindesteinfuhrpreise, Einfuhrkontingente und sog. Selbstbeschränkungsabkommen eingeführt und darüber hinaus für bestimmte Produkte (Milch, Eier, Schweine) die Ausgleichszahlungen auf bestimmte Standardmengen beschränkt worden. Die darüber hinausgehenden Mengen wurden nicht zu dem staatlichen Garantiepreis, sondern zu dem jeweiligen Marktpreis übernommen. Während Ende der fünfziger Jahre noch rund zwei Drittel der staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft auf Preisausgleichszahlungen entfielen, verringerte sich dieser Anteil zugunsten der Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen fortlaufend und lag zu Ende der sechziger Jahre bei etwa 50 % (RAY, 35, S. 10 ff).

### 5.2 Produktgebundene Direktzahlungen in den USA

In den USA haben seit Beginn der sechziger Jahre, als unter dem Eindruck wachsender Überschüsse auf einigen wichtigen Agrarmärkten (Weizen, Futtergetreide) die Ineffizienz der Preisstützungspolitik in Verbindung mit Produktionskontrollen deutlich wurde, produktgebundene Direktzahlungen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie werden mit zweifacher Zielsetzung gewährt, einmal zur unmittelbaren Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen und zum andern zur Regulierung der Produktion. Stützungszahlungen werden nur jenen Betrieben gewährt, die das ihnen von der Regierung zuerteilte Anbaukontingent einhalten und einen bestimmten Teil des produktspezifischen Anbaukontingents stillegen. Für darüber hinaus vorgenommene freiwillige Flächenstillegungen können bis zu einem bestimmten Umfang zusätzlich sogenannte Stillegungsprämien ("diversion payments") gewährt werden. Nach dem neuen Landwirtschaftsgesetz von 1970 wird durch die sogenannte "set-aside"-Regelung nur der Umfang der stillzulegenden Flächen vorgeschrieben. Auf den restlichen Flächen ihres Gesamtkontingents unterliegen die Farmer hinsichtlich des Anbaus einzelner Produkte keinen Auflagen. Ziel dieser Neuregelung ist es, den Farmern eine größere Freiheit in ihren Produktionsentscheidungen zu belassen und damit eine verbesserte Markt- und Standortorientierung zu erreichen (vgl. u.a. 8, S. 249 ff; 41, S. 229; 47, S. 179 ff).

Die Erzeugerpreise werden für die wichtigsten Bodenprodukte (Weizen, Futtergetreide, Baumwolle) durch staatliche Intervention auf einem den jeweiligen Weltmarktpreisen entsprechenden

Niveau stabilisiert. Ausgleichszahlungen werden als Differenz zwischen dem durchschnittlichen Marktpreis und dem jeweiligen Garantiepreis ("Paritätspreis") je Produkteinheit errechnet. Als Bemessungsgrundlage dient die Produktionsmenge, die sich aus dem Produkt des jeweiligen Anbaukontingents und einem geschätzten Durchschnittsertrag ergibt.

## 5.3 Zur Frage der Zielkonformität produktgebundener Direktzahlungen

Produktgebundene Direktzahlungen sind ein Ansatz, die Methoden der Preis- und Einkommensstützung zu trennen. Ob und inwieweit mit dieser Form der Einkommenspolitik Zielkonflikte abgebaut werden können, soll nachfolgend untersucht werden:

1. Produktgebundene Direktzahlungen gewährleisten bei Aufrechterhaltung der Erzeugereinkommen relativ niedrige Verbraucherpreise, so daß insbesondere die Bevölkerungsgruppen mit niedrigen Einkommen und einem relativ hohen Anteil an Ausgaben für Nahrungsmittel begünstigt werden. Das steht im Einklang mit dem Ziel einer preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung. Da die Finanzierung aus dem Steueraufkommen erfolgt, ergeben sich bei stark progressiver Gestaltung des Steuersystems (insbesondere der direkten Steuern) im Prinzip positive Umverteilungseffekte für Konsumenten mit niedrigen Einkommen.

2. Bei ständig steigenden Budgetausgaben für den landwirtschaftlichen Bereich rückt, wie insbesondere die Diskussion der letzten Jahre in den USA gezeigt hat, die Frage einer "gerechten" Einkommensumverteilung immer mehr in den Vordergrund. Im Falle produktbezogener Direktzahlungen, bei denen als Bemessungsgrundlage die Produktions- und/oder Absatzmenge dient, werden die Zahlungen nach Maßgabe der Produktionskapazität bzw. des Produktionsvolumens der einzelnen Betriebe verteilt. Angesichts einer zunehmenden Konzentration der Agrarproduktion in größeren Betrieben erzielen die Betriebe mit den höchsten Einkommen die größten Umverteilungsgewinne. Z.B. vereinigten in den USA im Jahre 1969 nur 19 % aller Betriebe ungefähr 60 % der Verkaufserlöse auf sich. Sie wiesen ein durchschnittliches Familieneinkommen auf, das mehr als doppelt so hoch war wie das außerlandwirtschaftliche Durchschnittseinkommen (vgl. 53, S. 260).

