
Albers, W.: Die Wirkung von Agrarsubventionen auf Allokation und Verteilung. 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. 33-48.

DIE WIRKUNG VON AGRARSUBVENTIONEN AUF ALLOKATION UND VERTEILUNG

von

Willi Albers, Kiel

1	Der Zusammenhang zwischen Allokation und Verteilung	33
2	Die Wirkungen verschiedener Subventionen	37
2.1	Einkommenssubventionen	37
2.2	Preissubventionen	39
2.3	Faktorsubventionen	43
2.4	Investitionshilfen	44
2.5	Mengenregulierungen	45
2.6	Preisdifferenzierung	46
3	Zusammenfassung	47

1 Der Zusammenhang zwischen Allokation und Verteilung

Die Zusammensetzung des nachgefragten Warenkorbes hängt von der Höhe der Einkommen ab. Das Engelsche Gesetz bestätigt für die Landwirtschaft in schmerzlicher Weise die Richtigkeit dieser These. Aus ihr folgt, daß auch eine Änderung der Einkommensverteilung die Zusammensetzung des nachgefragten Warenkorbes ändert, weil die einkommensmäßig besser gestellte Gruppe der Bevölkerung nicht die gleichen Güter in gleichem Maße zusätzlich nachfragt, wie sie von der schlechter gestellten Gruppe weniger nachgefragt werden. Da die Produktion und damit der Einsatz der Ressourcen von der Nachfrage gesteuert werden, folgt aus der verteilungsbedingten Abhängigkeit der Nachfrage, daß auch die Allokation von der Verteilung der Einkommen mitbestimmt wird.

Der Faktoreinsatz wird nicht nur von Änderungen auf der Nachfrageseite sondern auch von solchen auf der Angebotsseite beeinflußt. So führt z.B. der technische Fortschritt zu veränderten Preisrelationen zwischen den Produktionsfaktoren, die ihrerseits - Substitutionalität vorausgesetzt - zu einer Änderung des Faktoreinsatzes führen. Nun ist aber die Ausnutzung des technischen Fortschritts bei der Produktion verschiedener Güter und Dienstleistungen unterschiedlich, so daß sich auch die Preisrelationen zwischen den Gütern und Dienstleistungen ändern.

Auch wenn dabei die Nominaleinkommen konstant bleiben, verändert sich wegen des unterschiedlichen Gewichts der relativ billiger und relativ teurer gewordenen Güter im nachgefragten Warenkorb bei Beziehern unterschiedlich hoher Einkommen die Verteilung der Real-

einkommen, auf die bei Verteilungswirkungen abzustellen ist. Es besteht also eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Faktorallokation und Einkommensverteilung.

Die beiden Beispiele beziehen sich auf die vertikale personelle Verteilung der Einkommen. Es kann sich aber auch die Verteilung der Einkommen zwischen Sektoren und Regionen bzw. Volkswirtschaften ändern. Da die Agrarpolitik bisher in erster Linie als sektorale Wirtschaftspolitik angesehen wurde, stehen diese Verteilungswirkungen häufig sogar im Vordergrund. Auch in dieser Hinsicht bestehen enge Wechselbeziehungen zwischen Allokations- und Verteilungswirkungen.

Wird das Einkommen des landwirtschaftlichen Sektors mit Hilfe von Subventionen erhöht, wandern weniger Landwirte in andere Sektoren mit einer besseren Entlohnung ab und die Produktion wird erhöht, d.h. die Subvention bindet mehr Faktoren im landwirtschaftlichen Bereich. Knüpft die Subvention nicht an die Preise der Produkte oder an das Einkommen an, sondern werden Produktionsfaktoren durch sie verbilligt, z.B. Düngemittel, läuft die Anpassung in entgegengesetzter Richtung ab. Die geänderte Allokation der Faktoren steht am Anfang; sie führt dann zu einer Erhöhung des Sektoreinkommens und zwar teilweise durch eine Erhöhung des Stückgewinns der bisherigen Produktion, teilweise durch eine Vergrößerung der Produktion, wobei die Preise allerdings – je nach Umfang und Art der staatlichen Intervention auf den betreffenden Märkten – mindestens teilweise zurückgehen werden.

Für die zu untersuchenden Wirkungen unterschiedlicher Subventionen für die Landwirtschaft können wir von folgenden Prämissen ausgehen:

1. Veränderungen der Einkommensverteilung ziehen Änderungen der Allokation der Produktionsfaktoren nach sich; ebenso bewirkt eine geänderte Allokation eine Änderung der Verteilung der Realeinkommen. Ein Urteil über die durch die staatliche Tätigkeit verursachten Änderungen läßt sich also nur fällen, wenn sowohl die allokativen als auch die redistributiven Wirkungen untersucht werden. Eine bestimmte Allokation der Ressourcen läßt sich also nicht unabhängig von der Verteilung der Einkommen und umgekehrt verwirklichen.
2. Eine generelle Aussage darüber, wann die Ressourcen optimal eingesetzt sind, läßt sich nicht machen. 1)

Nur bei einer gegebenen Einkommensverteilung und einem gegebenen Stand der Technik, die zu bestimmten Relationen der Faktor- und Produktpreise führen, läßt sich das Optimum eindeutig bestimmen. Diese Optimalkriterien sind von der ökonomischen Theorie ausführlich dargestellt worden (GIERSCH, 6, S. 109 ff.; SOHMEN, 17, S. 39 ff.; ALBERS, 1, S. 123 ff.). Sie umfassen die Faktorallokation bei der Produktion eines Gutes in einer Unternehmung, erweitern sie auf mehrere Güter und mehrere Unternehmen bzw. Branchen und Volkswirtschaften und beziehen auch die Nachfrageseite mit ein, weil es auf die Nutzenmaximierung der privaten Haushalte ankommt. Schließlich haben auch noch externe Effekte und Marktformen (Ver-

1) Vgl. dazu SOHMEN (17), der dazu im Kapitel 1, S. 4, schreibt: "Die dritte Dimension des Knappheitsproblems bezieht sich auf die Verteilung des Güterangebots auf die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft So einsichtig diese dritte Dimension des Knappheitsproblems erscheint, so wenig zugänglich erweist sie sich andererseits einer präzisen Analyse Dieser Vorwurf (die Vernachlässigung des Verteilungsproblems) trifft naturgemäß in vollem Umfang auch das vorliegende Buch, ohne daß sein Verfasser dem mehr entgegengesetzt könnte als ein Eingeständnis, daß er sich nicht in der Lage sieht, den bestehenden Agnostizismus in dieser Hinsicht durch wesentliche neue Einsichten zu überwinden." Das heißt nichts anderes, als daß Aussagen über eine optimale Allokation nur unter Ausschaltung des Verteilungsproblems zu machen sind.

haltensweisen) eine Bedeutung. Im Grunde lassen sich die auf der Produktionsseite für die Verwirklichung einer optimalen Allokation zu erfüllenden Bedingungen auf das von EUCKEN (5, S. 328) formulierte wirtschaftliche Prinzip zurückführen. Es besagt, daß ein gegebenes Ziel (output) mit einem möglichst geringen Einsatz von Ressourcen (input) erreicht werden oder einem gegebenen input ein möglichst großer output entsprechen soll. Es stellt also eine allgemeine Maxime für ein rationales Handeln dar, die unabhängig von bestimmten ökonomischen oder außerökonomischen Zielen ist. Es kann deshalb auch nicht aus einer bestimmten Zielsetzung z.B. einer für erwünscht gehaltenen Verteilung des Einkommens zwischen Haushalten, Sektoren oder Volkswirtschaften eine Kollision mit der Verwirklichung einer optimalen Allokation der Ressourcen abgeleitet werden. Eine optimale Allokation sollte deshalb nicht auf die gleiche Stufe wie konkrete wirtschaftspolitische Ziele: gleichmäßiges Wachstum, hohe Beschäftigung, Geldwertstabilität oder eine gleichmäßigere Einkommens- und/oder Vermögensverteilung gestellt werden. Sie stellt vielmehr eine Nebenbedingung dar, auf deren Verwirklichung bei allen diesen Zielen geachtet werden sollte.

