

Die Zielstruktur des Sozialen Marktentlastungsprogramms: Ein Versuch zur Offenlegung politischer Präferenzen

KLAUS KLARE, KONRAD HAGEDORN und LUDGER WILSTACKE

Institut für Strukturforchung

1 Problemstellung

Nach der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik ist es die Aufgabe der Wirtschaftswissenschaften, für „politisch vorgegebene“ Ziele geeignete, oder besser: die am besten geeigneten Mittel zu suchen. Zu diesem Zweck werden in der Regel offizielle Zieldeklarationen aus Gesetzen, Verordnungen, regierungs- und parteiamtlichen Verlautbarungen nach vornehmlich formalen Kriterien wie Konsistenz, Transitivität, Vollständigkeit, Operationalität etc. einer Analyse unterzogen. Diese Vorgehensweise stößt häufig bereits aus einfachen praktischen Gründen auf erhebliche Probleme: Woher soll der Wissenschaftler die „politisch vorgegebenen“ Ziele nehmen, wenn doch die offiziellen (und auch inoffiziellen) Zielerklärungen der Politiker gewöhnlich unvollständig und unpräzise sind? Welche Ziele werden nicht genannt, obwohl sie für das tatsächliche politische Handeln bestimmend sind, und welche anderen Ziele, die dafür belanglos sind, werden – aus welchen Gründen auch immer – trotzdem aufgeführt? Ist die in der jeweiligen sprachlichen Abstufung zum Ausdruck kommende, nur selten nachvollziehbar quantifizierte Zielgewichtung wirklichkeitsgetreu? Und wie gelangt der jeweilige Wirtschaftswissenschaftler schließlich zu konkreten Zielsetzungen, wenn nur sehr diffuse Zielformulierungen vorliegen, die ohne zusätzliche Wertungen kaum operationalisierbar sind?

Diese häufig unüberwindbaren Schwierigkeiten ergeben sich aus der Tatsache, daß Zieldeklarationen im politischen Prozeß gewöhnlich eine Doppelrolle übernehmen, von der nur der erste Part in das Ziel-Mittel-Schema der herkömmlichen Theorie der Wirtschaftspolitik paßt: Politisch verkündete Ziele sind nicht nur als angestrebte Endpunkte (Zwecksetzungen) eines sachlichen Problemlösungsprozesses zu verstehen, sondern werden gleichzeitig als begriffliche Symbole zur Förderung der Konsens- und Legitimationsfähigkeit des in Angriff genommenen Vorhabens eingesetzt, sind also in diesem Sinne Instrumente des politischen Willensbildungsprozesses und keine Ziele mehr. Hieraus folgt unmittelbar, daß bei politischen Programmen, die sich noch in der Initial- oder Durchsetzungsphase befinden, die zuletzt genannte Konsensbildungs- und Legitimationsfunktion von Zielerklärungen leicht ein Übergewicht erhält – zu Lasten der zur Verdeutlichung der sachlichen Zwecksetzung dienenden Komponente.

Im vorliegenden Beitrag geht es um ein solches, noch in der Initial- bzw. Durchsetzungsphase befindliches Politikvorhaben, das darüber hinaus erhebliche Probleme der Konsensbildung erwarten läßt, weil sich die damit gewählte agrarpolitische Option nur schwer legitimieren läßt: Flächenstilllegungen – auch wenn sie als unausweichliche Notmaßnahme zur vorübergehenden Neutralisierung überschüssiger Produktionskapazitäten dargestellt werden – bedeuten in den Augen vieler Bürger, ob Landwirte oder Nichtlandwirte, wahrscheinlich nichts anderes als eine staatliche Honorierung des Nichtstuns. Darüber hinaus werfen sie vielfältige Probleme auf, die zum Teil bereits aus den USA bekannt sind und schon in mehreren Beiträgen zu diesem Thema diskutiert wurden (vgl. Böckenhoff

u.a., 1985; Henze, 1985, 1986; Schmitt und Thoroe, 1986; Schmitt, 1986; Wolfram, 1985). Infolgedessen ist damit zu rechnen, daß die Zielerklärungen der Initiatoren in diesem Falle besonders stark in den Dienst der Beschaffung von Legitimation gestellt werden.

Wir wollen uns im folgenden an dieser Hypothese orientieren und der Frage nachgehen, inwieweit im vorliegenden Rohentwurf des Sozialen Marktentlastungsprogramms eine Diskrepanz zwischen den verkündeten und den tatsächlichen Zielen besteht (vgl. dazu auch Hagedorn, Klare und Wilstake, 1986, S. 6-15 und 40-53). Zu diesem Zweck sollen zunächst die erklärten Ziele und Ausgestaltungs-kriterien des Programms dargestellt werden (Abschnitt 2). In einer sich anschließenden inhaltlichen Zieldiskussion geht es um die Vollständigkeit, eventuelle Überfrachtung und internen Widersprüche des Zielkatalogs, die Frage einer ausreichenden Konkretisierung und Operationalisierbarkeit der Ziele und die Notwendigkeit ihrer Einordnung in das von den Agrarpolitikern angestrebte Gesamtkonzept (Abschnitt 3). Der Hauptteil der Arbeit ist dem Versuch gewidmet, die Hauptziele des Sozialen Marktentlastungsprogramms in Anlehnung an das Verfahren der „revealed preferences“, also durch Rückschlüsse von den Wirkungen auf die Ziele, zu konkretisieren (Abschnitt 4). Den Abschluß bilden einige weiterführende Überlegungen (Abschnitt 5).

2 Erklärte Ziele und Ausgestaltungs-kriterien des Sozialen Marktentlastungsprogramms

In der Zeit vom Herbst 1985 bis zum Sommer 1986 wurde im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ein Konzept zur Flächenstilllegung entwickelt, das zunächst als „Soziales Marktentlastungsprogramm – SMP“ (Kiechle nach Agra-Europe, 1985), später als „EG-weites Marktentlastungsprogramm – MP“ (Bühner und Gocht, 1986, S. 17) bezeichnet wurde. Im wesentlichen handelt es sich dabei um ein um vorübergehende Betriebsstilllegungen erweitertes Vorruhestandsmodell, bei dem die Eigentums- und ggf. auch Pachtflächen der ausscheidenden Betriebsinhaber nicht unmittelbar, sondern erst nach einer 10jährigen Stilllegungsphase an aufstockungswillige Betriebe verpachtet werden können. Der im Frühjahr 1986 vorgelegte Rohentwurf (vgl. Agra-Europe, 1986; Unser Land, 1986), der im Herbst 1986 während der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues neu zur Diskussion gestellt wurde (Bühner und Gocht, 1986, S. 19 ff.), nennt insgesamt vier Ziele, die mit dem SMP erreicht werden sollen:

1. Verminderung der Überschußproduktion in der EG und damit auch eine entsprechende Verminderung der Kosten der Überschußverwertung,
2. Verminderung der sozialen Härten bei Landwirten, die aufgrund ihres Alters keine Chance mehr haben, ihr unbefriedigendes Einkommen durch außerlandwirtschaftliche Tätigkeit zu verbessern,

3. Beitrag zur Verbesserung des Umweltschutzes (durch Nutzung der aus der landwirtschaftlichen Produktion genommenen Flächen für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege).
4. Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur (durch Wiederverpachtung der vorzeitig an den Verpächter zurückfallenden Pachtflächen an aufstockungswillige Betriebe).

Diese Zielsetzungen sollen durch bestimmte Ausgestaltungs-kriterien des SMP erreicht werden, die sich in ihren Grundzügen wie folgt skizzieren lassen:

(1) Die Teilnahme am SMP erfolgt grundsätzlich freiwillig. Es kann nur die Marktproduktion ganzer Betriebe eingestellt werden, d. h. es können keine Teilflächen von Betrieben stillgelegt werden. Anspruchsberechtigt sind Landwirte, deren Betrieb größer ist als die Mindestfläche nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, nach Vollendung des 55. Lebensjahres sowie berufsunfähige Landwirte ohne Altersgrenze, sofern sie in den letzten Jahren einen landwirtschaftlichen Betrieb bewirtschaftet haben. Witwen und Witwer haben ebenfalls Anspruch auf die Marktentlastungsprämie, wenn der verstorbene Ehegatte einen solchen Anspruch hatte.

(2) Die Teilnehmer am SMP verpflichten sich, für die Dauer von 10 Jahren jegliche flächengebundene und bodenunabhängige landwirtschaftliche Marktproduktion auf den Eigentumsflächen einzustellen. Gleiches gilt für die Pachtflächen, sofern diese nicht vom Verpächter zurückgenommen werden. Die Deckung des Eigenbedarfs ist erlaubt. Evtl. vorhandene Kontingentsmengen für Milch müssen entweder in eine laufende Milchrentenaktion, die dem staatlichen Aufkauf von Milchlieferungsrechten dient, eingebracht werden oder für die Dauer der Bindungsfrist ruhen. Die Teilnehmer bleiben landwirtschaftliche Unternehmer und sind weiterhin beitragspflichtig in den verschiedenen landwirtschaftlichen Sozialversicherungen.

(3) Die Landwirte behalten die Verfügungsgewalt über die stillgelegten Flächen und sind für evtl. erforderliche Mindestpflegemaßnahmen zuständig. Die damit verbundenen Kosten sind durch den Flächenzuschlag abgegolten. Stillgelegte Flächen können jedoch auch für andere Zwecke ohne landwirtschaftliche Marktproduktion verwendet werden, beispielsweise für Umwelt- und Naturschutz, Freizeit und Erholung, Neubegründung von Wald etc. Die Stilllegungsverpflichtung gilt über den Tod des Programmteilnehmers hinaus auch für dessen Erben und auch im Falle einer Veräußerung der Flächen. Gepachtete Flächen können entweder im Einvernehmen mit dem Verpächter zurückgegeben werden oder sind für die restliche Dauer des Pachtvertrages zusammen mit den Eigentumsflächen stillzulegen.

(4) Als Ausgleich erhält der Teilnehmer eine Marktentlastungsprämie, die sich aus einem Sockelbetrag, der Übernahme der Beiträge zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung und einem Flächenzuschlag zusammensetzt. Der Sockelbetrag entspricht der Höhe des individuellen landwirtschaftlichen Altersgeldes zum Zeitpunkt der Antragsgenehmigung, zumindest aber dem Altersgeldgrundbetrag und nimmt an eventuellen Anpassungen der Geldleistungen nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte teil. Für 1986 beträgt der Sockelbetrag im Durchschnitt ca. 6 250,- DM. Die Beiträge zur agrarsozialen Sicherung werden vom Staat übernommen, wobei der Prämienbezieher jedoch finanziell nicht besser gestellt werden soll als ein Altersgeldempfänger. Der Flächenzuschlag beträgt 200,- bis 600,-

DM pro ha und Jahr und soll nach der Ertragsfähigkeit der Flächen abgestuft werden. Im Falle einer Aufforstung der Flächen soll zusätzlich ein einmaliger kapitalisierter Pflegezuschlag gewährt werden, der dem 10fachen Flächenzuschlag entspricht. Eine Obergrenze für die Marktentlastungsprämie je Landwirt ist nicht vorgesehen. Überschreitet jedoch das außerlandwirtschaftliche Erwerbs- und Erwerbsersatz-einkommen des Unternehmerehepaares den zweifachen Sockelbetrag, so wird der diese Grenze überschreitende Betrag auf den Sockelbetrag angerechnet.