   Neben der Frage der intersektoralen Umverteilung stellt sich jene nach den Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung in der Landwirtschaft. Dabei zeigt sich, daß die gegenwärtige Form der Einkommensstützung in den USA die bestehenden intrasektoralen (und regionalen) Einkommensunterschiede nicht verbessert, sondern tendenziell verschärft hat (vgl. dazu 42, S. 15 ff; 53, S. 259 f). Aus der Sicht der intrasektoralen Verteilungswirkungen (Inzidenz) ist prinzipiell zwischen einer Stützung der Marktpreise und produktgebundenen Direktzahlungen kein Unterschied festzustellen.

   Angesichts der ausgeprägten innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede und aufgrund der Tatsache, daß der prozentuale Anteil der Familien mit Einkommen unterhalb der sog. Armutsschwelle in der US-Landwirtschaft überdurchschnittlich hoch ist (vgl. 43), wird in den USA in zunehmendem Maße die Forderung nach einer Modifizierung bzw. Eliminierung der produktgebundenen Einkommensstützung erhoben (vgl. u.a. 11, S. 100 ff).

3. Sofern Ausgleichszahlungen als Mittel der Einkommenspolitik nach Maßgabe bestimmter betriebsspezifischer Anbaukontingente berechnet und ihre Vergabe von der Stillegung eines Teils dieser Fläche abhängig gemacht wird, besteht die Tendenz, daß sich der Wert der jährlichen Stützungszahlungen vor allem in einer Erhöhung der Bodennutzungspreise (Pachtpreise) niederschlägt. Eine Erhöhung der Bodenpreise ist insbesondere dann zu erwarten, wenn der landwirtschaftliche Verkehrswert dem Ertragswert für landwirtschaftlichen Boden sehr nahe kommt (vgl. FEUERSTEIN, 10, S. 34 ff). Nach Schätzungen von TWEETEN (46, S. 106) kann bis zu einem Drittel des Bodenwertzuwachses in den USA seit 1950 auf den Einfluß der Farmprogramme zurückgeführt werden. Die Erhöhung der Bodennutzungs-

preise hat zur Folge, daß diese Form der Einkommensstützung die funktionelle Einkommensverteilung in der Landwirtschaft verändert. Den Pächtern entgeht der Teil der Stützungszahlungen, der in Form höherer Pachtpreise an den Bodeneigentümer fließt. Im Hinblick auf die Inzidenz der Zahlungen ist festzustellen, daß an den Faktor Boden gebundene Stützungszahlungen, sofern sie im Wert des Bodens kapitalisiert werden, bis zu einem gewissen Grade den angestrebten Einkommenseffekt aufheben oder zumindest einschränken (vgl. u.a. SCHULTZE, 42, S. 31 ff).

4. Produktgebundene "deficiency payments" beinhalten, je nachdem in welcher Höhe der Garantiepreis für die Erzeuger festgelegt wird, tendenziell einen Anreiz zur Ausdehnung der inländischen Produktion. Dadurch kann, wie im Falle der Marktpreisstützung, ein Konflikt zwischen Einkommenszielen und der Herstellung eines Marktgleichgewichts entstehen. Als Folgemaßnahme werden häufig Regulierungen auf dem Inlandsmarkt oder bestimmte Formen des Außenhandelsschutzes eingeführt (Großbritannien) oder bereits bestehende Produktions- und/oder Angebotsbeschränkungen ständig verschärft (USA). Auf diese Weise nimmt der ohnehin erforderliche hohe Verwaltungsaufwand für Berechnung und Verteilung der Ausgleichszahlungen noch zu (Problem der administrativen Durchführbarkeit), wird die inter- und intrasektorale Faktormobilität eingeschränkt und verschärfen sich die intrasektoralen und regionalen Einkommensunterschiede tendenziell (vgl. u.a. SCHMITT, 39, S. 10 ff).

Zusammenfassend läßt sich im Hinblick auf die Zielkonformität produktgebundener Direktzahlungen feststellen:

- Sie ermöglichen eine preisgünstigere Versorgung der Verbraucher.
- Ein den Weltmarktpreisen angepaßtes inländisches Marktpreisniveau ermöglicht, die den Staatshaushalt belastenden Kosten für die Lagerung von Überschüssen bzw. deren Beseitigung durch Exportsubventionen zu vermindern.
- Eine Liberalisierung des Welthandels erscheint indes nur dann möglich, wenn es gelingt, Produktionsanreize zu vermeiden oder die Produktion durch Kontrollen einzuschränken.
- Eine Ausdehnung der inländischen Produktion erhöht fortlaufend die staatlichen Ausgaben zur Stützung der Einkommen.
- Die Begrenzung der Stützungszahlungen auf bestimmte Standardeinheiten und/oder -mengen ermöglicht eine Begrenzung der Gesamtausgaben, ohne das Problem der wachsenden innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede damit einer Lösung näher zu führen.

# 6 Direkte Einkommensübertragungen - Mittel einer künftigen Einkommenspolitik?

## 6.1 Ziele, Begriff und Formen direkter Einkommensübertragungen

### 6.1.1 Ziele direkter Einkommensübertragungen

Es ist davon auszugehen, daß der Konflikt zwischen den Zielen der Einkommensverbesserung bzw. -angleichung und der Herstellung eines Gleichgewichts auf den Agrarmärkten die Agrarpolitik auch künftig beherrschen wird. Beide Ziele stehen gleichrangig nebeneinander (vgl. 27). Direkte Einkommensübertragungen sollen die Preise von ihrer Einkommensfunktion entlasten und eine unmittelbare Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen durch eine Korrektur der marktmäßigen Primärverteilung herbeiführen. Folgende verteilungspolitische Zielsetzungen können dabei im Vordergrund stehen:

1. Verbesserung der sektoralen Einkommensverteilung durch Erhöhung des Gesamteinkommens der Landwirtschaft.
2. Kompensation von Einkommensverlusten im Fall der Änderung extern gesetzter Daten, d.h. Aufrechterhaltung eines bestimmten Einkommensniveaus.

