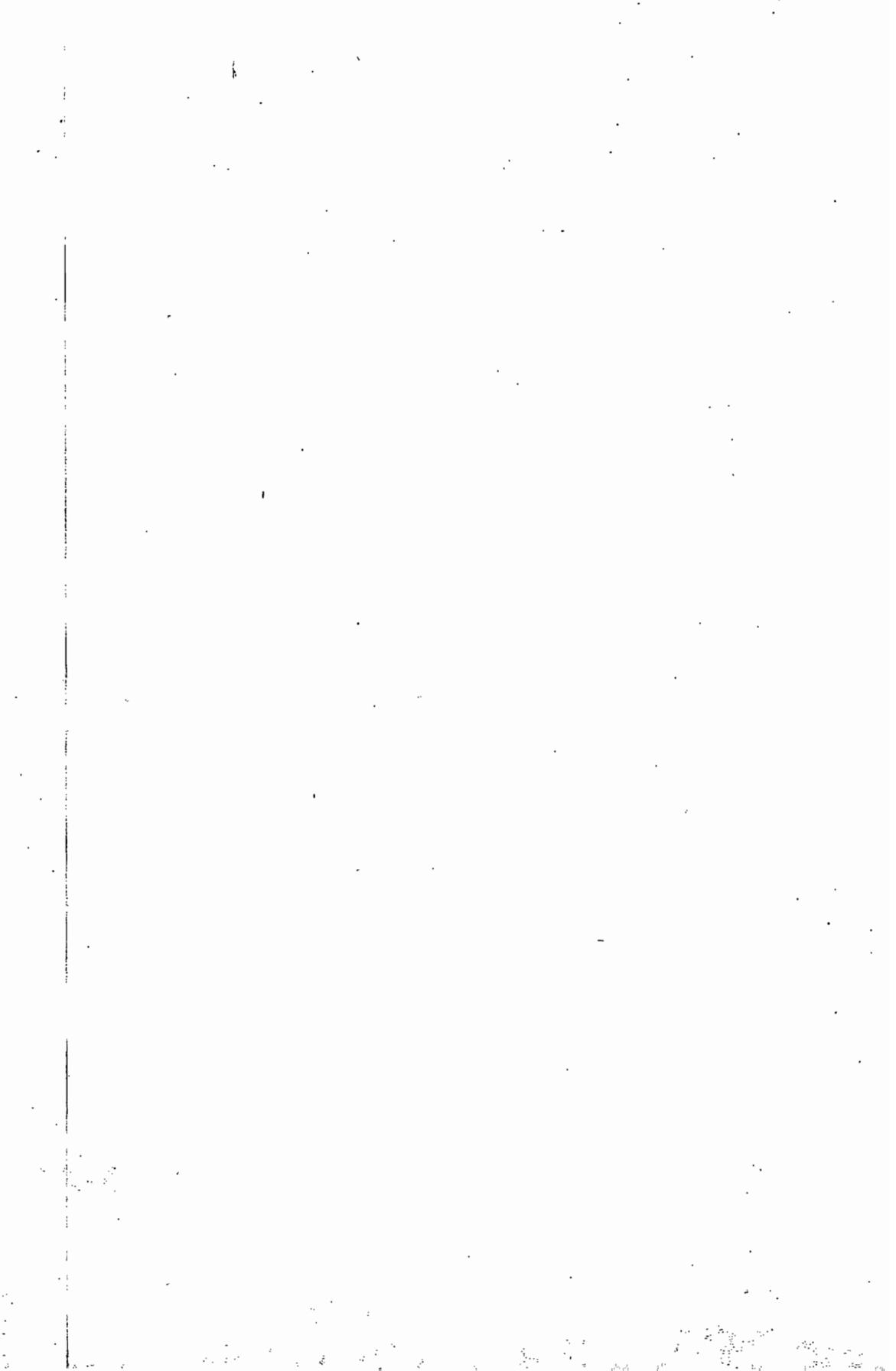


Schriften der Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.

BAND I



# Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik

*mit Beiträgen von*

J. BECKER, E. W. BUCHHOLZ, H.-H. HERLEMANN,  
K. MEINHOLD, U. PLANCK, H. SCHMIDT, G. THIEDE,  
H. U. THIMM, A. WEBER, G. WEINSCHENCK

*und einer Einführung von*

P. RINTELEN

Im Auftrage der Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.,  
herausgegeben von H.-H. HERLEMANN



BLV Verlagsgesellschaft München Basel Wien

Alle Rechte, auch das der fotomechanischen Vervielfältigung  
und des auszugsweisen Nachdruckes, vorbehalten

© 1964 Bayerischer Landwirtschaftsverlag GmbH, München  
8 München 13, Lothstr. 29, Telefon 37 64 31

Telex blvverlag mchn 5/22591

Satz, Druck und Buchbinder: Ludwig Auer, Donauwörth  
Printed in Germany · VE 622 I 10,5

## Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues

Nach jahrhundertelangem Verharren auf der Stufe einzelbetrieblicher Selbstversorgung und nationaler Bedarfsdeckung findet sich das Bauerntum der hochindustrialisierten Staaten in unseren Tagen in die Dynamik der arbeitsteiligen Marktwirtschaft hineingerissen. Die den landw. Betriebsleitern, ihren Beratern sowie den im Dienste der Landwirtschaft tätigen Behörden und Organisationen damit gestellte Anpassungsaufgabe wird durch rasches Wirtschaftswachstum und fortschreitende internationale Verflechtung (EWG) noch erschwert. Eine erfolgreiche Bewältigung dieses, seiner Bedeutung nach epochalen Auftrages ist ohne die Mitwirkung der Wissenschaft nicht mehr denkbar, und zwar sind es vor allem die ökonomisch-soziologischen Disziplinen, die gegenüber den produktionstechnischen Zweigen der Landbauwissenschaft mehr und mehr an Bedeutung gewonnen haben. Diese Schwerpunktverlagerung des Interesses hat zur Entwicklung verfeinerter Forschungsmethoden geführt, die eine Fülle neuartiger Erkenntnisse gezeitigt haben; unausbleibliche Begleiterscheinung war aber zugleich die Entstehung immer neuer Einzelfächer und eine fortschreitende Spezialisierung.

Ist es angesichts dieses Entwicklungstempos der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften selbst für den Fachgelehrten nicht leicht, sich über die Fortschritte der Nachbardisziplinen auf dem laufenden zu halten, um wieviel aussichtloser muß es dem in der landwirtschaftlichen Praxis und Verwaltung Tätigen erscheinen, sich einen zuverlässigen Überblick über den jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis in einer so großen Zahl von Einzelfächern zu verschaffen? Andererseits hängt aber die Fruchtbarkeit der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gerade in unserer schnelllebigen Zeit zum wesentlichen Teil von der Kürze der Zeitspanne ab, in der es gelingt, gesicherte Forschungsergebnisse in die Praxis umzusetzen!

Zur Lösung dieses Dilemmas beizutragen, ist das Ziel, welches sich die *Gesellschaft der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*, der die Fachvertreter der zahlreichen Einzeldisziplinen, wie der landwirtschaftlichen Betriebslehre, der Landarbeitslehre, der Agrarpolitik, der landwirtschaftlichen Marktlehre, der Agrarstatistik, der ländlichen Soziologie usw. angehören, mit ihren Jahrestagungen gesetzt hat: Im Rahmen eines alljährlich wechselnden Generalthemas stellen die für jeweils einen bestimmten Fragenkomplex zuständigen Wissenschaftler die neuesten Ergebnisse ihrer Forschungstätigkeit zur Diskussion. Werden auf der einen Seite die hier zu Worte kommenden Agrarökonomien, dank der Kritik, die ihren Ausführungen von seiten ihrer Fachkollegen zuteil wird, vor den dem Spezialisten drohenden Gefahren der Einseitigkeit und Isolierung bewahrt, so bietet andererseits die anschließende Veröffentlichung der Tagungsergebnisse als »Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-

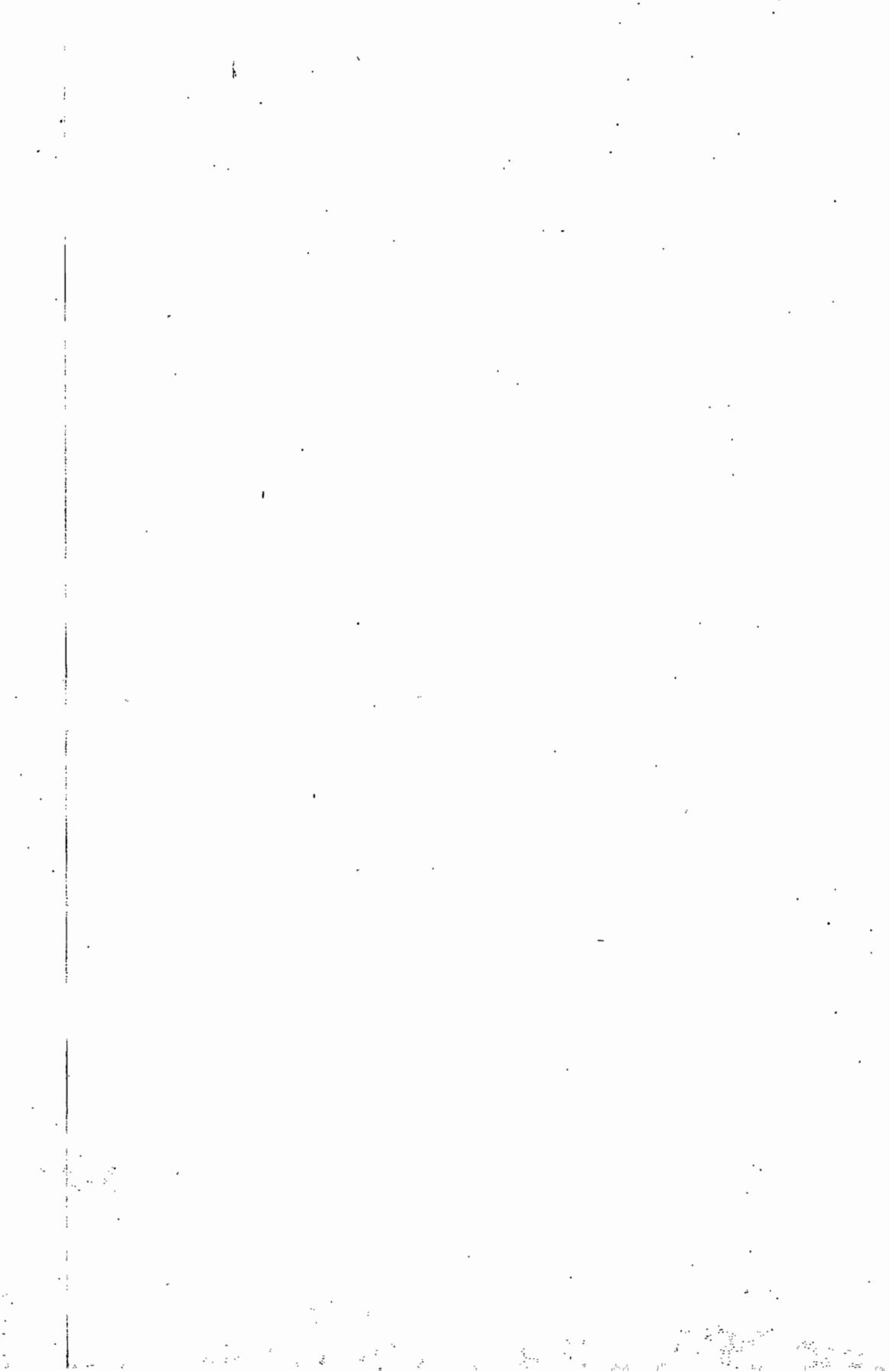
schaften des Landbaues e. V.« allen an dem behandelten Themenkreis Interessierten die Möglichkeit, sich über den neuesten Stand der Forschung auf dem betreffenden Fachgebiet erschöpfend zu informieren.

Folgende Tagungsberichte sind bisher erschienen:

1. »Das landwirtschaftliche Betriebsgrößenproblem im Westen und Osten«  
Agrarwirtschaft (Hannover), Sonderheft 13, Hannover 1961
2. »Bedeutung und Anwendung ökonomischer Methoden in der agrarwirtschaftlichen Forschung«  
Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup/Westf. 1963
3. »Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen«  
Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, 176. Sonderheft, Hamburg-Berlin 1963
4. »Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik«  
Band 1 der »Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.«  
Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München 1964

## INHALT

Einführung von Prof. Dr. Dr. P. RINTELEN, Weihenstephan . . . . .	V
I. Wissenschaftliche Grundlagen für agrarpolitische Entscheidungen	
Erkenntniswert der Agrarstatistik . . . . . von Dr. G. THIEDE, Brüssel	1
Entscheidungsmodelle . . . . . von H. E. BUCHHOLZ, M. S., Göttingen	20
II. Marktorganisation und Absatzförderung	
Regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion . . . . . von Dr. H. SCHMID, München	44
Marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse . . . . . von Dr. H. U. THIMM, M. S., Weihenstephan	64
Grundfragen der Absatzwerbung . . . . . von Dr. A. WEBER, Göttingen	79
III. Finanzierung der Anpassungsinvestitionen	
Der Agrarkredit als Instrument der Agrarpolitik . . . . . von Dr. J. BECKER, Frankfurt am Main	111
Probleme direkter Einkommensübertragungen . . . . . von Prof. Dr. G. WEINSCHENCK, Hohenheim	128
IV. Bildungs- und Sozialpolitik	
Der Beitrag von Bildung und Beratung zur Förderung der Landwirtschaft . . . . . von Dozent Dr. K. MEINHOLD, Hohenheim	180
Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik . . . . . von Dozent Dr. U. PLANCK, Hohenheim	207
Zusammenfassung von Prof. Dr. H.-H. HERLEMANN, Weihenstephan . . . . .	226



## Einführung

Die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. unterbreitet mit vorliegendem Werk der Öffentlichkeit die im Jahre 1963 erarbeiteten Ergebnisse zum Thema »Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik«. Die Behandlung dieses Themas erschien dem Vorstand der Gesellschaft äußerst wichtig, da mit dem Zusammenwachsen der 6 Mitgliedstaaten zur EWG die nationalen Souveränitätsrechte auf dem Gebiete der praktischen Agrarpolitik zum Teil auf überstaatliche Gremien übergehen. Es gilt, bei der nun aufgekommenen Zweiteilung der agrarpolitischen Zuständigkeiten die Grenzen abzustecken, die sich zwischen dem supranationalen und dem einzelstaatlichen Bereich ergeben. Dieser mit Beginn der zweiten Phase des EWG-Vertrages eintretende Tatbestand bildet den Angelpunkt für die Neuorientierung der praktischen Agrarpolitik. Es gilt festzustellen, welche Möglichkeiten auf agrarpolitischem Gebiet den Einzelstaaten verbleiben.

Ein wesentliches Moment der Agrarpolitik, nämlich die Handels- und Preispolitik, kommt in die Zuständigkeit der EWG-Gremien. Was den Einzelstaaten auf dem Gebiete der Agrarpolitik verbleibt, ist in den nachfolgenden Beiträgen behandelt. Abgesehen von den spezifischen Problemen der Regionalmaßnahmen dürften im vorliegenden Werk die wichtigsten Aspekte einzelstaatlicher Agrarpolitik erfaßt worden sein.

Die der Klärung wissenschaftlicher Voraussetzungen agrarpolitischer Entscheidungen gewidmeten Beiträge sprengen nur scheinbar den durch die Beschränkung auf den einzelstaatlichen Bereich gesteckten Rahmen. Die statistische Datenbeschaffung und -verarbeitung stellt zweifellos im supranationalen Raum der EWG ein Kernproblem dar, ist aber für die einzelstaatliche Agrarpolitik nicht minder wichtig.

Während der wesentliche Teil der landwirtschaftlichen Marktpolitik in den Kompetenzbereich der EWG übergeht, bleiben Marktorganisation und Absatzförderung auch künftig unter dem Einfluß der Einzelstaaten. Die einschlägigen Beiträge lassen das deutlich erkennen.

Zu dem wichtigsten Instrument, das der nationalen Agrarpolitik verbleibt, gehört zweifellos der Agrarkredit, besonders in der heutigen Zeit. Gilt es doch, den durch die allgemeine Entwicklung in der Volkswirtschaft und Agrartechnik im weitesten Sinne des Wortes ausgelösten Anpassungsprozeß der landwirtschaftlichen Betriebe zu bewältigen, was ohne Fremdkapital nicht möglich ist. Auch kann eventuell eine direkte Einkommensübertragung ein wirksames Mittel der Agrarstruktur- und gleichzeitig der Sozialpolitik werden, ein Mittel, das vielleicht in einer Übergangsperiode eingesetzt werden muß.

Von nicht minderer agrarpolitischer Bedeutung ist das Bildungs- und Beratungswesen, denen ein besonderes Kapitel gewidmet wurde. Abschließend wurden dann noch die Beziehungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik beleuchtet.

So hoffen wir, zu dem aktuellen Generalthema »Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik« mit dem vorliegenden Werk im Sinne der Aufgaben unserer Gesellschaft dem mit den Fragen der praktischen Agrarpolitik beschäftigten Personenkreis einen Beitrag geliefert zu haben, der bei der Lösung der sehr schwierigen agrarpolitischen Probleme von Nutzen sein möge.

Weihenstephan, im März 1964

PROF. DR. DR. PAUL RINTELEN  
Vorsitzender der Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
des Landbaues e. V.

# Erkenntniswert der Agrarstatistik

VON DR. G. THIEDE, BRÜSSEL

	Seite
1 Einleitung .. .. .	1
2 Erkenntniswert und Zuverlässigkeit der nationalen Statistiken .. .. .	2
2.1 Unterschiedliche Anforderungen durch den statistischen Konsumenten .. .. .	2
2.2 Technische Schwierigkeiten für den statistischen Produzenten .. .. .	3
2.2.1 Auswahl der zu erfassenden Merkmale .. .. .	3
2.2.2 Zeitpunkt und Periodizität .. .. .	4
2.2.2 Zuverlässigkeit der Ergebnisse .. .. .	5
2.2.4 Schnelligkeit .. .. .	7
3 Zusätzliche Aspekte bei zwischenstaatlichen Vergleichen .. .. .	7
3.1 Ausgangssituation .. .. .	8
3.2 Probleme der Koordinierung .. .. .	9
3.3 Agrarpolitische Konsequenzen .. .. .	11
4 Einige Überlegungen zum künftigen Ausbau der Agrarstatistik .. .. .	12
4.1 Anpassung an den allgemeinen agrarwirtschaftlichen Fortschritt .. .. .	13
4.2 Anpassung an moderne agrarwirtschaftliche Forschungsmethoden .. .. .	14
Literaturverzeichnis .. .. .	17

## 1 Einleitung

Die Agrarstatistik ist einer der Helfer der modernen Agrarpolitik. Ob sie jedoch der Agrarpolitik ein guter oder nur ein schlechter Helfer ist, hängt nach der augenblicklichen Lage nicht allein von ihr selbst ab, sondern in hohem Maße auch von den Agrarpolitikern. Wenn diejenigen, die über die Geschehnisse der Landwirtschaft zu bestimmen haben, dafür sorgen, daß der agrarstatistische Apparat zweckentsprechend gestaltet und modernisiert wird, werden sich die hierfür notwendigen, vergleichsweise nur bescheidenen Investitionen um ein Vielfaches auszahlen.

Denn für den Agrarpolitiker gibt es kein objektiveres Orientierungsmittel als das eines gut eingearbeiteten statistischen Beobachtungsapparates, der den Pulsschlag der Landwirtschaft laufend und wirklichkeitsgetreu registriert. Mit seiner Hilfe ist eine gründliche und zutreffende Diagnose der jeweiligen Situation jederzeit möglich. »Mit rasch ad hoc zusammengetragenen Auskünften ist... den verantwortlichen Agrarpolitikern nicht genützt« [20].

Die Statistik entlastet somit den Politiker von zeitraubendem Suchen nach der Ausgangssituation seiner wichtigsten Entscheidungsbasis. Die ihm so »ersparte« Zeit kommt der Ausarbeitung seiner Entschlüsse über die agrarpolitischen Maßnahmen sowie ihrer Zielgenauigkeit und ihrer Dosierung zugute.

Darüber hinaus hat der Agrarpolitiker bei seinen Verhandlungen den besten Verbündeten in einer allgemein anerkannten Statistik. Steht ihm eine objektiv arbeitende Agrarstatistik zur Seite, die das Vertrauen aller besitzt, werden die Verhandlungspartner seine, auf diesen Zahlen aufgebauten Ausgangsdaten kaum anfechten können. Hat er nur veraltete oder kaum konkrete oder überhaupt keine Basisdaten zu seiner Verfügung, wird es den Opponenten leicht gemacht, seine Meinung anzuzweifeln, Beratungen hinauszuzögern oder gar die angestrebten Beschlüsse zu verhindern.

Zugegeben, das bisher Gesagte scheint, gemessen an den heutigen Verhältnissen in der Agrarstatistik, wie sie sich in den meisten europäischen Ländern darbieten, vielleicht übertrieben zu sein. Niemand wird jedoch bestreiten können, daß der Politiker nur von einer guten Agrarstatistik dauerhafte Hilfen erwarten kann. Im Gegensatz dazu können schlechte oder überholte oder gar fehlende Statistiken in der Wirtschaftspolitik gegebenenfalls mehr Schaden als Nutzen bringen.

Diese Überlegungen seien vorangestellt. Sie zeigen schon, daß der Erkenntniswert der Agrarstatistik und damit also ihre politische Verwendbarkeit proportional zunimmt mit ihrem Ausbau und mit ihrer Schlagfertigkeit. Wenn sie — wie in einigen Ländern und auch allgemein auf einigen Sachgebieten — heute noch mehr oder weniger »nach Großväterart« arbeiten muß, dann ist ihr Erkenntniswert durchaus nicht immer positiv zu veranschlagen. Sorgt man dagegen dafür, daß sie mit der sprunghaften Entwicklung der technischen Möglichkeiten Schritt hält, dann wird sie zu einem Instrument wissenschaftlicher Grundlagenforschung, das einen guten quantitativen Überblick über die komplexen Zusammenhänge des zurückliegenden Wirtschaftsablaufs liefern kann. Damit gibt sie zugleich der Agrarpolitik ganz entscheidende Hilfen.

## 2 Erkenntniswert und Zuverlässigkeit der nationalen Statistiken

Es ist hier nicht möglich, eine genaue Abgrenzung der »Agrarstatistik« zu geben, ohne eine langatmige Aufzählung vorzunehmen. Im Sinne dieses Vortrages werden unter »Agrarstatistik« nicht nur die von amtlichen Stellen gewonnenen Statistiken verstanden, sondern schlechthin alle zahlenmäßigen Unterlagen, die für die Durchleuchtung der land- und ernährungswirtschaftlichen Verhältnisse zur Verfügung stehen (oder stehen sollten). Wenn der Erkenntniswert der Agrarstatistik für die Agrarpolitik betrachtet wird, so ist das Institutionelle (die Herkunft der Zahlen) weniger wichtig als das koordinierende Aggregieren aller vorhandenen zahlenmäßigen Unterlagen und ihre sinnvollen Auswertungsmöglichkeiten.

### 2.1 *Unterschiedliche Anforderungen durch den statistischen Konsumenten*

Produzent und Konsument einer Statistik stehen oftmals in einem ganz anderen Verhältnis zu ihr. Sie möglichst lebensnah und nutzbringend zu gestalten, ist das Anliegen beider. Ob dieses Ziel jedoch immer erreicht werden kann, hängt von den besonderen Umständen jedes Einzelfalles ab. So sind z. B. oftmals die Anforderungen, die von dem Konsumenten an die Statistik gestellt werden, durch den Produzenten technisch-statistisch nicht erfüllbar.

Dabei muß bedacht werden, daß jeder Benutzer — je nach dem Spezialgebiet, das ihn interessiert — andere Anforderungen an die Statistik stellt, und zwar andere im Hin-

blick auf ihre Zusammensetzung nach einzelnen Gliedern und Merkmalen, wie auch hinsichtlich der Genauigkeit insgesamt und der der einzelnen Merkmale. Daraus folgt, daß der Erkenntniswert einer Statistik weitgehend von der Fragestellung abhängt, mit der der Benutzer an sie herantritt. Je feiner die Fragen in die einzelnen Verästelungen der Agrarstatistik eindringen, um so größere Anforderungen werden zumeist gestellt. Je präziser die Statistik darauf antworten kann, um so größer ist ihr Erkenntniswert für diesen speziellen Zweck.

Versagt sie dennoch bei bestimmten Fragestellungen (vermittelt sie also in diesem Fall keinen speziellen Erkenntniswert), so können die gleichen Zahlen doch für andere Zwecke überaus befriedigende Ergebnisse erbringen. Je universeller ein agrarstatistisches System aufgebaut ist, um so größer ist zwar die Gewißheit, daß die Statistik auf möglichst vielen Gebieten auskunftsbereit zur Verfügung steht. Sie nützt dann vielen, kann aber doch im Einzelfall versagen. Ihr jeweiliger Wert kann somit nur spezifisch bestimmt werden.

Wenn in diesem Vortrag über »den« Erkenntniswert der Agrarstatistik berichtet werden soll, so kann es darauf keine allgemeingültige Auskunft geben. Eine systematische Behandlung aller verschiedenen Aspekte ist gleichfalls aus Zeitgründen ausgeschlossen. Es bleibt kein anderer Weg als der einer mehr beispielhaften Schilderung.

## 2.2 Technische Schwierigkeiten für den statistischen Produzenten

In der Praxis des statistischen Alltages muß jede Statistik erstellt werden als Kompromiß zwischen den an sie (oft von verschiedenen Seiten) gestellten Anforderungen, den bewilligten finanziellen Mitteln und den statistisch-technischen Möglichkeiten zur Durchführung der Erhebung und zu ihrer späteren Aufbereitung. Bei diesem Kompromiß das Optimum zu finden, ist Aufgabe aller Beteiligten.

Der Erkenntniswert einer Agrarstatistik wird bei ihrer Erstellung von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, von denen die wichtigsten unter der folgenden Zusammenfassung behandelt werden:

- Auswahl der zu erfassenden Merkmale
- Zeitpunkt und Periodizität der Erhebungen
- Zuverlässigkeit der Ergebnisse
- Schnelligkeit ihrer Bereitstellung.

Eine erschöpfende Behandlung ist nicht möglich, auch nicht, wenn man nur den Erkenntniswert für agrarpolitische Entscheidungen abtasten will. Einige Beispiele sollen dennoch zeigen, daß es zwar bestimmte Grundsätze gibt; in jedem Einzelfall gibt es jedoch zumeist Besonderheiten, die beachtet werden müssen.

### 2.2.1 Auswahl der zu erfassenden Merkmale

In eine Erhebung dürfen nur solche Merkmale aufgenommen werden, auf welche die Befragten klare Antworten erteilen können. Da die Masse der landwirtschaftlichen Betriebe keine Anschreibungen macht, sind z. B. Fragen nach der Höhe der laufenden Produktion, insbesondere von tierischen Erzeugnissen, wenig angebracht. In der französischen landwirtschaftlichen Betriebszählung von 1955 wurde jeder Betriebsinhaber

nach der jährlichen gesamten Milcherzeugung gefragt, mit dem Erfolg, daß die »Summe der Angaben nur mit Mühe 125 Mio hl erreicht«, das ist ein wenig mehr als die Hälfte der tatsächlichen französischen Erzeugung [16].

Die Anzahl der in einer Statistik behandelten Merkmale ist auf die späteren Verwertungsmöglichkeiten der Ergebnisse von großem Einfluß. Würde es Statistiken über den Schweinebestand nur in einer sehr groben Unterteilung wie in Frankreich<sup>1)</sup> geben, dann dürfte es sehr schwierig sein, hieraus sog. »Schweineprognosen« abzuleiten, wie wir sie in der Bundesrepublik und in anderen Ländern kennen.

Wird bei einer Erhebung nur nach der Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte insgesamt gefragt, so ist der Erkenntniswert sehr viel geringer als wenn beispielsweise zugleich Unterscheidungen nach dem Geschlecht, nach der Dauer der durchschnittlichen Arbeitsleistung oder nach dem Verhältnis zum Betriebsleiter (familienfremde oder familieneigene A. K.?) aufgeführt werden.

Allerdings gibt es Grenzen für die Anzahl der einzubeziehenden Erhebungsmerkmale. Da sind einmal die Kosten. Zum anderen gibt es für jede Erhebung ein Optimum an Fragen, das nicht überschritten werden darf, wenn nicht die Qualität der Antworten schnell, unter Umständen sogar sehr schnell, absinken soll. In jeder Erhebung stehen die Wünsche des oder der Auftraggeber nach möglichst vielen zu erfassenden Merkmalen untereinander in Konkurrenz. Ein Zuviel kann dabei zu einer großen Gefahr für den Erfolg der Erhebung werden. Auch hier zeigt sich der Meister in der Beschränkung auf das wirklich Wesentliche.

### 2.2.2 Zeitpunkt und Periodizität der Erhebungen

Bei Erhebungen in der Landwirtschaft sind die zu wählenden Zeitpunkte in Anbetracht der engen Verbundenheit mit dem Vegetationsrhythmus u. U. von großer Bedeutung. Eine im Mai durchgeführte Statistik der Bodennutzung kann verhältnismäßig genau über die meisten, das Anbaujahr charakterisierenden Flächen berichten. Kulturen, die erst später als Zweitfrucht oder im Zwischenfruchtanbau (im südlichen Europa auch als Drittfrucht) angebaut werden, können nur mit Hilfe weiterer Erhebungen ermittelt werden, wie dies in einigen europäischen Ländern üblich ist.

Ob eine jährliche Geflügelzählung im Dezember oder im Mai (dieses sind u. a. Zähltermine, die in Europa angewendet werden) durchgeführt wird, ist von großer Bedeutung für den Erkenntniswert der Statistik [8], da unterschiedliche Kategorien (Küken, Junghennen) vertreten sind und auch die Gesamtzahlen der erfaßten Tiere um ungefähr ein Drittel<sup>2)</sup> voneinander abweichen.

Statistische Daten werden in vielen Fällen erst dann — insbesondere für Vorausschätzungen — voll verwendbar, wenn sie in genügend kurzen Abständen erhoben werden. Erst dadurch können aus den sichtbar gemachten Bestandszahlen und ihren Veränderungen Rückschlüsse gezogen werden. Daß in der Bundesrepublik die repräsentativen

<sup>1)</sup> In Frankreich werden nur 4 Gruppen unterschieden: a) jünger als 6 Monate, b) Mastschweine über 6 Monate, c) Zuchtsauen, d) Eber.

<sup>2)</sup> Nach den Verhältnissen in den Niederlanden, die zu den beiden genannten Terminen Erhebungen durchführen.

Schweinezählungen alle drei Monate durchgeführt werden, ist vornehmlich durch die Trächtigkeitsdauer der Schweine bedingt. In den Niederlanden veranstaltet man dagegen monatliche Stichprobenerhebungen über die Bedeckung der Sauen. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile [29]. Kurzfristige Feststellungen sind jedoch in beiden Fällen notwendig, um Prognoseunterlagen über den Schweinemarkt zu erhalten.

Die in der Bundesrepublik durchgeführten Erhebungen über die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte mußten auf monatliche Teilzählungen abgestellt werden, weil nur durch monatliche Berichtsabschnitte (Anschreibungen) genügend zuverlässige Ergebnisse erzielt werden können.

Bei den Zeitreihen, die beispielsweise bei ökonomischen Untersuchungen verwendet werden, spielt die Homogenität der aus einer ganzen Reihe von Jahren stammenden Daten eine entscheidende Rolle. Mit der Einführung verbesserter Erhebungsmethoden wird zwangsläufig eine derartige Homogenität gestört. Deshalb sollten alle Veränderungen in der Erhebungsmethodik bei den Veröffentlichungen stets deutlich gekennzeichnet werden. Zugleich müßte über das Ausmaß der Verbesserung quantitativ berichtet werden<sup>1)</sup>, damit die Benutzer von Zeitreihen entsprechende Vorkehrungen treffen können. Eine von GRUPE durchgeführte Arbeit bietet ein hervorragendes Beispiel dafür, welche Rolle die Qualitätsverbesserungen der Statistik bei der Aufstellung langfristiger Reihen spielen und wie sie durch intensive Bearbeitung in ihrer Aussagefähigkeit einander angepaßt werden können [9].

In Italien sind — um ein anderes Beispiel zu nennen — eine Reihe von Erzeugungsstatistiken seit 1952 schrittweise (d. h. zunächst in einzelnen Provinzen, nächstes Jahr in weiteren Provinzen usw.) auf stichprobenartige Erhebungen umgestellt [15] und somit verbessert worden. Leider ist der quantitative Umfang dieser Verbesserungen nicht mit festgestellt worden. Da z. B. die Erzeugungsstatistiken für Wein zugleich einen bemerkenswerten Anstieg nachweisen, liegt der Schluß nahe, daß ein Teil dieses »Erzeugungsanstiegs« auf die schrittweise Verbesserung der Erhebungsmethodik zurückzuführen ist. Da der quantitative Einfluß der verbesserten Methoden nicht ermittelt wurde, ist die vorstehende Vermutung nicht nachprüfbar.