(5) Für das so ausgestaltete SMP ist zunächst ein Antragszeitraum von fünf Jahren geplant. Danach soll die Notwendigkeit einer Verlängerung des Programms geprüft und anhand der dann vorliegenden Erfahrungen untersucht werden, ob Veränderungen in der Ausgestaltung der bis dahin geltenden Regelungen erforderlich sind. Die bislang vorgesehene Antragsfrist von fünf Jahren und die Stilllegungsdauer von zehn Jahren ergeben also zusammengenommen eine Gesamtlaufzeit des SMP von 15 Jahren.

3 Immanente Diskussion der Programmziele

Die folgende Zieldiskussion orientiert sich an denjenigen Anforderungen, die nach der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik an einen Zielkatalog zu stellen sind: Vollständigkeit, Kompatibilität, Konkretisierung, Operationalisierung und Konformität gegenüber Ober- und Hauptzielen.

3.1 Vollständigkeit und Kompatibilität der Ziele

Die zu Beginn des vorangegangenen Abschnitts wiedergegebene Aufzählung der im SMP-Entwurf genannten Ziele zeichnet sich dadurch aus, daß sie nicht alle agrarpolitischen Ziele enthält, die tatsächlich im Zusammenhang mit dem SMP angestrebt werden, obwohl es zahlreiche agrarpolitische Verlautbarungen offiziellen Charakters gibt, in denen solche zusätzlichen Ziele genannt werden. Andererseits werden bestimmte andere Zielsetzungen ausdrücklich formuliert, obwohl die Ausgestaltung des Programms keine besonderen Regelungen enthält, die ihrer Erreichung dienen können. Nicht enthalten sind beispielsweise die Ziele:

- (a) Vermeidung einer (zusätzlichen) Preissenkung heute,
- (b) Rückkehr zu einer „aktiven Preispolitik“,
- (c) Ausklammerung direkter Einkommensübertragungen und
- (d) Festhalten an der Einkommensfunktion der Preise,

obwohl diesen Zielsetzungen in der Vergangenheit immer hohe und höchste Priorität eingeräumt wurde, wie das Veto von 1985 gegen den Preissenkungsbeschluß des EG-Agrarministerrats gezeigt hat und zahlreiche spätere Ausführungen ebenfalls bestätigen. Vom Bundesernährungsminister wurde beispielsweise öffentlich erklärt: „Durch die Beherrschung der Mengenentwicklung wird wieder Spielraum für Preisanhebungen geschaffen“ (Kiechle, 1986, S. 6). Und im Agrarbericht 1986 heißt es: „Die Bundesregierung lehnt aus einkommens- und gesellschaftspolitischen Gründen eine Senkung der Preise ab“ (S. 65), und weiter: „Für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist es deshalb entscheidend, die Überproduktion in den Griff zu bekommen, damit nach Sicherung der Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit der gemeinsamen Marktordnungen wieder mehr Spielraum für die Preispolitik entsteht“ (S. 59). „Es gibt keinen finanzierbaren Ersatz für Einkommen aus angemessenen Preisen“ (Kiechle, 1985, S. 3).

Legt man sowohl die sprachliche Abstufung – bei den Bereichen „Agrarstruktur“ und „Umweltschutz“ werden

lediglich „Beiträge“ erwartet – als auch Art und Ausmaß der Ausgestaltungsvorschläge zugrunde, so liegt die Priorität offensichtlich bei den Zielen im Markt- und Sozialbereich. Auch ohne eingehende Wirkungsbetrachtung treten hier bereits bedenkliche Unvereinbarkeiten deutlich zutage. So soll das SMP zwar nicht auf Dauer, sondern zeitlich befristet angelegt sein, aber die Überschußproduktion soll trotzdem nachhaltig vermindert werden. Dieser Widerspruch läßt sich nicht auflösen, denn nach zehn Jahren sollen die Flächen in die Produktion zurückkehren können, so daß nicht nur die vorherige Überproduktion wiederhergestellt werden würde, sondern sich wegen der zwischenzeitlichen Produktionssteigerungen durch Ertragszuwächse und eine aktive Preispolitik, sofern diese wirklich realisiert würde, ein wesentlich höheres Überschußniveau ergäbe.

Das angestrebte Ziel könnte deshalb durch Flächenstilllegung aller Voraussicht nach nur erreicht werden, wenn diese Stilllegung dauerhaft erfolgen und ständig ausgeweitet werden würde. Die hierfür über Jahrzehnte notwendig werden den staatlichen Transferleistungen und die dadurch vor allen anderen Zielen deutlich in den Vordergrund tretende Absicht, langfristig die Überschußproduktion zu vermindern, ließen sich aus gesellschaftspolitischen Gründen jedoch schwerlich legitimieren.

Damit kommen wir zu einem weiteren Widerspruch im oben genannten Zielkatalog: Wenn die angestrebte Nachhaltigkeit von Überschußbegrenzungen durch Flächenstilllegungen nicht möglich ist, dann verbleiben als grundsätzliche Alternativen nur eine restriktive Agrarpreispolitik oder eine Kontingentierung insbesondere der Getreideproduktion. Das zuletzt genannte Verfahren, das von der Bundesregierung aus guten Gründen bisher nicht ernsthaft als Lösungsweg vorgeschlagen wurde, würde wegen der bekannten ökonomischen Interdependenz der verschiedenen Produktionsverfahren und Teilmärkte des Agrarsektors und der besonderen Bedeutung von Getreide in diesem Wirkungszusammenhang in absehbarer Zeit in eine Quotierung (oder andere Techniken der zentralen Planung) der gesamten Agrarproduktion einmünden. Es verbliebe demnach letzten Endes doch nur die Alternative „restriktive Agrarpreispolitik“. Der Entschluß zu einer solchen unpopulären Agrarpolitik wäre dann lediglich weiter in die Zukunft verschoben worden, müßte also von künftigen Agrarpolitikern zu Lasten künftiger Landwirte gefällt und getragen werden. Indem allerdings der Zeithorizont für die Gewährung des SMP gezielt bis vor die Rückkehr der Flächen in die Agrarproduktion begrenzt wird, kann es angesichts der geringen Transparenz derartiger agrarpolitischer Maßnahmen und der durch sie ausgelösten Wirkungen für die breitere Öffentlichkeit durchaus gelingen, die eben genannten Inkompatibilitäten aus der öffentlichen Diskussion um die Implementation eines solchen Programms herauszuhalten. Einem solchen Versuch, der in Anbetracht des beträchtlichen Problemdrucks auf die nationalen und EG-Entscheidungsorgane der Agrarpolitik durchaus verständlich sein mag, fehlt indes jegliche demokratische Legitimität.

In den konkreten Ausgestaltungsvorschlägen des SMP-Entwurfs werden nur zwei der vier eingangs genannten Zielsetzungen tatsächlich systematisch berücksichtigt, nämlich „Marktentlastung“ und „Soziale Hilfen für ältere Landwirte“, während ein „Beitrag zum Strukturwandel“ sich allenfalls temporär ergeben kann und ein „Beitrag zum Umweltschutz“ auch als Nebenwirkung sehr fraglich ist*1). Aber

*1) Vgl. Abschnitt 4.

auch die verbleibende Zielkombination aus Marktentlastung und sozialen Hilfen führt bereits zu erheblichen Einbußen bei den jeweiligen Chancen zur Zielerreichung. So wird durch die Beschränkung auf ältere Landwirte nur ein Teil des gesamten Potentials an stilllegungsbereiten Landwirten angesprochen, und selbst dieser Personenkreis wird durch zusätzliche Bedingungen noch weiter eingeeengt: Die angesprochenen Landwirte können keine Teilflächen, sondern müssen ihren ganzen Betrieb stilllegen, was gleichzeitig bedeutet, daß die Flächenstilllegung obligatorisch mit einer Vorverlegung des Ruhestands verknüpft ist, sofern der Antragsteller das Rentenalter noch nicht erreicht hat. Die breite Palette der sozialen Probleme verschiedener Personen- und Altersgruppen in landwirtschaftlichen Betrieben kann dadurch ebenfalls nur stark verkürzt berücksichtigt werden, da statt eines differenzierten, den Lebenslagen verschiedener Gruppen angepaßten Problemlösungsansatzes nur ein einziger Weg zur Erlangung einer sozialen Unterstützung, nämlich der der Betriebsstilllegung im Vorruhestandsalter angeboten wird. Durch die starre Kombination mit dem angestrebten Marktentlastungsziel werden demnach die angestrebten sozialen Zielerreichungsmöglichkeiten des SMP eingeschränkt.

Neben den genannten Zielsetzungen werden im vorliegenden Entwurf (Punkt 2.1) einige weitere Grundsätze aufgestellt, an denen sich die Ausgestaltung des SMP orientieren soll:

„– Die Teilnahme am SMP ist freiwillig. Dessen Ziele sollen durch finanzielle Anreize und nicht durch Zwang verwirklicht werden.

– Es soll die landwirtschaftliche Marktproduktion ganzer Betriebe eingestellt werden.

– Erforderlich ist ein Programm, das EG-weit durchgeführt wird.“

Während die beiden zuerst genannten Prinzipien hinsichtlich ihrer Begründungsmöglichkeiten weitgehend unproblematisch sind, ist zu der zuletzt genannten Forderung anzumerken, daß der bisherige SMP-Entwurf keinerlei konkrete Vorstellung über ihre Realisierung enthält. Um einem „Trittbrettfahrerverhalten“ einzelner EG-Staaten bei der Eindämmung der Agrarüberschüsse vorzubeugen, würde eine Übertragung des SMP auf alle EG-Mitgliedstaaten die vorherige Klärung zahlreicher Fragen erfordern, z. B. folgender: Sind überhaupt alle Mitgliedsländer der EG zur Eindämmung der Überproduktion an Agrarprodukten bereit oder präferieren einige nicht andere agrarpolitische Strategien, z. B. eine „Exportoffensive“ (z. B. Frankreich)? Stimmen alle diejenigen Mitgliedsländer, die eine Verringerung der Überschüsse für dringlich halten, der von der deutschen Bundesregierung angestrebten Kombination aus Flächenstilllegung und „aktiver Preispolitik“ zu, oder neigen einige eher zu abweichenden Lösungswegen, z. B. zu einer restriktiven Preispolitik (z. B. Großbritannien)? Sind die nationalen Interessen, die in den einzelnen Mitgliedsländern durch Flächenstilllegungen tangiert werden, nicht sehr unterschiedlich, z. B. in Ländern mit noch nachwirkenden Bodenreformen (z. B. Portugal)? Läßt sich die Flächenstilllegungskomponente des SMP ohne weiteres mit den jeweiligen nationalen Grundstücks- und Pachtgesetzen vereinbaren? Kann die soziale Vorruhestandskomponente des SMP mit den nationalen sozialen Sicherungssystemen in Einklang gebracht werden, die in einigen EG-Ländern sektorspezifisch (z. B. Frankreich, Italien, Bundesrepublik Deutschland), in anderen sektorübergreifend (z. B. Großbritannien, Dänemark, Niederlande) organisiert sind? Können die Bestandteile der Marktentlastungsprämie (der Sockelbetrag und die Flächen-

prämie) angesichts der unterschiedlichen Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren in allen Mitgliedstaaten einheitlich festgesetzt werden, oder nach welchen Kriterien sollen sie differenziert werden? Soll dann auch die finanzielle Beteiligung der EG an den nationalen SMP-Ausgaben einheitlich oder verschieden sein?