3. Verminderung intrasektoraler und regionaler Einkommensunterschiede, indem eine gezielte Beeinflussung der Einkommen in bestimmten Betriebsgruppen und/oder Regionen angestrebt wird. Hier gewinnen raumordnungs- und umweltpolitische Zielvorstellungen ein zunehmendes Gewicht.
4. Sicherung von Mindesteinkommen für alle landwirtschaftlichen Betriebe bzw. alle in der Landwirtschaft beschäftigten Personen.

Dabei gelten als wichtigste Nebenbedingungen, daß kein unmittelbarer Anreiz zur Ausdehnung der Produktion ausgeübt (Produkt- und Produktionsneutralität) und der strukturelle Anpassungsprozeß der Landwirtschaft nicht beeinträchtigt wird.

### 6.1.2 Begriff und Formen direkter Einkommensübertragungen

Der Begriff "direkte Einkommensübertragungen" ist, obwohl er in der agrarpolitischen Diskussion immer wieder verwendet wird, bislang ohne klare Definition geblieben. Bezeichnungen wie "produktneutrale" oder "produktionsneutrale" Einkommensübertragungen, Ausgleichszahlungen oder "deficiency payments", Einkommenshilfen oder -zuschüsse etc. werden in diesem Zusammenhang häufig synonym verwendet und haben zu einer allgemeinen Begriffsverwirrung geführt. Die Schwierigkeiten einer klaren begrifflichen Abgrenzung scheinen insbesondere darin zu liegen, daß häufig Ziel, Wirkungsaussagen und formale Aspekte in die Definition einfließen und als Gliederungs- und Abgrenzungskriterien dienen (vgl. HANSMEYER, 15, S. 25 ff).

Für eine begriffliche Abgrenzung direkter Einkommensübertragungen sollen im folgenden mehrere Kriterien herangezogen werden. Dabei erscheint es zweckmäßig, sowohl auf die mit der Mittelvergabe verfolgte Absicht (Zielsetzung) abzustellen als auch formale Aspekte zu berücksichtigen.

1. Direkte Einkommensübertragungen sollen das Einkommen unmittelbar verbessern. Einkommensbegriff ist hier das verfügbare Einkommen der Haushalte. Danach fallen z.B. Investitionsbeihilfen, die WEINSCHENCK (50, S. 129 ff) als Form einer direkten Einkommensübertragung interpretiert und Zinszuschüsse nicht darunter, da sie erst mittelbar über den Produktionsprozeß zu Einkommenserhöhungen führen.
2. Direkte Einkommensübertragungen sollen die Wettbewerbsverhältnisse zwischen verschiedenen Betriebszweigen nicht verändern (Produktunabhängigkeit) und keine unmittelbaren Produktionsanreize bewirken (Produktionsneutralität). Sie müssen deshalb unabhängig von der laufenden Produktion gewährt werden und den Preis-Kosten-Zusammenhang nicht unmittelbar berühren.
3. Es erscheint zweckmäßig, weiterhin den Zahlungsvorgang als formales Abgrenzungskriterium zu berücksichtigen. Danach findet eine direkte Zuweisung von Geldbeträgen statt. Steuerbefreiungen oder -begünstigungen werden somit ausgeschlossen, obwohl sie als "negative Transferzahlungen" vom Einkommenseffekt und Ansatzpunkt gesehen den Charakter "direkter Einkommensübertragungen" haben.

Unter Berücksichtigung der genannten Kriterien ergibt sich folgende Definition:

Direkte Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft sind direkte Geldzuwendungen der öffentlichen Hand, die unabhängig von der laufenden Produktion gewährt werden und das verfügbare Einkommen der empfangsberechtigten Landwirte unmittelbar erhöhen.

Welche Landwirte als Empfänger direkter Einkommensübertragungen in Frage kommen sollen und in welcher Form die Zahlungen gewährt werden, hängt in erster Linie von den angestrebten Zielen ab. Dabei kann der Vielgestaltigkeit der agrarpolitischen Ziele durch eine differenzierte Gestaltung der Redistributionszahlungen Rechnung getragen werden. Nach der Wahl des Objekts, an dem die Zahlung anknüpft und entsprechend der jeweiligen Ausgestaltung können verschiedene

Formen direkter Einkommensübertragungen unterschieden werden:

1. Nach der Wahl des Objekts soll unterschieden werden zwischen
   - Einkommensübertragungen, die an personenbezogene Merkmale anknüpfen (z.B. Alter, Familienstand etc.) und
   - Einkommensübertragungen, die ihren Ansatzpunkt bei betriebsspezifischen Merkmalen haben (z.B. Fläche, Zahl der Arbeitskräfte, Wertschöpfung).

2. Für eine zieladäquate Ausrichtung direkter Einkommensübertragungen kommt der jeweiligen Ausgestaltung der Zahlungen eine besondere Bedeutung zu. Folgende Möglichkeiten können dabei in Erwägung gezogen werden:
   - die Abgrenzung des potentiellen Empfängerkreises, z.B. alle Betriebe, bestimmte Betriebsgruppen, Betriebe in bestimmten Regionen,
   - die Festlegung von Verhaltensauflagen (mit und ohne Verhaltensauflagen),
   - die Wahl der Bemessungsgrundlage, d.h. jener Größe, nach der der jeweilige Transferbetrag errechnet wird,
   - die tarifliche Ausgestaltung (progressiv, degressiv, proportional).