Das agrarpolitische Ziel, einen bestimmten Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln in einem Land zu erreichen, ist ein gutes Beispiel für die Abhängigkeit einer optimalen Faktorallokation von der jeweiligen wirtschaftspolitischen Zielsetzung. Liegt der angestrebte Selbstversorgungsgrad höher als der bisherige, so werden mehr Ressourcen in dem betreffenden Land im landwirtschaftlichen Sektor eingesetzt. Die Aufteilung der Einkommen auf das Land mit dem verstärkten Agrarprotektionismus und die bisherigen Agrarexportländer wird sich ändern. Die Optimalitätsbedingungen lassen sich auch bei der veränderten internationalen Arbeitsteilung verwirklichen.

Nun wird aber argumentiert, die Eingriffe der Öffentlichen Hand würden Wohlfahrtsverluste mit sich bringen, weil sie zu einer Faktorallokation auf einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsfunktion mit einem niedrigeren Niveau führen würde. Hiergegen ist einzuwenden, daß die Allokation sich nach wie vor an den Faktorpreisverhältnissen orientiert und bei den gegebenen Preisrelationen optimal ist. Diese Relationen haben sich allerdings als Folge der mit den Interventionen bewirkten Veränderung der Einkommensverteilung auch verändert. Die Güter und Dienste werden also anders als bei einem Zustand vollständiger Konkurrenz bewertet. Interveniert der Staat z.B. mit dem Ziel, die Selbstversorgung bei bestimmten landwirtschaftlichen Produkten zu erhöhen, geht in die Preise die erhöhte Selbstversorgung als wert erhöhender Faktor mit ein.

Bei solchen den internationalen Handel umlenkenden Staatseingriffen kann allerdings erwartet werden, daß das Niveau des (realen) Sozialproduktes kleiner als bei Freihandel ist. Wird eine Maximierung des Sozialproduktes, d.h. die kürzer- oder längerfristig maximale Versorgung mit materiellen Gütern, als oberstes Ziel aufgestellt, ist die dazu erforderliche Allokation der Ressourcen als optimum optimorum anzusehen. Es kollidiert dann aber nicht das Allokationsziel, sondern das Ziel der maximalen Güterversorgung mit anderen Zielen. In der ökonomischen Theorie wird bei Einbau des Zeitfaktors in der Regel von einer Kollision zwischen Wachstums- und Verteilungspolitik gesprochen.

Die These, daß sich unabhängig von dem verfolgten wirtschaftspolitischen Ziel eine optimale Allokation der Ressourcen verwirklichen läßt, besagt allerdings nicht, daß diese auch immer verwirklicht wird. Zwei Ursachen können eine Optimierung verhindern:

1. Friktionen im marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß.
2. Das Außerkraftsetzen der Marktsteuerung durch staatliche Interventionen.

Zu 1.: Die Gefahr einer beeinträchtigten Marktsteuerung ist im landwirtschaftlichen Bereich groß. Die relativ große Immobilität der Produktionsfaktoren behindert eine ausreichend schnelle Anpassung an wirtschaftliche Veränderungen. Durch Kapitalmangel oder durch mangelnde Transparenz unterbliebene Rationalisierungsinvestitionen wirken in der gleichen Rich-

tung. Subventionen, die an diesen Schwachstellen des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses ansetzen, können zu einer besseren Allokation der Ressourcen beitragen.

Zu 2.: Bemißt die Öffentliche Hand Subventionen für die Landwirtschaft so, daß ein Interesse an einem effizienten Einsatz der Ressourcen nicht mehr besteht, kann nicht erwartet werden, daß eine optimale Allokation erreicht werden kann. Die Garantie eines Mindesteinkommens würde eine solche Wirkung besitzen; da sich in dem gleichen Maße, wie sich durch einen ineffizienten Faktoreinsatz das Leistungseinkommen verringert, die Subvention erhöht. In die gleiche Richtung würden auch kostendeckende und/oder Paritätspreise wirken. Bei kostendeckenden Preisen wird kein Druck auf die Einführung kostendeckender Produktionsverfahren mehr ausgeübt; die Verleitung zu einer unrationellen Produktion ist im Verhältnis zur Garantie eines Mindesteinkommens nur insofern geringer, als noch ein Anreiz zur Mehrproduktion bestehen bleibt, da sie einkommenserhöhend wirkt. Bei Paritätspreisen wird ein effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren noch weniger beeinträchtigt, da Kosteneinsparungen gewinn erhöhend sind. Da bei einer in der Vergangenheit liegenden Basisperiode die Preisrelationen durch den technischen Fortschritt ermöglichte Rationalisierungen nicht widerspiegeln, wird lediglich der Druck abgeschwächt, durch Rationalisierungsmaßnahmen Kosten zu senken.

Die Beispiele zeigen, daß es für die Beurteilung von Subventionen zur Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft wichtig ist, Wirkungen auf die Allokation mit zu berücksichtigen, auch wenn mit ihnen primär andere Ziele verfolgt werden. Förderungsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft werden mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen bewertet. Dabei gehen in die Berechnung der Kosten negative Allokationswirkungen mit ein. Wird also z. B. ein Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln von 75 v. H. angestrebt, so dürfen für die Beurteilung der Maßnahmen nicht nur die Aufwendungen der Öffentlichen Hand in Form von direkten Einkommensübertragungen angesetzt werden, durch die ein Anreiz zur Mehrproduktion ausgelöst wird, sondern es ist in der Aufwandrechnung auch die durch flankierende Maßnahmen (Zölle, Abschöpfungen, Einfuhrkontingente) eintretende Verteuerung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu berücksichtigen. In ihnen kommen die durch die beeinträchtigte internationale Arbeitsteilung verursachten Nachteile zum Ausdruck. Ähnlich verhält es sich mit der Beurteilung von Maßnahmen, die der Erhaltung einer großen Zahl selbständiger Existenzen in der Landwirtschaft dienen und die zur Folge haben, daß die mit wachsender Betriebsgröße eintretende Degression der Stückkosten nicht ausgenutzt werden kann. Auch in diesem Fall müssen die mit einer Politik der Erhaltung eines breitgestreuten Eigentums verbundenen höheren Kosten bei einer Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt werden. Auch wenn man ein selbständiges Allokationsziel nicht anerkennt, bedeutet dies also nicht, daß Allokationswirkungen für den Einsatz der agrarpolitischen Instrumente unwichtig sind.

Solange die Wissenschaft nicht den Anspruch erhebt, die agrarpolitischen Ziele selbst zu bestimmen, kann sie nur die Wirkungen, die mit der Verwirklichung bestimmter Ziele und den dabei eingesetzten Mitteln verbunden sind, untersuchen. Bei einem solchen der positiven Theorie zuzuordnenden Ansatz, der auch hier gewählt wird, werden zwar die Allokationswirkungen und die daraus resultierenden einzelwirtschaftlichen und sozialen Kosten mit berücksichtigt; aber die Allokation wird nicht in der Weise verabsolutiert, daß jeweils nur die Lösung mit den niedrigsten einzelwirtschaftlichen Kosten angestrebt wird.

Im folgenden werden die wichtigsten Instrumente der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik auf ihre Verteilungswirkungen hin untersucht. Dabei werden auch Wirkungen auf die Allokation z. B. ein Anreiz zur Mehrproduktion, das Entstehen nicht absetzbarer Überschüsse usw. mit einbezogen, wenn dies zur Beurteilung der Instrumente wichtig ist.

Die Verteilungswirkungen sollen unter folgenden Aspekten untersucht werden:

1. vertikal und personell, innerhalb der Landwirtschaft,
2. sektoral, zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren,
3. regional, innerhalb der Landwirtschaft aber auch zwischen verschiedenen Volkswirtschaften.

An Instrumenten sollen in die Betrachtung einbezogen werden:

1. Einkommenssubventionen,
2. Preissubventionen, direkte und indirekte,
3. Subventionen je Flächen- oder Tiereinheit,
4. Investitionshilfen,
5. Mengenregulierungen,
6. Preisdifferenzierungen.