Lediglich zu dem letzten Punkt enthält der vorliegende Entwurf offensichtlich einige Vorschläge. Vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird eine Dreiteilung beim Aufbringen der SMP-Mittel befürwortet. „Sie läuft darauf hinaus, daß in der Bundesrepublik die Finanzierung der sozialen Komponente aus dem Bundeshaushalt erfolgen soll; den Flächenzuschlag hätte die EG-Kasse aufzubringen, während ergänzende Maßnahmen im Dienste des Naturschutzes zu Lasten der Bundesländer gingen“ (Agra-Europe, 1986, S. 39-40). „Hingegen plädiert Bundesfinanzminister Dr. Gerhard Stoltenberg dem Vernehmen nach für eine stärkere Brüsseler Direktbeteiligung an der Finanzierung“ (Agra-Europe, 1986a, S. 39).

Abschließend sei noch ein Beispiel erwähnt, um zu verdeutlichen, mit welchen Schwierigkeiten bei der Übertragung des SMP auf alle EG-Länder gerechnet werden muß: In Dänemark herrscht wie in anderen skandinavischen Ländern die Norm, daß der Hof nach Erreichen des Rentenalters von den Eltern an den Hofnachfolger verkauft werden muß und die ältere Generation hierdurch ihre Altersversorgung sichert. Die Eltern haben den Hof selbst von ihren Vorgängern gekauft und deshalb häufig noch erhebliche Schulden zu tilgen. Sie sind also sowohl zum Zwecke der Schuldentilgung als auch zur Alterssicherung auf die Marktfähigkeit ihres Bodens angewiesen, können sich demnach keine wertmindernden Stilllegungsaufgaben leisten. Hier wäre ein Flächenstilllegungsprogramm, das auf die Stilllegung ganzer Betriebe im Generationswechsel abzielt, deshalb wahrscheinlich wenig wirksam.

3.2 Konkretisierungsgrad und Operationalisierbarkeit

Voraussetzung nicht nur für eine aussagekräftige Analyse der Ausgestaltungsregelungen im SMP, sondern auch für deren erfolgreiche administrative Verwirklichung ist eine operationale Vorgabe der mit dieser Maßnahme angestrebten Ziele. Die bereits im vorangegangenen Abschnitt 3.1 zum Ausdruck gekommene Tatsache, daß diese Ziele bisher zu wenig konkret gefaßt worden sind, kann dazu führen, daß Entscheidungen über Ziele und Werte, die im Grunde in den Kompetenzbereich demokratisch legitimer politischer Mandatsträger gehören (von diesen aber wegen des darin enthaltenen politischen Konfliktpotentials häufig ausgeklammert werden), von Mitgliedern der zuständigen Bürokratien geleistet werden müssen, um politisches Handeln, d. h. in diesem Falle eine Realisierung des SMP, überhaupt zu ermöglichen. Hierdurch kann der Prozeß der administrativen Implementation und praktischen Durchführung des SMP gehemmt werden oder in eine Richtung verlaufen, die politisch ursprünglich nicht intendiert ist und den Präferenzen der letztlich entscheidungsberechtigten Bürger nur ungenügend entspricht. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

(1) Angestrebt wird eine „Verminderung der Überschussproduktion in der EG“. Überschüsse bestehen aber nicht nur in den Produktionsbereichen Milch, Rindfleisch und Getreide, auf deren Verminderung das SMP aufgrund seiner Ausgestaltung offensichtlich ausgerichtet ist, sondern auch z. B. bei Zucker, Wein oder Obst und Gemüse. Die Problematik

der Stilllegung von Dauerkulturen bleibt jedoch im Entwurf ebenso unerwähnt wie die Einbringung von Zuckerrübenkontingenten in das SMP. Andererseits wird für den Bereich der flächenunabhängigen Veredlungswirtschaft, in dem auf EG-Ebene aufgrund der Ausgestaltung der Marktordnungen praktisch keine Überschüsse erzeugt werden, die Einstellung dieser Produktion für den Markt zur Voraussetzung der Inanspruchnahme des SMP gemacht.

(2) Angestrebt wird außerdem die „Verminderung der sozialen Härten“ bei älteren Landwirten mit unbefriedigendem Einkommen. Bei den Ausgestaltungsregelungen wird jedoch keine Obergrenze für die staatliche Ausgleichszahlung festgelegt, bei deren Überschreitung die aus sozialpolitischen Gründen gewährten Einkommenstransfers abgebaut bzw. eingestellt werden. Daneben werden nur Erwerbs- und Erwerbersatzehinkommen, aber nicht sämtliche eventuell vorhandenen außerlandwirtschaftlichen Einkommen ab einer bestimmten Höhe auf den Sockelbetrag angerechnet. Beispielsweise bleiben Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapital vollkommen unberücksichtigt. Diese Vorgehensweise steht im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip, das bei staatlichen Transferleistungen an andere Bevölkerungsgruppen mit vergleichbarer Einkommenssituation (und im Durchschnitt weitaus ungünstiger Vermögenslage) angewandt wird. Eine explizite Begründung für das Abweichen von diesem Prinzip wird nicht vorgenommen. Implizit könnte es damit erklärt werden, daß die Verminderung der Überschussproduktion als das politisch vorrangig angestrebte Ziel angesehen wird. Diese Zielgewichtung wird jedoch nicht durchgängig eingehalten. So wird z. B. bei Nebenerwerbslandwirten eine völlig andere Gewichtung vorgenommen, da bei ihnen das außerlandwirtschaftliche Einkommen auf den Sockelbetrag der Marktentlastungsprämie angerechnet (vgl. SMP, Punkt 2.5.5) und dadurch der Anreiz zur Flächenstilllegung zugunsten sozialpolitischer Erwägungen geschmälert wird.

(3) Angestrebt wird ferner ein „Beitrag zur Verbesserung des Umweltschutzes“. In den Ausgestaltungsregelungen wird hierzu lediglich festgestellt, daß umweltschutzrechtliche Bestimmungen einer Flächenstilllegung nicht entgegenstehen. Anders ausgedrückt bedeutet dies lediglich, daß von einer Flächenstilllegung keine negativen Folgen für den Umweltschutz erwartet werden. Im übrigen wird die Verbesserung des Umweltschutzes nicht als selbständiges Ziel, sondern lediglich als ein quasi automatisch mitgeliefertes Kuppelprodukt der Flächenstilllegung betrachtet.

(4) Angestrebt wird schließlich auch ein „Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur“. Dieser Beitrag soll ganz offensichtlich bei der betrieblichen Flächenausstattung dadurch erreicht werden, daß nicht die gesamten von den SMP-Begünstigten bewirtschafteten landwirtschaftlich genutzten Flächen stillgelegt werden, sondern gepachtete Flächen zumindest teilweise den im Produktionsprozeß verbleibenden Landwirten für Aufstockungszwecke zur Verfügung stehen sollen. Würde die Einführung des SMP mit der Forderung nach Stilllegung der gesamten von den SMP-Begünstigten bewirtschafteten Fläche als Referenzsystem für die Beurteilung zugrunde gelegt und dann gefragt werden, inwieweit im Vergleich hierzu eine Modifizierung des SMP die agrarstrukturellen Verhältnisse verbessern würde, könnte die vorgesehene Handhabung der Pachtflächen tatsächlich einen solchen Beitrag leisten. Es ist jedoch unmittelbar einleuchtend, daß für die Beantwortung dieser Frage die Entwicklung der Agrarstruktur ohne Einführung eines wie auch immer ausgestalteten SMP als Referenzsystem heranzuziehen ist, und im Vergleich dazu sind genau entgegenge-

setzte Auswirkungen zu erwarten: Die zehnjährige Stillelegung zahlreicher auslaufender Betriebe, die sonst unmittelbar zur Verpachtung angestanden hätten, führt zu einem massiven Pachtflächenentzug aus der Sicht der aufstockungswilligen Landwirte. Im Bereich der Tierhaltung kann dagegen durch die Einführung des SMP tatsächlich ein Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur geleistet werden, wenn dieses Programm überwiegend von Landwirten mit unzureichender Produktionskapazität in Anspruch genommen wird und der erhöhte Aufstockungsspielraum (Ausnahme: Milchkühe) infolge vorzeitiger Einstellung der Marktproduktion im tierischen Bereich genutzt wird.

3.3 Konformität der Ziele im Verhältnis zur Gesamtkonzeption der Agrarpolitik

Inbesondere auf die in Abschnitt 3.1 bereits angedeutete fehlende Einordnung der Ziele in das angestrebte agrarpolitische Rahmenkonzept ist wegen der Bedeutung bei der praktischen Durchführung des SMP noch einmal hinzuweisen. Soll z. B. das SMP einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Einkommensfunktion von Agrarpreisen leisten, also eine sogenannte „aktive“ Preispolitik ermöglichen, oder soll es lediglich einen abrupten Übergang der Agrarpreispolitik von der Einkommens- zur Marktsteuerungsfunktion vermeiden und dadurch der Zeitraum gestreckt werden, in dem die Agrarpreise an ihre eigentliche, dem marktwirtschaftlichen System entsprechende Koordinationsaufgabe herangeführt werden sollen? Eine solche Einordnung des Programms ist für die Inanspruchnahme des SMP in der vorgesehenen Form durch die begünstigten Landwirte von entscheidender Bedeutung, weil die Erwartungshaltung der Begünstigten in bezug auf ihre wirtschaftliche und soziale Lage bei Weiterbewirtschaftung im Vergleich zur Produktionseinstellung und Inanspruchnahme des SMP wesentlich von der für die Zukunft angekündigten Agrarpreispolitik beeinflusst wird und die im SMP enthaltenen Anreize hierauf abzustimmen sind.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Fehlen einer verlässlichen Aussage darüber zu kritisieren, was nach Ablauf des auf zehn Jahre befristeten SMP mit den stillgelegten Flächen geschehen soll. Wird für die Agrarpreispolitik eine Rückkehr zur Marktsteuerungsfunktion angestrebt, so wäre eine (sukzessive) Rückführung in den landwirtschaftlichen Produktionsprozeß möglich, und über ihre weitere Verwendung entschiede dann der Markt. Wird jedoch eine „aktive“ Agrarpreispolitik angestrebt, ist die Teilnahme an Flächenstilllegungsprogrammen mit einem erheblichen Politikänderungsrisiko behaftet, weil das Mengenproblem durch das SMP vermutlich nicht ausreichend gelöst werden kann*2). Somit kann nicht ausgeschlossen werden, daß z. B. während der Laufzeit des SMP weitere landwirtschaftliche Produkte in die Mengenregulierung einbezogen werden, die stillgelegten Flächen dabei aber im Extremfall unberücksichtigt bleiben (vgl. Schmitt und Thoroe, 1986, S. 14). Dieses Politikänderungsrisiko muß bei Aufrechterhaltung einer „aktiven“ Preispolitik sogar als hoch eingestuft werden, weil sich die Überschußproblematik im Zeitablauf infolge