Eine Wirkungsanalyse der vielfältigen Formen direkter Einkommensübertragungen muß zurückgestellt werden. Im folgenden werden direkte Einkommensübertragungen im Hinblick auf drei Ziele diskutiert: Kompensation von Einkommensverlusten, Sicherung von Mindesteinkommen, raumordnungspolitische Ziele.

## 6.2 Ziel: Kompensation von Einkommensverlusten bei Preissenkungen

Das Kompensationsprinzip liegt vielerlei Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugrunde. Im Bereich der Wirtschafts- und Agrarpolitik wird daraus entsprechend der von EUCKEN für eine Wettbewerbsordnung geforderten Konstanz der Wirtschaftspolitik die Forderung abgeleitet, die bei einer Änderung staatlich gesetzter Daten eintretenden Einkommens- und Vermögensverluste zu kompensieren. Kompensationszahlungen dieser Art werden gewöhnlich als Anpassungshilfen deklariert (HEIDHUES, 17, S. 117 f). Im Bereich der Sozialpolitik hat die Anwendung des Kompensationsprinzips eine Sicherung der sozialen Stellung zum Ziel. Dabei werden vielfach die Sozialeinkommen zum früheren Einkommen in Beziehung gesetzt (LIEFMANN-KEIL, 28, S. 182 f).

Die Forderung nach direkten Einkommensübertragungen wird seitens der Landwirtschaft vor allem in Verbindung mit Preissenkungen erhoben. Im Rahmen der Getreidepreisangleichung in der EWG auf einem mittleren Niveau und des sog. Aufwertungsausgleichs wurden der deutschen Landwirtschaft Ausgleichszahlungen zugestanden. Als Bemessungsgrundlage diente die landwirtschaftliche Nutzfläche, wobei im Fall des Aufwertungsausgleichs ein differenzierter Flächenschlüssel angewendet wurde. Durch eine unterschiedliche Bewertung der Anbauflächen ist versucht worden, entsprechend der Aufwertungsinzidenz und der Intensität der Bodennutzung die Verluste bei den einzelnen Produkten angemessen auszugleichen (Kompensationsprinzip). Werden die Ausgleichszahlungen degressiv gestaffelt (z.B. Getreidepreisausgleich) oder mit Verwendungsauflagen versehen (z.B. Aufwertungsausgleich), erhalten sie den Charakter einer Anpassungshilfe.

Auf ähnlichen Prinzipien beruht der Vorschlag des Atlantischen Instituts, die bisherige Preisstützung sukzessive durch eine direkte Einkommensstützung zu ersetzen (9, S. 56 ff). Drei Ziele werden angestrebt: 1. Förderung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Wachstum) durch Beschleunigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft, 2. Beseitigung von Überschüssen, 3. Verbesserung der inter- und intrasektoralen Einkommensverteilung.

Diese Ziele hofft man mit einer gezielten Preissenkung bei Überschußprodukten unter gleichzeitiger Gewährung direkter Einkommensübertragungen zu erreichen. Diese sollen auf der Basis

von EWG-Durchschnittserträgen und nach der Anzahl der Produktionseinheiten (ha, Zahl der Vieheinheiten) einer Basisperiode errechnet werden. Die spezifische Ausgestaltung der direkten Einkommensübertragungen sieht vor, daß

- ihre Geltungsdauer auf maximal 15 Jahre oder bis zum Alter von 55 Jahren (Rentenanspruch) begrenzt ist, und die Zahlungen auf die gegenwärtigen Betriebsinhaber beschränkt werden (strukturpolitische Zielsetzung),
- ab einer bestimmten Betriebsgröße (in ha oder Vieheinheiten) eine Degression der Ausgleichsbeträge einsetzt (verteilungspolitische Zielsetzung).

Durch diese Form der Einkommensstützung können die Konflikte zwischen allokationspolitischen und verteilungspolitischen Zielsetzungen nicht gemildert werden. Offensichtlich wird hier, wie aus der zeitlichen Begrenzung der Zahlungen hervorgeht, dem Allokationsziel Priorität zugemessen. Es bleibt angesichts der bestehenden Anpassungsfriktionen, die durch die vorgesehene Degression der Zahlungen, insbesondere auch für größere Betriebe entstehen, zu bezweifeln, ob in einer relativ kurzen Zeitspanne von 15 Jahren 1) der Strukturwandel derart beschleunigt werden kann, daß gänzlich auf Formen der Einkommensstützung in der Landwirtschaft verzichtet werden kann. Darüber hinaus erscheinen Form und Ausgestaltung der vorgeschlagenen Einkommensübertragungen kaum als geeignet, um die innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede zu vermindern. Dieses Ziel gewinnt indes eine zunehmende Bedeutung, erfordert jedoch eine differenziertere, regionalen und betriebsspezifischen Besonderheiten Rechnung tragende Ausrichtung direkter Einkommensübertragungen.