2 Die Wirkungen verschiedener Subventionen

2.1 Einkommenssubventionen

Bemessungsgrundlage der Subventionen ist das Leistungseinkommen (der Gewinn) der Landwirte. Soll lediglich das Niveau des landwirtschaftlichen Einkommens erhöht werden, wäre es konsequent, einen bestimmten Prozentsatz des Leistungseinkommens als Subvention zu gewähren. Die Verteilung des Einkommens innerhalb der Landwirtschaft bliebe unverändert.

Aus den bei einem solchen Verteilungsschlüssel mit höheren Gewinnen (größeren Betrieben) absolut zunehmenden Subventionsbeträgen ist teilweise der Schluß gezogen worden, sie begünstigten größere Betriebe. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß sie verteilungsneutral wirken, denn nicht die Größe der absoluten Änderung des Einkommens, sondern die Veränderung der Relationen zwischen den Einkommensbeziehern ist verteilungsrelevant. Wird also z.B. in erster Linie eine Erhöhung des Selbstversorgungsgrades angestrebt, kommen dafür verteilungsneutrale Einkommenssubventionen durchaus infrage. Es wird allerdings zu prüfen sein, ob der für das Erreichen dieses Zieles notwendige Produktionsanreiz nicht wirksamer über Preissubventionen zu erreichen ist. Außerdem wird in der Regel nicht eine "ungezielte" Mehrproduktion aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse angestrebt, sondern je nach dem unterschiedlichen Selbstversorgungsgrad bei einzelnen Produkten oder entsprechend ihrer Einstufung als lebensnotwendige Güter, Güter des gehobenen Bedarfs oder Luxusgüter wird ein differenzierter Produktionsanreiz für wünschenswert gehalten, so daß man in der Regel davon ausgehen kann, daß Produktionsziele besser mit produktgebundenen, die Erlöse einzelner Produkte unmittelbar beeinflussenden Subventionen zu erreichen sind.

Soll primär die Verteilung der Einkommen verändert werden, sind dagegen Einkommenssubventionen das beste Instrument, weil sie als einzige bei der Größe ansetzen, die verändert werden soll. Alle anderen Subventionsformen knüpfen an Hilfsgrößen an, die nicht streng mit dem Einkommen korreliert sind, so daß sich mindestens teilweise unerwünschte Verteilungswirkungen ergeben. Die gewünschte Richtung der Veränderung der Einkommensverteilung hängt von dem mit der Umverteilung verfolgten Ziel ab. Ist bisher eine kostengünstige Produktion an zu vielen kleinen Betrieben gescheitert, die im Bereich steigender Skalenerträge produzieren und soll durch eine verstärkte Abwanderung aus der Landwirtschaft diese durch zu geringe Mobilität bedingte Friktion im Allokationsmechanismus beseitigt werden, müssen Kümmerexistenzen bzw. Landwirte mit unzureichendem Einkommen aus der Förderung ebenso ausscheiden wie die Nebenerwerbslandwirte, die durch das von ihnen beanspruchte Produktionspotential eine Strukturverbesserung blockieren. Diese Zielsetzung kann als Beispiel für die Priorität des Allokations- im Verhältnis zum Verteilungsziel interpretiert werden; denn wer wollte heute schon eine Umverteilung zugunsten der "Großen" anstreben?

Eine umgekehrte Verteilungswirkung muß angestrebt werden, wenn man aus sozialpolitischen Gründen die wirtschaftliche Lage der Bezieher kleiner Einkommen verbessern will. In diesem Fall müßten die größeren Betriebe bzw. die Bezieher höherer Einkommen, deren Einkommen bestimmte Grenzen überschreiten (Prosperitätsklausel), von der Subvention ausgeschlossen werden oder diese müßte in Umkehrung eines progressiven Steuertarifs mit dem Einkommen degressiv gestaffelt sein. Die Subventionen müßten in gleicher Weise differenziert werden, wenn aus gesellschaftspolitischen Gründen möglichst viele selbständige Existenzen erhalten werden sollen. Da die Existenz der kleinen und nicht der größeren Landwirte gefährdet ist, müßten in erster Linie die ersteren gefördert werden.

Die verschiedenen Formen der Einkommenssubventionen wirken sich auch unterschiedlich auf die Allokation der Produktionsfaktoren aus. Gemeinsam ist allen Einkommenshilfen, daß sie einen Anreiz zur Mehrproduktion auslösen. Die Produktion ist in den Augen der Landwirte lohnender geworden. Auch ohne exakte Ermittlung des Gewinns nach Ergebnissen der Buchführung werden sie dies an der Verbesserung ihrer Liquiditätslage bzw. am Abbau ihrer Verschuldung erkennen. Es werden also mehr Ressourcen im landwirtschaftlichen Sektor gebunden, als dies aufgrund der Grenzproduktivität bewertet zu Marktpreisen gerechtfertigt wäre. Das gilt nicht nur für einen Sektorenvergleich innerhalb einer Volkswirtschaft, sondern auch im Verhältnis zur Landwirtschaft in anderen Volkswirtschaften, in denen keine entsprechenden Einkommenssubventionen gezahlt werden. Weder das Handloptimum noch das Produktionsmaximum sind als Folge der sektoralen Einkommenssubventionen verwirklicht worden. Werden die Subventionen mit dem Selbstversorgungsziel begründet, wird diese Wirkung bewußt angestrebt. Es ist dann nur zu untersuchen, wie hoch die Nachteile aus der Beeinträchtigung der internationalen Arbeitsteilung sind, die sich in der Tatsache äußern, daß nicht mehr am kostengünstigsten Standort (gemessen an den Marktpreisen ohne staatliche Interventionen) produziert wird, damit festgestellt werden kann, ob das Selbstversorgungsziel diese Nachteile rechtfertigt.

Handloptimum und Produktionsmaximum werden auch beeinträchtigt, wenn die Umverteilungszielsetzung gleichgültig ob sozial- oder gesellschaftspolitisch begründet – im Vordergrund steht; denn auch hier löst die einkommensmäßige Besserstellung des Sektors eine Produktionsumlenkung aus. Sie braucht auch bei gleichem Umfang des Subventionsbetrages wie bei der Selbstversorgungszielsetzung nicht gleich stark zu sein; denn die Angebotselastizität der begünstigten Betriebe ist unterschiedlich. Im allgemeinen dürften größere Betriebe stärker als kleinere auf eine Verbesserung ihrer Rentabilität reagieren. Werden solche Umverteilungsziele verfolgt, stellen die Allokationseffekte nur unbeabsichtigte Nebenwirkungen dar. Da diese Wirkungen negativ zu beurteilen sind, können sie gegebenenfalls das Ausmaß der Umverteilung begrenzen.

Bei der Beseitigung von Friktionen im Allokationsmechanismus durch Einkommenssubventionen – die beeinträchtigte Mobilität soll durch Ausschluß der Grenzproduzenten von der Subvention vergrößert werden – stellt sich umgekehrt die Frage, in welchem Umfang eine im allgemeinen auf eine Nivellierung der Einkommensunterschiede ausgerichtete Verteilungspolitik durch eine solche allokativ orientierte Subventionspolitik konterkariert werden darf. Die Beantwortung dieser Frage wird nicht zuletzt davon abhängen, welche Einkommensmöglichkeiten den aus der Landwirtschaft Ausscheidenden außerhalb der Landwirtschaft geboten werden können. Stellen sie sich auf mittlere Sicht deutlich besser, dürften die Bedenken gegen eine Beschränkung der Subventionen auf "existenzfähige" oder "entwicklungsfähige" Betriebe kleiner sein, als wenn der Ausschluß von der Subventionierung sie auch für die Zukunft einkommensmäßig diskriminiert. Betrifft der Ausschluß von den Einkommenssubventionen Landwirte, die keine oder nur schlechte Möglichkeiten zur außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit besitzen, dann wird ein Ausschluß von der Einkommenssubvention nur hinzunehmen sein, wenn sie sozial ausreichend abgesichert werden.