*2) Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, daß das SMP mit den Bundesländern und den Mitgliedsländern der EG abzustimmen ist. Dieser Abstimmungsprozeß dürfte nach aller Erfahrung nur schleppend vorangehen. Somit wird das SMP – wenn überhaupt – nur mit erheblichem zeitlichen Verzug auf EG-Ebene eingeführt werden können, und es ist mehr als zweifelhaft, ob dieses Programm dann finanziell so ausgestattet wird, daß ein entscheidender Beitrag zur Lösung der Mengenproblematik geleistet werden kann.

verschiedener Einflußfaktoren aller Voraussicht nach weiter zuspitzen dürfte: Die Angebotsmenge auf den in der landwirtschaftlichen Produktion verbleibenden Flächen dürfte stimuliert, die nachgefragte Menge dagegen negativ beeinflusst werden. Auf dem im Mittelpunkt des Interesses stehenden Getreidemarkt wäre letzteres z. B. wegen der verminderten Wettbewerbsfähigkeit des in der EG erzeugten Getreides in der Verfütterung gegenüber importierten Substituten, der Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit des Getreideeinsatzes im Nicht-Nahrungsmittelbereich und den Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit auf dem ohnehin nur begrenzt aufnahmefähigen Weltmarkt zu erwarten.

4 Offenlegung der Programmziele als "revealed preferences"

Nachfolgend sollen in Anlehnung an das Verfahren der "revealed preferences" quantitative Vorstellungen zur Beantwortung der im SMP-Entwurf ungeklärt gebliebenen Frage entwickelt werden, welche jeweiligen Gewichte die Urheber des Programms den beiden offensichtlichen Hauptzielrichtungen „Marktentlastung“ und „soziale Hilfe“ zugeordnet haben. Bei dieser Methode wird von der Prämisse ausgegangen, daß die jeweiligen Beiträge, die die vorgeschlagene instrumentelle Ausgestaltung voraussichtlich zur Erreichung der genannten Zielsetzungen leisten wird, die entsprechenden Präferenzen der Agrarpolitiker unverzerrt zum Ausdruck bringen. Es wird also gewissermaßen „rückwärts“ von den Wirkungen auf die Ziele geschlossen. Allerdings läßt sich ein solches Verfahren logischerweise nur auf solche Programmziele anwenden, die einen quantitativ nachvollziehbaren Ausdruck in der Maßnahmenausgestaltung gefunden haben. Es soll daher zunächst dargelegt werden, daß diese Voraussetzung im Falle des SMP-Entwurfs nur für die beiden Hauptziele „Marktentlastung“ und „soziale Hilfe“ und nicht genügend für die beiden Nebenziele „Beitrag zum Umweltschutz und zur Agrarstrukturverbesserung“ gegeben ist, so daß sich die vorgelegten Berechnungen nur auf das zuerst genannte Zielpaar beziehen können.

4.1 Unterschiedliche Erkennbarkeit der Programmziele in der Maßnahmenausgestaltung

Die Tatsache, daß die Maßnahmenausgestaltung weitgehend durch die beiden oben genannten Hauptziele geprägt ist, läßt sich unmittelbar aus der quantitativen Zusammensetzung der Marktentlastungsprämie ersehen. Im SMP-Entwurf (Punkt 2.4) ist sie als ein finanzieller Anreiz vorgesehen, der „... sowohl personen- als auch flächenbezogene Elemente (enthält)“. Bezieht man Milchlieferungsrechte mit ein, kommt als drittes Element ein Bezug zum Produktionsvolumen hinzu. Zu den personenbezogenen Elementen zählen der gewährte Sockelbetrag und die Beitragsübernahme zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Die Hauptzielrichtung dieser Elemente liegt im sozialpolitischen Bereich, weil die Höhe dieses Prämienanteils nicht nach dem Beitrag zur Verminderung der Überschußproduktion, zur Verbesserung des Umweltschutzes oder zur Verbesserung der Agrarstruktur ausgerichtet ist, sondern innerhalb einer bestimmten Schwankungsbreite, die noch zu quantifizieren ist, zur Verminderung des Auftretens sozialer Härten gewährt wird. Der Flächenzuschlag und ggf. die Milchrente zielen dagegen primär auf eine Verminderung der Überschußproduktion ab und leisten lediglich sekundär einen Beitrag zu den anderen angestrebten Zielen.

Auffallend ist, daß weder im Zusammenhang mit der Gewährung der Marktentlastungsprämie noch an einer anderen

Stelle des SMP auch nur der Versuch unternommen wird, den angestrebten „Beitrag zur Verbesserung des Umweltschutzes“ zu konkretisieren. Es ist vielmehr die bereits geäußerte Vermutung zu bekräftigen, daß die Realisierung dieses Ziels als ein Kuppelprodukt von Flächenstillegungen angesehen wird und der Einsatz dieses Instruments zur Marktentlastung somit quasi automatisch einen positiven Beitrag zum Umweltschutz leisten soll. Ob dies jedoch tatsächlich der Fall sein wird, ist zumindest zweifelhaft.

Durchaus realistisch ist z. B. die Annahme, daß Flächenstillegungen lediglich als ein Mittel zur Erweiterung des agrarpreispolitischen Handlungsspielraums eingesetzt würden, dessen Ausschöpfung eine noch intensivere Nutzung der im landwirtschaftlichen Produktionsprozeß verbleibenden Flächen bewirken würde als ein Verzicht auf diese Maßnahme. Es käme zu einer „Polarisierung in der Landnutzung“: Nicht mehr genutzte Stilllegungsflächen auf der einen und immer intensiver genutzte Produktionsflächen auf der anderen Seite. Als Gesamtergebnis der Flächenstillegungen wäre dann schon allein aufgrund dieser Zusammenhänge ein negativer Beitrag zum Umweltschutzziel zu befürchten. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß aus der „Kuppelproduktthese“ der Schluß gezogen werden könnte, die landwirtschaftliche Nutzung der Flächen leiste per se keinen positiven Beitrag zu diesem Ziel, was in dieser Pauschalität zweifellos nicht der Realität entspräche und im übrigen auch in einem völligen Widerspruch zur Landwirtschaftsklausel des Naturschutzgesetzes stünde. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß das Umweltschutzziel entweder zu konkretisieren – und das SMP entsprechend auszugestalten – oder aber herauszunehmen ist. Für die weiteren Überlegungen, die in diesem Abschnitt angestellt werden, hat die mangelnde Operationalität dieses Ziels zur Folge, daß es ganz ausgeklammert wird.

Das Ziel, einen Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur zu leisten, wird explizit ebenfalls weder im Zusammenhang mit der Gewährung von Marktentlastungsprämie noch an einer anderen Stelle des SMP-Entwurfs konkretisiert. Implizit läßt sich jedoch ableiten, daß hierbei das Bemühen im Mittelpunkt steht, aufstockungswilligen Landwirten auch bei der Einführung eines SMP Flächenaufstockungsmöglichkeiten zu erhalten bzw. zu verschaffen (vgl. Punkt 2.4.4). Aus der Ausgestaltung der Marktentlastungsprämie läßt sich dieses Bemühen ebenfalls ableiten: Der hierin enthaltene Flächenzuschlag soll sich in seinem Niveau an dem am örtlichen Pachtmarkt durchschnittlich gezahlten Pachtpreis orientieren (vgl. Punkt 2.5.3). Eine solche Vorgehensweise ist wichtig, um gravierende Störungen auf dem Pachtmarkt zu vermeiden, mit denen bei einer fühlbar höheren Festlegung des Flächenzuschlags zu rechnen wäre. Soweit sich aus dieser Bestimmung gegenüber anderen, die Zupachtmöglichkeiten weniger begünstigenden Regelungen bei gleichem finanziellen Mitteleinsatz eine Verminderung des Umfangs an Flächenstillegungen ergibt, wird der hieraus resultierende Konflikt mit dem Marktentlastungsziel zugunsten des agrarstrukturpolitischen Ziels gelöst. Dennoch ist die Bedeutung dieses Ziels nicht überzubewerten. Einmal können solche Konflikte nur bei Flächen entstehen, die von SMP-Begünstigten zugepachtet wurden, bei Inanspruchnahme des SMP auf Verlangen des Verpächters zurückzugeben sind und weiterhin in der landwirtschaftlichen Nutzung verbleiben*3). Zum anderen wird die Ausgestaltung der finan-

ziellen Anreize zur Flächenstillegung entscheidend durch das mit hoher Priorität versehene Ziel geprägt, soziale Härten zu vermeiden. Das agrarstrukturelle Ziel wird deshalb trotz der erkennbaren agrarpolitischen Bedeutung nicht als dominierendes Ziel angesehen, sondern soll in der folgenden Analyse lediglich als restriktive Nebenbedingung berücksichtigt werden.

4.2 Vorgehensweise zur Quantifizierung der Zielgewichtung

Um herauszufinden, auf welche jeweiligen Zielgewichte die Zusammensetzung der Marktentlastungsprämie schließen läßt, wird in den Tabellen 1 bis 3 die Höhe der staatlichen Ausgaben für das Kalenderjahr 1986 je Betrieb bei Inanspruchnahme des SMP durch kleine, mittlere und größere landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe für die Betriebe insgesamt (Tab. 1) sowie für Marktfrucht- (Tab. 2) und Futterbaubetriebe (Tab. 3) ausgewiesen. Dabei wird angenommen, daß das SMP bereits im Kalenderjahr 1986 in der im vorliegenden Entwurf enthaltenen Form in Anspruch genommen werden kann. Die Vorgehensweise wird in den Fußnoten der Tabelle 1 erläutert. Hervorzuheben sind zwei Annahmen:

(1) In das SMP werden nur die selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen eingebracht, aber keine Pachtflächen oder verpachtete Eigentumsflächen. Diese Annahme ist so zu interpretieren, daß keine Eigentumsflächen verpachtet sind und zugepachtete Flächen entweder tatsächlich nicht in das SMP eingebracht werden oder der Verpächter aus der Einbringung keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen kann und daher einer Einbringung nicht zustimmt.

(2) Es wird während der Laufzeit des SMP eine Milchrente von 0,10 DM/l Referenzmenge p.a. gewährt, die auch bei Bewirtschaftung von Pachtflächen ausschließlich dem jeweiligen Bewirtschafter zufließt. Die Problematik der Aufteilung der Milchquote auf Verpächter und Pächter bei Bewirtschaftung eines größeren Pachtflächenumfangs wird auf diese Weise umgangen. Darüber hinaus wird unterstellt, daß auf eine degressive Staffelung der Milchrente mit zunehmender Milchproduktion und somit auf soziale Elemente verzichtet wird.