Ein weiteres Beispiel wendet sich der Bedeutung der Veränderung von Definitionen zu. In der amtlichen französischen Statistik sind von einem Jahr zum anderen die Definitionen für das Öd- und Unland sowie für die verschiedenen Arten des Dauergrünlandes geändert worden, ohne daß in den Veröffentlichungen<sup>2)</sup> auch nur der geringste Hinweis erscheint. Von 1955 bis 1956 nahm somit das Öd- und Unland scheinbar um 1 Mio ha ab und die landwirtschaftliche Nutzfläche scheinbar um 1 Mio ha zu.

### 2.2.3 Zuverlässigkeit der Ergebnisse

Die Genauigkeit der Statistiken hängt — wie auch im letzten Abschnitt bereits angedeutet — stark von den verwendeten Methoden und Definitionen sowie nicht zuletzt von der Mentalität der Befragten ab.

<sup>1)</sup> »Ausführliche Rückrechnungen bei Änderungen der Berechnungsbasis sind das wertvollste Datengeschenk des Statistikers an die Ökonometrie« (E. Streißler, 41).

<sup>2)</sup> Ministère de l'Agriculture, Statistique agricole, Ausgabe 1956, sowie Statistique agricole (rétrospectifs 1930—1957), beide Paris 1959.

Es gibt kein Rezept über eine allgemein zu empfehlende statistische Methode. Objektive repräsentative Ermittlungen, wie das Quadratmeterverfahren zur Feststellung der Getreide- und Kartoffelernte in der Bundesrepublik, bringen naturgemäß sehr viel bessere Ergebnisse als nur Schätzungen. Die Einsatzmöglichkeiten derartiger Methoden werden jedoch durch die höheren Kosten begrenzt.

Ob aber Vollzählungen oder Stichprobenerhebungen bessere Ergebnisse bringen, hängt auch von den besonderen Umständen ab. Stichprobenmethoden sind auf alle Fälle überlegen, wenn sie anstelle von subjektiven Schätzungsmethoden verwendet werden und wenn die Einzelangaben objektiv ermittelt (gemessen oder gewogen) oder zumindestens durch ein zusätzliches Kontrollsystem an Ort und Stelle auf Zählfehler getestet werden. Welche Verbesserungen hierbei erzielt werden können, zeigen die in der Bundesrepublik durchgeführten Versuche mit Zufallsstichproben zur Ermittlung der Baumerträge an Äpfeln und Birnen, wobei genaue Verwiegungen durchgeführt wurden [50]. Obwohl dadurch ermittelt werden konnte, daß die bisher üblichen Schätzungen im Durchschnitt nur etwa die Hälfte der tatsächlichen Erzeugung wiedergeben, war es bisher aus administrativen Gründen noch nicht möglich, das neue Verfahren allgemein einzusetzen.

Doch gibt es auch Fälle, in denen Stichprobenverfahren offensichtlich versagt haben, wie beispielsweise die Repräsentativerhebungen über den Anbau von Blumen und Zierpflanzen in der Bundesrepublik. Die Ergebnisse zeigen gegenüber den zeitlich benachbarten Vollerhebungen sehr viel geringere Ergebnisse, die Ausdruck der unterschiedlichen Erhebungsmethode sind<sup>1)</sup>.

Daß die Erhebungsmethoden auch von den agrarpolitischen Gegebenheiten abhängen, zeigen die niederländischen Gemüse- und Obststatistiken. Dadurch, daß die Erzeuger gesetzlich verpflichtet sind, ihre Erzeugnisse (mit bestimmten Ausnahmen) über die Veilinge (Auktionen) abzuliefern, wird die vermarktete Erzeugung ziemlich vollständig und genau erfaßt<sup>2)</sup>. Derartige Erfassungsmethoden lassen sich naturgemäß nicht in solchen Ländern verwenden, die nicht über derartige gesetzliche Marktregulierungen verfügen.

Daß darüber hinaus möglichst klare Definitionen in den Fragebogen entscheidend für den späteren Erkenntniswert der Statistiken sind, bedarf hier keiner besonderen Ausführungen. Gibt es Zweifel an einer Definition, besteht die große Gefahr, daß die Befragten sie sehr verschieden auslegen. Die darauf aufbauenden Zahlen sind wertlos.

Daß bei allen statistischen Erhebungen die Mentalität der Befragten in Rechnung zu stellen ist, gilt als besonders großes Hindernis. Die Steuerfurcht spielt hierbei eine große Rolle. Aus dieser Erfahrung heraus wird beispielsweise in den Massenzählungen meistens jede Frage vermieden, die auf den wirtschaftlichen Ertrag abzielt. Daß dennoch auch bei weniger »gefährlichen« Fragen oftmals systematische Zählfehler auftreten, ist aus den Nachkontrollen der deutschen Bodennutzungsstatistiken bekannt. Intensive Anbauflächen werden häufig geringer und extensive Anbauflächen dafür überhöht angegeben. Im Durchschnitt des Bundesgebietes sind die Abweichungen jedoch re-

<sup>1)</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Informationsdienst für Ernährung und Landwirtschaft, Nr. 5/1963, S. 6.

<sup>2)</sup> Vergl. G. THIEDE [43]. — Schätzungsweise 20% der vermarkteten Gemüse- und 7% der vermarkteten Obsterzeugung gelangen nicht über die Veilinge.

lativ gering; sie werden zudem im amtlichen Ergebnis mit Hilfe der als Stichprobe durchgeführten Nachkontrollen berichtigt.

Im Gegensatz dazu werden die Statistiken der Gemüseanbauflächen in Belgien sehr viel stärker verzerrt. Bei den jährlichen Befragungen, die im allgemeinen durch die Ortspolizei durchgeführt werden, geben die Gemüseerzeuger wahrscheinlich nur vier Zehntel ihrer tatsächlich vorhandenen Gemüseflächen an [45]. Ähnliche Klagen über viel zu geringe Angaben für die Anbauflächen von Gemüse und Obst, die quantitativ in der gleichen Größenordnung liegen, sind auch bei der Bearbeitung der landwirtschaftlichen Zählung 1955 in Frankreich laut geworden [16].

#### 2.2.4 Schnelligkeit ihrer Bereitstellung

Die besten Statistiken nützen nichts, wenn sie nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Das gilt besonders für ihre Verwendung in der Agrarpolitik. Mit dem Auftrag zur Erstellung von Statistiken sollten daher nicht nur die finanziellen Mittel zu ihrer Durchführung, sondern auch die zeitlichen Dispositionen zur schnellen Bereitstellung der Ergebnisse geprüft und bindend festgelegt werden.

Die praktischen Erfahrungen bei den Großzählungen der letzten Jahre in den EWG-Ländern haben gezeigt, daß die ursprünglichen Zeitpläne für die Lieferung der Ergebnisse der letzten landwirtschaftlichen Betriebszählungen, insbesondere in der Bundesrepublik, in Italien und in Belgien, bei weitem nicht eingehalten werden können, da andere Großzählungen nahezu gleichzeitig durch die statistischen Zentralen und Großrechenanlagen bewältigt werden mußten. In Italien wurden 1961 beispielsweise drei Großzählungen im gleichen Jahr durchgeführt (Volkszählung, Agrarzählung, Industriezählung), die sich jetzt bei der maschinentechnischen Aufbereitung gegenseitig Konkurrenz machen und die Fertigstellung der Ergebnisse stark verzögern.

Marktpolitische Entscheidungen erfordern eine besonders schnelle Berichterstattung. Das gilt vor allem für die Preisstatistiken, aber auch für die Statistiken über die letzten Tendenzen in der Mengenentwicklung. Gerade zum Zeitpunkt der Ernte werden in reichem Maße Unterlagen über die Höhe der laufenden Erzeugung benötigt. Gehen Statistiken über die voraussichtliche Ernte — wie man es bei einigen Ländern in der amtlichen Statistik beobachten kann — erst zwei bis drei Monate nach der Ernte ein, verlieren sie völlig ihre Bedeutung für aktuell orientierte Entscheidungen.

Hand in Hand mit der schnellen Berichterstattung sollte eine umfassende Veröffentlichungspflicht bestehen. Die immer wieder beobachteten Tendenzen, die für die Veröffentlichung vorgesehenen finanziellen Mittel zu kürzen, entspringen zumeist kurz-sichtigen Überlegungen. Nur wenn die Statistiken weit gestreut veröffentlicht werden können, erfüllen sie ihren Zweck, als objektives Arbeitsmaterial ständig zur Verfügung zu stehen, und rechtfertigen auch den hohen Aufwand ihrer Entstehung.

### 3 Zusätzliche Aspekte bei zwischenstaatlichen Vergleichen

Was WAGENFÜHR [48] über die Aufgabe der Statistik im Prozeß der Integration ganz allgemein festgestellt hat, gilt natürlich auch für die Agrarstatistik (abgekürzt wiedergegeben):

1. Sie soll helfen, die Ansatzpunkte der Integration zu finden.
2. Sie hat den Fortgang der Integration zu kontrollieren, Schwierigkeiten aufzudecken und den Erfolg zu zeigen.
3. Sie erzielt einen »indirekten Integrationseffekt«, indem sie den Beteiligten ihre Situation vorführt, wobei das Erkennen der Unterschiede zu den Partnern zu entsprechenden Handlungen aufruft.

### 3.1 Ausgangssituation

Während die Agrarwirtschaftler über die Leistungsfähigkeit der Agrarstatistik des eigenen Landes im allgemeinen gut Bescheid wissen, sind verständlicherweise ihre Kenntnisse über die Situation bei den Nachbarn heute noch weniger stark ausgeprägt. Die stark abweichende Situation bei den EWG-Partnern wird z. B. erst jetzt, nachdem in zunehmendem Maße die entsprechenden nationalen Statistiken direkt verwendet werden, in vollem Umfang bekannt. Dennoch hat es auch schon frühzeitig entsprechende Warnrufe oder Klagen gegeben, wie 1952 durch H. von der Decken [3] oder 1954 durch H. B. Krohn [19]. Letzterer beginnt den Abschnitt »Ergebnisse« seiner damaligen Untersuchungen:

»Der Gang der Untersuchungen hat gezeigt, daß die internationalen Agrarstatistiken so viele Lücken und Fehlerquellen enthalten, die z. T. auf unterschiedlichen Begriffen, z. T. auf unterschiedlicher Erfassungsmethodik beruhen, daß sie keine ausreichende Grundlage ... bieten.«

Die 1957 und 1958 gewonnenen Erfahrungen bei der Zusammenstellung eines agrarstatistischen EWG-Kompodiums [42] veranlaßten damals zu der Feststellung:

»Die Erarbeitung einer nicht nur umfassenden, sondern vor allem auch möglichst vollständig vergleichbaren Statistik sollte daher als eine der wichtigsten ersten Forderungen an diese Behörde (EWG-Kommission) herangetragen werden. Nur wenn die Verantwortlichen ... mit qualitativ befriedigendem statistischem Handwerkszeug ausgerüstet sind, wird eine möglichst zutreffende Diagnose des Geschehens in den sechs Ländern und darauf aufbauend eine zielbewußte Wirtschaftspolitik möglich sein.«

In der Zwischenzeit sind nahezu fünf Jahre vergangen. Durch das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, das nicht als »statistisches Zentralamt im üblichen Sinne«, sondern »in erster Linie als Koordinationsorgan« organisiert ist [47], sind u. a. auch zahlreiche Arbeiten zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der verschiedenen Agrarstatistiken durchgeführt oder in Angriff genommen worden. Der Erkenntniswert vieler Agrarstatistiken konnte dadurch erheblich erhöht werden.

Zugleich wurde bei einer Reihe von wichtigen landwirtschaftlichen und ernährungswirtschaftlichen Statistiken mit den (in erster Linie vorgesehenen) Inventarisierungsarbeiten begonnen. Sie haben die bestehenden Gemeinsamkeiten und Gegensätzlichkeiten aufgedeckt. Manche Zwischenlösungen zur Vereinheitlichung oder besseren Anpassung der Nomenklaturen und Definitionen wurden gemeinsam mit den Verantwortlichen der Mitgliedsländer erarbeitet. Die Ergebnisse wurden in der Serie »Agrarstatistische Mitteilung« (ab 1961 umbenannt in »Agrarstatistik«) sowie in Textbeiträgen innerhalb der Vierteljahresschrift »Statistische Informationen« veröffentlicht. Dennoch stehen noch immer weitaus größere Teile der Agrarstatistiken nicht in wirklich vergleichbarer oder einigermaßen koordinierter Form zur Verfügung. Über die vielfältigen Gründe, unter denen der Mangel an Personal im Statistischen Amt der

Europäischen Gemeinschaften und in einigen Mitgliedsländern eine (eigentlich verhältnismäßig leicht zu reparierende) besondere Rolle spielt, wird freimütig und ausführlich an anderer Stelle berichtet [45].

### 3.2 Probleme der Koordinierung

Bei der Koordinierung der verschiedenen Agrarstatistiken ergeben sich zahlreiche Probleme, von denen einige wichtige wenigstens kurz erwähnt werden müssen. Denn der Erkenntniswert einer integrierten Statistik hängt weitgehend davon ab, ob ihre Koordinierung durchführbar ist und ob sie dann auch erfolgreich verläuft. Im allgemeinen geschieht sie in mehreren Phasen: Zunächst setzt die Inventarisierung des Vorhandenen ein, auf Grund derer eine Harmonisierung zu versuchen ist. Gelingt dies nicht, bleibt keine Wahl, als gemeinsame Statistiken mit völliger Verbindlichkeit oder einem verbindlichen Minimalprogramm auszuarbeiten. In den verschiedenen Bereichen der Agrarstatistik ist der zuletzt genannte Weg bisher noch nicht beschritten worden. Ab 1965 werden jedoch gemeinsame Erhebungen über bestimmte Agrarstrukturprobleme erwogen.

Bei der Harmonisierung der Statistiken verschiedener Länder muß insbesondere beachtet werden:

- Die in jedem Land bestehende *Organisation*<sup>1)</sup> des bei jeder Statistik eingesetzten »Apparates« beeinflusst entscheidend die Güte und das Ausmaß der Statistik. Dieser »Apparat« kann nur langfristig verändert, d. h. verbessert werden.
- Die in jedem Land angewandten *Erhebungsmethoden* wurden bisher weitgehend von den wirtschaftspolitischen Bedürfnissen dieses Landes, der Mentalität der Befragten und den vorhandenen finanziellen Begrenzungen bestimmt. Auch hier sind kurzfristige Verbesserungen nur selten zu erwarten. Erhebungsmethoden mit unzureichenden Ergebnissen können zumeist erst nach längerer Vorbereitungszeit durch wirksamere ersetzt werden.
- Die in jedem Land verwendeten *Definitionen* und *Nomenklaturen*<sup>2)</sup> sind leichter einander anzupassen, obwohl allgemein das Bestreben besteht, sie weiter — auch für Vergleiche mit der Vergangenheit — in der nationalen Form zu konservieren.
- *Fehlen* in einzelnen Ländern ganze Statistiken oder werden bestimmte Merkmale einer Statistik nicht erhoben (was viel häufiger vorkommt als allgemein angenommen wird), ergeben sich bis zu ihrer Erhebung immer wieder Schwierigkeiten, insbesondere bei zusammenfassenden Aussagen. Das Einrichten neuer Statistiken oder die Ausweitung bestehender ist in bestimmten Ländern (allen voran B. R. Deutschland<sup>3)</sup>) besonders schwierig.

<sup>1)</sup> G. THIEDE [44] gibt eine zusammenfassende Beschreibung der Organisation der agrarstatistischen Dienste der einzelnen EWG-Länder. Zugleich wird auch bei einer ganzen Reihe von einzelnen Statistiken auf die Schwierigkeiten des Vergleichs der nationalen Statistiken hingewiesen. Schließlich ist ein umfangreiches Verzeichnis der agrarstatistischen Veröffentlichungen beigelegt.

<sup>2)</sup> Zusammenfassung der »Bausteine« (Merkmale) zu systematischen Ordnungen (z. B. Außenhandelsnomenklatur).

<sup>3)</sup> Sie können — im Gegensatz zu anderen Ländern — erst nach langwierigen Verhandlungen mit den gesetzgebenden Körperschaften und anschließenden gesetzgeberischen Maßnahmen durchgeführt werden.

Aus diesem Strauß von Problemen muß eine Koordinierung versucht werden. Oftmals sind dabei die Schwierigkeiten so groß, daß — solange gemeinsame Erhebungen nicht vorgenommen werden — nur eine oberflächliche Zusammenführung der nationalerseite erhobenen Zahlen als »vorläufige« Lösung übrig bleibt. Die z. Zt. noch vorhandenen Imponderabilien bestimmter nationaler Statistiken tragen jedoch in eine derart vereinigte EWG-Statistik einen Unsicherheitsgrad hinein, der viel größer ist als aus der Sicht jener Länder angenommen wird, die über allgemein gute Statistiken verfügen.

S. L. LOUWES bringt hierzu ein besonders eindrucksvolles Beispiel [22]. Die Methoden zur statistischen Erfassung der Milcherzeugung in der EWG sind von Land zu Land sehr verschieden. Rund die Hälfte der in der EWG erzeugten Milch wird durch »Zählungen« festgestellt, etwa 30% durch Schätzungen, die auf mehr oder weniger objektiven Daten basieren. Die übrigen 20% beruhen ausschließlich auf Schätzungen. Der »mögliche Fehler« für die EWG liegt bei 6 Mio t, was der gesamten niederländischen Milcherzeugung entspricht.

Die Frage der Wichtigkeit von gemeinsamen Definitionen kann besonders deutlich an den Statistiken der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte illustriert werden. Nach den einzelstaatlichen Definitionen werden in einzelnen Ländern die Bauersfrauen vollständig und in anderen Ländern überhaupt nicht zu den Arbeitskräften gezählt. Wiederum andere Länder bewerten sie entsprechend ihrer betrieblichen Mithilfe. Damit werden mehr als 6 Millionen Personen in den Originalstatistiken der Mitgliedsländer sehr verschieden behandelt, ohne daß die nationalerseite verwendeten Definitionen zugleich gemeinsame Lösungsmöglichkeiten mitliefern. Noch uneinheitlicher gehen die Länder bei der Erfassung jener Personen vor, die nur teilweise in der Landwirtschaft beschäftigt werden. Kein Wunder, daß es noch immer keine wirklich zuverlässige gemeinsame Arbeitskräftestatistik gibt, die z. B. bei einem Grünen EWG-Bericht als Grundlage für die Berechnung des Einkommens je landwirtschaftlich Beschäftigtem verwendet werden könnte.

Ein drittes Beispiel ist schließlich speziell für die deutschen Zuhörer gedacht, für die das Vorhandensein von sehr umfangreichen Marktversorgungsstatistiken (volkswirtschaftliche und marktwirtschaftliche Versorgungsbilanzen, monatliche Teilbilanzen usw.) zur Selbstverständlichkeit gehört. Bei keinem der anderen EWG-Partner haben diese Statistiken in der bisherigen nationalen Agrarpolitik eine so vergleichsweise bedeutende Rolle gespielt wie in dem deutschen agrarpolitischen Konzept. Als die EWG-Versorgungsbilanzen für eine Reihe von wichtigen Erzeugnissen zusammengestellt wurden<sup>1)</sup>, traten sehr deutlich die vielen und zum Teil schmerzlichen Lücken in den agrarstatistischen Systemen verschiedener Mitgliedsländer zutage. Zugleich wurden auch manche Unsicherheiten nationaler Einzelstatistiken aufgedeckt, die plötzlich sichtbar wurden bei dem (z. T. erstmalig in dieser Form auf nationaler Ebene vorgenommen) Aggregieren und Abstimmen der einzelnen nationalen Statistiken aus den verschiedensten Quellen.

Andererseits konnten diese Versorgungsbilanzen für eine Reihe von Mitgliedsländern

<sup>1)</sup> Getreide, Reis, Zuckerrüben, Zucker, Honig, Glukose, Wein, Fleisch, Milch und Milch-erzeugnisse. Die Ergebnisse sind in den Heften »Agrarstatistik« veröffentlicht worden. Für weitere Erzeugnisse werden Bilanzen vorbereitet.

nur mit Hilfe von sehr globalen Schätzungen aufgestellt werden. Damit bestehen letzten Endes einige dieser EWG-Statistiken aus qualitätsmäßig sehr stark differenzierten nationalen Gliedern: Auf der einen Seite wohlabgestimmte, in jahrzehntelanger Erfahrung gesicherte Gesamtrechnungen über die Versorgung. Im anderen Extrem dagegen für bestimmte Bereiche der Versorgung nur Schätzungsgrößen, die lediglich in Teilbereichen (wie z. B. Außenhandel) durch gesicherte Statistiken gestützt sind.

Ein anderes Beispiel erwähnt, wie mit Hilfe der Schlachtsteuerstatistiken und mit Hilfe der Häutestatistiken nachweisbar ist, daß die offiziellen französischen Zahlen über die Rinderbestände um 20% bis vielleicht 30% unter der Wirklichkeit liegen [26].

Diese Beispiele zeigen zugleich, daß eine ganzheitliche Betrachtung der Agrarstatistik unbedingt erforderlich ist, bei der sich die einzelnen Teilstatistiken gegenseitig ergänzen und z. T. kontrollieren. Das Gebäude der Agrarstatistik besteht aus einer Vielzahl von Bauelementen, die — wie bei einem Hausbau — aufeinander abgestimmt sein müssen.

Selbstverständlich hat die EWG-Agrarstatistik zugleich auch als ein Teil des Instrumentarismus für die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu dienen, die nach FÜRST [6] »als wichtiges und brauchbares Leitbild für den Aufbau eines kohärenten statistischen Systems« anzusehen sind. WAGENFÜHR [49] betont ergänzend, daß hierfür »nicht nur die üblichen Sozialproduktberechnungen nach Aufkommen, Verwendung und Verteilung gehören; die finanziellen Ströme und die innerwirtschaftlichen Verflechtungen sind gleichfalls in die Betrachtung einzubeziehen«.

Eine weitere Aufgabe der Statistik, nämlich die des retrospektiven Vergleiches von tatsächlicher Entwicklung mit den früher aufgestellten Prognosemodellen, sei der Vollständigkeit halber mit dem Hinweis auf eine Untersuchung von S. L. LOUWES [23] erwähnt.

### 3.3 Agrarpolitische Konsequenzen

Es ist das Verdienst von SCHNIEDERS und STEIN, daß sie mit Hilfe einer detaillierten Untersuchung [38] als Erste ausführlich auf den Zusammenhang zwischen EWG-Agrarpolitik und den vorhandenen, in vielen Fällen unzureichenden Agrarstatistiken hingewiesen haben. Sie fordern ganz erhebliche konkrete Verbesserungen in der Agrarstatistik, und zwar u. a. aus folgenden Gründen:

- »Mangelnde statistische Unterlagen sind eine der wesentlichsten Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes. Bei den gemeinsamen Verhandlungen zeigte sich immer wieder, daß gute Vorschläge deswegen nicht angenommen oder erfolgreich diskutiert werden konnten, weil die statistischen Unterlagen nicht ausreichten, um die Konsequenzen zu beurteilen.« (Siehe auch [37])
- »Die Auswirkungen, die von einer guten und schlechten Agrarstatistik ausgehen können, sind ... besonders groß. ... So hängt die Höhe des gemeinsamen Preisniveaus weitgehend von der Beurteilung der Produktionsmöglichkeiten ab.«
- »Die meisten Interventionen setzen ... einwandfreie Statistiken voraus. Fehlen solche Unterlagen, so können theoretisch gute Marktordnungssysteme sich in der Praxis recht zweifelhaft auswirken.«
- »Je mehr einerseits den Landwirten die Sicherung eines gewissen Einkommensniveaus garantiert wird und andererseits die Forderung nach möglichst liberaler Handhabung der Wirtschaftspolitik gestellt wird, um so größer wird die Bedeutung einer aktuellen und exakten Statistik.«

Diese Forderungen sind lediglich nach Auswertung der EWG-Marktordnungspolitik, wie sie bisher für die wichtigsten Agrarerzeugnisse eingerichtet wurde, erhoben worden. Diese marktregulierende Politik stellt aber nur den Anfang der gemeinsamen Agrarpolitik dar. Weitreichende agrarpolitische Beschlüsse anderer Art müssen gefaßt werden, wie über das Agrarpreinsniveau, über eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik, über die Agrarstrukturpolitik, über die gemeinsame finanzielle Verantwortung und über die spätere Vergabe von erheblichen Beträgen. Zur Planung und laufenden Kontrolle der späteren Maßnahmen sind bedeutend mehr statistische Unterlagen als im Augenblick erforderlich. Als Kriterien für die großen weittragenden politischen Beschlüsse wie auch der täglichen Verwaltungsentscheidungen werden sie immer unentbehrlicher. Daneben sollen umfangreiche Berichte erstellt werden. Der Grüne EWG-Bericht und ein gesonderter Bericht über die Agrarstruktur erfordern allein eine große Zahl an harmonisierten Statistiken.

Stellt man diesen Anforderungen die nackte Wirklichkeit gegenüber, dann wird eine Diskrepanz deutlich. Der Erkenntniswert der Agrarstatistik ist auf der EWG-Ebene bisher noch als wenig ausgeprägt anzusehen. Auf einzelnen Gebieten und für einen Teil der Mitgliedsländer liegen jedoch schon gute oder ausreichende Unterlagen vor. Andererseits gibt es große Lücken. Sie müßten so schnell wie möglich geschlossen werden. Die Gesamtsituation ist wie folgt grob zu kennzeichnen:

1. Viele Gebiete der Agrarstatistik der EWG-Länder sind bisher noch immer nicht koordiniert und damit noch nicht für agrarpolitische Zwecke der EWG »gebrauchsfertig« erschlossen worden.
2. In bestimmten Ländern ist die Agrarstatistik — trotz bemerkenswerter Fortschritte während der letzten Jahre — weder ausreichend organisatorisch ausgebaut, noch werden genügend fortschrittliche Erhebungsmethoden verwendet.
3. Das Fehlen von Statistiken in einzelnen Ländern oder ihr ungenügender Umfang, wie auch die häufig beobachteten Unzuverlässigkeiten machen in bestimmten Ländern eine grundlegende »Reform« erforderlich. Die in gewissen Ländern während der letzten beiden Jahre sichtbar gewordenen großen Fortschritte müssen weiter verstärkt werden.
4. Bei der Verbesserung der Erhebungsmethoden sollten objektive Meßmethoden (Messen und Wiegen) anstelle von Schätzungen mit Vorrang verwendet werden. Moderne Stichprobenverfahren bieten sich an.
5. Ein erheblicher Ausbau der statistischen Zentralen in den Mitgliedsländern und bei der Gemeinschaft ist unumstößlich notwendig. Die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel stehen in keinem Verhältnis zu dem daraus für die Agrarpolitik zu ziehenden Nutzen.
6. Die ganzheitliche Betrachtung der Agrarstatistik, d. h. die Aggregierung und gegenseitige Kontrolle der einzelnen Statistiken zu einem aussagefähigen Gesamtbild, sollte im Interesse ihrer agrarpolitischen Bedeutung besonders gefördert werden.

#### 4 Einige Überlegungen zum künftigen Ausbau der Agrarstatistik

Für die Zukunft sind allerdings nicht nur die bisher erwähnten starken Verbesserungen der einzelnen nationalen und der gemeinsamen Statistiken erforderlich. Zugleich

sollte auch eine grundsätzliche Wandlung in der Struktur der heutigen Agrarstatistik angestrebt werden. Zahlreiche Ansätze in dieser Hinsicht sind in vielen europäischen Ländern zu erkennen, nicht zuletzt in der Bundesrepublik. Ob sie jedoch stets im Optimalen ausgenutzt werden konnten, dürfte zweifelhaft sein, da bei der Einrichtung neuer oder bei der Umgestaltung bestehender Statistiken insbesondere die haushaltsmäßigen Begrenzungen und die Schwerfälligkeit der Verwaltungen stark bremsend wirken.

#### 4.1 *Anpassung an den allgemeinen agrarwirtschaftlichen Fortschritt*

Die »Wachstumsrate« des tatsächlichen agrarstatistischen Fortschritts bleibt zumeist weit hinter den Erfordernissen zurück. Diese werden dadurch diktiert, daß sich das agrarwirtschaftliche Geschehen immer weiter und viel schneller als früher entfaltet oder umgestaltet und daß dem Staat immer mehr wirtschaftliche und soziale Aufgaben übertragen werden. Hinzu kommt, daß die agrarwirtschaftliche Forschung im letzten Jahrzehnt Methoden entwickelt hat, die geradezu nach einer Ausweitung der Statistik rufen, damit die sich bietenden neuen Möglichkeiten besser genutzt werden können.

Heute wird selbst in einem Land wie der Bundesrepublik, das über eine relativ gute Agrarstatistik verfügt, auf vielen Gebieten der Agrarstatistik noch immer im traditionellen Stile gearbeitet. So werden zum Beispiel jährlich alle in der Bundesrepublik vorhandenen Pferde und Ziegen gezählt, dagegen nicht die in den einzelnen Betrieben eingesetzten Schlepper und Mähdrescher. Und zur Einführung von begrenzten Erhebungen über die in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte (Unterlagen von entscheidender agrarpolitischer Bedeutung für die Errechnung des Einkommens je Kopf) bedurfte es sehr schwerfälliger und nur auf begrenzte Zeit erteilter Sondergenehmigungen.

Obwohl eine größere Zahl von neu eingeführten Stichprobenerhebungen ganz wesentlich zur Verbesserung der Ergebnisse beigetragen hat, sind in allen europäischen Ländern die braven Massenzählungen oder gebietsweise Globalschätzungen noch immer das Rückgrat des agrarpolitischen Alltags. Bis zu einem gewissen Grade werden sie es, die Großzählungen, auch in der Zukunft bleiben. Sie sollten jedoch auf modernere Zielsetzungen umgestellt werden.

Die neuartigen Zählungen sollten in ihrer Anlage und besonders in ihrer Auswertung stärker an den modernen betriebswirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Erfordernissen orientiert und durch sehr spezialisierte repräsentative Folgerhebungen ergänzt werden. Hierzu hat MEIMBERG [24] vor der Deutschen Statistischen Gesellschaft die Forderung erhoben, sich nicht ausschließlich auf die alle zehn Jahre durchgeführten Betriebszählungen zu beschränken, sondern »die Entwicklung der wichtigsten Strukturmerkmale Betriebssystem und Betriebsgröße an Hand von Bodennutzung und Viehhaltung etwa alle fünf, besser drei Jahre« festzuhalten.

Mit einer Serie von aufeinander abgestimmten Erhebungen könnte man »die Erscheinungsformen und Mischungsverhältnisse, in denen die Produktionsfaktoren auftreten« [33] und die in ihrer Kombination den Charakter des einzelnen Betriebes bestimmen, in der Sicht des betrieblichen Zusammenhanges statistisch wiedergeben. RAUTERBERG weist darauf hin, daß gezielte Maßnahmen in der Agrarpolitik . . . eine mög-

lichst differenzierte Gliederung nach Betriebstypen voraussetzen, wenn die Wirkung der Maßnahmen im voraus beurteilt oder später auf ihren Erfolg hin geprüft werden soll« [33].

Die bisher bevorzugte Zusammenfassung nach der »Funktion« könnte durch eine Betrachtungsweise nach echten »Unternehmen« ergänzt werden. FÜRST [5] weist bei diesem Vorschlag darauf hin, daß bisher »jeder Garten und jedes Stückchen Land, das der auf dem Lande wohnende Arbeiter oder Handwerker bewirtschaftet, zum landwirtschaftlichen Betrieb gestempelt wurde. Die ›Landwirtschaft‹ war also die Summe der vorhandenen bewirtschafteten Fläche, die Summe des Viehs, nicht die Summe der landwirtschaftlichen Unternehmen«.

Politisch so bedeutsame Auswertungen, wie z. B. die der Ermittlung von »Vollerwerbsbetrieben«, die für die landwirtschaftliche Betriebszählung 1960 durchgeführt wurden [32, 34], sollten mit Nachdruck in den Vordergrund der großen landwirtschaftlichen Zählungen gestellt werden.

Es sei hierbei auf weitere Versuche oder Vorschläge hingewiesen, die gleichfalls eine qualitative Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe (WIRTH [51, 52] sowie MEIMBERG [24], oder nach sozialökonomischen Merkmalen (MÜLLER-KÖTTER [27] sowie RÖHM [36]) vorsehen. Die von MOHR [25] bei der Auswertung der amtlichen Statistik gesammelten Erfahrungen mit der Abgrenzung von Betriebssystemen (wobei Anbau und Viehhaltung gleichermaßen berücksichtigt werden) können ebenfalls Anregungen vermitteln.

Des weiteren wäre auf die erste Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues mit dem Vortrag von H. PRIEBE [31] sowie der Diskussion (insbesondere die Beiträge von RAUTERBERG, PADBERG und BLOHM [31]) zu verweisen.