In der Praxis spielen auf das Leistungseinkommen bezogene Subventionen nur eine geringe Rolle. Es liegt nahe anzunehmen, das auf die fehlende Buchführung und eine nicht vorhandene zuverlässige Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommenssubventionen zurückzuführen. Ob damit allerdings die tatsächlichen Ursachen angesprochen sind, erscheint zweifelhaft; denn wenn die öffentlichen Hilfen für die Landwirtschaft einen erheblichen Teil des Leistungseinkommens ausmachen - z.T. 50 v.H. und mehr - und die Landwirtschaft damit rechnen kann, daß sie nachhaltig gewährt werden, würde die Landwirtschaft die für eine Einkommensermittlung notwendigen Buchführungsunterlagen - eine Einnahme-/Ausgabe-Überschussrechnung würde genügen - schnell erstellen, wenn sie damit rechnen müßte, daß die Subventionen von derartigen Aufzeichnungen abhängen. Man darf in diesem Punkt nicht von den Schwierigkeiten ausgehen, die sich bei der Erstellung einer Buchführung für steuerliche Zwecke ergeben haben, weil die Interessenlage der Landwirte genau umgekehrt ist 1). Der Hauptgrund dürfte darin liegen, daß die Politiker sich scheuen, sich bewußt und offen erkennbar für eine bestimmte Verteilung der Subventionen zu entscheiden. Die Gießkanne hat sich, auch wenn mit den öffentlichen Hilfen "Gerechte" und "Ungerechte" berieselt werden, für den Politiker als eine beliebte Methode erwiesen, weil er niemand weh tut.

Im Rahmen der Einkommenssubventionen muß auch die Garantie eines Mindesteinkommens als Verteilungsmaßstab mit erwähnt werden. Dieses Prinzip wird im Rahmen der Sozialhilfe angewendet und liegt auch dem in den Vereinigten Staaten entwickelten Gedanken einer negativen Einkommenssteuer zugrunde. Sozialhilfe erhalten aber nur diejenigen, die nicht erwerbsfähig sind oder deren Erwerbseinkommen zur Sicherung des Existenzminimums nicht ausreicht und die nicht durch Ausschöpfung anderer Quellen (eigenes Vermögen, Unterhalt durch die Familie) gesichert werden können. Für Selbständige ist aber kaum festzustellen, ob sie bei größeren Anstrengungen und rationellerem Einsatz der Produktionsfaktoren ein höheres Einkommen erzielen könnten. So wirkt sich die Garantie eines Mindesteinkommens als Faulheitsprämie aus. Außerdem würde eine Übertragung der Prinzipien der Sozialhilfe, nach denen nur ein Existenzminimum gesichert wird - dadurch wird der Anreiz zur mißbräuchlichen Inanspruchnahme stark eingeschränkt, - den oben erwähnten agrarpolitischen Zielen kaum entsprechen. Der Gedanke, Mindestgrößen zu garantieren, wird deshalb im Rahmen von öffentlichen Hilfen für die Landwirtschaft nur bei Preissubventionen aufgegriffen, weil bei ihnen ähnlich wie bei einem garantierten Mindestlohn für unselbständig Tätige, das Einkommen von den Leistungen der Subventionsempfänger abhängig bleibt, so daß ein Leistungsanreiz bestehen bleibt und ein effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren sich auszahlt. Der Verzicht auf die Garantie eines Mindesteinkommens in der Agrarpolitik dürfte deshalb durch die negativen Allokationswirkungen zu erklären sein.

2.2 Preissubventionen

Bei Preissubventionen sind direkte Ausgleichszahlungen durch die öffentliche Hand (deficiency payments) und eine indirekte Subventionierung zu unterscheiden, bei denen durch Staatseingriffe auf den Märkten die Erzeugerpreise über die Preise bei freier Marktpreisbildung angehoben werden. Bei diesen indirekten Subventionen hat die Öffentliche Hand die Finanzierungslast auf die Konsumenten abgewälzt. Selbstverständlich zahlt auch die direkten Ausgleichszahlungen letztlich der Konsument in seiner Eigenschaft als Steuerzahler. Allerdings ist die Verteilungswirkung, die sich ja nicht nur für die von den Subventionen Begünstigten sondern auch für die davon Belasteten stellt, unterschiedlich. Die Belastung der Einkommensbezieher durch direkte Subventionen verteilt sich entsprechend ihrem Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen. Da die Steuerlasten sich auch bei Einbeziehung der Verbrauchssteuern

1) In der Bundesrepublik Deutschland ist fehlende Buchführung gleichbedeutend mit einer einkommensteuerlichen Privilegierung, wobei allerdings die Tendenz besteht, bei den an sich buchführungspflichtigen Schätzungslandwirten die Steuervorteile abzubauen.

leicht progressiv verteilen, werden die Bezieher höherer Einkommen relativ stärker als die Bezieher niedriger Einkommen belastet. Bei indirekten Subventionen über höhere Agrarpreise verteilt sich die Belastung entsprechend dem Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel am Einkommen auf die Einkommensbezieher. Da dieser Anteil mit wachsendem Einkommen kleiner wird, ergibt sich eine regressive Lastverteilung.

Obwohl diese Verteilungswirkung sozial unerwünscht ist, herrscht diese Subventionsform in der EWG vor. Der Öffentlichen Hand war die finanzielle Entlastung offensichtlich wichtiger als eine soziale Lastverteilung; oder anders formuliert: Die fiskalische hat über die soziale Zielsetzung gesiegt. So sozial, wie ihn viele gerne sehen möchten, ist der Staat also offenbar nicht. Hinzu kommt die Unmerklichkeit der Subventionen; denn wer ist sich schon bewußt, daß er für Nahrungsmittel 20 oder 25 v.H. mehr ausgeben muß als ohne die staatlichen Interventionen und daß sein Realeinkommen bei einem durchschnittlichen Anteil der Nahrungs- und Genußmittel an den Lebenshaltungskosten von etwa 30 v.H. in der Bundesrepublik Deutschland um 6 - 7 v.H. verkleinert worden ist? Diese Unmerklichkeit ist auch gleichzeitig die beste Garantie für die Aufrechterhaltung der Subventionen.

Hier liegt der Grund für die Befürwortung dieser Subventionsform durch die Landwirtschaft. Bei direkten Subventionen würden diese Staatsausgaben in das Tauziehen um die jährliche Verteilung der knappen Haushaltsmittel mit einbezogen und die Landwirte könnten nicht damit rechnen, daß sie bei einer Ebbe in den öffentlichen Kassen ungeschmälert erhalten bleiben und/oder proportional zur Steigerung der Produktion erhöht würden. Die Erfahrungen in Großbritannien, das vor dem Beitritt zur EWG mit Schwerpunkt diese Subventionsform angewendet hat, bestätigen dieses Risiko. Auch in dieser Hinsicht ist der Staat kein verlässlicher politischer Partner.