4.3 Bestimmungsfaktoren für die relative Bedeutung von „Marktentlastung“ und „Sozialer Hilfeleistung“

Die Ergebnisse in den Tabellen 1 bis 3 lassen sich im Hinblick auf die abgeleiteten primären Zielsetzungen „Soziale Komponente“ und „Marktentlastungskomponente“ wie folgt interpretieren:

(1) Die Höhe der Sozialbeiträge, die vom Staat übernommen werden sollen, knüpft nicht an die tatsächlichen individuellen Einkommensverhältnisse an, sondern legt u. a. mangels deren Kenntnis Hilfsgrößen zugrunde, insbesondere den Umfang und die Bonität der Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung*4), so daß insofern nicht soziale, sondern am Produktionsumfang orientierte Kriterien für die Höhe der Sozialbeiträge maßgeblich sind. Dadurch steigen diese Beiträge mit zunehmender Betriebsgröße sowohl bei

*3) Gegenwärtig beläuft sich der Anteil an zugepachteten Flächen an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche im Durchschnitt auf gut ein Drittel, ist allerdings bei den für das SMP in Frage kommenden älteren Landwirten erheblich geringer.

*4) Diese Hilfsgrößen sind zur Erfassung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse nur sehr bedingt geeignet (vgl. Planckl und Neander, 1983).

Tabelle 1: Höhe der staatlichen Ausgaben auf betrieblicher Ebene bei Inanspruchnahme des SMP durch kleine, mittlere und größere landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe (Betriebe insgesamt) im Kalenderjahr 1986

Kennzahl	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE			
	unter 30	30 - 50	50 u. mehr	insges.
1	2	3	4	5
1 LF insges. (ha/Betrieb) ¹⁾	14,49	24,32	45,12	26,07
1.1 LF, eigen (ha/Betrieb) ¹⁾	9,71	15,37	25,69	15,90
1.2 LF, Grünland (ha/Betrieb) ¹⁾	6,85	10,45	14,35	10,01
2 Gewinn (DM/Betrieb) ²⁾	17 300	32 600	56 500	32 600
3 Sozialbeiträge (DM/Betrieb)	4 070 (3 980)	5 440 (5 790)	7 550 (7 490)	5 530 (5 880)
3.1 Krankenversicherung (DM/Betrieb) ³⁾	2 490 (2 360)	2 990 (2 830)	3 840 (3 680)	3 020 (2 860)
3.2 Altershilfe (DM/Betrieb) ⁴⁾	910	1 370 (1 820)	1 820	1 370 (1 820)
3.3 Unfallversicherung (DM/Betrieb) ⁵⁾	670 (710)	1 080 (1 140)	1 890 (1 990)	1 140 (1 200)
4 Sockelbetrag (DM/Betrieb) ⁶⁾	6 230 (8 850)			
5 Flächenzuschlag (DM/Betrieb) ⁷⁾	2 520	5 260	11 280	6 030
6 Milchrente (DM/Betrieb) ⁸⁾	3 000	6 500	10 500	6 100
7 Summe Zeilen 3 + 4	10 300 (12 830)	11 670 (14 640)	13 780 (16 340)	11 760 (14 730)
8 Summe Zeilen 5 + 6	5 520	11 760	21 780	12 130
9 Summe Zeilen 7 + 8	15 820 (18 350)	23 430 (26 400)	35 560 (38 120)	23 890 (26 860)

1) Die im Agrarbericht 1986, Anhang 1, für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ausgewiesenen Werte, werden auch für das Kalenderjahr 1986 zugrundegelegt. - 2) Für das Kalenderjahr 1986 wird der Durchschnitt der in den Agrarberichten 1984 bis 1986, Anhang 1, für die Wirtschaftsjahre 1982/83, 1983/84 und 1984/85 ausgewiesenen Gewinne zugrundegelegt und aus Vergleichsgründen um die in Zeile 3.3 ausgewiesenen Werte erhöht. - 3) Für das Kalenderjahr 1986 werden die im Agrarbericht 1986 für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ausgewiesenen Werte um 5 % erhöht sowie um den eigenen Beitrag der Landwirte zur Krankenversicherung reduziert (die eingeklammerten und die nichteingeklammerten werden um jeweils 6 % des in Zeile 4 ausgewiesenen, eingeklammerten bzw. nichteingeklammerten Sockelbetrages vermindert). - 4) Je nach Höhe des aus dem Agrarbericht 1986, Anhang 1, abgeleiteten Wirtschaftswertes 50, 75 und 100 % des für das Kalenderjahr 1986 gültigen Beitrages. - 5) Die im Agrarbericht 1986, Anhang 1, für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ausgewiesenen Werte werden wegen der Erhöhung der Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung für das Kalenderjahr 1986 konstant gelassen bzw. um 5 % gesenkt. - 6) Es wird der für das Kalenderjahr 1986 jeweils gültige Grund- und Höchstbetrag der Geldleistungen an Altershilfe für Landwirte zugrundegelegt. - 7) Die im Agrarbericht 1986, Anhang 1, für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ausgewiesenen Pachtpreise für zugepachtete Flächen werden für das Kalenderjahr 1986 als am örtlichen Pachtmarkt erzielbare Pachtpreise angenommen und mit dem Umfang an selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen multipliziert. - 8) Es wird angenommen, daß während der Laufzeit des SMP eine Milchrente von 0,10 DM je 1 Referenzmenge und Jahr gewährt wird und ausschließlich dem Bewirtschafter zufließt. Die Problematik der Aufteilung der Milchrente auf Verpächter und Pächter bei Bewirtschaftung von Pachtflächen wird somit ausgeklammert.

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung, Materialband, mehrere Jahrgänge.

Tabelle 2: Höhe der staatlichen Ausgaben auf betrieblicher Ebene bei Inanspruchnahme des SMP durch kleine, mittlere und größere Vollerwerbsbetriebe (Marktfruchtbetriebe) im Kalenderjahr 1986

Kennzahl	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE			
	unter 30	30 - 50	50 u. mehr	insges.
1	2	3	4	5
1 LF insges. (ha/Betrieb) ¹⁾	18,19	30,77	63,89	40,60
1.1 LF, eigen (ha/Betrieb) ¹⁾	11,83	17,73	36,83	23,88
1.2 LF, Grünland (ha/Betrieb) ¹⁾	2,44	2,71	4,35	3,32
2 Gewinn (DM/Betrieb) ²⁾	15 700	38 100	72 700	43 300
3 Sozialbeiträge (DM/Betrieb)	5 180 (5 080)	6 940 (6 860)	9 250 (9 240)	7 490 (7 430)
3.1 Krankenversicherung (DM/Betrieb) ³⁾	2 830 (2 670)	3 540 (3 380)	4 580 (4 420)	3 740 (3 580)
3.2 Altershilfe (DM/Betrieb) ⁴⁾	1 370	1 820	1 820	1 820
3.3 Unfallversicherung (DM/Betrieb) ⁵⁾	980 (1 040)	1 580 (1 660)	2 850 (3 000)	1 930 (2 030)
4 Sockelbetrag (DM/Betrieb) ⁶⁾	6 230 (8 850)			
5 Flächenzuschlag (DM/Betrieb) ⁷⁾	3 810	7 060	17 720	10 650
6 Milchrente (DM/Betrieb) ⁸⁾	340	940	1 940	1 160
7 Summe Zeilen 3 + 4	11 410 (13 930)	13 170 (15 710)	15 480 (18 090)	13 720 (16 280)
8 Summe Zeilen 5 + 6	4 150	8 000	19 720	11 810
9 Summe Zeilen 7 + 8	15 560 (18 080)	21 170 (23 710)	35 200 (37 810)	25 530 (28 090)

Fußnoten und Quelle siehe Tabelle 1.

Tabelle 3: Höhe der staatlichen Ausgaben auf betrieblicher Ebene bei Inanspruchnahme des SMP durch kleine, mittlere und größere Vollerwerbsbetriebe (Futterbaubetriebe) im Kalenderjahr 1986

Kennzahl	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE			
	unter 30	30 - 50	50 u. mehr	insges.
1	2	3	4	5
1 LF insges. (ha/Betrieb) ¹⁾	15,09	24,67	42,54	24,55
1.1 LF eigen (ha/ Betrieb) ¹⁾	10,17	15,92	23,97	15,21
1.2 LF, Grünland (ha/Betrieb) ¹⁾	9,25	14,01	23,87	14,19
2 Gewinn (DM/Betrieb) ²⁾	18 000	32 000	51 000	30 100
3 Sozialbeiträge (DM/Betrieb)	3900 (3770)	5260 (5150)	6800 (6720)	5110 (5000)
3.1 Krankenversicherung (DM/Betrieb) ³⁾	2370 (2210)	2880 (2720)	3440 (3280)	2780 (2620)
3.2 Alterskasse (DM/Betrieb) ⁴⁾	910	1370	1820	1370
3.3 Unfallversicherung (DM/Betrieb) ⁵⁾	620 (650)	1010 (1060)	1540 (1620)	960 (1010)
4 Sockelbetrag (DM/Betrieb) ⁶⁾	6230 - 8850			
5 Flächenzuschlag ⁷⁾	2 290	5 060	9 300	5 000
6 Milchrente ⁸⁾	4 260	8 990	18 430	9 070
7 Summe Zeilen 3 + 4	10 130 (12 620)	11 490 (14 000)	13 030 (15 570)	11 340 (13 850)
8 Summe Zeilen 5 + 6	6 550	14 050	27 730	14 070
9 Summe Zeilen 7 + 8	16 680 (19 170)	25 540 (28 050)	40 760 (43 300)	25 410 (27 920)

Fußnoten und Quelle siehe Tabelle 1.

den Betrieben insgesamt als auch bei den Marktfrucht- und Futterbaubetrieben erheblich an, und die unterstellte primäre sozialpolitische Zielsetzung dieses Prämienteils des SMP ist insofern zu relativieren. Gemessen an dem hohen Anteil des um die Unfallversicherung erhöhten und im Durchschnitt in den einzelnen Größenklassen erzielten Gewinns, aus dem die Sozialbeiträge zu finanzieren sind, dominiert jedoch die soziale Komponente nach wie vor eindeutig.

(2) Die erhebliche Steigerung der Sozialbeiträge mit zunehmender Betriebsgröße ist auch darauf zurückzuführen, daß im Jahr 1986 für kleinere und mittlere Betriebe Beitragszuschüsse zur landwirtschaftlichen Alterskasse eingeführt worden sind. Diese soziale Entlastung begünstigt c. p. die Alternative „Weiterbewirtschaftung“ und konterkariert somit insbesondere in den kleineren Betriebsgrößenklassen die mit dem SMP angestrebten Ziele. In einem noch stärkeren Maße gilt das für die in den Tabellen nicht berücksichtigten Auswirkungen des Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetzes (BGBl I, 1986, S. 1070)*5), auf die in Abschnitt 4.5 noch eingegangen wird.