Es ist nicht der Ort, die Einzelheiten der erwähnten Überlegungen und Versuche aufzuzeigen. Vielmehr sollte gezeigt werden, daß eine anders geartete Auswertung der landwirtschaftlichen Betriebszählungen erforderlich und wahrscheinlich auch möglich ist.

#### 4.2 *Anpassung an moderne agrarwirtschaftliche Forschungsmethoden*

Bei den geforderten zahlenmäßig begrenzten Folgeerhebungen, die zweckmäßigerweise vornehmlich auf die in den großen Zählungen ermittelten »Betriebstypen« abgestellt sein sollten, müßten möglichst viele Merkmale erfragt werden, die es erlauben, die vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten der einzelnen Produktionsfaktoren zu verfolgen. Auf diese Weise könnten auch auf makrostatistische Weise allgemeingültige Grundvorstellungen gewonnen werden, ob und in welchem Umfang bestimmte detaillierte agrarpolitische Maßnahmen bei den verschiedenartigen Betriebssystemen »ankommen«. Einer regionalen Untergliederung kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Wenn es darüber hinaus gelingen sollte, auch in der Landwirtschaft die an sich sehr kostspieligen »Kostenstrukturerhebungen« einzuführen oder aus den bestehenden Buchführungsstatistiken heraus zu entwickeln, wäre ein weiterer großer Schritt voran getan, der den Agrarpolitikern für ihre Entscheidungen besser fundiertes Ausgangsmaterial an die Hand geben würde. Die Ergebnisse derartiger Kostenstrukturerhebun-

gen würden dann nicht nur für sich selbst sprechen. Sie könnten auch eine Fülle von Basismaterial für detaillierte Folgeuntersuchungen bieten (z. B. ökonomische Untersuchungen, marktwirtschaftliche Studien, Grüne Berichte, regional begrenzte Monographien, Kombinationsuntersuchungen mit betriebswirtschaftlichen oder anderen Daten aus dritten Quellen), die an diesem, auf makrostatistische Weise gewonnenem Material orientiert werden. Darunter wird z. B. die Frage der Neuorientierung des Einsatzes der verschiedenen Produktionsmittel eine besonders große Rolle spielen.

Je mehr landwirtschaftliche Betriebe von der Arbeitsteilung und der Spezialisierung Gebrauch machen, um so stärker wächst das Bedürfnis der verantwortlichen Agrarpolitiker, nicht nur über das Ausmaß dieser »landwirtschaftlichen Revolution« laufend unterrichtet zu werden. Zugleich entsteht auch verstärkt die Notwendigkeit, die wahrscheinlichen Auswirkungen bestimmter, in Erwägung gezogener agrarpolitischer Maßnahmen vorausschauend testen zu lassen. Auf diese Weise könnten die Konsequenzen dieser Maßnahmen auf die verschiedenen (insbesondere auch die neuen, erheblich risikoanfälligeren) Betriebstypen und auf die einzelnen Regionen erkundet werden. Damit wäre es u. U. auch möglich, ihre Dosierung möglichst zielgerecht in den Griff zu bekommen. Für diese Aufgaben bieten sich moderne ökonomische Forschungsmethoden geradezu an. HANAU [12] hat die Ergebnisse der zweiten Jahrestagung unserer Gesellschaft<sup>1)</sup>, die diesen neuen Methoden gewidmet war, u. a. darin gesehen, daß »auch für die Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf der Ebene der Staatspolitik... die ökonomischen Methoden nutzbar gemacht werden (können). Ob wir wollen oder nicht, wir müssen uns mit diesen Methoden vertraut machen, wir müssen sie weiter entwickeln und für die Wirtschaftsberatung auszuwerten suchen«.

Zunächst ist daran zu denken, daß mit Hilfe ökonomischer Modelle das Ineinanderwirken und der Gesamtzusammenhang einer Reihe von agrarwirtschaftlichen und agrarstrukturellen Daten dargestellt werden kann. Derartige Zahlenmodelle »erlauben es, auch dem mathematisch nicht versierten Laien den Zugang zum Verständnis der zwischen den zahlreichen Faktoren der modernen Volkswirtschaft bestehenden funktionellen Beziehungen zu eröffnen und ihm damit eine sichere Grundlage für eine realistische Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen wirtschafts- und agrarpolitischer Eingriffe in den Wirtschaftsablauf zu verschaffen [13].

So können z. B. wirklichkeitsgetreue Betriebsmodelle durchgerechnet werden, die stellvertretend für einen möglichst großen Teil der tatsächlich insgesamt oder in den einzelnen Regionen vorhandenen Betriebstypen stehen. Die Makrostatistik könnte dabei die nach neuzeitlichen Gesichtspunkten gegliederten tatsächlich vorhandenen Betriebstypen entsprechend den agrarpolitischen Erfordernissen liefern, die zu testen wären, wie auch ihre regionalen Beziehungen oder Abgrenzungen. Darüber hinaus wäre es denkbar, daß die Ergebnisse etwaiger Kostenstrukturerhebungen oder erweiterter Buchführungsstatistiken bessere oder zusätzliche Elemente für die Konstruktion dieser Betriebsmodelle und für die späteren Verallgemeinerungsmöglichkeiten der errechneten Ergebnisse liefern werden. Ein Teil der für die Kalkulationen notwendigen

<sup>1)</sup> In diesem Zusammenhang ist besonders auf die einzelnen Referate zu verweisen. Ihre Veröffentlichung ist unter dem Titel »Bedeutung und Anwendung ökonomischer Methoden in der agrarwirtschaftlichen Forschung« beim Landwirtschaftsverlag GmbH, Hiltrup/Westf. 1963 erfolgt.

Normen könnte vielleicht gleichfalls diesen neuen oder ausgeweiteten Statistiken entliehen werden. Verbesserungen an den zur Zeit zur Verfügung stehenden Daten sind hieraus zumindest zu erwarten.

Die Erkenntnis, daß objektive Entscheidungskriterien in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft auch durch die »lineare Programmierung«<sup>1)</sup> errechenbar sind, ist im letzten Jahrzehnt, vor allem in den USA, zum Durchbruch gelangt. E. REISCH [35] gibt einen umfassenden Überblick nicht nur der Methoden, sondern auch der Einsatzmöglichkeiten und der zahlreichen bisher veröffentlichten Arbeiten, bei denen dieses neue Planungsverfahren mit Erfolg angewendet wurde. Betriebswirtschaftliche Probleme und Planungen des Einzelbetriebes standen dabei bisher im Vordergrund.

Es gibt jedoch bereits bemerkenswerte Beispiele [35], bei denen das Hineinwachsen dieser Methode in den marktwirtschaftlichen Bereich und in zwischengebietliche Konkurrenzfragen bei verschiedenen Erzeugnissen Eingang gefunden hat. Untersuchungen über die Rückwirkungen bestimmter agrarpolitischer Maßnahmen in den USA (Einführung der Bodenbank, von Anbaubeschränkung und Absatzquoten) auf die Betriebsgestaltung, den Einsatz der Produktionsmittel und das Einkommen wurden gleichfalls mit Erfolg durchgeführt. In Schweden sollen mit Hilfe der linearen Programmierung die »zukünftigen Formen der landwirtschaftlichen Produktion« in diesem Lande erarbeitet werden, wobei unter »Formen« die Größe der Betriebe, die Produktionsrichtung, die Ausstattung mit Gebäuden und der Mechanisierungsgrad verstanden wird. Mit REISCH kann man sich gut vorstellen, daß zukünftig auf Grund der linearen Programmierung »Musterpläne für bestimmte Gebiete, Betriebsgrößen und andere wesentliche Merkmale« aufgestellt werden.

Verständlicherweise hängt der Erfolg aller mathematisch-statistischen Berechnungsarten zunächst einmal von der Zuverlässigkeit der in die Rechenmaschinen hineingegebenen Grunddaten ab [1]. Je weiter die geschilderten neuen Methoden für agrarpolitische und marktwirtschaftliche Zwecke in der Zukunft eingesetzt werden, um so bedeutungsvoller wird für sie die Datenbeschaffung, und zwar auch im makrostatistischen Bereich. REISCH weist darauf hin, daß in den USA die neuen Verfahren eine genaue Fixierung der Ausgangssituation erzwungen haben und daß dieser Zwang einen starken Anstoß für die Beschaffung entsprechender Unterlagen ergab [35]. Wenn zugleich darauf hingewiesen wird, daß bei den Buchführungsstatistiken an die Stelle der Flächenbezogenheit die Leistungsbezogenheit treten müßte, so kann dies auch als Richtschnur für die allgemeinstatistische Erfassung der Betriebsgegebenheiten gelten.

Zusammenfassend kann über die Wechselbeziehungen zwischen »normaler« Agrarstatistik und den modernen mathematischen Forschungsmethoden gesagt werden, daß die Anwendung der neuen ökonomischen Methoden im gesamten Bereich der Agrarökonomik voraussichtlich viele Möglichkeiten erhoffen läßt, die auch als Orientierungsmittel agrarpolitischer Entscheidungen große Bedeutung erlangen können. Anderer-

<sup>1)</sup> Dieser Begriff hat nichts mit ähnlichen Begriffen zu tun, die im Zusammenhang mit »Planifikation« oder »Wirtschaftsprogrammierung«, insbesondere in der EWG, stehen. Es handelt sich vielmehr um eine besondere, nur mit Hilfe von Elektronenrechnern mögliche Rechen-technik zur Bestimmung des Optimums in der Kombination einer großen Zahl von verschiedenen Daten.

seits aber wird ihre praktische Anwendung stark eingeschränkt bleiben, wenn nicht bessere Ausgangsdaten beschafft werden<sup>1)</sup>.

Die allgemeine Agrarstatistik sollte als einer der Lieferanten dieser Ausgangsdaten angesehen und behandelt werden. Verharrt sie jedoch auf dem gegenwärtigen Stand, wird sie nicht einmal einer weiteren Aufgabe gerecht werden können. Sie besteht darin, modern orientierte makrostatistische Unterlagen herauszufinden, welche es ermöglichen, die für agrarpolitische Zwecke so wichtigen Ergebnisse von Modell- oder Planungsrechnungen (am individuellen Objekt) mit den tatsächlichen Verhältnissen der Agrarwirtschaft verallgemeinerungsfähig zu verbinden und damit allgemein verwertbar zu gestalten. Mit anderen Worten: So wertvoll die in Zukunft zu erwartenden Ergebnisse der neueren ökonomischen Forschung in jedem Einzelfall auch sein werden, ihre breite und mehr oder weniger direkte Übertragung auf die Gestaltung der agrarpolitischen Maßnahmen setzt eine entsprechend moderne Umgestaltung der traditionellen Agrarstatistik voraus.

Mit diesen Feststellungen sollte keine Überbewertung der Statistik erfolgen, noch sollte der weit verbreiteten »Zahlengläubigkeit« das Wort geredet werden. Auch soll noch einmal klargestellt werden, daß die Agrarstatistik nur als einer der Helfer der Agrarpolitik angesehen wird. Die Forderung, die Agrarstatistik müsse optimaler gestaltet werden, wird aber gerade im Interesse der einzelstaatlichen wie der gemeinsamen Agrarpolitik erhoben. Es erschien außerdem angebracht, einige Anregungen zu geben, die vielleicht mithelfen können, die Bindung zwischen Forschung und Statistik zu verstärken und beide auf eine stärkere Anlehnung an die agrarpolitische Zielsetzung hinzulenken. »Theorie und Statistik müssen methodisch zusammenwirken, damit die Forschung zu realistischen Ergebnissen führt. Nur so gewonnene Forschungsergebnisse sind betriebswirtschaftlich und wirtschaftspolitisch . . . auswertbar« [11].

#### Literatur

- 1 BERGMANN, H., Probleme der Datengewinnung bei der Anwendung ökonomischer Methoden in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft; Vortrag bei der 2. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, 1961.
- 2 DAMS, TH., Die Leistungsfähigkeit der Statistik für die Ermittlung von Handels- und Verarbeitungsspannen landwirtschaftlicher Erzeugnisse; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 36 (1958), S. 95—110.
- 3 VON DER DECKEN, H., Die Aufgaben der deutschen Agrarstatistik in einer künftigen europäischen Agrarpolitik; ebenda, Bd. 30 (1952), S. 60—64.
- 4 FINNEY, D. J., An Introduction to Statistical Science in Agriculture, Copenhagen 1961, London 1962.
- 5 FÜRST, G., Stand und Aufgaben der Bundesstatistik; in: Wirtschaft und Statistik, 8. Jg. (1956), Sonderbeilage zu Heft 3, S. 6—12.
- 6 DERS., Möglichkeiten und Grenzen einer Vereinheitlichung der Statistik in den Gemeinschaften; in: Statistische Informationen, Heft 2/1963.
- 7 GLATZL, E., Wesen und Aufgabe der Agrarstatistik, Göttinger Dissertation 1949.
- 8 GOCHT, H., Strukturwandel in der Geflügelwirtschaft macht Ausbau der Produktionsstatistik notwendig; in: Agrarwirtschaft, 11. Jg. (1962), S. 160—163.

<sup>1)</sup> Über die »bewegten Klagen«, daß die amtliche Wirtschaftsstatistik dem Ökonometriker nicht die benötigten Daten liefere, berichtet ausführlich R. Gunzert [10].

- 9 GRUPE, D., Die Nahrungsmittelversorgung Deutschlands seit 1925; Sonderheft 3/4 der Agrarwirtschaft, 1957.
- 10 GUNZERT, R., Was erwartet die Ökonometrie von der Statistik; in: Allgemeines Statistisches Archiv, Heft 4/1962, S. 374—387.
- 11 HANAU, A., Entwicklung und Stand der landwirtschaftlichen Marktforschung in der Bundesrepublik Deutschland; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 39 (1961), S. 13—26.
- 12 DERS., Schlußansprache auf der zweiten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues in Stuttgart-Hohenheim (Oktober 1961).
- 13 HERLEMANN, H. H., Das Zahlenmodell als Werkzeug der agrarwirtschaftlichen Forschung und Lehre; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 33 (1955), S. 239—248.
- 14 HEUSER, O. E., Die Kalkulation in der Landwirtschaft, München 1960.
- 15 ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, Rilevazioni campionarie delle produzioni agrarie, Metodi e norme, Serie A, N. 5, Roma 1960.
- 16 KLATZMANN, G., Les Leçons du Recensement de l'agriculture; in: Etudes et Conjoncture, 14ème année (1959), S. 209—214.
- 17 KLAUDER, G., Über Zuverlässigkeit von Berechnungen in der Agrarwirtschaft; in: Gegenwartsprobleme der Agrarökonomie, Hamburg 1958, S. 167—191.
- 18 KLAUSER, H., Brauchen wir eine moderne Agrarstatistik? In: Agrarische Rundschau, Nr. 2/1963, S. 43—47.
- 19 KROHN, H. B., Die Produktivität in der Landwirtschaft im europäischen Vergleich; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 32 (1954), S. 1—34.
- 20 DERS., Gedanken über die Tätigkeit internationaler Organisationen auf dem Gebiet der angewandten agrarwirtschaftlichen Forschung; ebenda, Bd. 36 (1958), S. 315—342.
- 21 LOOS, P. A., Terror der Zahl, München 1963.
- 22 LOUWES, S. L., Die Statistik der Milcherzeugung und -verarbeitung in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: Statistische Informationen, Heft 2/1961, S. 241—273.
- 23 DERS., De structuur en de ontwikkeling van de melkeconomie in de landen van de Europese Economische Gemeenschap; ebenda, Heft 1/1963, S. 105—145 (Deutsche Übersetzung in vervielfältigter Form auf Anfrage erhältlich).
- 24 MEIMBERG, P., Probleme der Agrarstatistik in volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht. Vortrag bei der Tagung der Deutschen Statistischen Gesellschaft in Nürnberg, Oktober 1957.
- 25 MOHR, D., Zur Darstellung der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur durch die Agrarstatistik; in: Agrarwirtschaft, 11. Jg. (1962), S. 265—272.
- 26 MOREAU, R., Le capital d'exploitation; in: L'économie agricole française 1938—1958 (»Economie Rurale«, Bulletin No. 39/40), S. 29—36.
- 27 MÜLLER, G. und H. KÖTTER, Wirtschaftliche und soziale Bestimmungsgründe der Lage der westdeutschen Landwirtschaft; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 34 (1956), S. 393—414.
- 28 NIEHAUS, H., Die Auffassung der Wissenschaft zur Agrarpolitik im Gemeinsamen Markt. Vortrag vor der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. 5. 1963.
- 29 O.E.C.D., Les méthodes de prévision des productions de viande de porc utilisées dans les pays membres de l'O.E.C.D., Paris 1961.
- 30 PADBERG, K. und H. SCHOLZ, Die Entwicklung der Produktivität in der westdeutschen Landwirtschaft; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 39 (1961), S. 648—684.
- 31 PRIEBE, H., Begriff und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Betriebsgröße; in: Sonderheft 13 der Agrarwirtschaft, S. 53—65.
- 32 RAUTERBERG, H., Zur Frage der Vollerwerbsbetriebe durch die Landwirtschaftszählung 1960; in: Wirtschaft und Statistik, 12. Jg. (1960), S. 512—514.
- 33 DERS., Die Landwirtschaftszählung 1960 im Rahmen der gesamten Agrarstatistik; in: Allgemeines Statistisches Archiv, Heft 3/1961, S. 231—253.
- 34 DERS. und H. HASSKAMP, Die Zahl der Vollerwerbsbetriebe in der Landwirtschaft; in: Wirtschaft und Statistik, 14. Jg. (1962), S. 697—700.
- 35 REISCH, E., Die lineare Programmierung in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft, München 1962.

- 36 RÖHM, H., Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 35 (1957), S. 17—40.
- 37 ROSSI, M., Die Statistik im Dienste der Gemeinschaft; in: Agriforum, Heft 2/1962, S. 17—21.
- 38 SCHNIEDERS, R. und G. STEIN, Die Bedeutung der Agrarstatistik für die Durchführung einer gemeinsamen Agrarpolitik; in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 40 (1962), S. 384—402.
- 39 STRECKER, H., Moderne Methoden in der Agrarstatistik, Einzelschriften der Deutschen Statistischen Gesellschaft, Nr. 8, Würzburg 1957.
- 40 DERS., Zur Genauigkeit wirtschaftsstatistischer Größen; in: Metrika, Bd. 6 (1963), S. 133—142.
- 41 STREISSLER, E., Was ist Ökonometrie, was will sie und was hat sie bisher geleistet? In: Allgemeines Statistisches Archiv, Heft 4/1962, S. 357—373.
- 42 THIEDE, G., Statistischer Anhang von H. MARMULLA und M. BRAULT, Europäische Integration und Agrarwirtschaft, München 1958, S. 226—375.
- 43 DERS., Über die Aussagefähigkeit der Gemüse- und Obststatistiken und ihre Verbesserungsmöglichkeiten; in: Statistische Informationen, Heft 4/1960, S. 305—349.
- 44 DERS., Agrarstatistisches Instrumentarium für regional gegliederte Untersuchungen in der EWG; in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XX »Raum und Landwirtschaft 4 — Die Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft«, Hannover 1962.
- 45 DERS., Glanz und Elend der Agrarstatistik; in: Agriforum, deutsche Ausgabe Heft 8/1962, S. 22—25, französische Ausgabe No. 17, S. 28—32, italienische Ausgabe No. 12/1962, S. 354—358.
- 46 WAGENFÜHR, R., Der internationale wirtschafts- und sozialstatistische Vergleich, Freiburg 1959.
- 47 DERS., Statistische Probleme der wirtschaftlichen Integration, gezeigt am Beispiel der Europäischen Gemeinschaften; in: Bulletin of the International Statistical Institute, Vol. 38, Part II, Tokyo 1961, S. 501—512.
- 48 DERS., Die Vergleichbarkeit der Wirtschafts- und Sozialstatistik zwischen den sechs Ländern der Gemeinschaft; in: Statistische Informationen, Heft 1/2-1962, S. 7—26.
- 49 DERS., Um eine europäische Statistik; ebenda, Heft 2/1963, S. 5—7.
- 50 WALTER, U., Kritische Betrachtungen zur Obsterntestatistik; in: Agrarwirtschaft, 8. Jg. (1959), S. 274—279.
- 51 WIRTH, H., Zur Frage der Abgrenzung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der amtlichen Betriebsstatistik; ebenda, 6. Jg. (1957), S. 381—385.
- 52 DERS., Zur Frage der Ermittlung der Vollerwerbsbetriebe und Einführung einer qualitativen Gliederung der Betriebe in der Landwirtschaft; ebenda, 12. Jg. (1963), S. 129—135.

# »Entscheidungsmodelle«

VON H. E. BUCHHOLZ, M. S., GÖTTINGEN

	Seite
1 Einführung und methodischer Aufbau .. .. .	20
2 Wissenschaftliche und praktische Agrarpolitik .. .. .	21
3 Der wirtschaftliche Modellbegriff .. .. .	22
3.1 Der modelltheoretische Ansatz .. .. .	22
3.2 Klassifikation von Modellen .. .. .	24
4 Zielvariablen und Instrumentvariablen im Sektor Landwirtschaft .. .. .	26
5 Typen von Modellen .. .. .	28
5.1 Das Cowles Commission Modell .. .. .	28
5.2 Das Modell der linearen Programmierung .. .. .	33
5.3 Das Modell des räumlichen Gleichgewichts .. .. .	37
6 Schlußbemerkungen .. .. .	40
Literaturverzeichnis .. .. .	42

## 1 Einführung und methodischer Aufbau

»Entscheidungsmodell« ist zur Zeit ein sehr in Mode gekommener Ausdruck, der insofern nicht sehr glücklich gewählt ist, als letztlich alle wirtschaftlichen Modellkonstruktionen auf eine Erklärung des Wirtschaftsgeschehens abzielen, um dadurch eine bessere Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen zu erlangen. Im Verlaufe dieser Ausführungen soll später eine genauere Definition des Begriffs Entscheidungsmodell gegeben werden. Grundsätzlich werde ich den Begriff »Entscheidungsmodell« jedoch im weitesten Sinne gebrauchen als einen Sammelbegriff für Methoden numerischer Wirtschaftstheorie, die für den Prozeß des Entscheidungs-Treffens in wirtschaftlichen Situationen von Nutzen sein können [44]. Auf den Themenkreis dieser Tagung bezogen, handelt es sich also um analytische Werkzeuge der wissenschaftlichen Agrarpolitik zur Beurteilung und Prüfung von Entscheidungen, die in der praktischen Agrarpolitik zu treffen sind.

Es mag verfrüht sein, in Deutschland über Entscheidungsmodelle als *Grundlage* der Agrarpolitik zu sprechen. Denn einerseits steht die wissenschaftliche Agrarpolitik den Konstruktionen und dem Gebrauch numerischer Wirtschaftstheorien offenbar noch recht zurückhaltend gegenüber. Von der praktischen Agrarpolitik ist andererseits bisher wenig Anregung erfolgt, numerische Ergebnisse aus empirisch verifizierten Modellen für Entscheidungsprozesse heranzuziehen, wenn man von verhältnismäßig einfachen Projektionsmethoden absieht. Es ist auch nicht erkennbar, daß eine engere Verbindung von Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik im agraren Bereich in Aussicht steht, wie sie etwa in den USA im US Department of Agriculture mit seinem umfangreichen wissenschaftlichen Forschungsstab und seiner Zusammenarbeit mit den

Land-Grant-Colleges oder auch in den Forschungs- und Planungsinstituten in den Niederlanden praktiziert wird. Das gestellte Thema kann aber dazu dienen, die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Synthese von Wirtschaftstheorie und -praxis im Agrarsektor aufzuzeigen. Es soll dazu im folgenden kurz das Verhältnis von wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik zueinander umrissen werden. Darauf folgen einige grundsätzliche Betrachtungen über die Entwicklung und Anwendung von wirtschaftstheoretischen Modellen. Spezifische Aufgaben und Probleme der Agrarpolitik werden dann dargestellt in der Formulierung von Ziel- und Instrumentvariablen, die in ein Modell für die Landwirtschaft eingehen können oder sollen. Da ein Sektormodell für die Landwirtschaft in Deutschland bisher nicht entwickelt wurde, kann dies nur in allgemeiner Form erfolgen.

Zum Verständnis der modelltheoretischen Arbeitsweise werden die Grundzüge einiger Modelle skizziert, wobei insbesondere auf die im einzelnen unterstellten Bedingungen und Annahmen und die Aussagefähigkeit für agrarpolitische Fragestellungen hingewiesen wird. Es ist dazu nicht erforderlich, auf die Vielzahl der bereits bestehenden Modelle im einzelnen einzugehen. Eine Unterscheidung soll jedoch gemacht werden zwischen makroökonomischen und mikroökonomischen Modellen. Das Cowles Commission Modell wird als repräsentativ für den makroökonomischen Bereich angesehen. Das Modell der linearen Programmierung dagegen kann als grundlegender Typ für den mikroökonomischen Bereich betrachtet werden<sup>1)</sup>. Am Modell des räumlichen Gleichgewichts soll weiterhin die Möglichkeit der Kombination verschiedener Modelltypen gezeigt werden. Die Verwendung der verschiedenen Modelle für agrarpolitische Zwecke wird jeweils durch eine kurze Besprechung einiger Beispiele ergänzt.

## 2 Wissenschaftliche und praktische Agrarpolitik

Die Landwirtschaft ist ein Teilbereich der gesamten Volkswirtschaft, der mit den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft unlöslich verbunden ist. Daraus folgt, daß die Agrarpolitik als ein Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik auf denselben Grundlagen wie diese aufbauen muß. In einer Diskussion über wissenschaftliche und praktische Agrarpolitik ist es deshalb angebracht, von einer Definition der allgemeinen Wirtschaftspolitik auszugehen. Die Grundsätze rationaler Wirtschaftspolitik sollen, idealtypisch formuliert, »auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohlgedachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet sein und dabei den höchsten Erfolgsgrad anstreben« [16] und der Gegenstand der Wirtschaftspolitik ist »die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens in einem Gebiet oder Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen« [16]. Die Begründung für die Abgrenzung der Agrarpolitik als selbständigen Bereich innerhalb der Wirtschaftspolitik ergibt sich aus der Geschlossenheit der Problemkreise, die aus den Besonderheiten des landwirtschaftlichen Produktionsprozesses, der Institutionen des Landvolks und der Landbevölkerung resultiert<sup>2)</sup>. Die oben angeführten Definitionen über Gegenstand und Grundsätze

<sup>1)</sup> Eine Übersicht und detaillierte Darstellung über die im mikroökonomischen Bereich bestehenden Modelle vermittelt [3].

<sup>2)</sup> Vergleiche [1].

der Wirtschaftspolitik können sinngemäß auf die Agrarpolitik übertragen werden. Das Anliegen der Agrarpolitik ist vorwiegend auf die Belange des landwirtschaftlichen Sektors der Volkswirtschaft gerichtet und bei der Formulierung eines Zielsystems ist den Besonderheiten des agraren Bereichs Rechnung zu tragen. Es gilt jedoch die Einschränkung, daß die Ziele der Agrarpolitik sich in Übereinstimmung befinden müssen mit den Zielen der Gesamtwirtschaftspolitik, die, da Wirtschaftspolitik selbst nur einen Teilbereich der allgemeinen Politik darstellt, von den verschiedensten Einflüssen bestimmt werden. Andererseits können von der Agrarpolitik Impulse von großer Bedeutung für die allgemeine Politik ausgehen, wie im Verlaufe der Entstehung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes der EWG deutlich demonstriert wird.

Innerhalb des so abgesteckten Rahmens ist es Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik, die Grundlagen für die Formulierung von Zielsetzungen rationaler Politik zu erarbeiten. Das beinhaltet zunächst eine Erforschung und Beschreibung der Fakten und des Geschehens innerhalb der drei klassischen Arbeitsgebiete der wissenschaftlichen Agrarpolitik, der Agrarökonomik, der ländlichen Institutionenlehre und der Agrarsoziologie. Darüber hinaus erfordert die Analyse möglicher Zielsetzungen, daß alle für die Lösung eines Problems relevanten Aspekte erkannt und bewertet werden, und daß Methoden verfügbar sind, aus einer Reihe konkurrierender Einzelziele ein optimales Ziel zu bestimmen und die Wirkungen auf andere komplementäre Zielsetzungen abzuschätzen.

Die tatsächliche Gestaltung der Agrarpolitik ist Aufgabe der praktischen Agrarpolitik. In der praktischen Agrarpolitik werden in legislativer und exekutiver Arbeit die Entscheidungen getroffen und die Maßnahmen durchgeführt, die »die Voraussetzungen für die Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft als Glied des volkswirtschaftlichen Gesamtorganismus schaffen und erhalten sollen« [21]. Diese Aufgabe ist letztlich nur zu lösen, wenn der praktische Agrarpolitiker auf die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Agrarpolitik zurückgreift, denn »rationale Wirtschaftspolitik ist im Kern angewandte Sozialökonomik, d. h. angewandte Wissenschaft von der gesellschaftlichen Wirtschaft« [16]. Aus diesem Grunde verlangt die praktische Agrarpolitik auch in zunehmendem Maße von der wissenschaftlichen Agrarpolitik nicht nur Ratschläge, die Prinzipien oder Ideale zum Inhalt haben, sondern Vorschläge, die in der agrarpolitischen Praxis ausführbar sind. Dafür muß von der Messung und der Interpretation der tatsächlichen wirtschaftlichen Daten ausgegangen werden.

### 3 Der wirtschaftliche Modellbegriff

#### 3.1 *Der modelltheoretische Ansatz*

»In manchen Kreisen wird mit dem Wort Modell nicht mehr als die Vorstellung abstrakter, schulmäßiger Übungen verbunden, die nur zu rein illustrativen Zwecken entworfen werden. Die Vielfalt des realen Geschehens in Form einer Reihe von Gleichungen darzustellen, erscheint ihnen vermessen und der Gedanke, politische Empfehlungen auf derartige »Modelle« zu gründen, mutet naiv an.« Mit diesen Worten charakterisiert K. A. Fox [15] die Haltung vieler Ökonomen gegenüber den neuentwickelten Methoden modelltheoretischer und numerischer Forschung in den Wirtschaftswissenschaften. Die Gründe für eine solche Haltung sind durchaus beachtenswert und

sollen als Ausgangspunkt für die folgende Diskussion hier noch einmal zusammengefaßt werden:

1. Die wirtschaftlichen Vorgänge sind das Ergebnis menschlicher Reaktionsweisen, die von unterschiedlichen Motiven und Erwartungen abhängen und räumlich und zeitlich starken Veränderungen unterliegen können. Die in der Ordnungsform der Marktwirtschaft den Wirtschaftssubjekten überlassene Entscheidungsfreiheit läßt sich nicht in starren Formeln und Gesetzen ausdrücken.
2. Die Zahl der Einflüsse und Bedingungen, die zur Erklärung wirtschaftlicher Vorgänge herangezogen werden müssen, ist sehr groß. Eine im Hinblick auf die Manipulierbarkeit von Modellen erforderliche Beschränkung auf einige wenige Relationen eröffnet ernste Fehlerquellen.
3. Es ist im ökonomischen Bereich in der Regel nicht möglich, kontrollierte Experimente durchzuführen, mit denen Wirkungen erfaßt werden können, die von den Veränderungen eines Faktors ausgehen, wenn alle übrigen Faktoren konstant gehalten werden. Aus statistischen Ermittlungen verfügbare Beobachtungen können nur als Resultate unkontrollierter Experimente angesehen werden, bei deren Auswertung häufig mehrere Interpretationen zulässig sein können.

Aus diesem Tatbestand ist vielfach die Folgerung gezogen worden, daß die mathematische Darstellungsweise für die Ableitung ökonomischer Gesetze nicht geeignet ist, und in den Wirtschaftswissenschaften der sogenannten Methode des »Verstehens« der Vorzug zu geben sei. Obwohl über diese Ansicht viel diskutiert worden ist, sollte sie heute jedoch als veraltet und überwunden betrachtet werden [45]. Darauf soll hier auch nicht eingegangen werden. Es genügt festzustellen, daß die Möglichkeit der Anwendung der Mathematik in der Wirtschaftswissenschaft kein grundsätzliches Problem, sondern einzig eine Frage der Zweckmäßigkeit ist [19]. Mathematik ist im Grunde systematisierte und symbolisierte Logik, und jede Beziehung zwischen zwei Größen läßt sich in der Formelsprache der Mathematik ausdrücken. Die Verwendung der Mathematik in der Wirtschaftswissenschaft grundsätzlich abzulehnen, würde somit bedeuten, die Möglichkeit von gesetzmäßigen Aussagen überhaupt zu verneinen. Die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Anwendung mathematischer Verfahren kann weiterhin dahingehend beantwortet werden, daß sie gerade wegen der Komplexität der wirtschaftlichen Vorgänge gegeben ist<sup>1)</sup>. Mit mathematischen Verfahren ist es möglich, simultane Zusammenhänge zu analysieren, denen die Vorstellungs- und Ausdruckskraft verbaler Ausdrucksformen nicht gewachsen ist. Außerdem erfordert die mathematische Methode eine objektive Forschungsmethodologie, wodurch subjektive Elemente in der Beurteilung von Problemen weitgehend eliminiert werden. Diese Methodologie setzt vor allem voraus, daß am Anfang des Untersuchungsprozesses das Problem eindeutig definiert und die verschiedenen Fragestellungen klar herausgearbeitet werden. Es ist weiterhin erforderlich, alle die notwendigen Annahmen zu spezifizieren, mit denen die Ausmaße der Analyse auf ein erträgliches Maß reduziert werden. Nach solchen notwendigen Abstraktionen ist es dann möglich, zur Erklärung des Problems aufgrund theoretischer Überlegungen eine Reihe von Hypothesen zu formulieren, die der empirischen Nachprüfung zugänglich gemacht werden können.