Knüpfen direkte Einkommensübertragungen am Einkommen an, d.h. werden sie einkommensabhängig gewährt, so ist ihr sozialpolitischer Charakter evident. Derartige einkommensabhängige Zahlungen sind bislang vornehmlich in den USA (vgl. 11, S. 96) und in Schweden diskutiert worden (14, S. 164 ff).

## 6.3 Ziel: Sicherung von Mindesteinkommen

Steht das Ziel, bestimmten Betrieben oder Personen in der Landwirtschaft ein Mindesteinkommen zu sichern, im Vordergrund, ergeben sich vor allem zwei Probleme:

1. Welches Einkommensniveau wird als Zielgröße angestrebt? Es ist zunächst zu klären, ob lediglich auf ein bestimmtes, zu Konsumzwecken verfügbares Mindesteinkommen abgestellt wird, oder ob zusätzlich ein Anspruch auf Grundrente und Kapitalverzinsung berücksichtigt werden soll. Im ersten Fall dominiert die sozialpolitische Zielsetzung, im zweiten Fall wird dagegen auf die wirtschaftliche Existenzfähigkeit eines Betriebes abgestellt.

2. Welcher Einkommensmaßstab wird herangezogen? Als Anknüpfungspunkt direkter Einkommensübertragungen können in Frage kommen: die Wertschöpfung, der Gewinn (Reineinkommen) oder das steuerliche Einkommen. Welcher Einkommensmaßstab schließlich als Bemessungsgrundlage für direkte Einkommensübertragungen dient, hängt einmal von den verfügbaren statistischen Informationen über die Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft ab und wird zum anderen durch das angestrebte Einkommensziel determiniert.
   Es ist zu erwägen, die Vorlage von Buchführungsabschlüssen zur Voraussetzung für den Empfang direkter Einkommensübertragungen zu machen. Diese Unterlagen wären dann gleich-

---

1) Z.B. sah das schwedische Agrarprogramm von 1947 ein Auslaufen der Kleinbauernstützung nach einer angemessenen Zeit vor. 1967, d.h. nach immerhin 20 Jahren, hielt man zwar die Übergangszeit für abgeschlossen, sah sich aber gezwungen, weitere Unterstützungszahlungen zu gewähren, um soziale Härten zu vermeiden (JARCHOW, 21, S. 196).

zeitig zur Erhebung der Einkommensteuer heranzuziehen (vgl. GULBRANDSEN und LINDBECK, 14, S. 164 ff), wenn eine "gerechte" Einkommensumverteilung erreicht werden soll. Auf die damit einhergehenden normativen, statistischen und methodischen Probleme kann hier nicht eingegangen werden.

In den USA sind einkommensbezogene Transferzahlungen an die Landwirtschaft in erster Linie unter sozialpolitischen Gesichtspunkten diskutiert worden.

B. SWERLING (45, S. 173 ff) hat bereits im Jahre 1959 Vorschläge für ein Einkommenssicherungsprogramm für die Landwirtschaft als Alternative zu den Maßnahmen der Preisstützung entwickelt. Danach sollten Einkommensübertragungen nicht mehr produktabhängig, sondern in Anlehnung an das Prinzip der Arbeitslosenversicherung auf der Basis des erzielten Einkommens verteilt werden. Es wurde vorgeschlagen (vgl. 11, S. 96), für jeden Betrieb jährlich eine Bemessungsgrundlage als gleitenden Durchschnitt aus den Betriebsergebnissen der vorhergehenden fünf Wirtschaftsjahre zu ermitteln (sog. Basiseinkommen). Sinkt das im abgelaufenen Wirtschaftsjahr erzielte landwirtschaftliche Einkommen ($y_t$) unter das betriebsspezifische Basiseinkommen ($y_b$), so werden dem Farmer personengebundene Transferzahlungen (T) in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (r) der Einkommensdifferenz gewährt, d.h. $T = (y_b - y_t) \cdot r$. Die jährlich gewährten Ausgleichszahlungen werden nicht in die Berechnung des Basiseinkommens für die folgende Wirtschaftsperiode einbezogen, so daß permanente Einkommensverluste eines über mehrere Jahre unterdurchschnittlich wirtschaftenden Landwirts ein ständiges Absinken seiner Bemessungsgrundlage zur Folge hätten (vgl. 53, S. 266). Auf diese Weise bleibt ein Anreiz zur Abwanderung aus der Landwirtschaft bestehen.

Mit der "negativen Einkommenssteuer", die in den USA im letzten Jahrzehnt lebhaft diskutiert worden ist, wird angestrebt, die gesamte Bevölkerung in ein globales Einkommenssicherungsprogramm einzubeziehen. Danach sollen jene Personen, die ein bestimmtes Mindesteinkommen unterschreiten, Transferzahlungen erhalten, welche die Differenz zwischen dem tatsächlich erzielten Einkommen und dem als soziales Existenzminimum definierten Mindesteinkommen entweder vollständig ("social dividend") oder lediglich einen bestimmten Prozentsatz ("negative-tax-rate") ausgleichen (vgl. GREEN, 13; HILDEBRAND, 20). Die verschiedenen Vorschläge über die Ausgestaltung der negativen Einkommensteuer versuchen, den negativen Anreizeffekt zum Erwerb von Arbeitseinkommen zu mindern. Sie sehen deshalb vor, die Transferzahlungen (T) mit steigendem Familieneinkommen ($y_a$) nur um einen bestimmten Prozentsatz r ("negativer Steuersatz") zu reduzieren. Ist das Mindesteinkommen ($y_m$), welches einer Familie ohne anderweitige Einkünfte als Grundsicherung gewährt wird, festgelegt und wird ein Steuersatz von r unterstellt, läßt sich die Höhe der Transferzahlungen nach folgender Formel berechnen (vgl. 20, S. 13):