Neben der unterschiedlichen Verteilung der Finanzierungslasten ist auch zu prüfen, ob von den beiden Subventionsformen ein verschieden starker Anreiz zur Mehrproduktion ausgeht. In der Literatur wird teilweise die Meinung vertreten, der Zusammenhang zwischen Preisen und produzierter Menge sei bei den indirekten Subventionen über höhere Marktpreise stärker. Das würde bedeuten, daß die außerhalb des Marktes gezahlten Subventionen, auch wenn sie zu einem gleich hohen Erlös für den Landwirt wie über höhere Marktpreise führen, für den Landwirt nicht den gleichen Stellenwert besitzen. Es fragt sich, ob der Landwirt sich bei der Planung seiner Produktion an dem Markterlös oder an dem Gesamterlös (Marktpreis + Preis-subvention) ausrichtet. Da die Gesamteinnahmen für das Einkommen des Landwirts, das die Zielgröße für sein Verhalten ist, ausschlaggebend sind, ist nicht anzunehmen, daß er verschieden reagiert. Das gilt um so mehr, wenn der Subventionsbetrag zur Verwaltungsvereinfachung über den Abnehmer des Landwirts abgerechnet wird, weil er dann in dem Auszahlungspreis enthalten ist und der Landwirt sich gar nicht bewußt wird, in welcher Höhe eine Subvention den Auszahlungsbetrag erhöht hat. Im Hinblick auf den Produktionsanreiz dürfte kein Unterschied zwischen direkter und indirekter Preissubvention bestehen, so daß daraus auch kein Argument für eine direkte Preissubvention abgeleitet werden kann. Eine unterschiedliche Verhaltensweise ist lediglich dann zu erwarten, wenn der Zeitpunkt der Auszahlung der direkten Subventionen zeitlich später liegt, weil der Landwirt z.B. nach Abschluß des Wirtschaftsjahres mit den entsprechenden Belegen einen Antrag auf die Auszahlung der Subventionen stellen muß. Bei pflanzlichen Erzeugnissen ist dann größtenteils die Herbstbestellung vorbei und damit der Umfang der Produktion des neuen Wirtschaftsjahres festgelegt, bevor der Landwirt die Subvention erhalten hat, ja bevor er ihre Höhe kennt. Weiter ist dann mit einem unterschiedlichen Produktionsanreiz zu rechnen, wenn der Landwirt das Risiko der Weitergewährung der Subvention bei den beiden Formen unterschiedlich einschätzt, z.B. wie erwähnt, die Unsicherheit bei direkten Ausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt als größer ansieht.

Der Produktionsanreiz im Verhältnis zu einer Einkommenssubvention dürfte dagegen größer sein, weil bei ihr eine Zurechnung der Mehreinnahmen zu einzelnen Produkten fehlt und auch die höheren Preise (Erlöse) keine Signalwirkung auslösen. Der Landwirt orientiert sich mit seiner Produktion in diesem Fall an der verbesserten Liquidität. Zusätzliche Liquidität setzt er mit verbesserter Rentabilität gleich. Das gilt generell für alle nicht buchführenden Landwirte, weil ihnen bessere Kriterien für die Beurteilung der Rentabilität weitgehend fehlen. So ist deutlich eine Abhängigkeit der Höhe der Investitionen von den Ernteergebnissen des Vorjahres festzustellen. Daraus wird aber gleichzeitig deutlich, daß auch Einkommenssubventionen eine produktionssteigernde Wirkung besitzen.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Preis- und Einkommenssubventionen besteht darin, daß die ersteren produktgebunden sind und somit als Instrument der Produktionslenkung eingesetzt werden können. Da die Kreuzpreiselastizität des Angebots vielfach größer als die direkte Elastizität ist, sind die von Verschiebungen der Preis(erlös)relationen ausgehenden Wirkungen häufig stark. Preissubventionen eignen sich deshalb gut, wenn gezielt der Selbstversorgungsgrad bei bestimmten Produkten erhöht werden soll. Sie eignen sich aber auch als Instrument der Verteilungspolitik, weil das Gewicht der landwirtschaftlichen Erzeugnisse am Produktionswert oder an den Verkaufserlösen unterschiedlich ist. Im allgemeinen werden Kleinbetriebe begünstigt, wenn Veredelungsprodukte stärker als pflanzliche Erzeugnisse subventioniert werden. Auch regionale Umverteilungswirkungen lassen sich erzielen, weil die produzierten Güter von Region zu Region verschieden sind.

Preissubventionen bewirken außerdem eine Umverteilung zugunsten von Betrieben mit schlechter Rentabilität. Nehmen wir einmal an, der Marktpreis für ein Produkt sei 20,-- DM, der Betrieb mit einer günstigen Ertrag-Aufwand-Relation erziele einen Gewinn von 10,-- DM je Mengeneinheit, der Betrieb mit einer ungünstigen Relation nur 5,-- DM je Mengeneinheit und die Subvention betrage 2,-- DM je Mengeneinheit. Für den schlecht wirtschaftenden Betrieb resultiert daraus eine Gewinnerhöhung um 40 v.H., für den gut wirtschaftenden Betrieb erhöht sich der Gewinn nur um 20 v.H.. Beruht die schlechte Rentabilität auf Untüchtigkeit des Betriebsleiters, gibt es überhaupt keinen Grund, diesen Betrieb relativ stärker zu subventionieren. Beruht sie auf ungünstigen natürlichen Produktionsbedingungen, hängt es von der mit der Subvention verfolgten Zielsetzung ab, ob die stärkere Subventionierung zu rechtfertigen ist. Steht eine sozialpolitische Zielsetzung im Vordergrund, ist eine Bevorzugung des Grenzproduzenten konsistent. Soll die Subvention dagegen die Rationalität der Produktion verbessern oder jedenfalls eine Strukturänderung nicht behindern, ist eine solche Verteilungswirkung nicht zu rechtfertigen.

Auch bei dieser Subventionsform wird wieder behauptet, sie begünstige die größeren Betriebe mit höheren Einkommen. Dabei stellt man auf die absolute Höhe der Subvention ab, die mit der Größe und/oder Rentabilität der Betriebe, soweit diese sich in einer höheren Marktleistung niederschlägt, zunimmt. Wie wenig diese Aussage zutrifft, zeigt das folgende Beispiel, in dem der höhere Gewinn eines Betriebes sowohl auf eine höhere Produktionsleistung als auch auf einen höheren Stückgewinn zurückgehen soll (siehe Tabelle 1).

Die Subvention liegt zwar für den besser wirtschaftenden zweiten Betrieb um 200 DM höher. Ihr Anteil am Gewinn beträgt aber nur 30 v.H. anstelle von 100 v.H. im ersten Betrieb. Die Einkommensrelation, die bei den Markteinkommen 1 : 4 betragen hatte, verengt sich dadurch auf 1 : 2,6.

Tabelle 1: Die Verteilungswirkung einer Preissubvention

	Betrieb 1	Betrieb 2
Verkaufte Menge	1 000	1 200
Preis	10	10
Umsatz	10 000	12 000
Totale Kosten	9 000	8 000
Gewinn	1 000	4 000
Subvention (0,1 p)	1 000	1 200
Subvention als v. H. des Gewinns	100	30
Verhältnis Gewinn	1	: 4
Verhältnis verfügbares Einkommen	1	: 2,6

Dieses Beispiel bestätigt die im Abschnitt über die Einkommenssubvention getroffene Feststellung, daß man damit rechnen muß, wenn man vom Einkommen als Bemessungsgrundlage der Subvention abweicht, daß sich unerwartete und damit teilweise auch unerwünschte Verteilungswirkungen ergeben.

Bei der Preissubvention in indirekter Form über höhere Marktpreise kann die gewünschte Verteilung überhaupt nicht beeinflusst werden. Bei direkten Preissubventionen können die Ausgleichszahlungen nach den verkauften Mengen differenziert werden, soweit dies verwaltungsmäßig durchzuführen ist. Die dabei auftretenden Probleme werden im Abschnitt 2.6 "Preisdifferenzierungen" behandelt. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, daß damit die gewünschte Verteilungswirkung noch nicht garantiert werden kann, da die Subventionen bei den verkauften Mengen des einzelnen Produkts ansetzen, und diese nur bedingt einen Maßstab für die Produktionskapazität des ganzen Betriebs und für die Höhe des Einkommens abgeben.

Preissubventionen in indirekter Form können nur an die verkauften Mengen anknüpfen. Da der Anteil des Eigenverbrauchs (und teilweise auch des Selbstverbrauchs) in kleinen Betrieben höher als in größeren Betrieben liegt, führt diese Subventionsform dazu, daß gemessen am Produktionswert in den Kleinbetrieben ein geringerer Anteil subventioniert wird. Bei direkten Preissubventionen läßt sich grundsätzlich die gesamte Produktion einschließlich der Entnahmen für den eigenen Haushalt und für die eigene Produktion subventionieren. Allerdings ist eine zuverlässige Ermittlung des Eigen- und Selbstverbrauchs problematisch, so daß in der Praxis bei direkten Preissubventionen trotz der als unerwünscht angesehenen Verteilungswirkung, die sich bei Ausschluß des Eigen- und Selbstverbrauchs ergibt, auf deren Einbeziehung in die Subventionierung verzichtet wird. Die Landwirte könnten den Ausschluß von der Subventionierung allerdings dadurch unterlaufen, daß sie sich gegenseitig (fiktiv) Futtergetreide verkaufen.