<sup>1)</sup> Vergleiche [7].

Ein solches System von Hypothesen über Probleme der realen Welt, die quantifizierbare Größen darstellen, wird als mathematisches Modell bezeichnet [2]. Die Grundforderung, die ein Modell erfüllen soll, ist, daß es die wesentlichen Züge eines Problems oder einer Anzahl von Problemen in vereinfachter und überschaubarer Form repräsentiert. Dies könnte auch in anderer als in mathematischer Form erreicht werden, z. B. als verbales, physisches oder graphisches Modell. Die Spezifizierung eines Modells in mathematischer Ausdrucksweise erbringt jedoch eine Reihe von Vorteilen, die von Modellen anderer Art nicht annähernd erreicht werden<sup>1)</sup>:

1. Es stellt ein eindeutiges Bezugssystem dar und zwingt zu genauer Definition.
2. Es erlaubt, logische Ableitungen vorzunehmen und bildet eine objektive Grundlage für Vergleiche.
3. Der Gebrauch der mathematischen Formelsprache erhöht die Manipulierbarkeit der im System enthaltenen Größen.
4. Etwaige Verbesserungen im Problemansatz können leichter erkannt und ausgeführt werden.
5. Der Grad der Abstraktion wird offengelegt und durch schrittweises Aufheben der gesetzten Annahmen kann in einem Prozeß abnehmender Abstraktion wieder eine zunehmende Annäherung an das reale Geschehen erreicht werden.

Mit der Konstruktion von Modellen ist die Möglichkeit irrelevanter Abstraktionen nicht ausgeschlossen. Ein Modell muß deshalb ständig mit der Wirklichkeit konfrontiert werden, und wenn sich Übereinstimmungen nicht erzielen lassen, muß das Modell verworfen oder modifiziert werden. Es darf nicht in den Fehler verfallen werden, ein Modell für die Wirklichkeit anzusehen. Ein Modell ist notwendigerweise immer eine Vereinfachung, und der Forscher, der mit Modellen arbeitet, muß sich dessen stets bewußt bleiben.

### 3.2 *Klassifikation von Modellen*

Im gegenwärtigen ökonomischen Schrifttum findet man eine Vielfalt von verschiedenen Modellen. Ein brauchbarer Ansatzpunkt für eine Klassifikation ist von seiten der Zweckbestimmung her gegeben. So werden vielfach unterschieden: 1. Erklärungsmodelle, 2. Verlaufsmodelle oder auch Verifikationsmodelle genannt und 3. Entscheidungsmodelle [3].

Erklärungsmodelle sind abstrakte Denkmodelle, in denen wirtschaftliche Abhängigkeiten in einem formalen, logischen Zusammenhang dargestellt werden. Für ein solches Modell genügt es, wenn die darin enthaltenen Relationen in sich folgerichtig und schlüssig sind, es kommt noch nicht darauf an, ob das Modell auch numerisch verifizierbar ist. Erklärungsmodelle sind die notwendige Vorstufe für Verlaufs- und Entscheidungsmodelle. In Verlaufsmodellen wird der Versuch unternommen, die im Modell postulierten Beziehungen mit den Daten der Wirklichkeit zu verifizieren. Es wird angestrebt, die historischen Bewegungen wirtschaftlicher Abläufe möglichst genau zu erklären, um so die Richtigkeit des theoretischen Erklärungsmodells unter Beweis zu stellen und das Modell für die Prognose zukünftiger Entwicklungen nutzen zu können.

<sup>1)</sup> Vergleiche dazu [8].

Eine formale Unterscheidung zwischen Verlaufsmodellen und Entscheidungsmodellen besteht nicht, vielmehr werden Entscheidungsmodelle ausschließlich durch die Natur der im Modell enthaltenen Variablen charakterisiert. Ein Entscheidungsmodell muß mindestens eine Variable enthalten, die kontrollierten Änderungen unterworfen werden kann. Dies gilt für makroökonomische Modelle ebenso wie für Modelle, die vorwiegend im mikroökonomischen Bereich entstanden sind.

Makroökonomische Entscheidungsmodelle sind dadurch gekennzeichnet, daß sie gestatten »die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe festzustellen« [19], und müssen somit »ex definitione, wirtschaftspolitisch direkt oder indirekt beeinflussbare Größen enthalten« [19]. Gemäß dieser Definition ist eine klare Trennung von Verlaufs- und Entscheidungsmodellen insofern nicht möglich, als auch in Modellen, die nur der Erklärung und der Prognose beobachteter Wirtschaftsprozesse dienen, wirtschaftspolitisch beeinflussbare Größen enthalten sein können. Bei Entscheidungsmodellen wird jedoch stets eine strenge kausale Abhängigkeit zwischen endogenen und exogenen Variablen gefordert, die bei reinen Verlaufsmodellen nicht immer erfüllt zu sein braucht [19].

Im Entscheidungsmodell werden die wirtschaftspolitisch beeinflussbaren exogenen Variablen als Instrumentvariablen und die endogenen Variablen als Zielvariablen bezeichnet. Unter Verwendung dieser Bezeichnungen können grundsätzlich zwei Anwendungsmöglichkeiten von Entscheidungsmodellen unterschieden werden. Einmal können Wirkungen, die von Veränderungen der Instrumentvariablen ausgehen, untersucht werden. Das läuft darauf hinaus, die Anwendungsmöglichkeiten alternativer wirtschaftspolitischer Instrumente im Hinblick auf die optimale Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele zu prüfen. Es kommt darauf an, den simultanen Einfluß verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente auf verschiedene Zielkonstellationen zu bestimmen. Eine solche Situation ist beispielsweise gegeben, wenn Änderungen bestehender Einfuhrregulierungen erwogen werden und die sich daraus ergebenden Änderungen der Agrarpreise, der Einkommen der Landwirte und der Nahrungsmittelversorgung abgeschätzt werden sollen.

Aber es kann auch die Änderung einer wirtschaftspolitischen Zielvariablen gewünscht werden, und es ist zu fragen, wie die Instrumentvariablen variiert werden müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Das bedeutet, die mit einer gegebenen Zielkonstellation konsistenten wirtschaftspolitischen Alternativen so zu wählen, daß das Ziel mit dem geringsten Aufwand erreicht und einander widersprechende Handlungen vermieden werden. Ein aktuelles Beispiel für diese Art der Fragestellung ist die Bestimmung der wirksamsten Maßnahmen, die auf eine Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen abzielen.

Im Hinblick auf mikroökonomische Modelle wird ebenfalls betont, daß die in ein Entscheidungsmodell eingehenden Daten »ihrer Natur nach den Charakter von Lenkungsparametern haben« [3]. Mikroökonomische Modelle sind vornehmlich für unternehmerische Planungszwecke entwickelt worden. Dadurch kommt dem Entscheidungscharakter von Modellen von vornherein größere Bedeutung zu, und die Unterscheidung von Verlaufs- und Entscheidungsmodellen ist mehr oder weniger irrelevant. Die Nomenklatur und die Art der Fragestellung sind dieselben wie bei makroökonomischen Modellen. Der wesentliche Unterschied gegenüber Makromodellen liegt in der Begrenzung der Probleme auf einen genauer bestimmbareren Personen- und Objektkreis,

wie es in folgender Definition für mikroökonomische Entscheidungsmodelle deutlich zum Ausdruck kommt: »Bei Entscheidungsmodellen hat man eine Anzahl von Personen, die als wollende und als handelnde auftreten. Für jede Person gibt es eine Menge zulässiger Entscheidungen. Für jede Kombination von Entscheidungen hat man ein Ergebnis (deterministische Modelle) oder eine Wahrscheinlichkeitsverteilung für mögliche Ergebnisse (stochastische Modelle)« [32]. Bei Auftreten von nur einer Person lassen sich solche Modelle zumeist als Extremumaufgaben formulieren, und die Ergebnisse sind normativ zu interpretieren. Treten zwei oder mehr Personen auf, so sind mögliche Interessenkonflikte zu berücksichtigen. Modelle dieser Art werden deshalb auch als strategische Spiele bezeichnet. Während es sich bei makroökonomischen Modellen durchweg um stochastische Modelle handelt, erlaubt es die Überschaubarkeit des Objektkreises, im mikroökonomischen Bereich deterministische Modelle zu entwickeln, d. h. Modelle, deren Ergebnis genau determiniert ist, wenn bestimmte Prämissen über die im Modell enthaltenen Variablen erfüllt sind. Stochastische Modelle werden in speziellen Fällen angewendet, in denen zu erwarten ist, daß das Ergebnis einer Entscheidung nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreffen wird. Die Ungewißheit über das Ergebnis einer Entscheidung, die in einem bestimmten Zeitpunkt getroffen wird und von dem die folgenden Entscheidungen abhängig sind, wird dadurch ausdrücklich im Modell berücksichtigt.

Außer den genannten übergeordneten Klassifikationskriterien gibt es eine große Anzahl anderer Modellbezeichnungen. Diese nehmen entweder Bezug auf Inhalt und Aussage oder auf methodische Besonderheiten von Modellen<sup>1)</sup>. Darauf soll hier nicht eingegangen werden.

#### 4 Zielvariablen und Instrumentvariablen im Sektor Landwirtschaft

Es wurde davon ausgegangen, daß die Agrarpolitik ein Sektor der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist, daß jedoch die Besonderheiten des agraren Bereichs eine getrennte Behandlung rechtfertigen bzw. erfordern. Bei der Formulierung von ökonomischen Modellen kann nun so vorgegangen werden, daß ein Gesamtmodell (Master Model) entwickelt wird, in dem die einzelnen Sektoren der Wirtschaft in irgendeiner Form berücksichtigt sind. Ein solches Modell muß dann entweder sehr umfassend sein, oder es ist für einzelne Sektoren nur beschränkt aussagefähig. Für eine gründliche Analyse eines Sektors ist es deshalb zu empfehlen, ein Modell für diesen speziellen Sektor zu entwickeln, in dem jedoch die übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge berücksichtigt werden und das nötigenfalls in ein Gesamtmodell eingebaut werden kann. So kann ein Sektormodell für die Landwirtschaft entstehen. In gleicher Weise können Subsektorenmodelle für die einzelnen Bereiche innerhalb des Sektors Landwirtschaft, etwa für die Viehwirtschaft, die Getreidewirtschaft oder noch enger abgegrenzt für ein einziges Produkt, gebildet werden.

Unabhängig von der Reichweite des im Modell angeschnittenen Problemkreises sind bei der Formulierung des Modells zunächst die Charakteristika des zu untersuchenden Bereiches zu analysieren, um dann die möglichen Ziele zu definieren und die in Anwendung zu bringenden Instrumente bestimmen zu können.

<sup>1)</sup> Vergleiche [5].

Die Charakteristika der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Märkte sind hinlänglich bekannt, und nur die für quantitative Untersuchungen besonders relevanten Kriterien sollen hier angedeutet werden:

1. Infolge der vielfältigen Abhängigkeit von der Natur unterliegt die landwirtschaftliche Produktion Zufallsschwankungen, die nicht vorausgesehen werden und beträchtliche Abweichungen zwischen beabsichtigter und tatsächlicher Produktion zur Folge haben können.
2. Der Produktionsfaktor Boden ist gekennzeichnet durch Unbeweglichkeit und Unvermehrbarkeit und erfordert außerdem ständig bestimmte Aufwendungen zur Erhaltung der Fruchtbarkeit.
3. Alle landwirtschaftlichen Produktionsprozesse sind mehr oder weniger zeitgebunden. Daraus ergibt sich auf kurze Sicht eine verminderte oder verzögerte Reagibilität des Angebots auf wirtschaftliche Datenänderungen, insbesondere Preisänderungen. Des weiteren ergeben sich saisonale Angebotsschwankungen verschieden starker Ausprägung.
4. Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ist in der Regel wenig elastisch, d. h. Preisänderungen bewirken auf kurze Sicht nur geringe Änderungen der nachgefragten Mengen. Langfristig ist die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten begrenzt durch physiologische Faktoren.
5. Die Marktstruktur der Landwirtschaft erfüllt in größerem Maße die Voraussetzungen atomistischer Konkurrenz als dies bei ihren Marktpartnern der Fall ist.
6. Für die Mehrzahl landwirtschaftlicher Produkte bestehen internationale Märkte. Die marktpolitischen Maßnahmen anderer Länder können für die einheimische Landwirtschaft von großer Bedeutung sein.

Diese Charakteristika, die im einzelnen noch weit eingehender spezifiziert werden können, sind für die Durchführung agrarpolitischer Maßnahmen von entscheidender Bedeutung und sollten deshalb schon bei der Formulierung der agrarpolitischen Ziele berücksichtigt werden. Dies trägt dazu bei, realistische Zielsetzungen zu entwickeln. Als übergeordnetes Ziel, wie es etwa einem Master Modell zugrundegelegt werden kann, wäre von der Landwirtschaft zu fordern, einen maximalen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum und der Stabilität der Gesamtwirtschaft zu liefern.

Unter Beachtung dieser übergeordneten Zielsetzung können dann mehr ins einzelne gehende Ziele definiert werden.

1. Von größter Bedeutung für die internen Belange der Landwirtschaft ist dabei das Ziel der Einkommenssicherung, verbunden mit einer ausgeglichenen Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft. Dieses Ziel wird häufig so ausgedrückt, daß der Landwirtschaft eine Einkommensentwicklung zu sichern ist, die der anderer Wirtschaftszweige vergleichbar ist<sup>1)</sup>.

Mit der Einkommensfrage ist eine Fülle anderer Probleme verbunden, deren wichtigste wohl

2. die Bestimmung der optimalen Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten und
3. die Erreichung und Beibehaltung einer hohen Produktivität sind.

<sup>1)</sup> Vgl. Landwirtschaftsgesetz vom 5. Sept. 1955, § 1 und Art. 39 des EWG-Vertrages.

4. Im Hinblick auf die Aufgaben der Landwirtschaft innerhalb der Gesamtwirtschaft ist das primäre Ziel im Rahmen des Möglichen zu angemessenen Preisen den Hauptbedarf an Nahrungsgütern zu decken, um gegen Krisenzeiten gesichert zu sein. Eng verknüpft mit dieser Zielsetzung stehen als weitere Ziele
5. die Stabilisierung einzelner Märkte,
6. die Bemessung des Umfangs des Agrarschutzes und
7. die Vermeidung der Akkumulation von Überschüssen.

Solche noch sehr allgemein gehaltenen Zielsetzungen müssen weiter verfeinert und präziser definiert werden. Insbesondere sollte angestrebt werden, die Skala der Präferenzen, die für solche und ähnliche Zielsetzungen besteht, in numerischer Form auszudrücken, um eine konsistente Politik durchführen zu können [47]. Angesichts des weiten Bereichs möglicher Zielsetzungen im Sektor Landwirtschaft dürfte das leichter zu fordern als durchzuführen, und wohl auch nicht ohne Vermeidung subjektiver Momente zu verwirklichen sein. Tatsächlich bestehen kaum Sektormodelle für die Landwirtschaft in irgendeinem Land, in denen die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen einer strengen Analyse unterzogen werden. Die bisher vorliegenden Arbeiten haben in der Regel Teilbereiche der Landwirtschaft zum Gegenstand.

Die Instrumente zur Durchführung so vielfältiger Ziele sind ebenfalls zahlreich. Am bekanntesten sind hier die umfangreichen Mittel der Preispolitik, wie Import- und Exportzölle, Einfuhrbeschränkungen, Ausgleichszahlungen, Erzeuger- oder Verbrauchersubsidien, Vorratsakkumulation und -liquidation u. a. Ähnliche Aufzählungen wirtschaftspolitischer Instrumente lassen sich fortsetzen in der Absatz-, Struktur-, Steuer- und Kreditpolitik bis hin zu den sehr komplexen und weit in das Gefüge der Gesellschaft hineinreichenden Maßnahmen der Sozialpolitik wie Krankheits- und Alterssicherung, Bildung, Erziehung und Ausbildung und gegebenenfalls Umschulung. Infolge der großen Anzahl vorhandener Instrumente sollte es leicht sein, der Bedingung nachzukommen, in Entscheidungsmodelle möglichst viele wirtschaftspolitisch beeinflussbare Variablen einzubauen. Es sind hier jedoch von zwei Seiten her Grenzen gesetzt. Einmal sind viele der möglichen Instrumente gar nicht oder nur bedingt in meßbaren Größen darstellbar. Andererseits können aus operationalen und aus statistischen Gründen (Interkorrelationen) nur eine beschränkte Anzahl von Variablen in ein Modell aufgenommen werden. Dadurch wird eine Auswahl und gegebenenfalls eine Zusammenfassung von Variablen erforderlich. In diesem Punkt hängt die Konstruktion von operationalen Modellen weitgehend vom Geschick und von der Sachkenntnis des Bearbeiters ab.

## 5 Typen von Modellen

### 5.1 *Das Cowles Commission Modell*

Die theoretischen Grundlagen der neueren ökonometrischen Methoden sind insbesondere von den Mitgliedern der Cowles Commission vorangetrieben worden<sup>1)</sup>. Der Ein-

<sup>1)</sup> Cowles Commission for Research in Economics, Yale University. Die Ergebnisse dieser Forschungen sind vor allem in folgenden beiden Veröffentlichungen zusammengefaßt worden [23, 28].

fluß dieser Arbeiten auf die ökonomische Forschung ist tatsächlich so weitgehend, daß vielfach der in dieser Gruppe entwickelte Modellansatz als *das ökonomische Modell* schlechthin bezeichnet wird. Dies würde jedoch eine zu enge Abgrenzung des Arbeitsgebietes der Ökonometrie bedeuten, und es erscheint deshalb angebracht, diese Art von Modellen als Cowles Commission Modell zu kennzeichnen.

Das Cowles Commission Modell ist auf makroökonomischer Ebene entwickelt worden. Ausgangspunkt war das Bestreben, die theoretisch erkannten Zusammenhänge und Abhängigkeiten ökonomischer Größen quantitativ zu erfassen, um damit eine Grundlage zu schaffen für wirtschaftspolitische Einflußnahmen im öffentlichen wie im privaten Bereich. Das erklärte Ziel ist es, dem Wirtschaftspolitiker, der Entscheidungen zu treffen hat, Mittel an die Hand zu geben, mit denen es ihm möglich ist, die Auswirkungen alternativer Handlungsweisen im vorhinein zahlenmäßig abzuschätzen [36]. Dies soll ermöglicht werden durch die Erforschung wirtschaftlicher Strukturen<sup>1)</sup>. Der Weg, der dabei beschritten wird, ist die empirische Schätzung der Parameter, welche eine gegebene Struktur determinieren. In diesem Prozeß ist den Besonderheiten des verfügbaren Informationsmaterials Rechnung zu tragen. In den Wirtschaftswissenschaften ist im allgemeinen der Weg des Experiments nicht gangbar. Daraus folgt, daß Beobachtungen nicht aktiv erzeugt, sondern nur passiv gesammelt werden können. Es kann also nicht, wie in experimentellen Wissenschaften, so vorgegangen werden, daß ein Modell aufgestellt und mit diesem Daten produziert werden, sondern das Modell muß in Übereinstimmung mit den verfügbaren Daten entwickelt werden. Das bedeutet, daß dem simultanen, dynamischen und stochastischen Charakter der wirtschaftlichen Variablen schon bei der Konstruktion des Modells Rechnung getragen werden muß. In Erfüllung dieser Aufgabe werden drei Informationsquellen miteinander kombiniert: Die statistischen Daten, die Wirtschaftstheorie und die mathematisch-statistische Methodenlehre.

Die statistischen Daten liegen entweder in Form von Zeitreihen vor oder können aus Querschnittserhebungen stammen. Um den Voraussetzungen für die Verwendung in einem ökonomischen Modell zu genügen, sind etwa folgende Anforderungen an die Daten zu stellen.

1. Es muß eine hinreichend große Zahl von Beobachtungen vorliegen. Dies ist das Problem der Freiheitsgrade. Je größer die Zahl der Beobachtungen, desto sicherer werden die statistischen Aussagen und desto mehr Variablen können in das Modell einbezogen werden.
2. Die Daten sollen nur geringe Meßfehler enthalten.
3. Die für eine Variable gewonnenen Beobachtungen sollen gleichen Erhebungs- und Definitionskriterien während des Beobachtungszeitraumes unterliegen.
4. Die Daten müssen ergiebig sein in dem Sinne, daß sie während des Beobachtungszeitraumes möglichst starke Veränderungen in beiden Richtungen aufweisen.

Wirtschaftstheoretische Erkenntnisse und a priori Sachkenntnis werden herangezogen zur Auswahl und Klassifikation der Variablen und zur Bestimmung der Beziehungen

<sup>1)</sup> Gemeint ist hier der »ökonomische Strukturbegriff«, der auf die numerischen Relationen zwischen den wichtigsten Einflußfaktoren und Veränderungsgrößen in einer gewissen Zeitperiode bezogen ist. Vergleiche [17].

zwischen den Variablen innerhalb des Modells. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei die Klassifizierung von endogenen und exogenen Variablen. Als endogen werden alle jene Variablen bezeichnet, die im Modell selbst erklärt werden. Exogene Variablen beeinflussen die im Modell enthaltenen endogenen Variablen, werden aber umgekehrt nicht selbst von diesen beeinflusst [30]. Die in ein Modell eingehenden Relationen werden als Gleichungen folgender Art spezifiziert [31].

1. Reaktions- oder Verhaltensgleichungen, in denen das Verhalten von Wirtschaftssubjekten auf individueller Ebene oder im Aggregat erfaßt wird.
2. Institutionelle Gleichungen, in denen spezielle institutionelle Gegebenheiten einer Volkswirtschaft dargestellt werden.
3. Technische Gleichungen, die rein technische Zusammenhänge ausdrücken.
4. Definitorische Gleichungen, die sich aus der definitorischen Begriffsbildung der Variablen ergeben und bei denen infolgedessen das Problem der Parameterschätzung nicht existiert.

Mit der Spezifizierung der Variablen und Gleichungen entsteht ein ökonomisches Erklärungsmodell. Für die statistische Schätzung der Parameter des Modells bedarf es zusätzlicher Annahmen. Die in den Gleichungen des ökonomischen Erklärungsmodells postulierten Beziehungen sind, abgesehen von Definitionsgleichungen, nicht exakt, sondern enthalten unerklärte Restgrößen. In der Restgröße addiert sich der gemeinsame Einfluß aller derjenigen Variablen, deren Einfluß im einzelnen unbedeutend ist oder die aus anderen Gründen nicht spezifiziert werden können. Abweichungen solcher Art werden Störungen, Schocks oder »Fehler in den Gleichungen« genannt. Weiterhin können in der Restgröße Meßfehler der beobachteten Variablen enthalten sein. Bei Modellen mit Fehlern in den Gleichungen und Fehlern in den Variablen (Schock-Fehler-Modelle) ergeben sich erhebliche methodische Schwierigkeiten bei der Schätzung [29]. Es wird daher zumeist mit der Annahme gearbeitet, daß es sich um reine Schockmodelle handelt. Die Schocks werden als Zufallsvariablen aufgefaßt, deren gemeinsame Dichtefunktion ein wesentlicher Bestandteil des Modells ist. Es müssen jedoch eine Reihe weiterer Annahmen über die Zufallsvariablen gemacht werden.

1. Es sind Zufallsvariablen mit dem Erwartungswert Null.
2. Die Varianz-Kovarianz Matrix ist konstant.
3. Die Zufallsvariablen sind unabhängig voneinander.
4. Sie sind *multinormal* verteilt.
5. Sie sind von den exogenen Variablen stochastisch unabhängig.

Inwieweit diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind, ist in jedem einzelnen Fall zu prüfen [39]. Die Umformung zum statistischen Schätzungsmodell erfordert als letzten Schritt die Bestimmung der algebraischen Form der Gleichungen. Diese erfolgt in der Regel aufgrund der Ergebnisse von Voruntersuchungen des statistischen Datenmaterials. Die Wirtschaftstheorie liefert kaum Anhaltspunkte für die Auswahl der Funktionsform.

Bevor zur Schätzung der Parameter übergegangen werden kann, ist das Problem der Identifizierbarkeit zu prüfen. Dabei handelt es sich, allgemein ausgedrückt, darum, für jede einzelne Gleichung des Modells festzustellen, ob die in der Gleichung enthaltenen Parameter mathematisch eindeutig bestimmbar sind [39]. Da bei der Schätzung der

Parameter die Simultaneität der Gleichungen berücksichtigt werden soll, bestimmt das Ergebnis der Prüfung auf Identifizierbarkeit die Wahl der Schätzmethode. Die traditionelle Methode der kleinsten Quadrate ergibt dann nur in den Spezialfällen unverzerrte (unbiased) Schätzwerte der Parameter von Strukturgleichungen, wenn in den Gleichungen unilaterale Kausalitätsbeziehungen vorliegen. Wenn dies nicht der Fall ist, kann die Methode der kleinsten Quadrate jedoch zur Schätzung der Parameter der reduzierten Form<sup>1)</sup> des Modells benutzt werden, aus denen bei exakter Identifizierbarkeit die Parameter der Strukturgleichungen durch arithmetische Transformation ermittelt werden können. Überidentifizierte Gleichungen werden mit besonderen Methoden, die die Überidentifikation berücksichtigen, wie die Limited Information- oder die Full Information Maximum Likelihood Methode oder die Theil-Basman-Methode, geschätzt<sup>2)</sup>.

An die Schätzung der Parameter schließen sich die statistischen Prüfungen und die Interpretation der Ergebnisse. Der endgültige Test für die Brauchbarkeit eines Modells erfolgt in der Gegenüberstellung der Ergebnisse des Modells mit den Daten der Wirklichkeit. Ist es mit Hilfe des Modells möglich, die Tatbestände, zu deren Erklärung das Modell entwickelt wurde, in befriedigender Weise zu approximieren, dann ist eine weitere Verwendung des Modells für wirtschaftspolitische Zwecke sinnvoll. Die wirtschaftspolitischen Anwendungen liegen in der Hauptsache darin, mit Hilfe des Modells zukünftige Entwicklungen zu projizieren. Dabei kann einmal unterstellt werden, daß eine im Modell festgehaltene Struktur konstant bleibt, während die auftretenden exogenen Instrumentvariablen in verschiedener Richtung modifiziert werden. Dies ermöglicht bereits eine numerische Bewertung der Auswirkungen, die sich durch verschiedene Handhabung der gegebenen Instrumente ergeben. Andererseits kann die Struktur selbst kontrollierten Änderungen unterworfen werden durch Änderung struktureller Parameter, und die daraus resultierenden Auswirkungen auf das Gesamtmodell können beobachtet werden. In der letzteren Möglichkeit besteht der Vorteil der Projektion mit einem Strukturmodell, wie es das Cowles Commission Modell darstellt, gegenüber elementaren Projektionsmethoden. Projektionen der endogenen Variablen sind auch dann möglich, wenn wirtschaftspolitische Entscheidungen sich nicht nur in Änderungen der exogenen Variablen auswirken, sondern durch Beeinflussung struktureller Parameter auch Änderungen der bestehenden Struktur bewirken [37].

Eines der bekanntesten Modelle vom Cowles Commission Typ im landwirtschaftlichen Sektor ist das Modell für die Viehwirtschaft in den USA von HILDRETH und JARRETT [22]. Das Modell spezifiziert in sieben simultanen Gleichungen die strukturellen Relationen für Erzeugung, Angebot und Nachfrage von Vieh, Erzeugnissen der Viehwirtschaft, Futtergetreide und Kraftfuttermitteln. Darauf aufbauend wird eine theoretische Analyse von Entscheidungssituationen auf der Ebene des Einzelbetriebes der Erzeugerstufe entwickelt [22]. In analoger Weise könnte das Modell zur Analyse agrarpolitischer Fragestellungen herangezogen werden.

- 1) In der reduzierten Form wird jede der endogenen Variablen des Modells als Funktion der exogenen Variablen dargestellt.
- 2) Die letztgenannten Methoden liefern bei Vorliegen exakter Identifikation identische Ergebnisse, wie die Methode der reduzierten Form. Für nicht identifizierbare Gleichungen sind unverzerrte Schätzungen nicht möglich.

Ein ökonometrisches Modell für den gesamten Sektor der Landwirtschaft ist ebenfalls in den USA geschätzt worden [11]. Das Modell ist so konstruiert, daß es in das Modell der Gesamtwirtschaft (Master Model) von KLEIN und GOLDBERGER [27] einbezogen werden kann, um so die wechselseitigen Beziehungen zwischen der Landwirtschaft und anderen Bereichen der Volkswirtschaft erfassen zu können. Das Modell von CROMARTY ist zusammengesetzt aus sechs Subsektormodellen für

1. die Vieh- und Futterwirtschaft,
2. Weizen,
3. Sojabohnen,
4. Baumwolle,
5. Tabak und
6. Gemüse.

Im Modell sind eine erhebliche Anzahl wirtschaftspolitisch beeinflusbarer Größen enthalten wie Anbauregulierungen, Stützpreise, Lagerhaltung und Exporte. Anwendungsmöglichkeiten des Modells für wissenschaftliche und praktische Zwecke werden aufgezeigt, aber es wird hervorgehoben, daß für konkrete Anwendungen das Modell noch weiterer Prüfung, Neuformulierung und Erweiterung bedarf.

Eine solche Erweiterung ist vom selben Verfasser [12] für die Weizen- wie für die Futtergetreidewirtschaft vorgenommen worden, mit der ausdrücklichen Zielsetzung, die Auswirkungen alternativer Entscheidungen in der Preisstützungspolitik im Hinblick auf Erzeugerpreise und -einkommen zu analysieren. Dabei wird der Weizen Sektor durch ein in sich geschlossenes Modell dargestellt, in dem eine Angebots- und vier Nachfragerelationen (für Nahrungszwecke, Futterzwecke, staatliche und private Lagerhaltung) enthalten sind. Das Modell für den Futtergetreidesektor ist in analoger Weise aufgebaut, doch macht hier die enge Verflechtung mit der Viehwirtschaft die Aufnahme der Angebots- und Nachfragerelationen der wichtigsten Kategorien tierischer Produkte erforderlich.

Das Weizenmodell wird zur Prüfung folgender alternativer agrarpolitischer Entscheidungen herangezogen:

1. Das Preisstützungsprogramm und Anbaurestriktionen werden aufgegeben und die staatliche Einlagerung auf dem Niveau von 1958 fixiert.
2. Zusätzlich zu den Maßnahmen unter 1. wird die Verfütterung von Weizen subventioniert.
3. Zusätzlich zu den Maßnahmen unter 2. soll die Hälfte der Exporte der staatlichen Lagerhaltung entnommen werden.

Für diese drei Alternativen werden mit dem Modell bestimmt der Erzeugerpreis für Weizen, die private Lagerhaltung und die Mengen, die in die Verfütterung gehen.

Für die Futtergetreide- und Viehwirtschaft werden vier Alternativen untersucht:

1. Anbaubeschränkungen werden aufgegeben, der Stützpreis für Mais wird im Verlaufe von vier Jahren von 1,40 Dollar je bushel auf 0,65 Dollar je bushel gesenkt, keine Verkäufe aus staatlicher Lagerhaltung, Exporte aus der laufenden Produktion von 12 Mill. t Futtergetreide jährlich.
2. Anbaubeschränkungen werden aufgegeben, völliger Abbau der Preisstützung für Mais, Exporte von 2 Mill. t Futtergetreide jährlich aus staatlicher Lagerhaltung.

3. Zusätzlich zu den Maßnahmen unter 2. werden 7 Mill. t Futtergetreide jährlich auf dem einheimischen Markt angeboten.
4. Der Stützungspreis für Mais wird auf 1,20 Dollar je bushel festgesetzt, die Anbaufläche wird um 12 vH eingeschränkt, aus staatlicher Lagerhaltung werden 5 Mill. t Futtergetreide jährlich im einheimischen Markt angeboten.

Für jede dieser Alternativen werden die Auswirkungen auf die verfütterten Mengen, die staatliche und private Lagerhaltung, das mengenmäßige Angebot tierischer Erzeugnisse und die Preise für tierische Erzeugnisse numerisch bestimmt.