$$T = y_m - r\ y_a, \quad \text{wobei} \quad 0 > r < 1 \quad \text{ist.}$$

Gegenwärtig laufen in den USA mehrere Forschungsprogramme, die Wirkungen und Nebenwirkungen einer negativen Einkommensteuer bei unterschiedlichen "Steuersätzen" und variierender Grundsicherung empirisch festzustellen suchen (vgl. BAWDEN, 5, S. 754 ff). Dabei hat sich herausgestellt, daß die nach der Konzeption der Einkommensteuer differenzierten direkten Einkommensübertragungen im landwirtschaftlichen Bereich die größten Schwierigkeiten bereiten, einmal wegen der unzureichenden Rechnungslegung und zum anderen infolge der Bewertungsprobleme. Dieses Problem tritt grundsätzlich auf, wenn man direkte Einkommensübertragungen sehr stark nach der individuellen, materiellen Situation der Empfänger ausgestalten will.

Während diese Vorschläge der langfristigen Einkommenssicherung weit in die Zukunft reichen, und die Konzeption der "negative income tax" für die EWG schon deshalb weniger relevant ist, weil die meisten EWG-Staaten ein relativ gut ausgebautes Sozialleistungssystem haben,

stehen bisherige Ansätze direkter Einkommensübertragungen in der EWG entweder unter strukturpolitischer Zielsetzung oder sie sind mit bestimmten Tatbeständen, wie Alter, Fehlen von Erwerbsalternativen, verbunden.

So stellt z.B. die Landabgaberente eine teils sozialpolitische, teils strukturpolitische Maßnahme dar. Weitergehende, aber auch an die Bedingung der strukturverbessernden Bodenabgabe gebundene direkte Einkommensübertragungen sind von der Europäischen Kommission vorgeschlagen worden (vgl. 3, S. 21 ff). Die im Rahmen der Überbrückungshilfen gewährten Zinsverbilligungen waren ursprünglich als direkte Einkommensübertragungen ("Bewirtschaftungszuschüsse") geplant. Offensichtlich konnte man sich hier noch nicht - wahrscheinlich aus budget-politischen und auch administrativen Schwierigkeiten - auf das zieladäquate Konzept direkter Einkommensübertragungen einigen.

## 6.4 Raumordnungspolitische Zielsetzungen

Im wesentlichen sind im Zusammenhang mit der Raumordnungspolitik zwei agrarrelevante Hauptziele angesprochen, zu deren Verwirklichung direkte Einkommensübertragungen in Frage kommen können.

1. Die räumliche Einkommensverteilung.
   Sie kommt in der Forderung zum Ausdruck, daß "auch in ländlichen Regionen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen nicht in einen wesentlichen Abstand zum Bundesdurchschnitt geraten dürfen" (SCHLOTTER, 37, S. 34). Diese Zielsetzung wird in erster Linie durch eine aktive Sanierungspolitik angestrebt (Konzentration der Infrastrukturinvestitionen und der Industrieansiedlung in zentralen Orten). Es gibt aber auch in der Bundesrepublik Regionen, in denen nur unzureichende Ansatzpunkte für eine aktive Sanierung bestehen und deshalb eine längere Zeit vergehen dürfte, bis geplante Entwicklungsmaßnahmen wirksam werden. Da aber zur Entwicklung einer angemessenen Infrastrukturausstattung eine bestimmte Bevölkerungsdichte notwendig ist und auch zur Industrieansiedlung ein regionales Arbeitskräftepotential vorhanden sein muß, gerät das angestrebte Ziel in Gefahr.

   Das Instrument der direkten Einkommensübertragungen ließe sich zur Vermeidung einer derartigen regionalen Abwanderung einsetzen. Dabei müßten die direkten Einkommensübertragungen auf solche Regionen beschränkt sein, in denen derartige Bedingungen vorliegen. Die Einkommensübertragung wäre instrumentell als quasi "Verbleibe-Prämie" auszugestalten, d.h. in ihrer Höhe so zu bemessen, daß die Neigung der Landwirte und ihrer Hoferben zur Abwanderung überkompensiert wird.

2. Von dem ersten Hauptziel ist der Beitrag der Landwirtschaft zur Landschaftsgestaltung grundsätzlich zu trennen. Welche Funktion kommt der Landwirtschaft hier zu? Zwei Aspekte spielen eine Rolle:
   - Der Nutzen der landwirtschaftlichen Bodenbewirtschaftung für den Erholungs- und Freizeitwert einer Landschaft (vgl. KIEMSTEDT, 24, S. 299),
   - positive bzw. negative Auswirkungen (externe Effekte) der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umweltbedingungen.

Erst wenn diese Fragen geklärt sind, und der Nutzen der landwirtschaftlichen Produktion mit der Brache oder der forstwirtschaftlichen Nutzung verglichen ist, lassen sich direkte Einkommensübertragungen rational einsetzen. Z.B. wenn es darum geht, einen aus Erholungsgründen wünschenswerten Anteil landwirtschaftlicher Bodennutzung zu erhalten, oder wenn es darum geht, aus ökologischen Gründen einen Anreiz zu geben, von intensiven zu extensiven Formen der Bodennutzung überzugehen bzw. bestehende landschaftserhaltende Nutzungsformen aufrechtzuerhalten.