Als Orientierungsgröße für die Höhe der Preissubvention werden zwei Kriterien verwendet: Paritätspreise und kostendeckende Preise.

Bei den Paritätspreisen wird die Aufrechterhaltung der Preisrelation zwischen Produkt- und Faktorpreisen einer Basisperiode angestrebt. Bleiben die Produktpreise unterhalb der sich aus dieser Relation ergebenden Höhe, werden sie durch eine Subvention entsprechend aufgestockt. Abgesehen von der Willkür, die in der Wahl der Basisperiode liegt, - als in den Vereinigten Staaten in den 30er Jahren Paritätspreise festgelegt wurden, war das Jahr 1913 die Basisperiode -, werden bei dieser Methode die durch den technischen Fortschritt ermöglichten Produktivitätssteigerungen vernachlässigt. In den Vereinigten Staaten, wo die Zeitspanne bis zur Basisperiode sehr groß war, hat man diesen Mangel dadurch zu beseitigen versucht,

daß man die Stützpreise nur mit einem bestimmten Prozentsatz (< 100 v.H.) der Paritätspreise angesetzt hat. Da dieser Abschlag aber weitgehend willkürlich war, war dies praktisch das Eingeständnis, daß man auf dieser Basis keine "objektiven" Kriterien für ein angemessenes Agrarpreisniveau finden konnte. Die besonders in der Bundesrepublik Deutschland lange Jahre vom Bauernverband erhobene Forderung nach kostendeckenden Preisen geht von ähnlichen Überlegungen aus. Während das Einkommen der Landwirte bei den Paritätspreisen dadurch die gewünschte Höhe erreichen soll, daß man die Preisrelationen eines Jahres zugrundelegt, in denen die Landwirte ein "auskömmliches" Einkommen erzielen konnten, soll das Einkommensziel bei kostendeckenden Preisen durch Preise erreicht werden, die bei den gegenwärtigen Kosten eine angemessene Gewinnspanne garantieren.

Beide Maßnahmen sind rationalisierungsfeindlich, weil ein auskömmliches Einkommen auch dann garantiert wird, wenn die bei dem gegebenen Stand der Technik und den Preisrelationen auf den Faktormärkten optimale Faktorkombination nicht verwirklicht wird. Insofern rücken sie in die Nähe der Garantie eines Mindesteinkommens, von dem sie sich nur insofern unterscheiden, als eine einzelwirtschaftliche Vergrößerung der Produktion und Senkung der Kosten eine Einkommenserhöhung bewirken. Bei kostendeckenden Preisen ergibt sich angesichts der großen innersektoralen, großenteils kostenbedingten Einkommensdisparität die Schwierigkeit, eine geeignete Basis für die Ermittlung der Kosten zu finden. Soll mit Hilfe kostendeckender Preise erreicht werden, daß "jeder der Landwirt bleiben möchte, auch Landwirt bleiben kann", d.h. bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung seines Betriebes ein auskömmliches Einkommen erzielt, muß auf die Kosten des Grenzproduzenten abgestellt werden. Das wäre eine anpassungs- und fortschrittsfeindliche Preispolitik. Werden dagegen Durchschnittskosten - etwa an Hand von Buchführungsergebnissen - verwendet, erhält dieser Kostenansatz einen Sollcharakter: Wer die "Norm" nicht erfüllt, hat auch keinen Anspruch auf ein auskömmliches Einkommen.

Im Zusammenhang mit den beiden letzten Maßstäben für die Höhe der Preissubventionen wurden bereits Allokationswirkungen angesprochen. Überwiegend wird eine Tendenz zur Erhaltung überkommener Produktionsstrukturen ausgelöst. Der bei freiem Wettbewerb bestehende Druck auf einen effizienten Einsatz der Faktoren wird abgeschwächt. Produktionsfaktoren werden weiter in Verwendungen belassen, in denen sie bei Marktpreisen mit ihrer Produktivität unter den Grenzkosten liegen würden.

Die Allokationsschwächen dieser Subventionsform werden besonders deutlich, wenn die höheren Preise (Erlöse) zu nicht absetzbaren Überschüssen führen, die nur inferior verwendet werden können oder im Grenzfall auf staatliche Kosten vernichtet werden müssen.

2.3 Faktorsubventionen

Die wichtigsten in der Praxis vorkommenden Anknüpfungspunkte sind die landwirtschaftliche Nutzfläche und der Viehbestand (Großvieheinheiten). Bei einer Anknüpfung der Subventionen an Produktionsfaktoren bleibt nicht nur das Interesse der Produzenten an einer Kostensenkung bestehen, sondern die Preise der Produkte behalten auch ihre Lenkungsfunktion. Eine Störung des Marktgleichgewichts ist also als Folge eines durch eine Kostensenkung oder Einkommenserhöhung ausgelösten Anreizes zur Mehrproduktion nicht oder jedenfalls nicht in dem gleichen Maße wie bei Preissubventionen zu erwarten, weil eine vergrößerte Produktion nur zu niedrigeren Preisen abgesetzt werden kann. Dabei ist wegen der kleinen direkten Preiselastizität der Nachfrage sogar zu erwarten, daß die Erlöseinbuße durch die niedrigeren Preise größer als der Mehrerlös aus der Vergrößerung der Produktion ist.

Einkommenspolitisch ist also das Interesse an einer solchen Subvention gering, wenn nicht noch zusätzlich preisstützende Maßnahmen ergriffen werden. Aber nicht nur im Hinblick auf eine globale Einkommenserhöhung der Landwirtschaft sondern auch verteilungspolitisch sind Faktorsubventionen wenig geeignet. Möglichkeiten, wie sie bei Preissubventionen über eine

Veränderung der Preisrelationen bestehen, das Mengenverhältnis zwischen den Agrarprodukten zu verschieben, existieren nicht. Der subventionierte Produktionsfaktor z.B. die Fläche, wird in der Regel von verschiedenen Produkten für die Erzeugung benötigt, die alle in den Genuß der Subventionierung kommen, so daß keine so eindeutige Verschiebung in der Zusammensetzung des produzierten Warenkorbes wie bei Preissubventionen zu erwarten ist. Das gleiche gilt z.B. für die Subventionierung des Rindviehs, das zu einer Erhöhung des Fleisches aber auch des Milchangebots und bei dem letzteren wiederum differenziert nach verschiedenen Milchprodukten führen kann.

Andererseits sind die Faktorsubventionen keineswegs verteilungsneutral. Hat man z.B. die landwirtschaftlich genutzte Fläche (Ackerfläche) als Bemessungsgrundlage gewählt, so werden die Betriebe mit einem hohen Anteil flächenunabhängiger Veredelungsprodukte benachteiligt, weil ein geringerer Teil ihrer Produktion subventioniert wird. Dänemark, das vor seinem EWG-Beitritt eine Zeit lang Flächensubventionen gezahlt hat, hat diese deshalb durch Milchviehsubventionen ergänzt, damit die viehstarken Betriebe nicht benachteiligt würden. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll gewesen, bei der Subventionierung auf GVE abzustellen, da dann alle Zweige der Veredelungsproduktion in die Förderung einbezogen wären. Diesem Bestreben waren aber offenbar verwaltungsmäßige Grenzen gezogen - die Umschlaggeschwindigkeit bei den anderen Tierarten ist erheblich größer als in der Rindviehhaltung -, so daß man sich auf den Zweig der Tierhaltung - dessen Bestand befriedigend kontrolliert werden konnte - beschränkte. Dadurch hat man aber eine neue Diskriminierung geschaffen.

Da sich mit dieser Form der Subventionierung weder Produktions- noch Umverteilungsziele befriedigend erreichen lassen, wird sie in der Regel nur angewendet, wenn man die Allokation der Faktoren verändern will. Bei dieser Zielsetzung ist sie allerdings den anderen Subventionsformen überlegen, weil sie unmittelbar an die Größen anknüpft, deren Verwendung man verändern will. Das bekannteste Beispiel sind Investitionshilfen.