## 5.2 *Das Modell der linearen Programmierung*

Das Modell der linearen Programmierung unterscheidet sich in Zielsetzung und Methode wesentlich vom Cowles Commission Modell. Es dient nicht wie jenes der Erklärung wirtschaftlicher Strukturen. Entsprechend seiner Entstehung im mikroökonomischen (und militärischen) Planungsbereich ist das Modell auf das Auffinden optimaler Lösungen ganz spezifischer Fragestellungen gerichtet, und die Ergebnisse des Modells sind normativ. Die Voraussetzungen und Annahmen des Modells sind für ökonomische Probleme nicht weniger restriktiv als im Cowles Commission Modell. Dennoch erfordert das Modell der linearen Programmierung einen geringeren theoretischen Aufwand. Einmal spielen bei der Modellkonstruktion Erfahrungstatsachen und technische Relationen eine größere Rolle als wirtschaftstheoretische Erkenntnisse. Zum anderen handelt es sich um ein deterministisches Modell, und die theoretischen Anforderungen an die Lösungsmethode sind damit geringer. Einfache Probleme sind zudem sehr leicht zu manipulieren. In bestimmten Fällen lassen sich sehr schnell graphische Lösungen finden. Ein einfaches Modell kann jedoch durch Aufnahme weiterer Variablen sehr rasch zu rechentechnisch langwierigen Operationen führen. Die Standardform des Modells kann außerdem auf verschiedene Weise variiert werden, so daß eine Reihe erweiterter Modelle möglich werden. Dadurch ergeben sich eine Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten für Programmierungsmodelle. Weiterhin hat sich gezeigt, daß eine Verwandtschaft besteht zwischen der linearen Programmierung und Modellen, die aus anderem Ansatz heraus entwickelt wurden, wie das Input-Output-Modell und spieltheoretische Modelle. Das Input-Output-Modell ist tatsächlich ein Spezialfall des Linear Programming Modells, während zu den spieltheoretischen Modellen nur eine formale, rechentechnische Beziehung besteht [14]. Häufig wird der Ausdruck »activity analysis« für den Gesamtbereich der Probleme gebraucht, für die Lösungen mittels mathematischer Verfahren erzielt werden können, die auf der linearen Programmierung aufbauen.

Der erste Schritt in der Konstruktion eines Modells der linearen Programmierung ist die exakte Definition des Problems. Dabei kommt es namentlich darauf an, die Variablen genau zu definieren. Das Problem wird als Extremumaufgabe formuliert, d. h., es wird nach einer Lösung gesucht, die für eine bestimmte Größe den größt- bzw. den kleinstmöglichen Wert ergibt. Dabei wird davon ausgegangen, daß zwischen wirtschaftlichen Variablen häufig lineare oder annähernd lineare Beziehungen bestehen. Es müssen ferner eine Reihe von Restriktionen berücksichtigt werden. Einmal stehen wirtschaftliche Güter und Dienstleistungen nicht in unbeschränkter Menge zur Ver-

fügung, sondern sind, ex definitione, dadurch gekennzeichnet, daß sie knapp sind. Zum anderen kann es erforderlich sein, daß bestimmte Minimumforderungen erfüllt werden. Solche quantitativen Restriktionen können in Form von Ungleichungen in das Modell aufgenommen werden. Die Berücksichtigung dieser Art von Restriktionen wirkt sich dahingehend aus, daß im Ergebnis nicht die absoluten Extremwerte ermittelt werden, sondern die unter gegebenen Bedingungen erreichbaren Werte. Schließlich muß beim Rechnen mit wirtschaftlichen Größen berücksichtigt werden, daß die Mehrzahl der wirtschaftlichen Variablen im negativen Bereich nicht definiert sind. Diese Restriktionen gehen ebenfalls als Ungleichungen in das Modell ein.

Die drei Eigenschaften, Linearität der Relationen, quantitative Beschränkungen und nicht negative Variablen und die Zielsetzung, sich so zu verhalten, daß eine bestimmte Größe ein Maximum oder ein Minimum wird, machen den Kern des Linear Programming Modells aus. Das Modell kann somit formal definiert werden als Maximierung (Minimierung) einer linearen Funktion unter einer Reihe von linearen Nebenbedingungen und Vorzeichenbeschränkungen [20].

Die zu maximierende (minimierende) Funktion heißt die Zielfunktion. In der Zielfunktion werden die Variablen spezifiziert; die Parameter der Zielfunktion sind in der Regel bekannt. Die numerischen Werte der Variablen einer Lösung zeigen an, auf welchem Niveau ein Prozeß durchgeführt wird. In den linearen Nebenbedingungen sind die technischen Koeffizienten enthalten, die für jeden Prozeß den Bedarf an Faktoreinsatzangeben, sowie die Kapazitätsbegrenzungen der Prozesse. Ein Prozeß im Modell der linearen Programmierung ist durch konstante Faktoreinsatzkoeffizienten gekennzeichnet. Ein bestimmter Punkt eines Prozesses wird Prozeßniveau oder Aktivität genannt. Die Lösung eines Linear Programming Modells besteht darin, optimale Aktivitäten für die verschiedenen Prozesse zu bestimmen.

Eine brauchbare oder realisierbare Lösung ist gegeben, wenn die Lösung sämtliche Nebenbedingungen erfüllt. Wenn eine realisierbare Lösung gleichzeitig die Zielfunktion maximiert, dann ist eine optimale Lösung gefunden. Das Auffinden einer optimalen Lösung wird dadurch erschwert, daß durch die Beseitigung der Ungleichungen ein Gleichungssystem entsteht, in der die Zahl der unbekannt Variablen größer ist als die Zahl der Gleichungen. Es gibt eine Anzahl von Lösungsmethoden [24], von denen die Simplex Methode die heute gebräuchlichste ist. Alle Lösungsmethoden bestehen in einem systematischen Probieren. Sie zerfallen in zwei Bestandteile:

- a) Suchverfahren für eine Lösung und
- b) Kriterien, die angeben, wann eine gewünschte Lösung gefunden ist.

Die Durchführung der Lösungsverfahren besteht damit in einer Folge von Wiederholungen (Iterationen). Am brauchbarsten sind dabei jene Methoden, die, wie die Simplex Methode, bei jeder Iteration erkennen lassen, in welcher Richtung eine weitere Annäherung an die Optimallösung zu suchen ist [14].

Für die Ausführung der Rechnung ist von Bedeutung, daß in jedem Linear Programming Problem ein Dual Problem enthalten ist. Die Lösung eines Linear Programming Problems ist unter Umständen wesentlich einfacher, wenn statt des primären Problems zunächst das dazugehörige duale Problem gelöst und dann aus diesem Ergebnis die Lösung des primären Problems bestimmt wird. Darüber hinaus ist für die duale Lösung in vielen Fällen eine ökonomische Interpretation möglich, zum Beispiel in der Bestimmung von Renteneinkommen [6].

Für ein gut definiertes Problem ist stets eine Lösung vorhanden. Die Lösung wird wesentlich bestimmt durch die Anzahl der im Modell enthaltenen Nebenbedingungen. Die optimale Lösung enthält stets ebensoviele Prozesse wie Nebenbedingungen im Modell enthalten sind<sup>1)</sup>. Dieser Eigenart des Modells kommt deshalb so große Bedeutung zu, weil hier deutlich wird, daß bei der Auswahl und Bestimmung der Nebenbedingungen bereits Einfluß auf das Ergebnis genommen werden kann.

Für die Beurteilung des Modells der linearen Programmierung und seiner Anwendungsmöglichkeiten muß von den im einzelnen getroffenen Annahmen des Modells ausgegangen werden.

1. Die weitreichendste der Annahmen ist die Annahme der Linearität der Zielfunktion, der Restriktionen und der Prozesse. Von dieser Annahme hängt die einfache rechnerische Manipulierbarkeit des Modells ab. Die ökonomischen Konsequenzen dieser Annahme wurden schon angedeutet, es sind dies die Unterstellung konstanter Profitabilitätskoeffizienten, direkt proportionaler Faktor-Faktor-Beziehungen und konstanter Grenzerträge.
2. Aus der Annahme der Linearität folgt die weitere Annahme der Additivität der Prozesse. Das besagt, die einzelnen Prozesse sind unabhängig voneinander in dem Sinne, daß die Summe der Faktoreinsätze, die in verschiedenen Prozessen verwendet werden, gleich ist der Summe der in den einzelnen Prozessen verwendeten Faktoreinsätze. Es besteht keine Interaktion zwischen den Prozessen.
3. Es wird unbegrenzte Teilbarkeit der Güter und Dienstleistungen angenommen.
4. Die Anzahl der Prozesse ist begrenzt. Es ist dies eine aus praktischen Gesichtspunkten erforderliche Annahme. Aus der sehr großen Zahl möglicher Prozesse werden nur einige wenige als in Frage kommende Alternativen betrachtet.
5. Die technischen Koeffizienten, die Preise und Kosten werden als mit Sicherheit bekannt angenommen. Ungewißheit und Risiko werden im Modell nicht berücksichtigt.

Diese Bedingungen sind in der wirtschaftlichen Wirklichkeit nicht immer und nicht gleichzeitig erfüllt. Durch abstrahierende Vereinfachung des Problems oder durch zweckentsprechende Einschränkungen des Untersuchungsbereiches lassen sich jedoch in vielen Fällen geeignete Annäherungen an diese Bedingungen erreichen. Wird dem vorliegenden Untersuchungsmaterial dadurch zu sehr Gewalt angetan, dann müssen Änderungen des Standardmodells vorgenommen werden. Eine Anzahl von Variationsmöglichkeiten des Standardmodells, insbesondere im Hinblick auf landwirtschaftliche Probleme sind von REISCH [41] beschrieben worden. Es seien hier genannt das Programmieren mit Transfer-Aktivitäten, mit endogen bestimmten Produktionskapazitäten, mit variablen Preisen, Restriktionen oder Input-Koeffizienten. Diese letzteren Verfahren sind auch als parametrisches Programmieren bekannt. Die Annahmen von Linearität und Additivität werden fallen gelassen bei den Methoden nichtlinearer Programmierung, wie konvexes Programmieren [50] und quadratisches Programmieren [42]. Durch ganzzahliges Programmieren [18] wird die vielfach unrealistische

<sup>1)</sup> Dies ist der Inhalt des sog. grundlegenden Theorems der linearen Programmierung (Basic theorem of linear programming). In modifizierter Form gilt das Theorem auch bei Auftreten von Degeneration. Vergleiche [4].

Annahme der unbegrenzten Teilbarkeit ausgeschaltet. Unsicherheit und Risiko können durch stochastisches Programmieren [48] in das Modell eingeführt werden.

Es ist mit diesen erweiterten Verfahren möglich, den wirtschaftlichen Gegebenheiten näherzukommen, doch muß dieser Vorteil erkauft werden mit wesentlich komplizierteren Lösungsverfahren.

Die Anwendungsmöglichkeiten des Linear Programming Modells und der daraus abgeleiteten Modelle in der Agrarpolitik sind zweifacher Art. Es sind unmittelbare Anwendungen des Linear Programming Modells auf spezifisch agrarpolitische Fragen möglich, während indirekt die Agrarpolitik auch Nutzen ziehen kann aus den für einzelne Betriebe durchgerechneten Modellen. Die Ergebnisse, die bei der Analyse von Einzelbetrieben mit dem Linear Programming Modell gewonnen werden, lassen für den Agrarpolitiker erkennen, wie sich bestimmte Maßnahmen der Agrarpolitik (Kreditpolitik, preispolitische Maßnahmen) im Einzelbetrieb auswirken. Es läßt sich daran bis zu einem gewissen Grade die Effizienz solcher Maßnahmen beurteilen. Außerdem ergeben sich auf dieser Grundlage Möglichkeiten, die Betriebsberatung mit den agrarpolitischen Zielen abzustimmen. Direkte Anwendungen der linearen Programmierung für agrarpolitische Fragestellungen sind möglich für Teilbereiche der Landwirtschaft bzw. der Volkswirtschaft wie auch für die gesamte Wirtschaft. Dazu werden im folgenden einige Beispiele angeführt.

Vorstellungen über optimale Betriebsgrößen sind für die Agrarpolitik von außerordentlicher Bedeutung im Hinblick auf Entscheidungen, die bei der Durchführung von Siedlungsvorhaben zu treffen sind, sowie ganz allgemein hinsichtlich notwendiger Differenzierungen von Unterstützungsmaßnahmen. Das Problem der Ermittlung optimaler Betriebsgrößen unter den gegenwärtigen Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums (Verteuerung der Arbeitskraft, technische Produktionsfortschritte, sinkende oder stagnierende Erzeugerpreise) ist von v. URFF mit einem parametrischen Linear Programming Ansatz analysiert worden [49]. Es wird ausgegangen von einem Grundmodell eines Familienbetriebes mit 25 Aktivitäten und 23 Restriktionen. Die Arbeitskapazität ist konstant. Der Produktionsfaktor Land ist variabel. Durch Einführung alternativer Annahmen über Preise, Kälberzukauf, Getreidezukauf und Vorhandensein nichtständiger Arbeitskräfte sind 16 Varianten des Grundmodells möglich, von denen 4 durchgerechnet worden sind. Die unter der Zielsetzung der Einkommensmaximierung resultierenden Anpassungen in den Betriebsgrößen von 10 ha, 20 ha und 40 ha werden miteinander verglichen. In Holland ist die Bestimmung optimaler Betriebsgrößen für die Besiedlung der neuen Poldergebiete gleichfalls mit parametrischer Linear Programming Modellen versucht worden [38].

In der Studie von MEIJERMAN wird ein sehr hoher Mechanisierungsgrad und ein konstanter Arbeitskräftebesatz angenommen. Es werden Varianten mit wechselndem AK-Besatz von 2—4 ständigen AK plus Betriebsleiter durchgerechnet. Die optimale Betriebsgröße wird durch das Verhältnis von Betriebseinkommen und Lohnaufwand unter den angenommenen Bedingungen ermittelt.

Probleme, die im Gefolge von Überschußproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse auftreten, sind ebenfalls der Analyse mit Linear Programming Modellen zugänglich und namentlich in den USA auch unternommen worden<sup>1)</sup>. Hier soll eine niederländi-

<sup>1)</sup> Vgl. Literaturverzeichnis bei [41].

sche Studie angeführt werden, die die optimale Verwendung von Milch zum Gegenstand hat [35]. Die Milcherzeugung wird als vorherbestimmt betrachtet. Es wird gefragt, wie groß die Anteile von Frischmilch und Werkmilch sein sollten und bei welchem Preis die Erzeugerlöhne maximiert werden unter der Beschränkung, daß sehr hohe Preise aus sozialpolitischen Gründen nicht akzeptiert werden können. Das Modell führt zu einem quadratischen Programmierungsansatz.

Wie die lineare Programmierung auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eingesetzt werden kann, zeigt schließlich ein im wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich im Entstehen begriffenes Modell [40]. Es handelt sich dabei um die Aufstellung eines landwirtschaftlichen Produktions- und Ernährungsplanes, der in Notzeiten eine Versorgung der schweizerischen Bevölkerung mit Lebensmitteln ermöglichen soll. Das ursprüngliche Modell umfaßte 700 Variablen und 350 Restriktionen. Die Durchführung der Berechnungen scheiterte bei der Formulierung des Modells in dieser Größenordnung zunächst (Degeneration), und es wird deshalb vorläufig ein mehr komprimiertes Modell bearbeitet. Neben der Zielsetzung der Planung für Notzeiten werden die Möglichkeiten der Erweiterung des Modells zur Untersuchung von Strukturfragen der schweizerischen Landwirtschaft geprüft.

Die Bedeutung der Input-Output-Analyse für die Landwirtschaft geht aus einer in den USA durchgeführten Studie hervor [9]. Eine erste Anwendung eines spieltheoretischen Modells auf agrarpolitische Probleme befaßt sich mit der Frage, ob Reisfarmer in den USA eine Erhöhung der Anbauzuteilungen (acreage allotments) verlangen sollten [33].

### 5.3 *Das Modell des räumlichen Gleichgewichts*

Das Modell des räumlichen Gleichgewichts gehört in die Gruppe der Linear Programming Modelle [43]. In das Modell gehen jedoch Daten ein, die häufig nur aus Schätzungen mit Hilfe makroökonomischer Sektormodelle gewonnen werden können. Es wird hier somit besonders gut deutlich, wie verschiedene Modelltypen miteinander kombiniert werden können. Außerdem lassen sich mit diesem Modell eine Reihe von Problemen behandeln, die gerade agrarpolitisch von großem Interesse sind. Aus diesen Gründen soll gesondert auf dieses Modell eingegangen werden, obwohl methodisch nichts wesentlich Neues darin enthalten ist.

Das allgemeine Problem des Modells ist die Untersuchung der Gleichgewichtsbedingungen in räumlich getrennten Märkten. Es zielt damit ab auf die Analyse der strukturellen Bedingungen, durch die der Standort und das Niveau von Erzeugung und Verbrauch, die Marktpreise und die Warenströme in verschiedenen geographischen Regionen bestimmt werden. Im einzelnen umfaßt diese Zielsetzung die Ermittlung

1. der regionalen Gleichgewichtspreise,
2. der regionalen Export- und Importmärkte und
3. der mengenmäßigen Exporte und Importe, sowie die Bestimmung
4. des gesamten interregionalen Handels für bestimmte Waren und
5. des Handelsvolumens und der -richtung zwischen jedem einzelnen Paar der regionalen Märkte [25].

Im Modell wird von den Annahmen vollständiger Konkurrenz der Theorie des all-

gemeinen Gleichgewichts ausgegangen. Insbesondere wird angenommen, daß in allen Regionen ein einheitlicher Preis für alle Waren sich durchsetzt, der von Region zu Region nur durch Transportkosten differiert. Es wird unterstellt, daß das Verhalten der Wirtschaftssubjekte bestimmt wird durch das Streben nach Gewinnmaximierung und daß Transportentscheidungen dementsprechend auf Grund der sich bietenden Gewinnmöglichkeiten getroffen werden. Die Waren werden als homogene Güter betrachtet, und es bestehen bei den Marktpartnern keine Präferenzen hinsichtlich Herkunfts- oder Bestimmungsort der Waren. Jede Region stellt einen genau abgegrenzten Markt dar, der jedoch nicht isoliert ist, sondern es bestehen Transportverbindungen mit anderen Märkten und Handelsbeschränkungen sind nicht vorhanden. Das gesamte Angebot einer Region wird in einem zentralen Punkt konzentriert gedacht, da Transportprobleme innerhalb der Region vernachlässigt werden. Es wird vorausgesetzt, daß für jede Region die funktionalen Beziehungen zwischen regionalem Preis und regionalem Angebot bzw. regionaler Nachfrage bestimmbar sind. Dabei kann auch, namentlich bei landwirtschaftlichen Produkten, angenommen werden, daß im Zeitpunkt der Analyse das Angebot vorherbestimmt ist. Andernfalls müssen die Nachfrage- wie auch die Angebotsfunktionen für jede Region ermittelt werden. Diese letzte Forderung stellt erhebliche Ansprüche an das Vorhandensein regionalen Datenmaterials. Es ist dies ein Punkt, der in vielen Fällen bei der Durchführung solcher Untersuchungen noch nicht zufriedenstellend gelöst werden kann.

Die Lösung des Modells vollzieht sich in drei Abschnitten.

1. Ausgegangen wird von der Bestimmung der Angebots- und Nachfragemengen sowie der regionalen Überschüsse bzw. Defizite und der Bestimmung der Transportkosten zwischen jedem einzelnen Paar von Regionen.
2. Aus den durch Transportkosten sich ergebenden Preisunterschieden und den Überschüssen und Defiziten werden dann die regionalen Gleichgewichtspreise und die mit diesen Preisen konsistenten Preisdifferenzen zwischen den Regionen berechnet. Dieser Teil der Untersuchung wird zumeist an einem Zwei-Regionen-Modell entwickelt und dann für den Fall mit  $n$ -Regionen generalisiert [43]. Letzteres erfordert jedoch eine Modifizierung der Bestimmung der Preisdifferenzen.
3. Die Kenntnis der regionalen Preisunterschiede, der Überschüsse und Defizite ist ausreichend, um die Warenströme zwischen Überschuß und Defizitgebieten zu ermitteln, die den geringsten Transportkostenaufwand erfordern. Es ist dies das bekannte Transportproblem, das je nach Umfang entweder nach sehr einfachen Regeln oder mit der Methode der linearen Programmierung zu lösen ist.

Bei Vorhandensein von mehr als zwei Regionen kann die Bestimmung der Gleichgewichtspreise und Preisdifferenzen mehrere Iterationen von Schritt 2 und 3 erforderlich machen, wobei eine interessante Anwendung des dualen Linear Programming Problems gegeben ist [26].

Wie das Modell der linearen Programmierung, so ist auch das Modell des räumlichen Gleichgewichts sehr anpassungsfähig. Es kann von einfachen Fragestellungen ausgehend zu fortschreitend komplizierteren Problemen übergegangen werden. Die einfachste Form des Modells ist gegeben durch einen Markt, in dem nur eine Ware gehandelt wird, deren Angebot kurzfristig völlig unelastisch ist. Das Modell kann dann

in der Weise erweitert werden, daß Verarbeitungsprozesse berücksichtigt werden. Es müssen dann die Verarbeitungskosten und -kapazitäten sowie die technischen Umwandlungskoeffizienten in das Modell eingebaut werden. Eine Erweiterung ist ebenfalls möglich durch gleichzeitige Untersuchung der Märkte mehrerer Waren, wobei es sich um Warenmärkte und die dazugehörigen Produktionsmittelmärkte handeln kann oder auch um Waren in verbundener Produktion. Schließlich wird angestrebt, die Annahme bekannter Angebotsfunktionen fallen zu lassen und ein Modell für die räumliche Verteilung der Produktionsfaktoren und der Produktion der Fertigprodukte zu entwickeln [34]. Dabei können die Fälle unterschieden werden, daß a) die Standorte von Erzeugung und Verbrauch vorherbestimmt sind und es darum geht, die räumlich günstigste Verteilung der Erzeugungs- und Verbrauchsmengen zu bestimmen, oder daß b) die optimale Wahl des Standorts vom Modell bestimmt werden soll, vorausgesetzt, daß bestimmte Annahmen über die Anforderungen, die an günstigste Erzeugungsstandorte zu stellen sind, gemacht werden können.

Mit diesen möglichen Zielsetzungen ist das Modell von größtem Interesse sowohl für die wirtschaftstheoretische Forschung wie auch im Hinblick auf die praktische Auswertung der mit dem Modell erzielbaren Erkenntnisse. Für praktische Anwendungen ist es besonders interessant, die Auswirkungen von Datenänderungen auf die Gleichgewichtslage des Modells zu untersuchen. Das Modell bietet damit Vergleichsmöglichkeiten komparativ-statischer Art, wie sie in Entscheidungssituationen immer dann verlangt werden, wenn es darum geht, die Auswirkungen von Änderungen in den Instrumenten oder den Zielen im voraus zu beurteilen. Untersucht werden kann vor allem, was für Auswirkungen Maßnahmen, welche Änderungen der Transportkosten und der räumlichen Bevölkerungs- und Einkommensverteilung oder der räumlichen Erzeugungsstruktur bewirken, für die regionale Preisbildung und die Struktur des Marktes haben.

Da das Modell von der Annahme vollständigen Wettbewerbs ausgeht, kann ein Vergleich der tatsächlich bestehenden Preise und Handelsbeziehungen mit dem im Modell als optimal ermittelten, Aufschlüsse darüber geben, inwieweit ein bestimmter Markt als leistungsfähig oder nicht leistungsfähig im Verhältnis zu dieser Ausgangsbasis anzusprechen ist. Aus der Diskrepanz zwischen dem »was ist« und dem »was sein könnte« kann die Wirtschaftspolitik Anregungen gewinnen für Entscheidungen, die darauf abzielen, den Beitrag einzelner Märkte zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen zu erhöhen. Hierin kommen der normative Charakter und die wohlstandsökonomischen Implikationen des Modells deutlich zum Ausdruck.

In den USA sind räumliche Gleichgewichtsmodelle für mehrere landwirtschaftliche Produkte erstellt worden. Es sind zumeist Modelle, die jeweils ein einzelnes Produkt in Betracht ziehen. Eine Ausnahme ist die Studie von SCHRADER und KING [46]. Darin werden die günstigsten Standorte für die Rindermast ermittelt unter Berücksichtigung der räumlichen Verteilung des Angebots der Rohmaterialien, Heu, Kraftfuttermittel und Magervieh, sowie der Nachfrage nach dem Endprodukt. Mit den Ergebnissen des Modells wird der Versuch einer Beurteilung der Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems gemacht.

Ein weiteres Modell von CHUANG [10] analysiert das räumliche Gleichgewicht eines Zwei-Produktmarktes mit Futtergetreide und Kraftfuttermitteln als konkurrierende und substituierbare Produktionsmittel der Viehwirtschaft.

Die Verwendung des Modells zur Analyse wirtschaftspolitischer Entscheidungen wird von JUDGE und WALLACE mit einem räumlichen Gleichgewichtsmodell der Viehwirtschaft der USA gegeben [26]. Im einzelnen werden die Veränderungen der Gleichgewichtslage des Marktes und die dadurch verursachten Kostenänderungen unter folgenden Annahmen geprüft:

1. Erhöhung der Transportkosten um 20 vH.
2. Senkung der Transportkosten um 20 vH.
3. Das gesamte Angebot von Schlachtvieh einer Region wird in der gleichen Region geschlachtet.

Weiterhin wird eine Projektion vorgenommen, wobei unterstellt wird

1. Bevölkerung, Verbrauchereinkommen und Erzeugung steigen,
2. Bevölkerung und Verbrauchereinkommen steigen, die Gesamterzeugung bleibt konstant,
3. Bevölkerung und Verbrauchereinkommen steigen, die Erzeugung je Kopf bleibt konstant,
4. Bevölkerung und Erzeugung steigen, während die Verbrauchereinkommen konstant bleiben.

Für jeden dieser Fälle werden Gleichgewichtspreis und räumliche Struktur des Angebots bestimmt. Die hierbei gewonnenen Informationen können der Wirtschaftspolitik, den Erzeuger- wie den Verarbeitungsbetrieben eine Grundlage in Entscheidungssituationen vermitteln.

## 6 Schlußbemerkungen

Mit den vorstehenden Ausführungen hoffe ich, eine gewisse Übersicht über die Denk- und Arbeitsmethoden modelltheoretischer Forschung in der Agrarökonomie und Agrarpolitik gegeben zu haben. Es soll noch einmal betont werden, daß die Auswahl eines bestimmten Modells aus der Fülle der bereits vorhandenen Modelle in voller Kenntnis der dem Modell zugrundeliegenden Annahmen und der Relevanz dieser in bezug auf das jeweilige Objekt einer Untersuchung sowie der Verfügbarkeit der erforderlichen Daten und der für ein Forschungsvorhaben zur Verfügung stehenden Mittel getroffen werden muß. Alle der verfügbaren Modelle stehen hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit und Vollständigkeit der Kritik offen. Die Kritik muß jedoch sachgemäß, und sie sollte nicht negativ sein, sondern neue und bessere Wege der Erkenntnis weisen. Das erfordert eine genaue Beherrschung der Materie, verbunden mit der Fähigkeit, die Grenzen der modelltheoretischen Analyse zu erkennen. Für das Bemühen, diese Grenzen weiter hinauszuschieben, sind verschiedene Ansatzpunkte gegeben.

1. Die Wirtschaftstheorie muß ständig überprüft und dahingehend erweitert werden, daß sie das reale Geschehen zu erklären vermag. Für den Agrarpolitiker bedeutet das, daß er nicht nur über eine gute Grundlage in der theoretischen Volkswirtschaftslehre verfügen, sondern seinerseits aus seinem Erfahrungsbereich heraus dem Theoretiker Hinweise und Anregungen geben sollte. Im Hinblick auf die überragende Rolle der Wirtschaftstheorie für die praktische Wirtschaftspolitik wäre es

wünschenswert, wenn in der Ausbildung des Agrarpolitikers der Wirtschaftstheorie mehr Raum gegeben würde als es, zumindest in der Studienordnung für Diplomlandwirte, bisher der Fall war.

2. Die mathematischen und statistischen Hilfsmittel können weiter verfeinert und den speziellen wirtschaftlichen Fragestellungen angepaßt werden. Nun haben gerade die letzten beiden Jahrzehnte einen unvorhergesehenen Fortschritt auf diesen Gebieten gebracht. Bei dem gegenwärtigen Stand der Agrarökonomie in Deutschland kommt es deshalb hier m. E. vorwiegend darauf an, die Rezeption dieser neuentwickelten Methoden und Techniken in breiter Front nachzuvollziehen. Das erfordert notwendigerweise eine engere Zusammenarbeit mit den mathematischen Disziplinen, ebenso wie mit der betriebswirtschaftlichen Unternehmensforschung.
3. Ein weiteres Gebiet, auf dem Verbesserungen möglich sind, ist das der statistischen Datenerhebung. Die Bedeutung dieses Gebietes für die Agrarökonomie ist der Gegenstand des Referats von Herrn THIEDE. Hier soll deshalb nur darauf hingewiesen werden, daß die Ergebnisse quantitativer Forschung vielfach verbessert werden könnten, wenn es möglich gemacht wird, Datenerhebungen für spezifisch wissenschaftliche Fragestellungen durchzuführen.

Schließlich sei noch einmal erwähnt, daß Agrarpolitik nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet ist. Dementsprechend muß eine bessere Analyse des Wirtschaftsprozesses sich nicht unbedingt in besseren Erfolgen der Wirtschaftspolitik niederschlagen. Unter politischem Druck mag die Regierung Maßnahmen ergreifen, die den wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen zuwiderlaufen. Die Notwendigkeit exakter quantitativer Wirtschaftsforschung wird dadurch nicht geschmälert. Allein das Wissen um bessere Alternativen wird bereits Einfluß haben auf die Entscheidungen, die getroffen werden. Es wird dem Politiker erleichtern, den Forderungen von pressure groups zu widerstehen, und wenn falsche Entscheidungen getroffen werden müssen, so werden sie bewußt und in Kenntnis der entstehenden Kosten gemacht. Das heißt, die Ergebnisse sorgfältiger modelltheoretischer Analysen können zurückgestellt werden, aber sollten nicht unbeachtet bleiben.

Zum Schluß möchte ich bemerken, daß ich mir bewußt bin, daß das Thema »Entscheidungsmodelle« mit diesen Ausführungen nicht erschöpfend behandelt worden ist. Das war jedoch auch nicht angestrebt. Es war meine Absicht, einige der anstehenden Probleme aufzuzeigen, um damit Anregungen für eine Diskussion zu geben und das Eindringen neuer Ideen und Erkenntnisse zu erleichtern.

Augustin COURNOT sagt im Vorwort zu seinem grundlegenden Werk: »Auch glaube ich, wenn diese Abhandlung von einigem praktischen Wert ist, so wird er hauptsächlich darin bestehen, daß wir klar fühlen, wie weit wir davon entfernt sind, in voller Erkenntnis der ursächlichen Zusammenhänge eine Reihe von Fragen lösen zu können, die jeden Tag kühn entschieden werden« [13]. Heute, nach mehr als 100 Jahren, sind diese Worte noch aktuell. Doch ich bin der Auffassung, daß bereits einige beachtliche Fortschritte auf dem von COURNOT aufgezeigten Wege gemacht wurden.