(3) Die in allen Größenklassen bei Marktfruchtbetrieben sehr viel höheren Sozialbeiträge als bei Futterbaubetrieben haben ihre Ursache in der bereits unter (1) erwähnten Tatsache, daß in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung Merkmale des Produktionsumfangs als Beitragsbemessungsgrundlage herangezogen werden. Die Inanspruchnahme des SMP kommt somit c. p. unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten für Marktfruchtbetriebe früher in Betracht als für Futterbaubetriebe.

*5) Von einer Berücksichtigung der Auswirkungen dieses Gesetzes wurde abgesehen, weil der SMP-Entwurf bereits vor der Diskussion und Verabschiedung dieses Gesetzes vorlag. Die in der vorgeschlagenen Zusammensetzung der Marktentlastungsprämie zum Ausdruck kommenden agrarpolitischen Präferenzen können durch die darin enthaltenen Änderungen daher kaum beeinflusst worden sein.

(4) Die Höhe der staatlichen Ausgaben für den Sockelbetrag läßt nur in bezug auf den Festbetrag von ca. 6 250,- DM eine deutliche sozialpolitische Zielsetzung erkennen. Diese Summe entspricht dem Altersgeldgrundbetrag, der nach der Mindestbeitragszeit von 15 Jahren gewährt wird. Der darüber hinausgehende Zusatzbetrag von bis zu ca. 2 600,- DM ergibt sich aus der Altersgeldstaffelung, nach der für jedes über 15 Jahre hinausgehende Beitragsjahr ein dreiprozentiger Aufschlag auf den Altersgeldgrundbetrag gewährt wird. Daher kann dieser Teil der Marktentlastungsprämie nur durch Nachweis einer entsprechenden Anzahl von Jahren erreicht werden, die in der landwirtschaftlichen Alterskasse mit Beiträgen belegt sind, wobei die individuell erreichbare Beitragsdauer eines Landwirts wiederum von seinem Alter beim Alterskasseneintritt und folglich - da bislang nur selbständige Landwirte alterskassenpflichtig waren - vom individuell sehr unterschiedlichen Hofübernahmealter abhängt, das u. a. von der familienspezifischen Generationsfolge bestimmt wird. Die Gewährung des oben genannten Zusatzbetrages hängt also auch vom Altersunterschied zwischen dem Bewirtschafter und seinem Nachfolger und damit von Zufälligkeiten ab und kann somit nicht allein sozialpolitisch oder mit Marktentlastungswirkungen begründet werden.

(5) Für diejenigen Komponenten der Marktentlastungsprämie, die primär auf das Ziel „Marktentlastung“ ausgerichtet sind (Flächenzuschlag und Milchrente), kann insofern eine problemadäquate Ausgestaltung konstatiert werden, als sowohl bei der Flächenstilllegungsprämie als auch (annahmegemäß) bei der Milchrente eine mit zunehmendem Umfang an stillgelegter Fläche bzw. Milchproduktion proportional ansteigende Prämie gewährt wird. Es sei aber daran erinnert, daß eine Milchrentenaktion auch ohne Einführung eines SMP erfolgen kann und tatsächlich erfolgt, so daß die marktentlastenden Wirkungen dieser Maßnahme zumindest nicht vollständig dem SMP zugerechnet werden können. Ebenso fällt das im Vergleich zu den sozialen Komponenten niedrige Niveau des Flächenzuschlags insbesondere in den kleineren Betrieben auf.

Tabelle 4: Verhältnis der staatlichen Ausgaben für die „Marktentlastung“ im Verhältnis zu denen für „Soziale Härten“ (= 100) auf betrieblicher Ebene bei Inanspruchnahme des SMP durch kleinere, mittlere und größere Vollerwerbsbetriebe (Betriebe insgesamt, Marktfrucht- und Futterbaubetriebe) im Kalenderjahr 1986

Kennzahl	Betriebsform	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE			
		unter 30	30 - 50	50 u. mehr	insges.
1	2	3	4	5	6
Verhältnis der Ausgaben für "Marktentlastung" zu denen für "Soziale Härten" (= 100) auf betrieblicher Ebene		Nur Stilllegung der selbstbew. Eigentumsflächen, keine Milchrente			
	Betriebe insges.	24 (20)	45 (36)	81 (69)	51 (41)
	Marktfrucht	33 (27)	54 (45)	114 (98)	78 (65)
	Futterbau	23 (18)	44 (36)	71 (60)	44 (36)
		Nur Stilllegung der selbstbew. Eigentumsflächen, Milchrente			
	Betriebe insges.	54 (43)	101 (80)	158 (133)	103 (121)
	Marktfrucht	36 (30)	61 (51)	127 (109)	86 (73)
	Futterbau	65 (52)	122 (100)	213 (178)	124 (102)
		Stilllegung der selbstgenutzten Eigentums- und der Pachtflächen, keine Milchrente			
	Betriebe insges.	37 (29)	71 (57)	144 (121)	84 (67)
	Marktfrucht	51 (42)	93 (78)	198 (170)	132 (111)
	Futterbau	33 (27)	68 (56)	127 (106)	71 (58)
		Stilllegung der selbstgenutzten Eigentums- und der Pachtflächen, Milchrente			
	Betriebe insges.	66 (53)	126 (101)	220 (185)	135 (108)
	Marktfrucht	54 (45)	100 (84)	211 (181)	140 (118)
Futterbau	76 (61)	146 (120)	268 (224)	151 (124)	

(6) Die Höhe der staatlichen Ausgaben für die Komponente „Marktentlastung“ steigt aufgrund der skizzierten Ausgestaltung mit zunehmender Betriebsgröße stark an, und das Niveau des Flächenzuschlags entspricht bei den Betrieben insgesamt in allen Betriebsgrößenklassen in etwa dem der Milchrente. In Marktfruchtbetrieben ist letztere allerdings praktisch bedeutungslos, in Futterbaubetrieben dagegen in allen Größenklassen etwa doppelt so hoch wie der Flächenzuschlag.

4.4 Der spezielle Einfluß der Milchrente und der Pachtflächenmobilisierung auf die Zielgewichte

Auf der Grundlage der in den Tabellen 1 bis 3 ausgewiesenen Ergebnissen sowie weiterer Daten aus dem Agrarbericht sind die Tabellen 4 und 5 erstellt worden. Diese beiden Tabellen sollen dazu dienen, einen noch differenzierteren Einblick in die relative Gewichtung der Hauptziele des SMP „Marktentlastung“ und „Soziale Hilfe“ zu gewinnen.

In Tabelle 4 werden auf betrieblicher Ebene die Ausgaben mit primär marktentlastender Wirkung zu denen mit primär sozialpolitischer Wirkung (Übernahme der Sozialbeiträge, Gewährung eines Sockelbetrages) in Beziehung gesetzt. Letztere werden nicht variiert. Erstere umfassen vier Varianten: Einmal wird unterstellt, daß nur die selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen, zum anderen, daß auch die Pachtflächen*6) stillgelegt werden. Zusätzlich werden die Ausgaben für eine Milchrente zunächst berücksichtigt und dann vernachlässigt*7). Durch eine solche Vorgehens-

*6) Die in den Tabellen 1 bis 3 getroffene Annahme, daß nur die selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen stillgelegt werden, wird bei dieser Variante aufgehoben.

*7) Diese Vorgehensweise soll verdeutlichen, daß eine Milchrentenaktion auch unabhängig von der Einführung eines SMP durchgeführt werden kann und wird.

weise läßt sich die politische Gewichtung herausarbeiten, die den angestrebten Hauptzielrichtungen jeweils beigemessen wird. Sie ist wie folgt zu beurteilen:

(1) In der untersten Betriebsgrößenklasse dominiert bei allen vier Alternativen die soziale Komponente des Programms.

(2) Werden nur die selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen stillgelegt und bleiben die Ausgaben für die Milchrente unberücksichtigt, so dominiert die sozialpolitische Komponente – wenn auch abnehmend – in allen Größenklassen. Eine Ausnahme bilden lediglich größere Marktfruchtbetriebe. Werden dagegen die Pachtflächen ebenfalls stillgelegt, gewinnt die Komponente Marktentlastung erheblich an Bedeutung, weil für diese Flächen lediglich der Flächenzuschlag zusätzlich gewährt werden muß und weitere Ausgaben für die soziale Komponente nicht entstehen. Dennoch dominieren die Ausgaben für Marktentlastung auch in diesem Fall nur bei den größeren Betrieben, während bei kleineren und – weniger deutlich – bei mittleren Betrieben immer noch die sozialpolitische Komponente überwiegt.

(3) Bezieht man die Ausgaben für die Gewährung von Milchrente in die Betrachtung ein, dominiert die Marktentlastungskomponente bei Futterbaubetrieben im mittleren und insbesondere im größeren Bereich selbst dann, wenn lediglich die selbstbewirtschafteten Eigentumsflächen stillgelegt werden. Entsprechendes gilt zumindest teilweise für die Betriebe insgesamt, während bei Marktfruchtbetrieben erwartungsgemäß keine deutlichen Verschiebungen eintreten.

In Tabelle 5, die im Aufbau mit der Tabelle 4 abgestimmt ist, soll eine Vorstellung über die Größenordnung der staatlichen Ausgaben im Kalenderjahr 1986 je ha selbstbewirtschafteter, landwirtschaftlich genutzter Eigentums- sowie Gesamtfläche einschließlich und ausschließlich Milchrente vermittelt werden. Die Unterschiede im Niveau der

Tabelle 5: Höhe der staatlichen Ausgaben je ha LF bei Inanspruchnahme des SMP durch kleinere, mittlere und größere Vollerwerbsbetriebe (Betriebe insgesamt, Marktfrucht- und Futterbaubetriebe) im Kalenderjahr 1986

Kennzahl	Betriebsform	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE			
		unter 30	30 - 50	50 u. mehr	insges.
1	2	3	4	5	6
Höhe der staatlichen Ausgaben je ha selbstbewirtschaftete Eigentumsfläche	Betriebe insges. Marktfrucht Futterbau	Nur Stilllegung der selbstbew. Eigentumsflächen, keine Milchrente			
		1 320 (1 580)	1 100 (1 290)	975 (1 080)	1 120 (1 310)
		1 290 (1 500)	1 140 (1 280)	900 (970)	1 020 (1 180)
	Betriebe insges. Marktfrucht Futterbau	Nur Stilllegung der selbstbew. Eigentumsflächen, Milchrente			
		1 630 (1 890)	1 520 (1 720)	1 380 (1 480)	1 500 (1 690)
		1 320 (1 530)	1 190 (1 340)	960 (1 030)	1 070 (1 180)
Höhe der staatlichen Ausgaben je ha LF	Betriebe insges. Marktfrucht Futterbau	Stilllegung der selbstgenutzten Eigentums- und der Pachtflächen, keine Milchrente			
		970 (1 140)	820 (940)	740 (800)	830 (940)
		950 (1 090)	830 (910)	720 (760)	780 (850)
	Betriebe insges. Marktfrucht Futterbau	Stilllegung der selbstgenutzten Eigentums- und der Pachtflächen, Milchrente			
		1 180 (1 350)	1 090 (1 210)	980 (1 030)	1 060 (1 180)
		970 (1 110)	860 (940)	750 (800)	810 (880)
		1 180 (1 340)	1 150 (1 250)	1 130 (1 190)	1 160 (1 260)

Berechnungsgrundlage: Tabellen 1 bis 3 sowie weitere Daten aus dem Agrarbericht 1986. Materialteil, Anhang 1.

staatlichen Ausgaben je stillgelegter Flächeneinheit zwischen den einzelnen Varianten sind beachtlich. Die Gründe hierfür sind oben bereits genannt worden.