2.4 Investitionshilfen

Durch Rationalisierung der Produktion sollen die Kosten gesenkt und das Einkommen erhöht werden. Staatseingriffe können entweder damit begründet werden, daß die Kenntnisse über verbesserte technische Möglichkeiten unzureichend sind oder - und dieses Argument dürfte wichtiger sein - die eigenen Mittel zur Finanzierung nicht ausreichen. Sind der Preispolitik infolge einer großen Immobilität in der Landwirtschaft enge Grenzen gesetzt, d.h. besteht bei für die Rentabilität ausreichenden Preisen bereits die Gefahr der Überproduktion, können die von den natürlichen und technischen Voraussetzungen als existenzfähig anzusehenden Betriebe kein ausreichendes Kapital für die Finanzierung der zur Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Investitionen bilden. Der Staat verbilligt deshalb die Anschaffung durch Investitionshilfen oder verbilligt die Nutzung durch Zinszuschüsse.

Nicht zum geringen Teil dürfte die Immobilität in der Landwirtschaft durch staatliche Hilfen an Grenzproduzenten und Kümmerexistenzen verstärkt worden sein, deren nachteilige Wirkungen man nun durch zusätzliche Interventionen an anderer Stelle versuchen muß zu neutralisieren. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, daß verteilungspolitische Ziele alloкатive Wirkungen auslösen.

Bei dieser Form von Subventionen, die die Steuerung der Investitionsgüternachfrage über den Preis beeinträchtigen, stellt sich das Problem, wie Effizienzkriterien für die Beurteilung der Investition gefunden werden können. Einerseits dürfte die Bürokratie durch eine solche Aufgabe überfordert sein, andererseits bringt eine solche Effizienzprüfung Eingriffe in die unternehmerischen Entscheidungen mit sich, die mit einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung nur schwer vereinbar sind. Die Erfahrungen mit dem einzelbetrieblichen Förderungsprogramm in der Bundesrepublik Deutschland lassen eine allgemeine Investitionslenkung der Öffentlichen Hand nicht gerade als wünschenswert erscheinen.

Die Möglichkeit, durch Investitionen zu rationalisieren, ist weitgehend gleichbedeutend mit dem Ersatz von Arbeit durch Kapital. Die verstärkte Verwendung des Faktors Kapital ist aber wegen der damit verbundenen Erhöhung der festen Kosten nur kostensenkend, wenn ausreichend große Mengen produziert werden, die Kapazitätsauslastung von Maschinen und Anlagen also in der Nähe des Optimums liegt. Das ist nur in größeren Betrieben der Fall, wenn man von den bisher nur wenig genutzten Kooperationsmöglichkeiten – außer bei einer überbetrieblichen Maschinennutzung – absieht. So begünstigen Investitionshilfen im allgemeinen größere Betriebe. Erscheint eine solche Verteilungswirkung unerwünscht, – führt man z.B. eine Prosperitätsklausel ein, die größere Betriebe von den Investitionshilfen ausnimmt – und erfüllen die kleineren Betriebe wegen nicht ausreichender Rentabilität die Anspruchsvoraussetzungen nur zum kleinen Teil, fragt sich allerdings, welcher Landwirt dann überhaupt auf diese Weise gefördert werden soll. Hier liegt offensichtlich ein Beispiel dafür vor, daß in unzulässiger Weise Allokations- und Verteilungsziele gleichzeitig und unabhängig voneinander verwirklicht werden sollen.

2.5 Mengenregulierungen

Solange ein höherer Selbstversorgungsgrad Ziel der Subventionen ist, ist die daraus resultierende Mehrproduktion erwünscht, die einkommensmäßige Verbesserung nur eine Nebenwirkung. Vielfach hat sich aber das Einkommensziel verselbständigt, d.h. es wird ohne Rücksicht auf die Marktlage verfolgt. Das Ergebnis sind nicht absetzbare Überschüsse, deren Beseitigung teilweise höhere Aufwendungen der Öffentlichen Hand als für das eigentliche Ziel der Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen erfordern. Man versucht deshalb, den Zusammenhang zwischen Preisen (Erlösen) und produzierten Mengen durch Produktions(Angebots)-beschränkungen zu durchbrechen.

Daneben können Mengenregulierungen auch als direktes Instrument der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik eingesetzt werden. Bei einer preisunelastischen Nachfrage bewirken höhere Preise höhere Umsätze; dabei geht die mengenmäßige Nachfrage allerdings zurück, so daß kleinere Mengen abgesetzt werden. Die gleiche einkommenssteigernde Wirkung über höhere Umsätze kann auch durch direkte Eingriffe auf der Mengenseite erreicht werden. Es gibt also immer einen bestimmten Preis und eine bestimmte Menge, bei deren Umsatz und Einkommen gleich sind. In der Praxis wird aber versucht, die Einkommenserhöhung in erster Linie über Preiserhöhungen zu erreichen. Dies geschieht nicht zuletzt auf Drängen der Landwirte. Sie sehen offenbar in der Tatsache, daß bei Mengenregulierungen der Preis die abhängige Variable ist, ein größeres Risiko, als wenn bei Preiseingriffen die absetzbare Menge offenbleibt. In der Tat haben sie insofern Recht, als es ihnen politisch gelungen ist, das Absatzrisiko weitgehend auf den Staat abzuwälzen. Dann sind allerdings die grundsätzlich gleich wirksamen Instrumente nicht mehr gleichwertig.

Mengenregulierungen haben den Nachteil, daß sie von den Landwirten leicht unterlaufen werden können. Außerdem ist die Verteilung der Kontingente auf die große Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ein schwer lösbares Problem. Wenn sie nach in der Vergangenheit liegenden tatsächlichen Werten bemessen werden, hemmen sie die notwendige Anpassung; es sei denn, sie würden handelsfähig gemacht werden. Wo von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde, werden deshalb sehr rohe Zuteilungskriterien verwendet. So wurde bei der früheren französischen Weizenmarktregulierung ein gleich hohes "Quantum" für alle Betriebe, ohne Rücksicht auf ihre Größe, festgesetzt. Dadurch wurden die Kleinbetriebe nicht unerheblich begünstigt, weil sich für sie Restriktionen überhaupt nicht auswirkten.

Auf die Kontrolle werde ich im Zusammenhang mit der letzten Interventionsform, der Preisdifferenzierung, eingehen.

Als wichtigstes Ergebnis soll festgehalten werden, daß sich aus der grundsätzlich gleichen

Interventionswirkung über Preise oder Mengen ergibt, daß auch die Allokationswirkung der beiden Interventionsformen übereinstimmt. Die Allokation wird also über Eingriffe auf der Mengenseite grundsätzlich nicht stärker berührt als über preisliche Eingriffe. Will ein Anbieter, der der Marktform nach Monopolist ist, seinen Gewinn über den bei freier Konkurrenz erzielbaren Gewinn erhöhen, kann er den Preis erhöhen; er wird dann eine Absatzeinbuße hinnehmen müssen. Er kann aber auch die Produktion einschränken und auf die daraus resultierende Preiserhöhung über den Markt setzen.

2.6 Preisdifferenzierung

Der Gesamtgewinn eines Unternehmens kann erhöht werden, wenn die Preise auf Teilmärkten mit unterschiedlichen Preiselastizitäten differenziert werden. Dabei muß der Preis auf dem Teilmarkt mit der geringsten direkten Preiselastizität der Nachfrage am höchsten gesetzt werden, wie dies z.B. auf dem Milchmarkt für Trinkmilch geschieht. Voraussetzung für das Gelingen einer solchen Preisdifferenzierung ist, daß die Teilmärkte scharf voneinander zu trennen sind.

Im Rahmen der Agrarsubventionierung ist die Preisdifferenzierung deshalb wichtig, weil mit ihrer Hilfe höhere Preise für den Teil der Produktion durchgesetzt werden können, der zu diesen Preisen ohne Schwierigkeiten abgesetzt werden kann, und ein Anreiz zu einer Mehrproduktion dadurch beseitigt werden kann, daß für die darüberhinausgehende Produktion der Preis erheblich niedriger festgesetzt wird.