## Literatur

- 1 ABEL, W., Agrarpolitik. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1951, S. 34 ff.
- 2 ACKOFF, R. L., Scientific Method. N. Y. und London 1962, S. 108 ff.
- 3 ANGERMANN, A., Entscheidungsmodelle. Frankfurt/Main 1963, S. 15.
- 4 BAUMOL, W. J., Economic Theory and Operations Analysis. Englewood Cliffs 1961, S. 73 f.
- 5 BEACH, E. F., Economic Models. New York und London 1957.
- 6 BECKMANN, M. J., Lineare Planungsrechnung. Ludwigshafen/Rhein 1959, S. 33 f.
- 7 BREMS, H., Mathematik und Wirtschaftstheorie. »Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik«, 168 (1956), S. 337 ff.
- 8 BROSS, I. D., Design for Decision, N. Y. 1953, S. 169 ff.
- 9 CHARTER, H. O. and E. O. HEADY, An Input-Output-Analysis Emphasizing Regional and Commodity Sectors of Agriculture. Iowa State University, Research Bulletin 469, Sept. 1959.
- 10 CHUANG, Y. H., Estimates of Sector and Spatial Equilibrium Models of the United States Feed Economy. PH. D. THESIS, University of Illinois, August 1961.
- 11 CROMARTY, W. A., An Econometric Model for United States Agriculture. »Journal of the American Statistical Association« 54 (1959), S. 556—574.
- 12 DERS., Predicting the Impact of Alternative Government Programs on the Wheat and Feed-Livestock Economies. Michigan State University, Agric. Exp. Stat. Technical Bulletin 286, 1962.
- 13 COURNOT, A., Untersuchungen über die mathematischen Grundlagen der Theorie des Reichtums. Übersetzung von W. G. Waffenschmidt, Jena 1924, S. XXIII.
- 14 DORFMAN, R., P. A. SAMUELSON and R. M. SOLOW, Linear Programming and Economic Analysis. New York, Toronto, London 1958, S. 4 f.
- 15 FOX, K. A., Econometric Analysis for Public Policy. Ames, Iowa, 1958, S. 154.
- 16 GIERSCH, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik. Wiesbaden 1960, S. 22.
- 17 GOLLNICK, H., Verhaltensforschung und makroökonomische Zeitreihenanalyse. »Agrarwirtschaft« 11 (1962), S. 360.
- 18 GOMORY, R. E., Outline of an Algorithm for Integer Solutions to Linear Programs. Bulletin of the American Mathematical Society 64 (Sept. 1958).
- 19 GÜLICHER, H., Ein einfaches ökonomisches Entscheidungsmodell zur Beurteilung der quantitativen Auswirkungen einiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland. Köln und Opladen 1961, S. 15.
- 20 HEADY, E. O. and W. CANDLER, Linear Programming Methods. Ames, Iowa, 1958, S. 7.
- 21 HERLEMANN, H. H., Grundlagen der Agrarpolitik. Berlin und Frankfurt 1961, S. 122.
- 22 HILDRETH, C. and F. G. JARRETT, A Statistical Study of Livestock Production and Marketing; in: Cowles Commission Monograph No. 15, New York und London 1955.
- 23 HOOD, W. C. and T. C. KOOPMANS, (Ed.), Studies in Econometric Method. Cowles Commission Monograph 14, New York und London 1953.
- 24 JOKSCH, H. C., Lineares Programmieren. Tübingen 1962, S. 143 ff.
- 25 JUDGE, G. G. and T. D. WALLACE, Estimation of Spatial Price Equilibrium Models. »Journal of Farm Economics«, 40 (1958), S. 802; K. A. Fox, a. a. O., S. 171 f.
- 26 DIES., Spatial Equilibrium Analyses of the Livestock Economy. Oklahoma State University, Technical Bulletin TB-78, June 1959.
- 27 KLEIN, L. R. and A. S. GOLDBERGER, An Econometric Model of the United States 1929—1952. Amsterdam 1955.
- 28 KOOPMANS, T. C., (Ed.), Statistical Inference in Dynamic Economic Models. Cowles Commission Monograph 10, New York und London 1950.
- 29 KOOPMANS, T. C. and W. C. HOOD, Estimation of Linear Relationships; in: Cowles Commission Monograph 14, S. 117 f.
- 30 KOOPMANS, T. C., When is an Equation System Complete for Statistical Purposes; in: Cowles Commission Monograph 10, S. 393—409.
- 31 DERS., Identification Problems in Economic Model Construction; in: Cowles Commission Monograph 14, S. 27.

- 32 KROMPHARDT, W., R. HENN und K. FÖRSTNER, Lineare Entscheidungsmodelle. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1962, S. 5 f.
- 33 LANGHAM, M. R., Game Theory Applied to a Policy Problem for Rice Farmers. »Journal of Farm Economics« 45 (Febr. 1963), 151—162.
- 34 LEFEBER, L., Allocation in Space. Amsterdam 1958.
- 35 LOUWES, S. L., J. C. G. BOOT and S. WAGE, A Quadratic Programming Approach to the Problem of Optimal Use of Milk in the Netherlands. »Journal of Farm Economics« 45, (May 1963), 309—317.
- 36 MARSCHAK, J., Statistical Inference in Economics; in: Cowles Commission Monograph 10, S. 2.
- 37 DERS., Economic Measurements for Policy and Prediction; in: Cowles Commission Monograph 14, S. 1—26.
- 38 MEIJERMAN, G. C., De mogelijke oppervlakte van veenkoloniale akkerbouwbedrijven bij sterke mechanisatie. Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding, Medeling 43, 1963.
- 39 MENGES, G., Ökonometrie. Wiesbaden 1961, S. 60 ff.
- 40 ONIGKEIT, D., Probleme der makroökonomischen Anbauplanung in der schweizerischen Landwirtschaft. Vortrag, Seminar Modern Tools and Methods in Farm Economics, IBM European Education Center, Blaricum/Holland, 26.—29. 3. 1963.
- 41 REISCH, E., Die lineare Programmierung in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft. München 1962, S. 61 ff.
- 42 SAATY, T. L., Mathematical Methods for Operations Research. New York 1959, S. 197 ff.
- 43 SAMUELSON, P. A., Spatial Price Equilibrium and Linear Programming. »The American Economic Review«, 42 (1952), S. 283—303.
- 44 SCHNEIDER, E., Verstehende und instrumentale Wirtschaftstheorie. »Der Volkswirt«, Jg. 13 (1959), H. 51/52, S. 129.
- 45 DERS., Sinn und Grenzen der quantitativen Wirtschaftsforschung. »Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft«, 108 (1952), S. 598.
- 46 SCHRADER, L. F. and G. A. KING, Regional Location of Beef Cattle Feeding. »Journal of Farm Economics« 44 (1962), S. 64—81.
- 47 TINBERGEN, J., Economic Policy, Principles and Design. Amsterdam 1956, S. 27 ff.
- 48 TINTNER, G., Stochastic Linear Programming with Application to Agricultural Economics. Proceedings of the Second Symposium on Linear Programming, Vol. 1, Washington D.C., 1955, S. 197—227.
- 49 v. URFF, W., Anpassungsmöglichkeiten in den Betriebsgrößen. Vortrag, Göttingen 1962.
- 50 VAZSONYI, A., Scientific Programming in Business and Industry. New York 1958, S. 194 ff.
- 51 VEER, J. DE, Die Anwendung der linearen Programmierung bei der Planung von Ackerbaubetrieben in den neuen Ijsselmeerpoldern. Vortrag, Stuttgart-Hohenheim 1961.

# Regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion

VON DR. H. SCHMIDT, MÜNCHEN

		Seite
1	Einleitung .. .. .	44
2	Gründe einer regionalen Produktionskonzentration .. .. .	45
3	Begrenzende Faktoren .. .. .	48
3.1	Risiken der Schwerpunktbildung .. .. .	49
3.2	Die Bedeutung der Standortfaktoren .. .. .	51
4	Aufgaben und Möglichkeiten der Agrarpolitik .. .. .	54
4.1	Voraussetzungen für staatliche Eingriffe .. .. .	54
4.2	Agrarpolitische Mittel der Schwerpunktförderung .. .. .	56
5	Das Beispiel Qualitätsweizen .. .. .	59
5.1	Bestimmungsgründe für den Standort .. .. .	59
5.2	Bestimmungsgründe für enge räumliche Konzentration .. .. .	59
5.3	Gründe für Staatshilfe .. .. .	60
5.4	Förderungsmittel .. .. .	61
6	Zusammenfassung .. .. .	62

## 1 Einleitung

Die landwirtschaftliche Produktion ist weitaus stärker als die meisten Bereiche der gewerblichen Wirtschaft durch eine ausgeprägte regionale Differenzierung gekennzeichnet. Diese Feststellung trifft nicht nur in weltweiter Sicht für die verschiedenen Agrarregionen der Erde zu, sondern gilt auch in der engeren Begrenzung der Bundesrepublik. Die Bestimmungsgründe für die Standortwahl der landwirtschaftlichen Produktion haben die Agrarwissenschaftler seit THÜNEN immer wieder beschäftigt, da die Wirksamkeit der Standortfaktoren sowohl durch den technischen Fortschritt als auch durch die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Rahmens ständigen Veränderungen unterworfen ist. Aufgabe der landwirtschaftlichen Standortlehre ist es, in fortwährender Überprüfung dieser Veränderungen, die durch die Standortfaktoren jeweils festgelegte Kombination der Produktionsfaktoren und die daraus resultierende Produktionsrichtung aufzuzeigen.

Wenn unter dem agrarpolitischen Rahmenthema der heutigen Tagung die Frage nach Standort und regionaler Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion gestellt wird, dann sicher nicht, um diese überwiegend betriebswirtschaftlichen Aspekte der Standorttheorie auf ihrem neuesten Stand zu beleuchten. Aufgabe dieses Referates ist es vielmehr, zu untersuchen, ob eine regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verbessern kann.

Wird die regionale Produktionskonzentration als ein Mittel der Einkommensförderung in der Landwirtschaft erkannt, ist weiter zu fragen, innerhalb welcher ökonomischer Grenzen die Agrarpolitik diesen Prozeß fördern kann und welche Instrumente ihr zur Realisierung dieses Zieles zur Verfügung stehen.

## 2 Gründe einer regionalen Produktionskonzentration

Unter regionaler Konzentration der landwirtschaftlichen Erzeugung kann man allgemein verstehen, daß in abgegrenzten Räumen bestimmte Kulturen der Bodennutzung oder bestimmte Produktionsrichtungen der Viehhaltung gegenüber anderen Gebieten hervortreten. Diese sehr lockere und weitgefaßte Definition stellt weder die Bedingung, daß alle Betriebe eines Gebietes an der Erzeugung des betreffenden Gutes in gleicher Weise beteiligt sind, noch, daß im Einzelbetrieb der Erlös aus dem Verkauf dieses Produktes zwangsläufig der größte Einnahmeposten ist. Allerdings sollte das jeweilige Produkt eines Konzentrationsgebietes immer in den beteiligten Betrieben ein tragender Zweig der Betriebsorganisation sein. Das Merkmal eines Schwerpunktgebietes ist aber erst erfüllt, wenn die Konzentration der Erzeugung auch auf dem Markt wirksam wird, wenn sich also das Angebot eines bestimmten Produktes in einem geschlossenen Gebiet wesentlich stärker konzentriert als in Gebieten mit durchschnittlicher, vielseitiger Angebotsstruktur.

Die Frage nach den ökonomischen Vorteilen einer regionalen Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Erzeugung läßt sich nur beantworten, wenn man sich einige wirtschaftliche und politische Prämissen vergegenwärtigt.

Im gemeinsamen europäischen Agrarmarkt bestehen für die Mitgliedsstaaten keine Möglichkeiten einer nationalen Agrarpreispolitik mehr. Damit verliert gerade die Bundesrepublik ein bevorzugtes Instrument zur Einkommenssicherung in der Landwirtschaft. Infolgedessen gewinnt die Rationalisierung von Produktion und Absatz noch größere Bedeutung als bisher.

Im bäuerlichen Betrieb liegt vielfach das hauptsächliche Mittel zur Erhöhung des Einkommens in der Produktionssteigerung. Diesen Weg werden die Landwirte aller Partnerländer in der EWG gehen und damit die Erzeugung auf einen Umfang ausweiten, der die Märkte — wenigstens der Veredlungsprodukte — ständig unter Druck setzen wird. Die Bundesrepublik war Agrarimportland, die EWG wird ein Agrarüberschußgebiet werden. Ebenso wie schon bisher im industriellen Sektor verlagert sich dadurch auch in der Landwirtschaft die betriebswirtschaftliche Problematik von der Produktion auf den Absatz.

Im Gemeinsamen Markt trifft die Landwirtschaft des Nahrungsmittelfuhrlandes Deutschland auf die Konkurrenz der europäischen Agrexportländer. Diese waren schon bisher gezwungen, bei der Ausfuhr ihre Erzeugung zu großen, qualitativ standardisierten Posten zusammenzufassen. Sie haben damit in der Absatzorganisation insofern einen Vorsprung vor der deutschen Landwirtschaft, als auf der Absatzseite der Marktanteil von Großunternehmen des Handels und der Verarbeitung wächst, die große Posten guter und einheitlicher Qualität nachfragen.

Das Niveau der Produktionstechnik ist in den Gebieten der Partnerländer, die auf dem deutschen Markt als Konkurrenten auftreten werden, vielfach höher als bei uns. Gerade auf vollversorgten, strukturell unter Preisdruck stehenden Absatzmärkten ist

aber ein Wettbewerb nur aussichtsreich, wenn die Produktion auf dem gleichen technischen Niveau betrieben wird.

Für die Lösung dieser auf die Landwirtschaft zukommenden Aufgaben werden bei einer räumlichen Konzentration der Erzeugung eine Reihe wirtschaftlicher Vorteile sichtbar:

Die Erfassung des Angebots ist vom Handel in einem Gebiet mit hoher Produktionsdichte mit geringeren Kosten durchzuführen als in den Gebieten mit einer räumlich zerstreuten Erzeugung. Während der Entfernungsfaktor durch die Entwicklung der Verkehrstechnik beim Absatz der konsumfertigen Produkte vom Handel oder vom Verarbeitungsgewerbe immer mehr an Bedeutung einbüßt, haben die bei der Erfassung der landwirtschaftlichen Urprodukte notwendig werdenden Transporte nach wie vor ein beträchtliches Gewicht als Kostenfaktor des Handels. Die Erfassung kleiner Warenposten in räumlich weit verstreuten Bauernbetrieben ist nicht nur durch die größere Transportentfernung, sondern insbesondere wegen des damit verbundenen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwandes mit hohen Kosten belastet.

Der Einkauf einiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfordert besondere Kenntnisse des Personals und spezielle technische Einrichtungen. Diese können nur wirtschaftlich genutzt werden, wenn im Einzugsbereich der Firma ein genügend großes Angebot vorhanden ist.

Eine konzentrierte Erzeugung schafft die Voraussetzung für die Einrichtung von Verarbeitungsbetrieben am Standort der landwirtschaftlichen Produktion. Die räumliche Verbindung zwischen landwirtschaftlichen Produktionsschwerpunkten und Verarbeitungsindustrie verbessert die Transportkostenstruktur, da die Gesamttransportkosten so weit wie möglich auf den Absatz hochwertiger, verarbeiteter Waren verschoben, die Erfassungstransporte der Urprodukte dagegen möglichst klein gehalten werden.

Eine Optimierung der Transportkostenstruktur bietet vor allem marktfernen Erzeugerstandorten die Möglichkeit, die aus der Marktdferne resultierenden Preisverluste klein zu halten. Im Hinblick auf die Konzentration der Nachfrage ist die Verarbeitung am Standort der landwirtschaftlichen Produktion und damit die Ausbildung regionaler Erzeugungsschwerpunkte schlechthin die Voraussetzung für marktferne Überschußgebiete, sich am Markt zu behaupten.

Regionale Schwerpunktbildung ist eine wesentliche Voraussetzung des Produktionsabsatzverbundes und damit eine Bedingung für alle mit dieser Organisationsform verbundenen Vorteile. Auf diesen Aspekt wird das folgende Referat näher eingehen.

In Gebieten, in denen eine große Zahl landwirtschaftlicher Betriebe ihre Betriebsorganisation auf ein bestimmtes Erzeugnis stützt, oder in denen sich die Produktion auf relativ wenig Betriebe mit hohem Mengenausstoß konzentriert, ist eine qualitative Vereinheitlichung des Angebots leichter zu erreichen. Für stark ausgebaute Betriebszweige besteht eine enge Marktverbundenheit und damit eine günstige Voraussetzung für die Einflußnahme der Nachfrage auf die Produktion.

Die Erzeugungsberatung kann an Produktionsschwerpunkten besser wirksam werden. Die Aufgaben der landwirtschaftlichen Betriebsberatung haben sich von der Vermittlung produktionstechnischer Grundkenntnisse, z. B. in der Handelsdüngeranwendung, Grünlandbewirtschaftung oder Futtermittelkonservierung, auf die betriebswirtschaftliche Hilfestellung bei der Entscheidung über die Betriebsorganisation verlagert. Für

Schwerpunktprodukte der Betriebsorganisation, die auf höchstem produktionstechnischen Niveau hergestellt werden sollen, werden neben der auf den Gesamtbetrieb ausgerichteten Beratung produktgebundene Spezialisten notwendig, die den gesamten Produktionsprozeß von der rein technischen Seite (Investitionen, Einsatz der Betriebsmittel) über die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Produktionsverfahren bis zur Vermarktung (z. B. Wahl der Produktionstermine) überblicken. Der Einsatz solcher Spezialisten ist nur bei genügend großem Produktionsumfang in den landwirtschaftlichen Betrieben und bei hoher räumlicher Erzeugerdichte zu verwirklichen.

Der bessere Nutzeffekt der Beratung, die stärkere Beispielswirkung vorbildlicher Betriebe und die engere Marktverflechtung können in Schwerpunktgebieten die Produktionstechnik auf ein überdurchschnittliches Niveau anheben.

Schwerpunktgebiete der Erzeugung bieten gute Voraussetzungen für die horizontale Integration. Die Erfahrung hat immer wieder gezeigt, daß Erzeugergemeinschaften oder die Nutzung von Gemeinschaftsanlagen auf der Erzeugerebene am besten funktionieren, wenn sie sich räumlich eng konzentrieren und wenn die Zahl der Teilnehmer nicht zu groß ist. Bedingung für einen beschränkten Teilnehmerkreis ist aber, daß der Anteil des einzelnen Betriebes entsprechend groß, d. h. daß der Produktionsumfang des dem Zusammenschluß zugrundeliegenden Erzeugnisses groß genug ist. Das enge räumliche Nebeneinander von Betrieben, die das gleiche Erzeugnis in den Vordergrund ihrer Organisation stellen, ist aber gerade für regionale Erzeugungsschwerpunkte typisch.

Der Bezug von Betriebsmitteln läßt sich sowohl bei entsprechender Ausdehnung eines Produktionszweiges im Einzelbetrieb als auch über den Zusammenschluß von mehreren Betrieben im Einkauf durch die Ausnutzung von Mengenrabatten verbilligen. Hierfür bieten Gebiete mit hoher Produktionsdichte bessere Voraussetzungen.

Darüber hinaus lohnt es sich aber auch für die Zulieferungsbranchen der Landwirtschaft, in diesen Räumen Fuß zu fassen. Das kann sich sowohl auf Produktions- oder Aufbereitungsanlagen (Futter-Mischanlagen), auf zentrale Auslieferungslager mit rationellen Verteilereinrichtungen (Futtermitteltankwagen) als auch auf gut ausgestattete Kundendienstwerkstätten für das bei der Erzeugung des jeweiligen Schwerpunktprodukts eingesetzte Spezialinventar beziehen.

Konzentrationsgebiete der landwirtschaftlichen Erzeugung können schließlich regionale Wirtschaftsentwicklungsprogramme unterstützen und effektiver machen. Für viele strukturbenachteiligte ländliche Gebiete der Bundesrepublik ist die Erschließung durch die gewerbliche Wirtschaft eine Vorbedingung für die Lösung der Agrarstruktur. Hierbei wird vielfach zu einseitig an eine Industrialisierung, die neben oder an Stelle der Landwirtschaft treten soll, gedacht. Eine solche Industrialisierung des platten Landes dürfte ohne gezielte Förderungs- und Stützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand eine Utopie bleiben. Wenn seit 1956 im Zeichen der Vollbeschäftigung die Arbeitskraftreserven ländlicher Räume nicht in breitem Ausmaß zum bestimmenden Faktor der gewerblichen Standortwahl geworden sind, dann werden sie es mit zunehmender Automatisierung der industriellen Arbeitsgänge künftig immer weniger sein können. Eine regional schwerpunktmäßig ausgebildete landwirtschaftliche Erzeugung bietet den vor- und nachgeordneten Wirtschaftszweigen der Landwirtschaft durch die Sicherstellung eines potenten Abnehmerkreises bzw. einer standortgerechten Rohstoffbasis neben dem Arbeitsmarkt zusätzliche Standortvorteile, die zusammengenommen den

Anstoß einer wirtschaftlichen Erschließung des betreffenden Gebietes über ein agrarverbundenes Gewerbe geben können.

Zusammenfassend kann man also sagen, daß in Erzeugerschwerpunkten bessere Voraussetzungen für eine wirtschaftliche, auf hohem technischen Niveau stehende Produktion und für einen rationellen Absatz gegeben sind. Diese Vorteile gelten jedoch nicht für alle Erzeugnisse im gleichen Ausmaß. Den höchsten ökonomischen Effekt kann die regionale Schwerpunktbildung bei solchen Produkten haben, die erstens in der Herstellung besondere Spezialkenntnisse, eine besondere technische Ausrüstung und einen hohen Betriebsmitteleinsatz erfordern, die zweitens spezielle Erfassungs- und Verarbeitungseinrichtungen benötigen, die nur in relativ großen Einheiten wirtschaftlich sind und an die drittens besondere Qualitätsansprüche gestellt werden. Typische Schwerpunktprodukte sind somit im Ackerbau

- Zuckerrüben
- Braugerste
- Qualitätsweizen
- sowie fast alle Sonderkulturen wie
- Gemüse (insbesondere zur Verarbeitung)
- Wein und
- Hopfen.

In der Veredlungswirtschaft sind es in erster Linie

- Schlachtvieh (einschließlich Mastgeflügel) und
- Eier.

Produktionsschwerpunkte bieten demgegenüber geringere Vorteile bei der Erzeugung von

- Füllweizen
- Roggen
- Futtergetreide
- Kartoffeln und
- Milch

Das schließt jedoch das Bestehen von Konzentrationsgebieten in diesen Erzeugungsbereichen nicht aus. Für die Agrarpolitik ergibt sich somit die Situation, daß räumliche Produktionsschwerpunkte nahezu für die ganze Skala der landwirtschaftlichen Erzeugung denkbar sind und daß diese für einen großen Teil der Produkte mit einer wesentlichen Rationalisierung der Herstellung und des Absatzes verbunden sind. Insofern kann man also zunächst die Frage, ob die regionale Schwerpunktbildung in der landwirtschaftlichen Produktion ein Objekt der Agrarpolitik sein sollte, positiv beantworten.

### 3 Begrenzende Faktoren

Den aufgezählten Vorteilen regionaler Produktionsschwerpunkte steht eine Reihe von Risiken gegenüber. Einer Förderung der Konzentration sind dadurch ebenso Grenzen gesetzt wie durch die Standortfaktoren der landwirtschaftlichen Produktion.

### 3.1 Risiken der Schwerpunktbildung

Regionale Erzeugungsschwerpunkte werden im Verein mit dem Aufbau rationeller Absatzwege das Tempo des Produktionswachstums in der Landwirtschaft wesentlich beschleunigen. Einerseits wird in den Konzentrationsgebieten die Intensität der Produktion und damit der Mengenausstoß gesteigert, andererseits ist aber nicht zu erwarten, daß gleichzeitig und im gleichen Maße die Erzeugung in anderen Gebieten aufgegeben wird. Wie bereits erwähnt, ist die Versorgungslage auf wichtigen Nahrungsmittelmärkten des EWG-Gebietes durch Erreichen der Selbstversorgungsschwelle und durch eine Produktion gekennzeichnet, die tendenziell schneller wächst als der Verbrauch. Eine forcierte Produktionssteigerung muß hier die Marktanpassungsprobleme der Landwirtschaft verschärfen.

Die vom bäuerlichen Familienbetrieb geprägte Struktur der europäischen Landwirtschaft macht es unmöglich, das Angebot über eine Produktionsdrosselung in den landwirtschaftlichen Betrieben an die Nachfrage anzupassen. Eine Angebotsdrosselung ist nur über das Ausscheiden ganzer Betriebe aus der Erzeugung zu realisieren. Dieser Prozeß ist in seiner Auswirkung auf den Markt sowohl dadurch beschränkt, daß die zunächst ausscheidenden kleinen Betriebe nur eine geringe Marktleistung haben als auch dadurch, daß mit der Auflösung eines landwirtschaftlichen Betriebes als Unternehmen nicht gleichzeitig seine Produktionskapazität vollständig stillgelegt wird. Aus diesen Gründen müßte sich die Umgestaltung der Agrarstruktur bereits bei der derzeitigen Produktionsentwicklung in einem Tempo vollziehen, das ohne steuernde Eingriffe des Staates weder aus sozialen noch aus regionalwirtschaftlichen Rücksichten auf die Dauer tragbar wäre. Eine Forcierung des landwirtschaftlichen Produktionswachstums durch regionale Erzeugungskonzentration, die die Märkte unter Druck setzt, müßte zwangsläufig die Diskrepanz vergrößern, die zwischen dem Tempo des Produktionswachstums und der Schrumpfung der Landwirtschaft besteht. Wenn es also aus Gründen der Einkommenssicherung und der Behauptung am Markt wünschenswert erscheint, daß regionale Erzeugungsschwerpunkte mit Mitteln der Agrarpolitik gefördert werden, dann bedürfen diese Maßnahmen unbedingt der Ergänzung auf dem Gebiet der Agrarstruktur. Diese muß darauf ausgerichtet sein, das durch ein forciertes Produktionswachstum beschleunigt notwendig werdende Ausscheiden landwirtschaftlicher Betriebe ohne soziale Härten und Preisgabe der wirtschaftlichen Tragfähigkeit ländlicher Gebiete zu ermöglichen. Der angeschnittene Komplex der Agrarstrukturpolitik kann an dieser Stelle nicht behandelt werden. Hier möge der Hinweis genügen, daß in Frankreich die Koppelung einer Politik der Produktionsausweitung in den lebensfähigen Betrieben mit einer konsequenten Agrarstrukturpolitik bereits praktiziert wird.

Die hervorstehenden Maßnahmen auf dem strukturellen Sektor sind dabei:

- Existenzsicherung aufgebender Landwirte durch ausreichende Altersrenten,
- Hilfestellung für jüngere Bauern beim Überwechseln in andere Berufe,
- Entwicklung ländlicher Gebiete im Rahmen regionaler Wirtschaftspläne und Schaffung alternativer Erwerbsmöglichkeiten,
- Aufkauf auslaufender Betriebe durch die staatlich geförderte Siedlungsorganisation SAFER,
- Starke Förderung des ländlichen Mittelschulwesens.

Ein derart geschlossenes Konzept liegt in der Bundesrepublik noch nicht vor. Agrarstrukturpolitik wird in Deutschland immer noch fast allein auf den beiden Teilsektoren Flurbereinigung und Aussiedlung praktiziert, die beide produktionssteigernd wirken und damit auf der gleichen Linie wie die regionale Schwerpunktproduktion liegen. Hier fehlt also noch die Ergänzung durch den Bereich der Agrarstrukturpolitik, der direkt oder indirekt auf Produktionsdrosselung ausgerichtet ist.

Ist in einem Gebiet ein bestimmtes Erzeugnis kennzeichnend für die Produktion und damit ausschlaggebend für das Einkommen der Landwirtschaft, dann wirken sich auch Marktstörungen in regionaler Konzentration aus. Hierbei liegt die Gefahr weniger in saisonalen Preiseinbrüchen als in strukturellen Verschiebungen der Nachfrage. Ständiger Preisdruck auf den Märkten und ein Nachhinken in der Produktionstechnik gegenüber anderen Erzeugergebieten können in einzelnen Fällen ebenso zur Aufgabe der Produktion zwingen wie das wirtschaftliche Versagen eines Handels- oder Verarbeitungsunternehmens, auf das der gesamte Absatz ausgerichtet war. Die Aufgabe eines Schwergewichtsproduktes zwingt zu einer kurzfristigen Abschreibung der Produktionsanlagen und kann zu existenzgefährdenden Verlusten führen. Das gleiche Risiko, das im Einzelbetrieb mit einer Spezialisierung der Erzeugung verbunden ist, stellt sich hier auf regionaler Ebene und gewinnt damit wesentlich an Gewicht.

Dieses Risiko muß allerdings in erster Linie von der Landwirtschaft selbst getragen werden. Es muß jedoch bei staatlichen Förderungsmaßnahmen unbedingt in Rechnung gestellt werden. Praktisch heißt das, daß eine direkte Förderung von Konzentrationsprojekten nur an solchen Standorten gewährt werden kann, die auf lange Sicht die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Produktion, einer optimalen Produktionstechnik und leistungsfähiger Absatzorganisationen bieten. Dadurch wird die Möglichkeit wesentlich herabgesetzt, durch regionale Schwerpunktproduktion Problemgebiete mit ungenügenden wirtschaftlichen Voraussetzungen zu sanieren.

Die Absatzwege eines Schwerpunktgebietes sind im Idealfalle auf einige wenige, oder auf ein einzelnes Unternehmen konzentriert. Diese Konzentration der Nachfrage schränkt zwangsläufig die Transparenz des Marktes ein. Selbst wenn, z. B. auf dem Schlachtviehsektor, noch ein allgemeiner Markt erhalten bleibt, der die verbliebene Kleinnachfrage befriedigt, so kann er ein völlig unrichtiges Preisbild ergeben, wenn die qualitativ beste Erzeugung diesen Markt gar nicht mehr berührt, sondern direkt an Großnachfrager abgesetzt wird. Dadurch fällt aber für die Lieferanten an Großverbraucher der Maßstab dafür weg, ob die von ihnen erzielten Preise marktgerecht sind oder nicht.

Ein gewisser Schutz gegen ein Preisdiktat der Abnehmer besteht, wenn in einem Gebiet die Vermarktung nicht allein über einen, sondern über einige miteinander konkurrierende Kanäle läuft, vor allem dann, wenn einer davon genossenschaftlich ist. Diese Aufteilung der Nachfrage darf aber auf der Erfassungs- und Verarbeitungsstufe nicht zu einer Zersplitterung in wirtschaftlich zu kleine Betriebseinheiten führen. Sie ist deshalb nur in größeren Erzeugergebieten praktikabel. In kleinen Produktionszentren wird dagegen ein Nachfragemonopol eines einzelnen Unternehmens vielfach nicht zu umgehen sein. Hier sollte wenigstens in benachbarten Regionen eine Konkurrenz genossenschaftlicher und privater Unternehmen die Preisorientierung für den Erzeuger erleichtern.

### 3.2 Die Bedeutung der Standortfaktoren

Der Einfluß, den die *natürlichen Standortfaktoren* Klima und Boden auf die Ausbildung von regionalen Erzeugungsschwerpunkten ausüben, wird durch eine Reihe von Faktoren begrenzt.

1. Unter gegebenen Klima- und Bodenverhältnissen ist im allgemeinen nicht eine, sondern eine Reihe von Kulturpflanzen anbauwürdig. Die Hauptkulturen des Ackerbaues, Getreide, Kartoffel, Feldfutterbau können nahezu an allen Orten des Bundesgebietes mit Erfolg angebaut werden. Für mitteleuropäische Verhältnisse kann man generell sagen, daß sich die Bindungen der Produktion an die natürlichen Standortfaktoren in dem Maße verstärken, wie sich die Voraussetzungen für den Pflanzenbau verschlechtern. Mit steigender Gunst von Boden und Klima wächst also umgekehrt die Variationsmöglichkeit der Bodennutzung.
2. Die Grenzen, die Boden und Klima der Bodennutzung setzten, werden durch den technischen Fortschritt immer weiter hinausgeschoben. Die Entwicklung der Düngung, der Anbau- und Ernteverfahren und der Pflanzenzüchtung lassen die anspruchsvolleren Kulturen immer weiter auf Standorte vordringen, auf denen die natürlichen Wachstumsfaktoren ihren Anbau bisher ausschlossen.
3. Die tierische Veredlungswirtschaft unterliegt nur dann dem Einfluß der natürlichen Standortfaktoren, wenn sie zur Verwertung nicht marktgängiger Futtermittel notwendig ist, das trifft hauptsächlich für die Rindviehhaltung, abgeschwächt für die Schweinehaltung in kartoffelbaustarken Betrieben zu.

Die natürlichen Standortbedingungen haben somit in der Vergangenheit nur dort zu einer Bildung regionaler Erzeugungs- und Angebotsschwerpunkte geführt, wo sie entweder die Bodennutzung auf eine bestimmte Kulturart festlegten, oder wo sie für einzelne Produkte besonders günstige — in anderen Gebieten nicht gegebene — Anbaubedingungen boten.

Der erste Fall ist vor allem in den absoluten Grünlandgebieten Norddeutschlands, des Alpenvorlandes und der Höhenlagen der Mittelgebirge gegeben. Hier ist die Betriebsorganisation streng an Futterbau-Rindviehhaltung gebunden. Typische Schwerpunkte der Milch- oder Rindfleischproduktion haben sich allerdings nur im Alpenvorland und in den Grünlandgebieten des norddeutschen Flachlandes herausgebildet. In den Mittelgebirgslagen war dagegen die Leistung der Tiere zu gering, um eine überdurchschnittliche Konzentration des Angebotes zu bewirken.

Die begrenzendende Wirkung der natürlichen Standortfaktoren hat auch auf den Sandböden Norddeutschlands zu einem Schwerpunkt im Kartoffelbau geführt, der sich auch auf die Schweinehaltung übertragen hat.

Konzentrationsräume, die aufgrund einer Bevorzugung bestimmter Kulturen durch Klima und Boden entstanden sind, haben wir vor allem bei den Sonderkulturen Wein, Hopfen, Tabak, Gemüse und Obst. Auch der Zuckerrübenbau hatte ausgeprägte Anbauschwerpunkte auf den Schwarz- und Braunerden, die aber heute durch das Vordringen der Zuckerrüben auf leichtere Böden nicht mehr so scharf abgegrenzt sind wie früher.