Die grundsätzlich mit zunehmender Betriebsgröße sinkenden staatlichen Ausgaben je stillgelegter Flächeneinheit sind Ausfluß des hohen Gewichts der sozialpolitischen Komponente in den kleineren Größenklassen. Unterstellt man einmal, daß der Beitrag zur Marktentlastung je stillgelegter Flächeneinheit in allen Größenklassen gleich hoch ist, was wegen der Unterschiede der Bodennutzung (Nutzungsverhältnisse, Ertragshöhe) und Viehhaltung (Zusammensetzung, Umfang, Leistungen) tatsächlich keineswegs zutrifft, so würden die Ausgaben pro Einheit Marktentlastung bei Stilllegung größerer Betriebe grundsätzlich sinken. Dies gilt für Futterbaubetriebe allerdings nur ohne Berücksichtigung der Ausgaben für die Milchrente. Unter Einbeziehung dieser Ausgaben ist diese Tendenz selbst bei Stilllegung der Gesamtfläche kaum noch erkennbar, was u. a. darauf zurückzuführen ist, daß in Futterbaubetrieben mit zunehmender Betriebsgröße je ha LF eine steigende Milchmenge erzeugt wird. Es wird somit auch deutlich, daß selbst bei gleicher Betriebsform der Beitrag zur Marktentlastung je stillgelegter ha LF in den einzelnen Größenklassen nicht gleich hoch ist, weil nicht der Umfang an stillgelegter Fläche das hierfür maßgebliche Kriterium ist, sondern Art und Umfang der auf diesen Flächen erzeugten Produkte.

4.5 Sonstige Einflußfaktoren auf die Zielgewichte

Den Tabellen 1 bis 5 liegt eine statische Betrachtung auf der Basis des Kalenderjahres 1986 zugrunde. Da sich die staatlichen Ausgaben für die einzelnen im Marktentlastungsprogramm enthaltenen Komponenten in unterschiedlichem Maße ändern, verschiebt sich auch die hier aus der vorgesehenen Ausgestaltung des SMP abgeleitete Zielgewichtung

im Zeitablauf. Derartige Verschiebungen können z. B. durch stark steigende Sozialversicherungsbeiträge der Landwirte ausgelöst werden, da diese bei Inanspruchnahme des SMP durch den Staat übernommen werden, oder durch fallende Pachtpreise als Folge sich ungünstig entwickelnder landwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, weil dadurch die Flächenprämie entsprechend reduziert würde.

Neben diesen zeitabhängigen Einflußfaktoren wird die aus der Ausgestaltung des SMP abgeleitete Zielgewichtung durch andere agrarpolitische Maßnahmen beeinflusst, insbesondere durch das Mitte 1986 verabschiedete Sozialversicherungsbeitragsentlastungsgesetz. Die in diesem Gesetz festgelegte Aufstockung öffentlicher Mittel zur Beitragsentlastung kleinerer und mittlerer Betriebe hat zur Konsequenz, daß die Übernahme der Beiträge zur Sozialversicherung nicht mehr ausschließlich im Zusammenhang mit der Einführung des SMP erfolgen würde, sondern nunmehr im erheblichen Umfang auch einer großen Anzahl weiterwirtschaftender Landwirte gewährt wird. Einerseits würde dadurch zweifellos die Bedeutung der sozialen Komponente des SMP relativiert. Zum anderen würde die Weiterbewirtschaftung dieser Betriebe gegenüber einer Betriebsstilllegung an Vorzüglichkeit gewinnen und somit auch die mit dem SMP angestrebte Marktentlastungswirkung beeinträchtigt.

Die Verabschiedung des Sozialversicherungsbeitragsentlastungsgesetzes macht deutlich, daß politische Vorgaben seitens der Bundesregierung, insbesondere der zum offiziellen Agrarpolitikziel erhobene Wunsch der „... Sicherung der Existenz einer möglichst großen Zahl leistungsfähiger bäuerlicher Familienbetriebe“ (Agrarbericht 1986, Textteil, S. 58), zumindest vorerst zugunsten der Erhaltung möglichst vieler kleinerer und mittelbäuerlicher Betriebe gefällt worden ist. Eine solche Agrarpolitik konterkariert jedoch die Inanspruchnahme des SMP und damit die mit diesem Programm angestrebten Ziele, auch wenn gleichzeitig unbe-

stritten ist, daß das Ziel der Milderung und Aufhebung sozialer Härten in der Landwirtschaft angesichts der gegenwärtigen Einkommenssituation gleiche Priorität verdient. Allerdings ist dieses Ziel mit den Beitragsentlastungsmaßnahmen der oben genannten Art wegen mangelnder Orientierung an der Bedürftigkeit der Begünstigten häufig nur der vordergründigen Optik nach, aber nicht tatsächlich zu erreichen (vgl. H a g e d o r n , 1985). Im übrigen werden durch derartige Transferzahlungen oftmals Betriebe mit unzureichender Einkommenskapazität und ohne Zukunftschancen (vorübergehend) in ihrer Existenz erhalten.

Infolgedessen ist fragwürdig, ob die angestrebte soziale Wirkung in solchen Fällen überhaupt auf Dauer erreicht werden kann, da die Einkommensprobleme der betroffenen Familien nicht nachhaltig gelöst werden und im Laufe der Weiterbewirtschaftung erhebliche (zusätzliche) Eigenkapitalverluste zu erwarten sind. Es spricht daher vieles dafür, soziale Hilfen für Niedrigeinkommensempfänger mit der Auflage zu verbinden, die Ursache der niedrigen Einkommen zu beheben, d. h. konkret, sich von der unzureichenden Existenzgrundlage zu trennen. Bezogen auf die politische Machbarkeit des SMP bedeuten die mehrfachen Zielkonflikte im Verhältnis zu anderen, ebenfalls aktuellen agrarpolitischen Maßnahmen (hierzu zählt auch der immer stärkere Einsatz des Instruments „Ausgleichszulage“), daß zur Verwirklichung des SMP an die Agrarpolitiker (zu) hohe Anforderungen gestellt werden, da sie dann jene (z. T. unauflösbaren) Zielkonflikte verarbeiten müssen.

5 Weiterführende Überlegungen

Das seit einiger Zeit immer deutlicher zum Ausdruck gebrachte Votum maßgeblicher Agrarpolitiker für eine Kombination aus Mengenbegrenzungen, beim SMP in der Form von Flächenstillegungen, und aktiver Preispolitik bedeutet im Grunde, daß gesellschaftliche Koordinationsmechanismen gerade in solchen Bereichen eingesetzt werden, für die sie kein ausgeprägtes Koordinationsvermögen besitzen:

(1) Eine marktorientierte Agrarpreispolitik wäre als Instrument der indirekten Steuerung geeignet, Allokationsprobleme des Agrarsektors, z. B. Abbau von Überschußkapazitäten, besser zu lösen. Statt dessen sollen hier Instrumente der direkten Lenkung eingesetzt werden.

(2) Unmittelbare Einkommenstransfers und Strukturverbesserungsmaßnahmen als Instrumente der direkten Lenkung wären besser zur Lösung von Einkommensproblemen in der Landwirtschaft geeignet. Statt dessen werden hier Instrumente der indirekten Steuerung eingesetzt, insbesondere eine Preisstützungspolitik.

Die politische Erklärung für diese „Verwechslung“ von Koordinationsmechanismen ist darin zu sehen, daß die Kombination aus Preisstützung und Mengenbegrenzung als einkommenspolitisches Instrument im sozialpolitischen Sinne zwar ineffizient, im agrarpolitischen Sinne aber durchaus effizient sein kann, da in der Sozialpolitik und in der Agrarpolitik unterschiedliche Grundregeln der Einkommensumverteilung gelten oder zumindest praktiziert werden (vgl. H a g e d o r n , 1986): Von breit gestreuten Einkommensumverteilungsströmen, wie sie von der Agrarpreis-, aber auch der Agrarsozialpolitik ausgehen, profitieren auch solche Landwirte, die im Falle gezielter, an der individuellen Bedürftigkeit orientierter Einkommensübertragungen keine staatlichen Transfers erhalten würden.

Allerdings ist eine solche Fehlanwendung gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen kaum auf längere Dauer durchzuhalten. Eine Reformstrategie zur schrittweisen Korrektur der Agrarpolitik hat daher vor allem folgendes zu berücksichtigen:

(1) Es ist ein langfristiges Konzept zur politischen Akzeptanz einer restriktiveren Agrarpreispolitik zu entwickeln, das vor allem begleitende sozial- und strukturpolitische Hilfen erfordert.

(2) Daher sollten gleichzeitig soziostrukturelle Maßnahmen zur Abfederung und Unterstützung der durch Preissenkungen verstärkten strukturellen Anpassungsvorgänge eingeführt werden. Zu empfehlen ist eine Abkoppelung der Vorruhestandskomponente des SMP von Flächenstilllegungsmaßnahmen, um die Effizienz des Mitteleinsatzes im Hinblick auf sozial- und strukturpolitische Ziele zu erhöhen. Darüber hinaus sollte auch die Mobilität jüngerer Landwirte durch weitere soziostrukturelle Maßnahmen gefördert werden.

(3) Eine weitere, wesentliche Reformkomponente ist in der konzeptionellen und praktischen Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik zu sehen. Die primäre Legitimation einer solchen Agrarumweltpolitik kann nur aus dem Ziel einer den Erfordernissen der Umwelt angemessenen Landnutzung und Tierhaltung abgeleitet werden. Da dieses die Faktorverfügbarkeit wesentlich verringern könnte, muß auch die ökonomische Ausrichtung der Agrarpolitik hierauf abgestimmt werden: Je größer die Faktorverknappung durch eine Agrarumweltpolitik voraussichtlich sein wird, desto höher können die agrarpolitisch regulierten ökonomischen Anreize für die Agrarproduktion bleiben und umgekehrt.

Der Vorschlag einer Abkoppelung der Vorruhestandsregelung von dem SMP ergibt sich aus der Ineffizienz einer starren Verknüpfung von Frühverrentung und Flächenstilllegung. Die im SMP vorgesehene obligatorische Koppelung beeinträchtigt die struktur- und sozialpolitische Effizienz der Maßnahme insofern, als diejenigen Landwirte, die zwar zu einer vorzeitigen Betriebsauflösung bereit sind, ihre Flächen aber nicht stilllegen wollen, auch das Vorziehen der Betriebsaufgabe unterlassen.