Der im Zusammenhang mit der Forderung nach Erhaltung der Kulturlandschaft in der agrarpolitischen Diskussion immer wieder auftauchende Begriff der Bewirtschaftungszuschüsse bedarf daher unter dem raumordnungspolitischen Gesichtspunkt einer grundlegenden Klärung.

## 7 Schlußbetrachtung

Die vorangegangene Untersuchung möglicher Formen der Einkommenspolitik in der Landwirtschaft hat die Grenzen des preispolitischen Instrumentariums im Hinblick auf inter- und intrasektorale Einkommenszielsetzungen aufgezeigt. Hierin liegt der Ursprung um die Diskussion direkter Einkommensübertragungen: Herstellung von Gleichgewicht auf den Agrarmärkten und Korrektur des marktmäßigen Verteilungsergebnisses. Konkrete Ansatzpunkte in der EWG standen bislang vornehmlich in Verbindung mit strukturpolitischen Zielsetzungen. Darüber hinaus werden künftig raumordnungs- und umweltpolitische Zielvorstellungen im Zusammenhang mit direkten Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft an Bedeutung gewinnen.

Die Eignung der direkten Einkommensübertragungen für so unterschiedliche Zielsetzungen ergibt sich aus ihrer großen Differenzierbarkeit: spezifische Abgrenzung des Empfängerkreises, Festlegung von Verhaltensauflagen, tarifliche Ausgestaltung; ihrer geringen Überwälzbarkeit sowie ihrer Neutralität im Hinblick auf die innerlandwirtschaftliche, vor allem aber innerbetriebliche Faktorallokation. Als weitere Vorteile können aus gesamtwirtschaftlicher und finanzpolitischer Sicht individuelle Zurechenbarkeit der Höhe der Einkommensstützung sowie die haushaltmäßige Transparenz angesehen werden. Die letzten beiden Aspekte dürften aber gleichzeitig ein Hemmnis darstellen für die Durchsetzbarkeit direkter Einkommensübertragungen. Einerseits sind von seiten der Landwirtschaft psychologische Widerstände gegen ein "Rentnerdasein" zu erwarten, andererseits sind seitens der Öffentlichkeit Widerstände nicht auszuschließen, da bisher "unmerklich" von ihnen gezahlte Einkommenshilfen nunmehr als Haushaltsausgaben ausgewiesen werden und mit anderen staatlichen Aufgaben in Konkurrenz gesehen werden.

Objektive Grenzen für den Umfang direkter Einkommensübertragungen stellen die budgetmäßigen Belastungen dar. Inwieweit zukünftige Einkommensübertragungen durch Einsparungen bei den Ausgaben zur Überschußbeseitigung finanziert werden können, ist eine offene Frage. Eine weitere Grenze könnte der notwendige Verwaltungsaufwand darstellen, der bei der gegenwärtigen Agrarstruktur in der EWG nicht unterschätzt werden sollte.

## Literatur


1. "AGRA EUROPE": 13. Jg. (1972), Nr. 16, Dokumentation: Die Strukturrichtlinien des Ministerrats.
2 "AGRA EUROPE": 13. Jg. (1972), Nr. 20, Sonderbeilage. Neufassung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms.
3 "AGRA EUROPE": 13. Jg. (1972), Nr. 7, Dokumentation: Die Agrarpreisvorschläge der Kommission für 1972/73 und 1973/74.
4 Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm). Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 134, Hiltrup 1968.
5 BAWDEN, D.L.: Negative Income Tax and Rural People. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 53 (1971).
6 BINSWANGER, H.C. und MÜLLER, K.: Neugestaltung der Agrarpolitik - Vorschläge für die Einführung von Flächenbeiträgen. Verein für Agrarwirtschaft e.V., H. 6, Glüsingen 1972.
7 BRAUN, G.; BRELOH, P.; MANEGOLD, D.; SCHUG, W.; WILLE, M.: Materialsammlung. In: Mögliche Auswirkungen einer Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Bereich der Agrarmärkte. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 161, Hiltrup 1972.
8 BREMEN, L. v.: Das Landwirtschaftsgesetz von 1970 in den USA. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971).
9 Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft. Ein Vorschlag zur Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Bericht einer Expertengruppe (P. Uri, Rapporteur). Atlantisches Institut, Paris 1971.
10 FEUERSTEIN, H.: Bodenpreis und Bodenmarkt. Bestimmungsgründe der Preise und des Transfers land- und forstwirtschaftlich genutzten Bodens. Eine ökonometrische Analyse des schleswig-holsteinischen Bodenmarktes von 1954 bis 1968, "Agrarwirtschaft", SH 44, Hannover 1971.
11 Food and Fiber for the Future. Report of the National Advisory Commission on Food and Fiber. Washington, D.C., 1967.
12 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1961.
13 GREEN, Chr.: Negative Taxes and the Poverty Problem. Washington, D.C., 1968.
14 GULBRANDSEN, O. und LINDBECK, A.: Jordbruksnäringens ekonomi. Stockholm 1969.
15 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1963.
16 HATHAWAY, D.E.: Government and Agriculture. Public Policy in a Democratic Society. New York 1963.
17 HEIDHUES, T.: Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe unter verschiedenen Preisannahmen. Berichte über Landwirtschaft, N.F., 181. SH, Hamburg und Berlin 1966.
18 HEIDHUES, T.: Ziel-Mittel-Systeme in der Agrarpolitik. Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Bd. 122, Tübingen 1966.