Die Fälle, wo Gunst oder Ungunst der natürlichen Standortfaktoren bisher zu geschlossenen Produktionsgebieten geführt haben, beschränken sich somit auf relativ

wenige Beispiele. Andererseits kann man sagen, daß die meisten heute bereits bestehenden Schwerpunktgebiete auf die dominierende Wirkung der natürlichen Standortfaktoren zurückzuführen sind. In neu zu bildenden Konzentrationsräumen wird diese Wirkung nicht mehr so ausgeprägt hervortreten. Das bedeutet aber nicht, daß sie dabei übersehen werden könnte. Die räumliche Spezialisierung auf Produkte, die von den natürlichen Standortfaktoren abhängen, kann nur dort zum Erfolg führen, wo Boden und Klima dafür gute Voraussetzungen schaffen.

Von den *wirtschaftlichen Standortfaktoren* können vor allem äußere Verkehrslage und Betriebsgrößenstruktur die Bildung von Produktionsschwerpunkten anregen oder fördern.

Die Betriebsgröße, also das Verhältnis von Produktionskapazität zu Arbeitskapazität, gewinnt mit zunehmender Verteuerung und Verknappung der Lohnarbeitskräfte als bestimmender Faktor der Betriebsorganisation immer stärker an Bedeutung. Solange Lohnarbeitskräfte ausreichend und zu geringen Kosten zur Verfügung stehen, übt die Betriebsgröße ihren Einfluß auf die Betriebsorganisation in erster Linie dadurch aus, daß der Lohnarbeiterbetrieb infolge der Elastizität und Anpassungsfähigkeit seines Arbeitseinsatzes das Prinzip der optimalen Anpassung der Produktionsrichtung an die Standortfaktoren verwirklichen kann, während der Familienbetrieb seine Organisation primär auf die produktive Nutzung der als Datum gegebenen Arbeitskraft ausrichten muß. Durch die Verteuerung und Verknappung der Lohnarbeit wird der Faktor Arbeit auch im Lohnarbeiterbetrieb und in dem aus der Gesindeverfassung hervorgegangenen größeren Familienbetrieb der bestimmende Faktor für die Wahl der Produktionsrichtung. Dadurch verlagert sich die arbeitsexensive leicht mechanisierbare Produktion in den arbeitskräftearmen großen, die arbeitsintensive Erzeugung in den kleinen Betrieb.

Räumliche Produktionsschwerpunkte können sich aufgrund der Betriebsgrößenstruktur dort herausbilden, wo eine Betriebsgrößengruppe besonders stark besetzt ist. Beispiele hierfür sind das Vordringen der Rindermast in den großbäuerlichen Grünlandgebieten Norddeutschlands oder der Gemüsebau auf den klimabegünstigten Standorten der süd- und westdeutschen Kleinbauerngebiete.

Die Verkehrslage der Produktion zu den Absatzmärkten verliert mit dem wachsenden Ausbau der Verkehrswege und der ständigen Verbesserung der Transporttechnik als Standortfaktor der landwirtschaftlichen Produktion immer mehr an Bedeutung. Für die landwirtschaftlichen Betriebe eröffnet sich damit die Möglichkeit, ihre Erzeugung immer besser den natürlichen Produktionsbedingungen anzupassen. Wenn dieser Tatbestand angesichts der langfristigen bisherigen Entwicklung nicht zu bestreiten ist, so sollte man sich doch vor einer Unterschätzung des Faktors Verkehrslage hüten. Der Einfluß der Transportkosten wurde bisher und wird es z. T. noch auf der Ebene des Bundesgebiets bei wichtigen Massengütern durch Marktordnungssysteme, Transportbeihilfen oder Ausgleichsfonds ausgeschaltet. Zuckerrüben und Düngemittel haben im ganzen Bundesgebiet den gleichen Preis und auch der Getreidemarkt war bis 1962 dem Einfluß der Frachtkosten zwischen Überschuß- und Bedarfsgebieten weitgehend entzogen. Der garantierte Erzeugerpreis war regional wenig gestaffelt und Einfuhrgetreide war in Süddeutschland nur wenig teurer als in Hafennähe. Infolge der Einfuhr- und Freigabepolitik der EVST lag der Einkaufspreis der Landwirtschaft für Futtergerste von 1957 bis 1961 in Norddeutschland sogar ständig höher als im süd-

deutschen Raum. Auch im Milchpreis werden die regionalen Differenzen durch Ausgleichszahlungen zwischen verbrauchernahen und -fernen Standorten weitgehend eingeebnet. Getreide- und Milchpreis, denen mit Recht im landwirtschaftlichen Preisgefüge eine Schlüsselstellung eingeräumt wird, sowie die Preise der wichtigsten Betriebsmittel — Handelsdünger und Futtergetreide — waren also bisher den Einflüssen der Verkehrslage weitgehend entzogen. Die Frachtsituation war damit als bestimmendes Kriterium für die Entstehung regionaler Produktionsschwerpunkte bei den Standardbodenerzeugnissen und in der Milcherzeugung ausgeschaltet.

Für Fleisch und Eier konnte sie dagegen beim Absatz der Erzeugung und in den Kosten der Eiweißfuttermittel wirksam werden. Beide Faktoren gaben der Schweine- und Geflügelhaltung einen Standortvorteil in Norddeutschland, da hier sowohl die Entfernung zu den Einfuhrhäfen als auch zum Absatzmarkt am geringsten war. Der sich daraus für Süddeutschland (Südbayern) ergebende Standortnachteil betrug bei Schweinen ca. 5,5 vH, bei Eiern 2,5 vH des Produktionswertes. Ausschlaggebend waren dabei die Transportkosten für den Absatz der Produktion, vor allem für Schlachtvieh, das auch heute noch vorwiegend als Lebendvieh in die Verbrauchsgebiete transportiert wird. Gemessen am Produktionswert lag im Absatz bei Schweinen in Süddeutschland ein Standortnachteil von rund 4 vH, bei Eiern von rund 2 vH, während die Fracht der Nicht-Getreide-Bestandteile des Futters in umgekehrter Richtung den Produktionswert jeweils nur mit 0,5 vH belasteten. Insgesamt ist damit der Frachtkostenbedingte Standortnachteil der süddeutschen bodenunabhängigen Veredelungsproduktion — gemessen an den Unterschieden, die von Betrieb zu Betrieb in der Produktionstechnik bestehen — bisher nicht sehr groß gewesen. Er kann daher allein nicht die Bildung des nordwestdeutschen Konzentrationsgebietes erklären. Ebenso bedeutend wie die geringere Frachtbelastung ist zweifellos die ältere Tradition dieser Betriebszweige im Norden gewesen, die aus einer Zeit stammt, in der die Transportsituation noch stärker standortdifferenzierend gewirkt hat.

War also bisher die Bedeutung der Verkehrslage als standortbestimmender Faktor so stark eingeschränkt, daß regionale Produktionsschwerpunkte nicht aus der Transportsituation erklärt werden können, so werden künftig die Transportkosten bei der Standortwahl der Produktion wieder ein größeres Gewicht haben. Die gemeinsamen Marktordnungssysteme der EWG sehen bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Anwendung von Richtpreisen vor. Ihnen liegt damit das gemeinsame Prinzip zugrunde, den Preis nur noch an einem bestimmten Punkt — nämlich im Hauptzuschußgebiet — zu stützen und die Preise der übrigen Marktorte sich nach den natürlichen Standortbedingungen in Relation zum Richtpreis entwickeln zu lassen. Über die Konsequenzen dieses Systems auf dem Getreidemarkt wurde auf der Tagung des vergangenen Jahres berichtet. Das Richtpreisprinzip schließt grundsätzlich eine regionale Differenzierung der Frachttarife aus. Örtliche Versorgungssituation und die Frachtbelastung zwischen Überschuß- und Zuschußgebieten erhalten dadurch wieder ökonomisches Gewicht und werden zu einer stärkeren räumlichen Gliederung der Preise führen.

Realisiert ist das Richtpreissystem bisher nur auf dem Getreidemarkt. Bereits daraus ergeben sich neue Voraussetzungen für die Standortwahl der landwirtschaftlichen Produktion. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Qualitätsweizenanbau in Bayern. Auf dieses Beispiel wird am Schluß des Referats näher eingegangen.

Auch für die getreideabhängige Veredlungswirtschaft ergeben sich durch die Regionalisierung der Getreidepreise neue Standortvoraussetzungen. Für Futtergetreide ist das gesamte Bundesgebiet Zuschußgebiet, in dem sich allerdings der Bedarf wie bei Brotgetreide in Norddeutschland konzentriert. Diese Versorgungssituation führt auf dem Futtergetreidemarkt dazu, daß der Preis im Gegensatz zum Brotgetreide kein Nord-Südgefälle hat, sondern auf hohem Niveau im Norden und Süden etwa gleich ist. Theoretisch müßte Süddeutschland sogar höhere Futtergetreidepreise als die hafennahen Gebiete im Norden haben. Die Relation zwischen den Erzeugerpreisen für Weizen und den Zukaufpreisen für Futtergetreide ist dadurch in Bayern sehr eng und wird nach Norddeutschland weiter. Für die marktferne Landwirtschaft der Getreideüberschußgebiete ergibt sich daraus der Anreiz, die Getreideerzeugung so weit wie möglich selbst zu veredeln. Für die marktnahe Landwirtschaft bleibt dagegen der Getreideverkauf sinnvoll. Von der Getreidemarktsituation her besteht somit die Tendenz, den Standort der getreideabhängigen Veredlungsproduktion in den Getreideüberschußgebieten aufzuwerten.

## 4 Aufgaben und Möglichkeiten der Agrarpolitik

### 4.1 Voraussetzungen für staatliche Eingriffe

Die Bildung regionaler Erzeugerschwerpunkte ist grundsätzlich eine Aufgabe, die die Landwirtschaft selbst in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Absatzorganisationen zu lösen hat. Sie ist sogar ein typisches Beispiel für die Möglichkeit, eine Verbesserung der Einkommenssituation aus eigener Initiative der Bauern herbeizuführen. Die staatliche Agrarpolitik hat hierbei zunächst lediglich die Aufgabe, die wirtschaftlichen Daten so zu setzen, daß sie diese Selbsthilfeaktionen nicht unterbinden. Da praktisch keine agrarpolitische Maßnahme standortneutral ist, hat der Staat seit jeher einen Einfluß für oder gegen die räumliche Konzentration ausgeübt. Allerdings entstanden diese regionalen Auswirkungen bisher vielfach als ungezieltes Nebenergebnis. Soll also die Steuerung regionaler Erzeugerschwerpunkte zum Objekt der Agrarpolitik werden, so muß diese in ihren allgemeinen Maßnahmen zunächst gezielt auf diese Aufgabe ausgerichtet und koordiniert werden. In einer regional gezielten Agrarpolitik darf zum Beispiel kein derartiger Widerspruch bestehen, daß bis 1962 an den marktfernen Standorten Süddeutschlands das Futtergetreide durch die Freigabepolitik der EVST verbilligt wurde, gleichzeitig aber die Schlachthofordnung die Totvermarktung erschwerte und damit der Rationalisierung des Absatzes aus den marktfernen Erzeugergebieten entgegenwirkte. Neben diese allgemeine Ausrichtung der politischen und administrativen Entscheidungen auf die regionale Zielsetzung müssen nötigenfalls direkte Maßnahmen zur Förderung der Schwerpunktbildung treten.

Die bisherigen Konzentrationsgebiete entstanden aus der dominierenden Wirkung der natürlichen Standortfaktoren oder aufgrund wirtschaftlicher Faktoren, wenn diese über lange Zeit unverändert wirksam blieben. In beiden Fällen konnten sich Produktions- und Absatzeinrichtungen organisch entwickeln. Der Ausbau der Produktionskapazitäten und die Organisation des Absatzes entwickelten sich meist stufenweise parallel, so daß sich beide Seiten des Marktes überwiegend im Gleichgewicht befanden.

den. Diese Voraussetzungen sind bei der gezielten Neubildung regionaler Schwerpunkte nicht mehr gegeben.

1. Die für die Entwicklung zur Verfügung stehende Zeit wird sowohl durch den Terminplan der EWG als auch durch das Tempo der Strukturverschiebungen auf der Nachfrageseite zusammengedrängt.
2. Sowohl auf der Produktions- als auch auf der Absatzseite müssen sofort rationell arbeitende — das heißt in der Regel große — Kapazitäten geschaffen werden, die einen hohen Investitionsaufwand erfordern.
3. Da eine konzentrierte Nachfrage besondere Qualitätsansprüche stellt, stehen die Erzeuger vor dem Problem, nicht nur einen bisher betriebenen Produktionszweig auszuweiten, sondern neue, ihnen bisher unbekannte Produktionsverfahren anzuwenden.
4. Die Standortfaktoren werden den Konzentrationsprozeß in den neuen Gebieten vielfach nicht mit der gleichen Wirksamkeit fördern wie in früheren Fällen.

Diese Umstände können in neuen Konzentrationsgebieten am Anfang leicht zu einem Mißverhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit der Marktpartner führen, indem entweder für einen Verarbeitungsbetrieb noch kein ausreichendes landwirtschaftliches Angebot vorhanden ist oder einer ausgebauten Agrarproduktion die Nachfrage fehlt. Dieses erhöhte Anlaufisiko wird sich vielfach nur durch direkte Maßnahmen der öffentlichen Hand mildern und überbrücken lassen.

Die direkte Hilfestellung für bestimmte Produktionsgebiete ist allerdings problematisch. Die ökonomische Berechtigung für staatliche Eingriffe in die Wirtschaft liegt darin, daß einem Wirtschaftszweig aus gesamtwirtschaftlichen Rücksichten Hilfen gewährt werden. Hierzu kann das soziale Motiv treten, einkommensschwache Teilbereiche besonders zu stützen. Daraus ergibt sich, daß Stützungsmaßnahmen des Staates entweder allen Betrieben eines Wirtschaftszweiges offen stehen müssen oder auf bestimmte Gruppen beschränkte Aktionen nur in einkommensschwachen Betrieben berechtigt sind. Direkte Förderungsmaßnahmen zur Bildung von Schwerpunktgebieten müßten also von allen Erzeugern und Vermarktern in Anspruch genommen werden können, die auf diesem Sektor Initiative entfalten wollen, während bestimmte Regionalprogramme nur für einkommensschwache Gebiete in Frage kämen.

Bei der staatlichen Förderung von Produktionsschwerpunkten ist aber die Stützung einkommensschwacher Gebiete nicht mehr das einzige Argument für eine regionale Begrenzung der Maßnahmen. Die zu erwartende Versorgungslage auf den gemeinsamen Agrarmärkten und der produktionssteigernde Effekt der zur Schwerpunktförderung eingesetzten agrarpolitischen Instrumente machen es notwendig, diese Maßnahmen nur dort einzusetzen, wo auf lange Sicht eine Behauptung am Markt wahrscheinlich ist. Eine regionale Bindung der Mittel ist auch dann erforderlich, wenn das zur Verfügung stehende Finanzvolumen so klein ist, daß bei genereller Zugänglichkeit die Gefahr einer unökonomischen Zerplitterung besteht. Hierbei stellt sich nun das Problem, daß der schnellste Nutzeffekt und die geringste Risikobelastung bei einer Schwerpunktproduktion in Gebieten mit wirtschaftlich gesunden und produktionstechnisch fortschrittlichen Betrieben besteht, während die eigentlichen landwirtschaftlichen Problemgebiete wegen struktureller Mängel, ungünstigerer Standortbedingungen und insgesamt niedrigeren Produktionsniveaus diese Vorteile nicht bieten und zudem noch

einen höheren staatlichen Aufwand erfordern. Sollen die staatlichen Mittel nicht unökonomisch eingesetzt werden, müssen sie zunächst dorthin fließen, wo sie den größten Effekt haben. In den einkommensschwachen, wenig entwicklungsfähigen Gebieten haben nicht die Produktions- und Absatzförderung, sondern der strukturelle und soziale Sektor zeitlichen Vorrang.

#### 4.2 Agrarpolitische Mittel der Schwerpunktförderung

Das Instrumentarium, das der nationalstaatlichen Agrarpolitik zur Förderung regionaler Produktionsschwerpunkte zur Verfügung steht, erfährt neben den genannten ökonomischen Einschränkungen seine Begrenzung durch die Bestimmungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine genaue Katalogisierung der erlaubten und verbotenen nationalstaatlichen Mittel ist von der Kommission bisher nicht vorgelegt worden, so daß gegenwärtig die allgemeinen Bestimmungen des Vertrages und der Kommissionsverordnung 26 gelten.

Artikel 92 des Vertrages verbietet grundsätzlich alle staatlichen Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Für die Landwirtschaft besteht nach Artikel 42 allerdings die Möglichkeit von Ausnahmen, soweit diese zur Erreichung der in Artikel 39 festgelegten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik notwendig sind. Für die regionale Schwerpunktbildung ließen sich eine ganze Reihe dieser Ziele heranziehen, insbesondere

in Absatz 1 a das Ziel, »die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern«, und

in Absatz 1 c das Ziel, »die Märkte zu stabilisieren«.

Die Inanspruchnahme dieser Ausnahmebedingungen unterliegt allerdings nach Artikel 4 der EWG-Verordnung Nr. 26 den Bestimmungen des Artikels 93 Absatz 4 des Vertrages. Danach ist die Kommission von der geplanten Einführung einer Beihilfe zu unterrichten, damit sie diese auf ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag bzw. bestehenden Verordnungen prüfen kann.

Unter diesem Gesichtspunkt soll das einsetzbare agrarpolitische Instrumentarium dargestellt werden.

Unter den allgemeinen Instrumenten einer regional ausgerichteten Agrarpolitik ist das wichtigste die Frachtpolitik. Die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele im allgemeinen und regionaler Stützungsmaßnahmen im besonderen durch Differenzierung der Frachtsätze ist kein Novum. Sonderfrachtsätze für Getreide und Kohle, Sondertarife für Transporte von den deutschen Nordseehäfen, Frachtbeihilfen für die Transporte der Zonenrandgebiete und Ostbayerns und die Sozialtarife im Personenverkehr sind Beispiele hierfür. Die Möglichkeit, wirtschaftspolitische Ziele über Manipulierung der Frachtkosten zu verfolgen, war bisher auf nationaler Ebene dadurch gegeben, daß die Eisenbahn als größter Verkehrsträger Eigentum des Bundes ist. Die Bahntarife konnten also administrativ entschieden werden. Auch die Tarife der privaten Verkehrsträger unterlagen der Genehmigungspflicht durch den Staat. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit staatlicher Frachtsubventionen, die z. B. für Getreidetransporte

bis 1962 örtlich gezielt, heute generell gezahlt werden. Die verkehrspolitische Zielvorstellung der EWG ist es nun, den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu mobilisieren und — in Grenzen — marktwirtschaftliche Prinzipien in der Verkehrswirtschaft zu verwirklichen. Das bedeutet, daß den Verkehrsträgern mehr Freiheit in ihrer Tarifgestaltung eingeräumt werden muß und damit die administrative Einflußmöglichkeit eingeschränkt wird. Die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Verkehrsträger schließt zwar nicht aus, daß ihnen vom Staat für bestimmte Güter Tarifaufgaben gemacht werden, sie bedingt aber, daß die mit diesen Auflagen verbundenen Verluste direkt vom Staat getragen werden müssen. Für die Bundesbahn sind bereits die ersten Gesetze in dieser Richtung erlassen worden. Damit wird — im Gegensatz zur bisherigen Praxis der direkten Tarifbeeinflussung und des fiskalischen Ausgleichs des Gesamtverlustes der Bundesbahn — künftig jede tarifpolitische Maßnahme als einzelne, einen bestimmten Wirtschaftsbereich zuzuordnende Subvention erkennbar. Sie unterliegt damit ebenso der Melde- und Genehmigungspflicht bei der Kommission wie andere direkt gewährte Finanzbeihilfen. Darüber hinaus vergrößert der Zwang, jede Einzelmaßnahme als gesonderte Subvention zu qualifizieren und zu quantifizieren, die bürokratischen Schwierigkeiten beim Einsatz der Frachtpolitik als Instrument regionaler und sektoraler Wirtschaftspolitik.

Ein zweites Instrument der Agrarpolitik ist in diesem Zusammenhang die Aufstellung verbindlicher Qualitätsnormen für die Erzeuger. Diese Maßnahmen wirken zwar für sich allein noch nicht konzentrationsfördernd auf die landwirtschaftliche Produktion. Sie setzen aber Maßstäbe für eine stärkere qualitätsbedingte Preisdifferenzierung am Markt und für die Bindung direkter Fiskalbeihilfen an die Erfüllung qualitativer Mindestnormen. Da Konzentrationsgebiete die schnellere Vereinheitlichung und Steigerung der Qualität in der Erzeugung erwarten lassen, werden diese auch bevorzugt in den Genuß der Folgewirkung einer verbindlichen Qualitätsstandardisierung gelangen.

Mit der Aufstellung von Qualitätsnormen durch den Staat haben vor allem die Agrarexportländer ihr Angebot wirksam vereinheitlichen können. Trotz dieser positiven Erfahrungen sollte dieser Sektor keine bevorzugte Domäne der Staatsorgane werden. Qualitätsstandards müssen immer wieder der Entwicklung der Nachfrageansprüche und der Produktionsmöglichkeiten angepaßt werden, eine Aufgabe, für die der Administration meist die nötige Elastizität fehlt und die deshalb am besten von den Marktpartnern selbst vorgenommen werden sollte. Nur wo diese keine Einigung erzielen können, sollte der Staat als Mittler auftreten.

Auf der Grenze zwischen allgemein wirksamen und direkten agrarpolitischen Instrumenten liegt die Ausrichtung der Beratung auf die Förderung regionaler Erzeugungsschwerpunkte. Schwerpunktbildung auf regionaler Ebene heißt auch Schwerpunktbildung im einzelnen Betrieb. Das gilt in erster Linie in der Veredelungsproduktion. Bei der damit notwendig werdenden Umstellung der Betriebsorganisation muß die Beratung den landwirtschaftlichen Betrieben Hilfestellung leisten. Diese allgemeine Betriebsberatung muß in potentiellen Schwerpunktbereichen durch eine spezielle Produktionsberatung ergänzt werden, die die zur Erzeugung des Schwerpunktprodukts notwendigen Spezialkenntnisse vermittelt. Der gezielte Einsatz der offiziellen Beratung kann von der Agrarpolitik weit stärker als bisher als Instrument der regionalen Produktionssteuerung verwendet werden.

Den höchsten Effekt hat zweifellos die direkte — gegebenenfalls regional begrenzte — finanzielle Förderung der räumlichen Erzeugerkonzentration. Der größte Engpaß entsteht bei der Bildung neuer Konzentrationsgebiete in den beteiligten Betrieben durch die mit der Umstellung auf ein Schwerpunktprodukt verbundenen hohen Investitionen. Investitionshilfen sollten daher unter den Instrumenten einer direkten staatlichen Förderung an erster Stelle stehen. Beihilfen oder günstige Kredite müssen dabei sowohl für den Ausbau und die Rationalisierung der Produktionskapazitäten in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch auf der Handels- und Verarbeitungsstufe eingesetzt werden.

Ein wesentlicher Hinweis darauf, daß solche Investitionshilfen EWG-konform sind — oder wenigstens von der Verwaltung in Brüssel so gesehen werden —, ist der Verordnungsentwurf zur Einrichtung eines gemeinsamen Ausgleichs- und Garantiefonds<sup>1)</sup>. Dieser geplante Fonds soll einerseits die Herabschleusung der Preise bei Agrarexporten der Gemeinschaft ermöglichen und andererseits die Verbesserung der inneren Marktstruktur unterstützen. Zuschüsse aus dem Fonds können für Vorhaben gewährt werden, die bestimmten Kriterien entsprechen. Eines dieser Kriterien ist, daß zur Durchführung der Vorhaben eine »finanzielle Mindestbeteiligung der öffentlichen, halb-öffentlichen oder privaten Stellen . . . in Höhe von 30 vH« sichergestellt ist (Art. 13, 1 c). Bevorzugt bezuschußt sollen Vorhaben werden, die unter anderem Teil eines regionalen Wirtschaftsentwicklungsprogrammes sind (Art. 13, 2 a). Gegenstand der Förderung sollen alle Maßnahmen sein, die der »Anpassung und Verbesserung der Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen« und der »Anpassung und Ausrichtung der Erzeugung . . .« dienen (Art. 15, 1). Im einzelnen werden auf der Nachfrageseite genannt (Art. 15, 2):

Neu- oder Umbau von Lagerkapazitäten  
Neu- oder Umbau von Verarbeitungsbetrieben  
Verbesserung des Verteilersystems.

Auf der Erzeugerseite sind es (Art. 15, 3):

Mengenmäßige Anpassung der Erzeuger an die Absatzmöglichkeiten, insbesondere durch Umstellung in bestimmten Produktionszweigen .  
Umstellung in der Qualität der Erzeugnisse.

Die regionale Schwerpunktbildung in der landwirtschaftlichen Erzeugung läßt sich vollständig in dieses Programm einfügen, in ein Programm also, in dem nationale Beihilfen ausdrücklich zur Voraussetzung der Beteiligung des Fonds der Gemeinschaft gemacht werden.

Der Garantiefonds ist noch nicht beschlossen, bietet also noch keine rechtliche Grundlage. Immerhin zeigt der Verordnungsentwurf, welche Grundhaltung in der Kommission zur Frage direkter Beihilfen der öffentlichen Hand im Rahmen des vorliegenden Problemkreis eingenommen wird.

<sup>1)</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Bedingungen der Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Bulletin der EWG. Nr. 4, Jg. 1963 Sonderbeilage S. 14 f.

## 5 Das Beispiel Qualitätsweizen

Abschließend soll an einem typischen Beispiel, das alle wesentlichen Probleme der Schwerpunktbildung landwirtschaftlicher Erzeugung in sich vereinigt, der theoretisch dargestellte Sachverhalt verdeutlicht werden. Dieses Beispiel ist der Qualitätsweizenanbau in Südbayern.

### 5.1 *Bestimmungsgründe für den Standort*

Durch die Einführung der neuen Getreidemarktordnung wurde der Preis für ausländischen Qualitätsweizen in Südbayern (Landshut) wesentlich verteuert. Bei Unterstellung gleicher Feuchtigkeit liegt sein Preis je nach Qualität und Herkunft um rund 80 bis 120 DM/t über dem Interventionspreis für einheimischen Füllweizen. Für die Landwirtschaft ist damit erstmals in der Nachkriegszeit vom Markt her wieder ein Anreiz für die Produktion inländischen Qualitätsweizens gegeben. Hierfür bieten auch Boden und Klima in den Ackerbaugebieten Südbayerns günstige Voraussetzungen.

Der Anbau von Qualitätsweizen bietet nicht nur eine isolierte Marktchance, sondern könnte auch dazu beitragen, den Weizenmarkt insgesamt, der unter hohen Überschüssen von Füllweizen steht und auf dem deshalb das ganze Jahr über nur der Interventionspreis erzielt werden kann, zu entlasten. Der Füllweizenüberschuß wird vor allem in Südbayern produziert. Gelingt es, in diesem Gebiet Mühlen vom Zukauf ausländischen Qualitätsweizens unabhängig zu machen, dann könnte das im Verein mit einer verstärkten Nachfrage nach Futtergetreide zu einer vollständigen Beseitigung des Füllweizenüberschusses führen.

Darüber hinaus ist der Anbau von Qualitätsweizen langfristig gesehen sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Mühlenwirtschaft in Südbayern eine Frage der Behauptung am Markt. Im Mühlengewerbe sind rund 80 vH der Gesamtkosten Rohstoffkosten. Voraussetzung einer wirtschaftlichen Produktion ist daher eine breite Rohstoffbasis am eigenen Standort. Gegenwärtig wird die ungünstige Lage der bayerischen Mühlenwirtschaft zu den Einfuhrhäfen noch durch die niedrigen Preise für inländischen Füllweizen kompensiert. Nun werden aber in Frankreich große Anstrengungen zur Verbesserung der Weizenqualität unternommen. Da Frankreich Weizenüberschußland ist, eröffnet sich für die oberrheinischen Mühlen die Aussicht auf einen frachtgünstigen Qualitätsweizeneinkauf. Diese könnten dadurch einen fühlbaren Kostenvorsprung gewinnen. Wenn die bayerische Landwirtschaft dann nicht in der Lage ist, einen der französischen Qualität gleichwertigen Weizen anzubieten, dann müßten auch die bayerischen Mühlen angesichts des scharfen Wettbewerbs auf dem Mehlmarkt versuchen, kleberreichen Weizen aus Frankreich zu beziehen. Dazu wären sie selbst dann gezwungen, wenn dieser Weizen für sie mit höheren Transportkosten belastet wäre. Die Absatzaussichten für kleberarmen bayerischen Weizen am Produktionsstandort müßten sich in diesem Falle entscheidend verschlechtern.

### 5.2 *Bestimmungsgründe für enge räumliche Konzentration*

Qualitätsweizen ist in Südbayern ein typisches Produkt für eine regionale Schwerpunktbildung, weil hier die Marktvoraussetzungen am günstigsten sind. Die beson-

deren Schwierigkeiten, die in der Erfassung des Qualitätsweizens liegen, machen darüber hinaus eine weitere Konzentration in kleinen Anbaugebieten innerhalb des südbayerischen Raumes notwendig. Mindestens in der Einführungszeit liegt hier eines der zentralen Probleme überhaupt. Der überseeische Qualitätsweizen steht den Mühlen in großen einheitlichen Partien zur Verfügung. Die gleichen Vorzüge muß die inländische Erzeugung bieten, wenn sie von den Mühlen mit einem maximalen Aufpreis aufgenommen werden soll. Diese Notwendigkeit stellt den Handel insofern vor eine völlig neue Situation, als die Getreideerfassung bisher darauf eingerichtet war, die Weizenerzeugung lediglich nach verschiedenen Feuchtigkeitsstufen getrennt aufzunehmen. Bereits hierbei ergaben sich in der Getreideernte für kleinere Lagerhäuser Organisationsschwierigkeiten, die sich bei der getrennten Erfassung von zwei Weizenqualitäten praktisch verdoppeln.

Man könnte deshalb daran denken, daß sich zu kleine Lagerhäuser untereinander in die Weizenerfassung teilen, indem sich nur ein Lagerhaus auf die Erfassung von Qualitätsweizen spezialisiert. Grundsätzlich kann diese Aufgabenteilung aber erst erfolgen, wenn eine genügend große Anlieferung einer Qualität garantiert ist. Bei 500 t Lagerkapazität in einem kleinen Lagerhaus und einem Ertrag von 40 dz/ha müßten 125 ha Qualitätsweizen im engeren Einzugsbereich eines Lagerhauses angebaut werden. Aber auch für größere Kapazitäten lohnt sich eine getrennte Erfassung nur, wenn die angelieferte Menge genügend groß ist. Als wirtschaftlich vertretbar wird dabei eine Mindestmenge von ca. 20 vH der Aufnahmekapazität für Weizen angesehen. In einem großen Lagerhaus entspricht das einer Anlieferung von 1000 t, bzw. einem Anbau von 250 ha.

Neben der wirtschaftlichen Ausnutzung der Kapazität stellt sich bei der Erfassung das Problem der Qualitätskontrolle. Eine kurzfristige Beurteilung des angelieferten Weizens an der Rampe auf seine Backqualität ist gegenwärtig nicht möglich. Der Erfassungshandel muß sich deshalb indirekt sichern. Das kann zunächst dadurch geschehen, daß er sich Gewißheit über die in seinem Bereich angebauten Sorten verschafft. Daneben müßte aber der Erzeuger die Durchführung aller für die Qualitätserzeugung notwendigen Anbaumaßnahmen nachweisen. Praktisch lassen sich diese Forderungen nur verwirklichen, wenn im Einzugsbereich eines Lagerhauses nur eine Qualitätssorte angebaut wird, der Abnehmer die am Anbau beteiligten Betriebe und deren Produktionsumfang kennt und Sicherheit über die Durchführung aller notwendigen Kulturmaßnahmen beim Erzeuger besteht. Aus diesen Gründen sollten Saatgutlieferungen und Abnahme der Ernte zweckmäßigerweise beim gleichen Unternehmen gekoppelt und eine obligatorische Anbauberatung eingeführt werden. Um diese Beratung praktisch möglich zu machen, sollte im Einzelbetrieb eine Mindestanbaufläche von ca. 2,5 ha nicht unterschritten werden. Am vorteilhaftesten wäre hier der Zusammenschluß mehrerer Erzeuger zu Anbaugemeinschaften, die en bloc Gegenstand der Beratung sein könnten und die die Anbaumaßnahmen innerhalb der Gemeinschaft selbst überwachen.

### 5.3 Gründe für Staatshilfe

Die Spanne zwischen dem Interventionspreis für inländischen Füllweizen und dem Preis für Auslandsqualitätsweizen ist allerdings nicht in vollem Umfang als Preis-

anreiz für die inländischen Erzeuger gegeben. Das liegt zunächst daran, daß auch die besten deutschen Weizensorten in ihrer Backqualität noch weit hinter den überseeischen Standards zurückstehen. Berechnet man allein aufgrund der Qualitätsunterschiede für deutschen Weizen einen Substitutionspreis gegenüber Überseeimporten, dann könnten deutsche Spitzenqualitäten um 60 bis 70 DM/t teurer als der Interventionspreis bezahlt werden. Aus diesem maximalen Mehrerlös müssen aber eine Reihe von Mehrkosten gedeckt werden. Das sind in der Landwirtschaft im wesentlichen

zusätzliche Kulturmaßnahmen

häufigerer Saatgutwechsel

Beschränkung der Sortenauswahl und damit fehlende Anpassungsmöglichkeit an eine unterschiedliche Bodengüte der Feldstücke

die Ertragsunsicherheit der guten Weizensorten, die gegenüber den ertragssicheren Füllweizen durchschnittlich 7 bis 9 vH Minderertrag bringen  
gegebenenfalls Mehrkosten für Trocknung und Lagerung und  
Mehrkosten für die Qualitätsprüfung der gelieferten Partien.