In jedem Fall anzustreben wäre eine Abstimmung der Vorruhestandsregelung mit der Agrarumweltpolitik. So könnte der Umsetzung ökologischer Ziele auf den durch die Vorruhestandsregelung freiwerdenden Eigentumsflächen Priorität eingeräumt werden, indem Umweltaspekte sowohl bei Verpachtung als auch bei Veräußerung von Eigentumsflächen vorrangig berücksichtigt würden, beispielsweise durch eine entsprechende Ausgestaltung der Pachtverträge bzw. Einräumung eines Vorkaufsrechts für die mit Umweltschutzaufgaben beauftragten Stellen. Aus den Auflagen entstehende wirtschaftliche Nachteile des Verpächters bzw. Veräußerers wären auszugleichen und die erworbenen Flächen unmittelbar oder mittelbar (Tausch) für Umweltbelange zu verwenden. Es ist offensichtlich, daß als Sekundäreffekt mit einer umfassenden Berücksichtigung von Umweltaspekten zweifellos in erheblichem Umfang Marktentlastungen einhergehen würden.

Im Rahmen einer Vorruhestandsregelung für Landwirte wäre es empfehlenswert, mit dauerhaften, d. h. auch über das reguläre Renteneintrittsalter hinausgehenden Altersgeldzuschlägen zu operieren, ihre Gewährung aber gleichzeitig von einer frühzeitigen Option der Landwirte zugunsten

einer späteren Betriebsauflösung abhängig zu machen. Die hinter diesem Konzept stehenden sozial- und strukturpolitischen Überlegungen sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden (vgl. H a g e d o r n und K l a r e , 1986).

6 Zusammenfassung

Nach einer kurzen Darstellung der erklärten Ziele und Ausgestaltungskriterien des SMP wird der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik entsprechend der Zielkatalog auf Vollständigkeit, Kompatibilität, Konkretisierung, Operationalisierung sowie Konformität gegenüber Ober- und Hauptzielen überprüft und u. a. folgendes festgestellt:

(1) Es werden nicht alle mit dem SMP angestrebten Ziele genannt, z. B. die Vermeidung einer (zusätzlichen) Preissenkung zum gegenwärtigen Zeitpunkt, die Rückkehr zu einer „aktiven Preispolitik“ oder die Ausklammerung direkter, personenbezogener Einkommensübertragungen.

(2) Bei den angestrebten Zielen werden auch ohne eingehende Wirkungsbetrachtung bedenkliche Unvereinbarkeiten deutlich, z. B. wird von einer zeitlichen Befristung des SMP ausgegangen, obwohl die Überschussproduktion nachhaltig und somit dauerhaft vermindert werden soll. In Verbindung mit einer an der Einkommensfunktion der Preise festhaltenden Agrarpolitik ergibt sich hieraus ein nicht aufzulösender Widerspruch.

(3) In den konkreten Ausgestaltungsvorschlägen des SMP-Entwurfs werden nur die genannten Ziele „Marktentlastung“ und „Soziale Hilfen für ältere Landwirte“ systematisch berücksichtigt, während sich ein „Beitrag zum Strukturwandel“ allenfalls temporär ergeben kann und ein „Beitrag zum Umweltschutz“ auch als Nebenwirkung sehr fraglich ist. Weiterhin führt auch die verbleibende Zielkombination aus Marktentlastung und sozialen Hilfen zu erheblichen Einbußen bei den jeweiligen Chancen zur Zielerreichung.

(4) Aus unmittelbar einsichtigen Gründen muß das SMP EG-weit durchgeführt werden. Der bisherige Entwurf enthält hierfür aber praktisch keine Vorschläge für eine solche Realisierung.

Die Tatsache, daß auf eine operationale Vorgabe der mit dem SMP angestrebten Ziele weitgehend verzichtet wurde, kann den Prozeß der administrativen Implementation und praktischen Durchführung dieser Maßnahme hemmen oder in eine Richtung verlaufen lassen, die politisch nicht intendiert ist und den Präferenzen der letztlich entscheidungsberechtigten Bürger nur ungenügend entspricht. So wird z. B. die Verbesserung des Umweltschutzes nicht als selbständiges Ziel, sondern lediglich als ein quasi automatisch mitgeliefertes Kuppelprodukt der Flächenstilllegung betrachtet. Im übrigen wird auf eine Einordnung des SMP in das von den Agrarpolitikern angestrebte Gesamtkonzept verzichtet.

Bei dem Versuch, die Hauptziele des SMP in Anlehnung an das Verfahren der „revealed preferences“ zu konkretisieren, werden die Ausgaben mit primär marktentlastender Wirkung (Flächenzuschlag und Milchrente) zu denen mit primär sozialpolitischer Wirkung (Übernahme der Sozialbeiträge, Gewährung eines Sockelbetrages) für verschiedene Betriebsgrößenklassen und -formen ermittelt und in Beziehung gesetzt. Das Ergebnis ist eine deutliche Dominanz der sozialpolitischen Zielsetzung dieses Programms. Vor diesem

Hintergrund muß insbesondere das Mitte 1986 verabschiedete Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz überraschen, das eine Übernahme eines erheblichen Anteils der von kleineren und mittleren Betrieben zu zahlenden Beiträge zur Sozialversicherung durch Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Mittel vorsieht: Eine solche Agrarpolitik konterkariert die Inanspruchnahme des SMP und damit auch die mit diesem Programm angestrebten Ziele.

In weiterführenden Überlegungen wird verdeutlicht, daß das Votum maßgeblicher Agrarpolitiker für eine Kombination aus Mengenbegrenzungen (beim SMP in Form von Flächenstilllegungen) und aktiver Preispolitik im Grunde den Einsatz von gesellschaftlichen Koordinationsmechanismen in solchen Bereichen bedeutet, für die sie kein ausgeprägtes Koordinationsvermögen besitzen. Da eine solche Politik kaum über längere Zeit durchzuhalten ist, wird eine Reformstrategie zur schrittweisen Korrektur der Agrarpolitik mit den Elementen „restriktivere Agrarpreispolitik“ und „begleitende sozial- und strukturpolitische Hilfen“ empfohlen, wobei zwecks Erhöhung der Effizienz des Mitteleinsatzes zur Erreichung dieser Ziele eine Abkoppelung der Vorruhestandskomponente des SMP von Flächenstilllegungsmaßnahmen als notwendig erachtet wird. Eine weitere wesentliche Reformkomponente wird in der konzeptionellen und praktischen Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik gesehen.

A “Revealed Preference Approach” to the Political Objectives of the “Social Market Recovery Program”

In 1986 the West German Department of Agriculture proposed a “Social Market Recovery Program” as a means to reduce excess capacities in agriculture. The concept consists of a combination of acreage reduction and early retirement incentives. Accordingly, the main goals are to limit the cost of overproduction and to provide social benefits for old farmers. In addition, the program is supposed to cause some positive side effects on farm structure and in favour of environmental protection. This system of objectives is analysed in two steps: The first question is whether it can meet the requirements of the traditional theory of economic policy: completeness, compatibility, operability, etc. Then a revealed preference approach is used to indicate the weights associated with the two main objectives, i. e. the politicians' goals are concluded from the prospective effects of the instruments they have recommended. The results show that the resources of the program are predominantly allocated to social benefits for early retirement. As a consequence, market recovery by acreage reduction cannot be regarded as the dominating objective of the program.

Literatur

Agrarbericht der Bundesregierung, Textband und Materialband. – Versch. Jgg.

Agra-Europe 26 (1985), Nr. 50, Länderberichte, S. 28 u. 29 (K i e c h l e erläutert Grundkonzept für ein „Soziales Marktentlastungsprogramm“).

Agra-Europe 27 (1986), Nr. 8, Länderberichte, S. 38-40 (Ziele und Ausgestaltung des Sozialen Marktentlastungsprogramms).

- Böckenhoff, E. Debus, L. und Henze, A.: Produktionsbegrenzende Maßnahmen bei Getreide. – Angewandte Wissenschaft, H. 317. Münster-Hiltrup 1985.
- Bühner, T. und Gocht, H.: Flächenfreisetzung – ein Weg zur Lösung von Überschuß- und Umweltproblemen in der EG? Referat für die siebenundzwanzigste Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. zum Thema: Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Freising-Weißenstephan, 8.-10. Okt. 1986. – Bonn 1986.
- Hagedorn, K.: Probleme der Agrarsozialpolitik. – Sozialer Fortschritt 35 (1986), H. 8, S. 169-176.
- Hagedorn, K.: Reformversuche in der Geschichte der Agrarsozialpolitik. – Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 34 (1986), H. 2, S. 176 ff.
- Hagedorn, K. und Klare, K.: Neue Landabgaberechte. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik. – Angewandte Wissenschaft, H. 329. Münster-Hiltrup 1986.
- Hagedorn, K., Klare, K. und Wilstacke, L.: Flächenstilllegung mit Vorruhestandsregelung als Soziales Marktentlastungsprogramm: Ausweg oder Irrweg? Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Nr. 6/86. – Braunschweig 1986.
- Henze, A.: Flächenstilllegung mittels finanzieller Anreize als Instrument zur Marktentlastung in der EG? – Agrarwirtschaft 34 (1985), H. 11, S. 329-337.
- Henze, A.: Das vorgesehene soziale Marktentlastungsprogramm und soziale, ökonomische sowie ökologische Prinzipien. – Agra-Europe 27 (1986), Nr. 13, Sonderbeilage, S. 1-14.
- Kiechle, I.: Überlegungen zur Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik. – Agra-Europe 26 (1985), Nr. 43, Dokumentation, S. 1-5.
- Kiechle, I.: Erfahrungen und Schlußfolgerungen mit der Milchmarktpolitik in der EG. – Der Förderungsdienst 3 (1986), H. 1, S. 1-6.
- Plankl, R. und Neander, E.: Zur Schätzung der Einkommen in landwirtschaftlichen Betrieben. – Landbauforschung Völkenrode 33 (1983), H. 3, S. 125-137.
- Schmitt, G.: Statt sozialer Agrarmarktpolitik „soziale Marktentlastung“? – Orientierungen 28 (1986), H. 2, S. 11-14.
- Schmitt, G. und Thoroe, C.: Flächenstilllegung: Lösung für die EG-Agrarprobleme? – Agra-Europe 27 (1986), Nr. 9, Dokumentation, S. 1-15.
- Unser Land 2 (1986), H. 2, S. 6-8 (Jetzt liegt das Flächenstilllegungsprogramm auf dem Tisch).
- Wolffram, R.: Kosten-nutzen-analytischer Vergleich unterschiedlicher Getreidemarktordnungssysteme. – Agra-Europe 26 (1985), Nr. 10, Dokumentation, S. 1-15.
- Verfasser: Klare, Klaus Dipl.-Ing agr. Hagedorn, Konrad, Dr. sc. agr. und Wilstacke, Ludger, Dr. agr., Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Institutsleiter: Prof. Dr. sc. agr. E. Neander.