19 HEIDHUES, T. und TANGERMANN, S.: Der Einfluß von wirtschaftlichem Wachstum, Inflation und Währungspolitik auf die Landwirtschaft unter EWG-Bedingungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 21 (1972).

20 HILDEBRAND, G.H.: Poverty, Income Maintance and the Negative Income Tax. Ithaca, N.Y. 1967.

21 HOUTHAKKER, H.S.: Toward a Solution of the Farm Problem. "The Review of Economics and Statistics". Vol. XLIII, Cambridge, Mass (1961).

22 JARCHOW, G.: Die Wandlungen der Agrarpolitik Schwedens seit 1947. Ein Beispiel zunehmender Rationalisierung agrarpolitischer Entscheidungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 18 (1969).

23 KALDOR, N.: Europe s Agricultural Disarray, New Statesman, 3. April 1970.

24 KIEMSTEDT, H.: Zur Berücksichtigung landespflegerischer Gesichtspunkte in der Agrarplanung. In: Grundlagen und Methoden der Raumplanung. Hannover 1969.

25 KIRSCHEN, E.S. u.a.: International vergleichende Wirtschaftspolitik. Versuch einer empirischen Grundlegung. Berlin 1967.

26 KÖHNE, M.: Auswirkungen der Faktormobilität auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft. In: Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 9 (hrsg. von G. SCHMITT), München, Bern, Wien 1972.

27 Kommission der EWG: Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. KOM (68) 1000, Teil A, Brüssel 1968.

28 LIEFMANN-KEIL, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961.

29 MARSH, J. und RITSON, Chr.: Agricultural Policy in the Common Market. London 1971.

30 Mc CRONE, G.: The Economics of Subsidising Agriculture. London 1962.

31 NEANDER, E.: Zur Auswahl von Kriterien für die wirtschaftliche Lage im landwirtschaftlichen Sektor. In: Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 6 (hrsg. von G. SCHMITT), München, Basel, Wien 1969.

32 OEEC: Entwicklungen in der Agrarpolitik seit 1955. Fünfter Bericht über die Agrarpolitik in Europa und Nordamerika. Deutsche Übersetzung: hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1963.

33 OECD: Agricultural Projections, Paris 1968.

34 PLATE, R. und BÖCKENHOFF, E.: Über die Möglichkeiten der Preispolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 19 (1970).

35 RAY, D.: A Guide to Agricultural Support Policies in Britain and the EEC. East of Scotland College of Agriculture Economics Department, Report No. 101, Edinburgh 1971.

36 SCHLOTTER, H.-G.: Produktionsneutrale Einkommenshilfen an die Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft, N.F., Bd. XLI, Hamburg und Berlin 1963.

37 SCHLOTTER, H.-G. unter Mitarb. von SATTLER, K.: Raumordnungs- und agrarpolitische Ziele in der landwirtschaftlichen Raumplanung. In: Grundlagen und Methoden der landwirtschaftlichen Raumplanung. Hannover 1969.

38 SCHMITT, G.: Offene Fragen der Europäischen Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971).

39 SCHMITT, G.: Angebotskontingentierung: Ein Instrument zur Lösung des Agrarproblems? "Agrarwirtschaft", Jg. 19 (1970).

40 SCHOLZ, H.: Agrarprojektionen in der EWG - Grundlage der agrarpolitischen Planung. In: Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 9 (hrsg. von G. SCHMITT), München, Bern, Wien 1972.

41 SCHOPEN, W.: Flächenstillegung in den USA. Berichte über Landwirtschaft, N.F., Bd. XLIX (1971).

42 SCHULTZE, Ch. L.: The Distribution of Farm Subsidies. Who gets the Benefits? The Brookings Institution, Washington, D.C. 1971.

43 The People Left Behind. Report by the President s NationalAdvisory Commission on Rural Poverty. Washington, D.C., 1967.

44 STRECKER, O.: Preis- und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik. In: Agrarpolitik in der EWG (hrsg. von T. DAMS, F. GERL, H. KÖTTER und O. STRECKER) München, Basel, Wien 1968.

45 SWERLING, B.: Income Protection for Farmers. A Possible Approach. "Journal of Political Economy" 47 (1959).

46 TWEETEN, L.G.: Commodity Programs for Agriculture. In: Agricultural Policy in an Affluent Society (hrsg. von V.W. RUTTAN u.a.), New York 1969.

47 USDA: Agricultural Stabilization and Conservation Service. 1971 Set Aside Programs. Annual Report. Washington. D.C., 1972.

48 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. II, 1957, S. 766.

49 WÄCHTER, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG. In: Berichte über Landwirtschaft, N.F., Bd. 45, 1967.

50 WEINSCHENCK, G.: Probleme direkter Einkommensübertragungen. In: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 1, München, Basel, Wien 1964.

51 WEINSCHENCK, G. und HENRICHSMEYER, W.: Möglichkeiten der Preispolitik: Eine dogmatische Auseinandersetzung? "Agrarwirtschaft", Jg. 19 (1970).

52 WEINSCHENCK, G. und MEINHOLD, K.: Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt. Stuttgart 1970.

53 WILLE, M.: Möglichkeiten und Grenzen einer Trennung von Preis- und Einkommenspolitik in der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 20 (1971).