Abgesehen davon, daß die gleichen Schwierigkeiten wie bei der Verteilung der Kontingente nunmehr bei der Verteilung der preisbegünstigten Grundmengen auftreten, besteht das Hauptproblem in der Trennung der Teilmärkte für ein identisches Produkt. Bei Weizen ließen sich die für die menschliche Ernährung nicht benötigten und deshalb nur zu Futtergetreidepreisen absetzbaren Mengen durch Farbstoffzusätze kennzeichnen, d.h. aus dem einheitlichen Produkt könnten zwei verschiedene Produkte, für die auch getrennte Märkte bestehen, gemacht werden. In der Regel läßt sich die Markttrennung aber nur über Handels- und/oder Verarbeitungsmonopole erreichen, die verhindern, daß die Überschussmengen von den Erzeugern an Nachfrager geliefert werden, die zu dem billigeren Teilmarkt keinen Zugang haben; denn diese wären naturgemäß bereit, dem Erzeuger einen höheren Preis zu zahlen, als er sonst für die Überschussmengen erhalten würde. Man würde sich auf einen Preis einigen, der zwischen dem hohen Preis für die gestützte Grundmenge und dem Überschusspreis liegt, und damit eine Gewinnteilung bei dem "illegalen" Geschäft erreichen.

Es hat in Frankreich und auch in Canada derartige staatliche Handelsmonopole gegeben, die die Preisdifferenzierung oder Mengenregulierung für Weizen durchgeführt und überwacht haben. Auf dem Zuckermarkt in der EWG nehmen die Zuckerfabriken, die ein örtliches Nachfrage- und Verarbeitungsmonopol besitzen, diese Funktion wahr. In der Regel hat man allerdings vor so weitgehenden Eingriffen in den Markt zurückgeschreckt, die den Wettbewerb und damit auch den Allokationsmechanismus weitgehend außer Kraft setzen. Das gilt um so mehr, als auch ein staatliches Monopol noch keine befriedigenden Wirkungen der Markteingriffe garantiert. Außerdem müßte der Preis für die Überschussmengen, wenn diese abgesetzt werden sollen, so niedrig liegen - in der Nähe der variablen Kosten -, daß die Politiker vor solchen unpopulären Maßnahmen zurückschrecken.

3 Zusammenfassung

Das Gesetz der Knappheit erfordert eine sparsame Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Diese Tatsache findet ihren Ausdruck darin, daß für die Produktion das wirtschaftliche Prinzip angewendet wird. Diese allgemeine Maxime für das Verhalten gilt unabhängig von der jeweils verfolgten Zielsetzung. Allerdings hängt die optimale Allokation der Ressourcen von dem jeweiligen Ziel der Wirtschaftspolitik ab. Eine Änderung der personellen, sektoralen und/oder regionalen Verteilung von Einkommen oder Vermögen bewirkt auch eine Änderung des optimalen Einsatzes der Produktionsfaktoren. Es gibt also keine allgemeingültige Aussage für ein Optimum. Auch diejenige Allokation, die kurzfristig die größtmögliche Produktion materieller Güter gestattet, kann nur dann als optimum optimorum bezeichnet werden, wenn ein solcher Zustand als das einzige erstrebenswerte Ziel bezeichnet wird. Insofern bestehen keine Kollisionen zwischen wirtschaftspolitischen Zielen z.B. einer bestimmten Verteilung der personellen Einkommen und einer optimalen Allokation der Faktoren. Ein solcher Gegensatz kann jedoch bestehen, wenn aufgrund von staatlichen Interventionen kein Interesse mehr an einer sparsamen Verwendung von Ressourcen d.h. der Minimierung der Kosten existiert. In der Agrarpolitik sind die Garantie eines Mindesteinkommens und in abgeschwächtem Maße kostendeckende oder Paritätspreise Instrumente, die den Allokationsmechanismus beeinträchtigen. Generell wird man bei der Beurteilung von Maßnahmen die sich in höheren Kosten niederschlagenden Allokationswirkungen berücksichtigen müssen, auch wenn die Maßnahmen die Allokation nicht in bestimmter Weise verändern sollen und die Öffentliche Hand nicht mit den Kosten belastet wird.

Bei der Verwendung von Subventionen als Mittel der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik treten vielfältige Verteilungs- und Allokationswirkungen auf. Für die Beurteilung der Eignung der verschiedenen Subventionsformen: Einkommenssubventionen, direkte und indirekte Preissubventionen, Subventionierung von Produktionsfaktoren (Fläche, Vieheinheit), Investitionshilfen, Mengenregulierungen und Preisdifferenzierungen ist die Kenntnis dieser Wirkungen wichtig. Inkonsistenzen in der Agrarpolitik sind ohne sie nicht zu beseitigen. Zu der Wichtigkeit solcher Informationen steht das geringe Interesse der amtlichen Agrarpolitik an ihnen im Widerspruch. Es dürfte nicht nur durch die Schwierigkeit zu erklären sein, die mit der Ermittlung der Inzidenz der Maßnahmen verbunden sind, sondern auch dadurch bedingt sein, daß die Agrarpolitik sonst gezwungen sein könnte, eindeutige Prioritäten zu setzen, um die man sich bisher gedrückt hat.

Literatur

- 1 ALBERS, W.: Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Auflage. Tübingen 1975.
- 2 AUERBACH, R.: The effects of price supports on output and factor prices in agriculture. "Journal of Political Economy", Bd. 78, 1970, S. 1355 - 1361.
- 3 BÖKER, G.: Agrarsubventionen. Eine vergleichende Betrachtung verschiedener Subventionssysteme zur Neutralisierung der Einkommensdisparität der Landwirtschaft. Kiel 1964.
- 4 Mc CNONE, G.: The economics of subsidising agriculture. London 1962.
- 5 EUCKEN, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie. Godesberg 1947.
- 6 GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. I, Grundlagen. Wiesbaden 1960.
- 7 HANSMEYER, K.H.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen 1963.
- 8 HENZE, A.: Zur Theorie der Einkommenseffizienz des globalen Einsatzes öffentlicher Mittel im Agrarsektor. "Finanzarchiv", NF, Bd. 32, 1973, H. 2, S. 258 - 271.
- 9 JOSLING, T.E. et al.: Burdens and benefits of farm-support policies. London 1972.
- 10 KOESTER, U.: Die wirtschaftspolitische Konsistenz des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. "Agrarwirtschaft", Jg. 23 (1974), S. 23 - 33.
- 11 MADSEN, H., E. HEADY and K. NICOL: Trade-offs in farm policy. Ames 1970.
- 12 SCHILLER, K.: Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft. Jena 1940.
- 13 SCHLOTTER, H.-G.: Produktionsregulative Agrarsubventionen. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961), S. 241 - 268.
- 14 SCHLOTTER, H.-G.: Die finanz- und außenhandelspolitische Landwirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß, Struktur und künftige Möglichkeiten. Hannover 1964.
- 15 SCHMITT, G. und P. SCHMIDT: Die staatlichen Finanzhilfen für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland - Darstellung, Interpretation und Würdigung der langfristigen Entwicklung (1950 - 1975). "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976), S. 164 - 175.
- 16 SCHULTZE, Ch.: The distribution of farm subsidies. Who gets the benefits? The Brookings Institution. Washington 1971.
- 17 SOHMEN, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976.
- 18 STOCKHAUSEN, I. v.: Ein Beitrag zur Wertung verschiedener Finanzierungshilfen der öffentlichen Hand an die landwirtschaftlichen Betriebe. Göttingen 1970.
- 19 TOLL, D. v.: Die landwirtschaftsfördernden öffentlichen Mittel in der Bundesrepublik Deutschland, Umfang und Verteilung. Göttingen 1969.
- 20 WEINSCHENCK, G.: Probleme direkter Einkommensübertragungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 13 (1964), S. 237 - 245.
- 21 The economics of federal subsidy programs. A. Compendium of Papers submitted to the Joint Economic Committee, Part 7, 1973, S. 855 - 976.