Im Handel entstehen Mehrkosten für die getrennte Erfassung der Anlieferung nach Backqualitäten, gegebenenfalls auch ein Mehraufwand für schlechtere Ausnutzung der Lagerkapazitäten und schließlich ein erhöhtes Risiko in der Erfassung und im Verkauf. Rechnet man diese Mehrbelastungen zusammen, dann bleibt für den Erzeuger kaum noch ein Gewinnanreiz für die Aufnahme der Qualitätsweizenproduktion übrig. Ohne einen materiellen Anreiz wird sich die Landwirtschaft aber nicht in der für eine wirtschaftliche Erfassung notwendigen räumlichen Konzentration auf Qualitätsweizen umstellen, da die übergeordneten marktpolitischen Gründe für den einzelnen Bauern nicht ohne weiteres zu erkennen sind. Die Agrarpolitik hat hier die Aufgabe, die Anlaufschwierigkeiten durch eine Starthilfe zu überbrücken.

#### 5.4 Förderungsmittel

Den Katalog der möglichen staatlichen Förderungsmaßnahmen kann man in zwei Komplexe unterteilen: Maßnahmen im Rahmen bestehender staatlicher Institutionen und Einrichtungen und staatliche Finanzbeihilfen. Die Schwierigkeiten, die für Neueinführung von Finanzhilfen im Gemeinsamen Markt bestehen, machen zunächst die Ausschöpfung aller Maßnahmen der zuerst genannten Kategorie notwendig. Hierzu gehört: der kostenlose Einsatz aller staatlichen Einrichtungen wie Anbauberatung, Labors zur Qualitätsprüfung und Forschungseinrichtungen.

Einen direkten finanziellen Effekt hat die Frachtpolitik, die in diesem Fall nicht einmal mit Mehrausgaben, sondern mit einer Ausgabeneinsparung verbunden ist. Die Preischancen für inländischen Qualitätsweizen sind um so höher, je größer der Abstand zwischen Interventionspreis und dem Preis für Auslandsgetreide ist. Dieser Abstand wird gegenwärtig durch die Subventionierung der Getreidefrachten mit 25 vH in Landshut um 17,30 DM/t eingeengt. Um den gleichen Betrag würden die Preischancen für inländischen Qualitätsweizen bei Wegfall der Frachtsubventionen angehoben.

Direkte Finanzhilfen sind:

Investitionshilfen zum Ausbau der Lager- und Trocknungskapazitäten im Er-

fassungshandel und auf der Erzeugerstufe bei Anbaugemeinschaften, um diese von dem Zwang der sofortigen Ablieferung der Ernte unabhängig zu machen.

Eine pauschale Kostenbeihilfe je ha Anbaufläche für die mit der Qualitätsweizen-erzeugung verbundenen Mehraufwendungen. Diese Beihilfen müssen an den Nachweis einer ordnungsgemäßen Durchführung der notwendigen Kulturmaßnahmen gekoppelt werden.

Finanzbeihilfen zur Prämierung hoher Qualitäten in der Züchtung und in der Produktion.

Von diesem Katalog agrarpolitischer Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher nur die Möglichkeit der pauschalen Kostenbeihilfe und der Prämierung von Züchtungserfolgen ergriffen. Die Kostenbeihilfe wird an Anbaugemeinschaften gezahlt. Alle anderen Maßnahmen, die für dieses Vorhaben ebenfalls zur Verfügung stünden, hat die offizielle deutsche Agrarpolitik bisher nicht genutzt. Damit wurde also nur der Teil des agrarpolitischen Instrumentariums eingesetzt, der allgemein den Qualitätsweizenanbau fördert, während gerade von denjenigen Mitteln, die auf eine regionale Schwerpunktbildung dieser neu aufzubauenden Produktion hinwirken — nämlich der Frachtpolitik und den Investitionshilfen für Lagerkapazitäten —, kein Gebrauch gemacht wurde.

## 6 Zusammenfassung

In dem Maße, wie die nationalstaatlichen Kompetenzen der Preispolitik auf supranationale Einrichtungen übertragen werden, gewinnt die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Produktion und des Absatzes der Erzeugnisse als Objekt der nationalen Agrarpolitik an Gewicht. Die regionale Schwerpunktbildung der Erzeugung ist bei vielen Agrarprodukten eine Voraussetzung für den Aufbau wirtschaftlich arbeitender Anlagen und Organisationsformen in Produktion und Absatz und damit ein Mittel, den verschärften Wettbewerb auf dem größeren europäischen Markt bestehen zu können. Wenn jedoch ihre ökonomischen Vorteile voll wirksam werden, dann ist sie mit einer wesentlichen Beschleunigung des Produktionswachstums in der Landwirtschaft verbunden. Dieser Effekt wird auf dem künftigen europäischen Agrarmarkt, der ohnehin zu Produktionsüberschüssen tendiert, die Probleme der Anpassung des Angebots an die Nachfrage verschärfen. Die Produktionsförderung in regionalen Erzeugungsschwerpunkten muß deshalb durch Maßnahmen auf dem Gebiet der Struktur- und Sozialpolitik ergänzt werden, die auf eine Drosselung der Produktion hinwirken. Die Verlagerung des Schwerpunktes nationalstaatlicher Agrarpolitik auf Produktion und Absatz zwingt diese nicht nur, ihre Maßnahmen künftig mehr als bisher auf ihre Wirkung am Markt zu überprüfen, sondern verlangt auch eine politische Entscheidung darüber, welchen landwirtschaftlichen Produktionsgebieten die Behauptung am Markt bevorzugt gesichert werden soll. Aus ökonomischer Sicht muß diese Entscheidung zugunsten des produktionstechnisch fortschrittlichen, wirtschaftlich entwicklungsfähigen Teils der Landwirtschaft fallen. In diesem Sektor hat die Förderung der Schwerpunktproduktion Vorrang, da sie hier dazu beitragen kann, der Landwirtschaft in relativ kurzer Zeit eine tragfähige ökonomische Basis zu schaffen. In den eigentlichen landwirtschaftlichen Problemgebieten belasten strukturelle Mängel, ungünstige Standort-

bedingungen und im allgemeinen ein niedriges Niveau der Produktionstechnik die Bildung von Erzeugungsschwerpunkten mit einem sehr hohen Risiko. Hier müssen Struktur- und Sozialpolitik zeitlichen Vorrang haben.

Das agrarpolitische Instrumentarium wird durch die EWG auf nationaler Ebene eingeschränkt. Trotzdem bleiben in der Frachtpolitik, in Investitionshilfen und regional gezieltem Einsatz der Beratung noch genügend Möglichkeiten einer Förderung regionaler Erzeugungsschwerpunkte. Nationalstaatliche Maßnahmen auf diesem Sektor sollten mit der EWG um so eher in Einklang zu bringen sein, als hier ein typisches Beispiel der Förderung einer wirtschaftlich sinnvollen Selbsthilfe der Landwirtschaft gegeben ist, das der agrarpolitischen Grundkonzeption der Gemeinschaft voll entspricht. Aufgabe nationaler Agrarpolitik kann es künftig nicht mehr sein, von Fall zu Fall die eine oder andere Maßnahme bei der EWG-Kommission durchzusetzen. Es kommt vielmehr darauf an, zunächst eine klare Entscheidung über die Objekte zu fällen, die auf nationaler Ebene die Einkommenssituation der Landwirtschaft verbessern können. Hierbei müssen die drei Bereiche Markt-, Struktur- und Sozialpolitik zu einem in sich geschlossenen Programm vereinigt werden. Ein wesentlicher Teil der Marktpolitik ist die regionale Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Erzeugung. Da das nationale Instrumentarium beschränkt ist, ist ein Erfolg nur dann gesichert, wenn die verbleibenden Mittel geschlossen zur Verwirklichung der gesteckten Ziele eingesetzt werden. Das Beispiel Qualitätsweizen zeigt, daß in der Bundesrepublik weder die Entscheidung über das agrarpolitische Konzept noch die Koordinierung des Instrumentariums bisher erfolgt ist.

# Marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse

VON DR. H.-U. THIMM, M. S., WEIHENSTEPHAN

	Seite
1 Einleitung .. .. .	64
2 Bestimmungsgründe für das Entstehen von marktwirtschaftlichen Zusammenschlüssen .. .. .	66
3 Grenzen und Möglichkeiten für marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse .. .. .	68
4 Zusammenschlüsse von Marktpartnern in den EWG-Ländern .. .. .	70
4.1 Niederlande .. .. .	71
4.2 Frankreich .. .. .	72
4.3 Bundesrepublik Deutschland .. .. .	74
Literaturverzeichnis .. .. .	77

## 1 Einleitung

Mit zunehmender volkswirtschaftlicher Verflechtung der Landwirtschaft werden Zusammenschlüsse bedeutungsvoll. Sie sollen dazu dienen, das Einkommen der Beteiligten durch bessere Effizienz der Erfassungs- und Absatzformen zu sichern und möglichst zu erhöhen. Unter Zusammenschluß wird jede Form der horizontalen oder vertikalen Zusammenarbeit verstanden, die auf Mitgliedschaft in einer Genossenschaft, Erzeugervereinigung, einem Ring oder Marktverband beruht, oder durch ein mündliches oder schriftliches Vertragsverhältnis mit anderen Marktpartnern geregelt ist. Es ist zu untersuchen, in welchem Umfang Zusammenschlüsse landwirtschaftlicher Erzeuger mit vor-, gleich- und nachgeordneten Stufen tätig sind, welche Bestimmungsgründe für ihr Entstehen entscheidend waren und welche Marktstellung sie in den wichtigsten EWG-Staaten einnehmen. Gelten Zusammenschlüsse als Instrument einzelstaatlicher Agrarpolitik? Welche Grenzen sind ihnen gesetzt, und welche Möglichkeiten stehen ihnen offen?

Die institutionelle Form der Zusammenarbeit kann vielfältig sein, sie beruht grundsätzlich auf der freiwilligen Entscheidung der Partner oder auf einer gesetzlichen Norm des Staates.

1. Die freiwillige Entscheidung zur Zusammenarbeit ist zwar durch den technisch-wirtschaftlichen Fortschritt unausweichbar und durch die Konkurrenz zu erzwingen, doch liegt das Verhalten eindeutig in der persönlichen Entscheidungssphäre der Kontrahenten.
2. Der Staat kann mit gesetzlichen Vorschriften einen »positiven Kontrahierungszwang« ausüben, um durch den angeordneten Zusammenschluß der Marktpartner gewisse Ordnungsvorstellungen auf den Agrarmärkten zu realisieren [12].

Die Praxis des Wirtschaftslebens kennt beide Formen. Doch bauen gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse teilweise auf Gruppen und Vereinigungen auf, die ursprünglich freiwillig entstanden waren. Offensichtlich wirkt jeder Zusammenschluß von Marktpartnern auf das Angebot oder die Nachfrage von Nahrungsmitteln ein; die Stärke der Wirkung ist abhängig von der Straffheit der Bindungsform und der Größe des erfaßten Angebots. Die Zusammenarbeit von Marktpartnern kann von einer losen mündlichen Absprache über Mengen, Qualitäten und Zeiten einer Lieferung bis zu schriftlichen Verträgen mit detaillierten Abmachungen einschließlich Preisabsprachen führen oder sogar den gesetzlichen Zwang bedeuten, in einer gemeinsamen Organisation ständig nach einem Interessenausgleich der Mitglieder zu suchen. Jede Form der Zusammenarbeit übt zumindest auf einem Teilmarkt eine Wirkung aus, die in irgendeiner Weise der Rationalisierung des Marktgeschehens dienen kann, z. B. durch bessere Mengenanpassung, Ausgleich saisonaler Angebotsschwankungen, Einführung technisierter Arbeitsabläufe, Einstellung der Produktion auf Qualitätsansprüche, Ausschaltung von Grenzproduzenten, Verbesserung von Werbung und Absatzorganisation und anderes mehr. Agrarexportländer sehen das Ziel einer freiwilligen oder staatlich erzwungenen Zusammenarbeit besonders darin, für die Ausfuhr ein qualitativ hochwertiges, einheitliches Angebot möglich zu machen. Eine systematische Gliederung von Zusammenschlüssen der Marktpartner in horizontaler und vertikaler Richtung ergibt folgendes Bild:

#### I. HORIZONTALE BINDUNG

1. *Nichtgenossenschaftlich*: Schweinemastringe, Erzeugergemeinschaften, Milchkontrollvereine usw.
2. *Genossenschaftlich*: Bezugs- und Absatzgenossenschaften, Kreditgenossenschaften mit Warenverkehr, Verwertungsgenossenschaften, intergenossenschaftliche Zusammenarbeit auf gleicher Stufe
3. *Öffentlich-rechtlich*: Kammern, Börsen
4. *Gesetzlich*: Bundesrepublik: keine,  
Holland: Bedrijfschappen

#### II. VERTIKALE BINDUNG

1. *Nichtgenossenschaftlich*: Ein- oder mehrstufiger Verbund Erzeuger-Verarbeiter (Saatgutvermehrung, Zuckerrübenanbau, Geflügelmast usw.)
2. *Genossenschaftlich*: Verbindliche Zusammenarbeit von Einzelgenossenschaft mit Erzeugern einerseits, Zentralgenossenschaften andererseits
3. *Öffentlich-rechtlich*: Bundesmarktverbände für Vieh und Fleisch; Landesvereinigungen der Milch- und Fettwirtschaft
4. *Gesetzlich*: Zusammenarbeit von Erzeugern, Verarbeitern und Handel nach der Milchmarktordnung der Bundesrepublik; in den Produktschappen Hollands, Comités économiques agricoles Frankreichs, Marketing Boards Englands usw.

Die horizontale Bindung vereinigt Marktpartner, die auf derselben Produktions-, Verarbeitungs- oder Handelsstufe ihr spezifisches Marktziel mit gleichen Methoden erreichen wollen oder müssen. Durch den Zusammenschluß machen die einzelnen Betriebsleiter den Versuch, ihre isolierte Marktstellung zu überwinden. Während die nichtgenossenschaftliche Bindung mehr auf eine Beratung, Kontrolle und Aussprache der Mitglieder ausgerichtet ist, die ihren Niederschlag in erhöhten Leistungen und bes-

seren Qualitäten findet, suchen die Genossenschaften direkt Einfluß am Markt zu gewinnen, ohne sich bisher der Marktberatung ihrer Mitglieder genügend zu widmen. Öffentlich-rechtliche Kammern und Verbände als horizontale Zusammenschlüsse üben bisweilen hoheitliche Aufgaben aus, doch haben sie im Bundesgebiet bisher außer der Schaffung von Markenzeichen u. ä. keine eingreifenden Veränderungen des Marktgeschehens hervorgerufen. Die allgemeine Güteförderung durch Beratung und Kontrollen stand im Vordergrund, obgleich es zu den Pflichtaufgaben der Kammern gehört, in der Verwertung, im Absatz und in der Förderung des freiwilligen Zusammenschlusses zu Vereinigungen tätig zu sein. HANAU/WEBER führen die geringe Wirksamkeit der Kammern auf den Agrarmärkten im wesentlichen auf das bisher ungenügende Interesse an Marktfragen und die personelle Unterbesetzung der Marktabteilungen zurück [6].

In der vertikalen Bindung lassen sich Zusammenschlüsse in gleicher Gruppierung feststellen. Der Verbund zwischen Lieferanten, Erzeugern, Verarbeitern und Handelsstufen bewirkt neben der technischen Rationalisierung des Marktablaufs eine schnelle Umstellung des Angebots auf die Nachfragewünsche der Verbraucher, da ein direkter Einfluß auf Art, Menge, Qualität und Zeitpunkt der Rohstofflieferung ausgeübt werden kann. — Die genossenschaftliche Zusammenarbeit in vertikaler Bindung wird zwar seit langer Zeit praktiziert, ist aber bisher zu keiner höheren Wirksamkeit gelangt, als sie dem kaufmännischen Verhalten nichtgenossenschaftlicher Handelsstufen auch innewohnt. Denn verbindliche Mengen- und Preisvereinbarungen zwischen Einzel- und Zentralgenossenschaften sind noch relativ selten.

Für die Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlichen vertikalen Zusammenschlüssen gibt es im Bundesgebiet nur das Beispiel der Bundesmarktverbände. Ihre Wirksamkeit »reicht von weitreichender koordinierender Aktivität über unverbindliche Zusammenkünfte bis zur faktischen Bedeutungslosigkeit« [6]. — Eine gesetzliche vertikale Zusammenarbeit gibt es in der Bundesrepublik aufgrund der Milchmarktordnung (weniger stark auf dem Zuckermarkt!). Zwar wird durch diese erzwungene Zusammenarbeit zwischen Erzeuger, Handel und Verarbeiter noch nicht ein optimaler Markt Ablauf garantiert — wie es bei freiwilligen Bindungsformen anzunehmen ist —, doch war die Milchmarktordnung zweifellos ein Fortschritt in der Rationalisierung des Marktes. Allerdings ist die Notwendigkeit, einmal geschaffene Marktordnungen stets den veränderten Verhältnissen neu anzupassen, nicht allgemein anerkannt. So wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber die staatlichen Bindungen auf dem Milchmarkt lockern würde, mit der Auflage, daß die Marktpartner sie durch selbstgewählte vertragliche Zusammenarbeit ersetzen.

## 2 Bestimmungsgründe für das Entstehen von marktwirtschaftlichen Zusammenschlüssen

Die Antriebskräfte für die verbindliche Zusammenarbeit sind technischer und wirtschaftlicher Natur. Im industriellen Bereich gaben nach LILIENSTERN [8] den Anlaß zur Bildung von Großbetrieben oder zur Kooperation kleinerer und mittlerer Unternehmen die zunehmende Mechanisierung und Automation, die Ausdehnung und Nivellierung der Märkte und des Bedarfs, die wachsenden betrieblichen Kapazitäten und

schließlich der engerwerdende Funktionszusammenhang zwischen Massenproduktion, Massenvertrieb, Massenverwaltung und Massenkonsum. Für die Landwirtschaft ist ein Teil dieser Bestimmungsgründe ebenfalls bedeutsam; weitere Antriebskräfte sind durch folgende Tendenzen gekennzeichnet:

1. Auf einem Käufermarkt zwingt die Konkurrenz um den Absatz vordringlich zur Kostensenkung, da Umsatz- und Preissteigerungen nur beschränkt möglich erscheinen. Für den Käufermarkt ist ferner eine ständig differenzierter werdende Nachfrage typisch, der Erzeuger wird zur Anpassung seines Angebots gezwungen. Die Verbraucheransprüche an Aufmachung und Aufbereitung der Ware können nur in der engen Zusammenarbeit von Rohstofflieferant und Verarbeiter erfüllt werden; damit ist weniger eine Funktionsverlagerung aus dem Landwirtschaftsbetrieb heraus verbunden, in der Mehrzahl handelt es sich um das Auftreten vorher nicht bekannter oder bisher nicht erfüllbarer Funktionen, oftmals aber auch um Dienstleistungen, die früher im Haushalt oder in den Einzelhandelsgeschäften getan wurden.
2. Die konzentrierte Nachfrage in Einkaufsgenossenschaften, Handelsvereinigungen, Kaufhäusern, Filialbetrieben sowie in Gemeinschaftsverpflegungseinrichtungen zwingt zum zusammengefaßten Angebot, um ein Gleichgewicht der Marktpositionen herbeizuführen. Es geht nicht darum, Marktmacht zu erreichen, sondern die Landwirtschaft muß vertragsfähig für die Großabnehmer werden [11].
3. Die Ballung des Konsums in den Industrie- und Verkehrszentren der entwickelten Staaten läßt den *kurzen* Versorgungsweg zwischen Erzeuger und Verbraucher im Direktabsatz an Bedeutung verlieren [9]. Die Versorgung der Bevölkerung muß daher aus weiter entfernt liegenden Agrarräumen sichergestellt werden. Umfangreiche Transportbewegungen und Lagerhaltung sind notwendig, die Einschaltung des Großhandels ist selbst bei geringem Bearbeitungsgrad unvermeidlich.
4. Der technische Fortschritt ermöglicht in der Nahrungsmittelvermarktung die Anwendung einer Reihe mechanischer und organisatorischer Einrichtungen; ihr wirtschaftlicher Einsatz ist an ein größeres Umsatzvolumen gebunden. Die Auslastung dieser Anlagen suchen die Firmen durch Vereinbarungen über Mengen, Qualitäten, Preise, Termine, Produktionstechnik usw. zu sichern. Werden technische Anlagen von einigen Betrieben einer Branche früher als von anderen eingeführt, so kann eine Differentialrente aufgrund des Rationalisierungsvorsprungs erzielt werden. Um den Marktanteil zu halten, sind sämtliche Firmen gezwungen, ihre Anlagen der neuesten Entwicklung ebenfalls anzupassen. Die Branche wird also in kurzer Frist auf ein höheres technisches Niveau gehoben.
5. Die Konkurrenzsituation auf dem Käufermarkt zwingt zur Produktdifferenzierung und Werbung. Die Verbesserung einer Marktposition mit Hilfe dieser Mittel ist für landwirtschaftliche Produzenten nur im Verbund denkbar. Sie sind sowohl in horizontaler Bindung gegenüber dem aufnehmenden Handel und Verarbeiter einzusetzen, als auch in vertikaler Zusammenarbeit mit entsprechender Qualitäts- und Frischegarantie. Auch scheint in Zukunft ein erfolgreicher Absatz nur möglich zu sein, wenn mit einem großen Aufwand an Forschung und Entwicklungsarbeit das jeweilige Produkt dem Konsumenten attraktiv gemacht wird oder völlig neue Verwertungsmöglichkeiten eröffnet werden.
6. Im Landwirtschaftsbetrieb ergibt eine größere und spezialisierte Produktionsleistung bei gleichzeitig geringeren Selbstversorgungsmengen ein höheres Marktaufkommen als früher. Dieser Vorgang schafft in Gebieten ähnlicher Umweltbedingungen regionale Produktionsschwerpunkte, deren Entstehen zusätzlich durch die EWG-Marktordnungen infolge der Preisdifferenzierung nach Entfernung zum Hauptkonsumzentrum gefördert wird. Produktionsschwerpunkte erzeugen Überschussmengen, deren Absatz neuer Organisationsformen bedarf, da die bisherigen — auf gebietliche Eigenversorgung abgestellten — Markteinrichtungen beim übergebietlichen Absatz versagen.
7. Der übergebietliche Absatz trifft in den Konsumzentren auf die Konkurrenz anderen inländischen und ausländischen Qualitätsangebots. Die Importe sind überwiegend das Produkt ausländischer Zusammenschlüsse von Erzeugern und Verarbeitern zur Exportförderung. Die deutsche Landwirtschaft hat also Veranlassung, sowohl in der Organisationsform als auch in Güte und Aufmachung ihrer Waren Gleichwertiges zu leisten.

8. Der Kreditbedarf zur Umstellung und Spezialisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf die Zweige der pflanzlichen und tierischen Produktion, deren Erzeugnisse eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage zeigen, ist vom einzelnen Betriebsleiter nicht immer durch Eigenfinanzierung zu befriedigen. Stehen staatliche Mittel nicht ausreichend zur Verfügung, so ist neben Bankkrediten der Verbund als zusätzliche Finanzierungsquelle einzusetzen. — Andererseits sind Investitionen der Einzelbetriebe vergeblich, wenn nicht gleichzeitig durch Erstellung von modernen Verwertungseinrichtungen der Absatz gesichert wird. Das Kapital dafür muß entweder in genossenschaftlicher oder privatwirtschaftlicher Gesellschaftsform oder mit Hilfe des Kapitalmarktes aufgebracht werden.
9. Das Produktions- und Absatzrisiko einer spezialisierten Betriebsweise ist für den Landwirt gewöhnlich größer als das einer vielseitigen Betriebsorganisation. Kann der Wunsch nach einer Risikominderung durch einen horizontalen oder vertikalen Zusammenschluß erfüllt werden, dann sind viele Betriebsleiter mit einer gewissen Einengung ihrer Dispositionsfreiheit einverstanden. Der Verbund wird als Mittel zur Einkommenssicherung betrachtet.
10. Damit er eine marktgerechte Erzeugung erstellen kann, muß der Landwirt unbedingt beraten werden. Ist der Staat zu der Beratung nicht in der Lage oder nicht bereit, so ist diese Aufgabe von den Gruppen zu tragen, die an der Herstellung des Produktes ein technisches oder geschäftliches Interesse haben. Die Wirtschaftlichkeit des Beratungsdienstes ist durch verbindliche Zusammenarbeit zu gewährleisten.
11. Die verstärkte innerlandwirtschaftliche Arbeitsteilung bringt eine größere Abhängigkeit des Erzeugerbetriebes von seinen Vorlieferanten mit sich. Der reibungslose Wirtschaftablauf in der Veredlungswirtschaft beruht in starkem Maße auf dem zeitgerechten Bezug von Jungtieren usw., aus den Zucht- und Aufzuchtbetrieben. Eine vertragliche Zusammenarbeit wird hierbei eine bedeutende Hilfe sein.
12. Zur Erreichung agrar- oder handelspolitischer Ziele versucht der Staat, mit Hilfe marktwirtschaftlicher Zusammenschlüsse bestimmte Ordnungen auf den Märkten durchzusetzen. Im damaligen deutschen Reichsgebiet erreichte die Milchmarktordnung vom 31. 7. 1930 den Zwangszusammenschluß von Erzeugern, Molkereien und Handel. Das Milch- und Fettgesetz der Bundesrepublik vom 10. 12. 1952 übernahm diese festen Lieferbeziehungen. — In den skandinavischen Ländern wurden ursprünglich staatliche Ordnungsvorstellungen auf den Märkten durch die Tätigkeit der Genossenschaften und ihrer Zentralverbände verwirklicht. Diese Marktregulierungen führten — unter Einsparung eines aufwendigen Staatsapparates — zur gewünschten Anpassung des Angebots an den Bedarf nach Menge und Qualität. Der Vorteil einer berufsständischen Initiative liegt zweifellos in der stärkeren Erhaltung der Eigenverantwortung der Erzeuger für den Absatz ihrer Produktion.

### 3 Grenzen und Möglichkeiten für marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse

Ziel einer gemeinsamen Agrarpolitik der EWG-Länder ist nach Art. 39 des Römischen Vertrages, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, dadurch der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen zu erreichen. Unterstellt man die These, daß Zusammenschlüsse durch ihre rationellere Marktgestaltung diesem Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik dienen können, so entsteht die Frage, ob im EWG-Vertrag Grenzen für ihre Bildung gezogen wurden?

Zwar sind allgemein wettbewerbsverzerrende Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen untersagt, jedoch nicht verboten, wenn sie den Bestandteil einer innerstaatlichen Marktordnung bilden oder zur Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beitragen. Nach Art. 42 findet »das Kapitel über die Wettbewerbsregeln (Art. 85—90) auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und

den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Art. 39 bestimmt«. Daraus ist zu folgern, daß alle Zusammenschlüsse von Marktpartnern tätig sein können, solange nicht ausdrücklich eine Entscheidung des EWG-Rates gegen sie vorliegt [5].

Die weitere Frage, ob die Zusammenschlüsse durch nationale Regelungen verhindert werden, kann für die Bundesrepublik, die als einziges Land eine Verbotsgesetzgebung hat, durch die Heranziehung des »Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen« vom 27. Juli 1957 beantwortet werden. Es bestimmt im § 1:

»Verträge, die Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen zu einem gemeinsamen Zweck schließen, und Beschlüsse von Vereinigungen von Unternehmen sind unwirksam, soweit sie geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkung des Wettbewerbs zu beeinflussen.«

Für die Landwirtschaft bedurfte dieser Paragraph zweifelsohne einer Modifizierung. Im § 100, Absatz 1, heißt es daher:

»§ 1 findet keine Anwendung auf Verträge und Beschlüsse von Erzeugerbetrieben und Vereinigungen von Erzeugervereinigungen, soweit sie ohne Preisbindung die Erzeugung oder den Absatz landw. Erzeugnisse oder die Benutzung gemeinschaftlicher Einrichtungen für die Lagerung, Be- und Verarbeitung landw. Erzeugnisse betreffen.«

Ferner verneint § 100, Absatz 4, die Anwendung des § 18 für die Landwirtschaft, der Verträge zwischen Unternehmen verbietet, die die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit eines Vertragsbeteiligten unbillig einschränken [10].

Der Landwirtschaft sind Zusammenschlüsse mit dem Ziel der Rationalisierung des Marktablaufs also nicht verwehrt worden. Im Gegenteil, die Ausnahmebestimmungen in diesen Gesetzen weisen die Landwirtschaft ausdrücklich auf ihre Ausnahmestellung und ihre Chancen hin, durch verbesserte Absatzformen auch zu größerer Rentabilität der Betriebe zu gelangen. — Doch bleibt zu erwähnen, daß auf Spezialmärkten eine Einschränkung verbindlicher Zusammenarbeit dadurch hervorgerufen wird, daß staatliche und kommunale Verwaltungsanordnungen einer rationellen Vermarktung im Wege stehen können. So erwähnt STAMER als Nachteil auf dem Vieh- und Fleischmarkt die Ausgleichsabgabe auf Fleisch, die ungleiche Gebühr für die Untersuchung von Schlachttieren, die 4<sup>0</sup>/<sub>10</sub>ige Umsatzsteuer für das Zerlegen von Schweinehälften in der Großhandelsstufe und schließlich die Hackfleischverordnung [14].

Sind die gesetzlichen Hindernisse auch gering, so können den Zusammenschlüssen auf dem Agrarmarkt natürliche, wirtschaftliche, technische und soziologische Widerstände entgegentreten:

1. Produktionsgebiete in gemäßigten Klimazonen ermöglichen — trotz des Wirkens der differenzierenden Kräfte — vielseitige Betriebssysteme; bei kleinen Hofgrößen führt das zu einer geringen Marktleistung je Produkt in einem Betrieb. Solange der Konsument in erreichbarer Nähe für eine unmittelbare Belieferung ansprechbar ist, wird der Erzeugerverbraucher-Direktabsatz Bedeutung behalten, eventuell unter Zwischenschaltung des Einzelhandels. Solche Betriebe bedürfen keiner Zusammenschlüsse über das bestehende Maß hinaus. —
2. Der Kapitalbedarf für Investitionen in rationellen Markteinrichtungen ist durch Erzeugerzusammenschlüsse oder Unternehmer aufzubringen. Kommt es infolge mangelnder Liquidität der Interessenten nicht zu einer ausreichenden Kapitalkonzentration, so kann damit eine wirksame Barriere gegen einen Verbund entstehen. Hier mit einer Starthilfe einzugreifen, ist als Aufgabe der Öffentlichen Hand anerkannt worden (siehe Grüner

Plan 1963), da sich der Absatz sonst weiter in traditionellen — das heißt z. T. unrationellen — Bahnen vollziehen müßte.

3. Eine wirtschaftliche Grenze für die Zweckmäßigkeit von Zusammenschlüssen kann darin bestehen, daß kein aufnahmefähiger Markt für ein bestimmtes Produkt vorhanden ist. Andererseits wird es notwendig sein, daß Betriebe zeitweilig sogar Verluste hinnehmen, um überhaupt erst einen Markt für ihre Erzeugnisse zu erschließen.
4. Ein Zusammenschluß wird vereitelt, wenn ein ungenügender Ausbau des Verkehrsnetzes die rationelle Erfassung hindert oder der Transportaufwand infolge mangelnder räumlicher Konzentration der Produktion über die Erlösmöglichkeiten hinausgeht. Moderne Abszeinrichtungen bedingen Produktionsschwerpunkte! Produktionsschwerpunkte bedingen moderne Abszeinrichtungen!
5. Ist primär das ausgeprägte Beharrungsvermögen des bäuerlichen Menschen maßgebend, so ist es sekundär eine Bildungsfrage, wie schnell — zumindest freiwillige — Zusammenschlüsse zum bestimmenden Element eines Wirtschaftssystems werden. Neben dem Erkennen der wirtschaftlichen Zusammenhänge ist dabei für den Betriebsleiter scheinbar die Frage der Selbständigkeit sehr wichtig; sie ist aber subjektiver Natur. In einer arbeitsteiligen Wirtschaft erfährt die Selbständigkeit des Unternehmers in jedem Falle eine relative Einengung. Geistig wendige Menschen legen dieser Tatsache eine erstaunlich geringe Bedeutung bei, sie gestalten sich ihre Selbständigkeit im Rahmen der wirtschaftlich notwendigen Bindungen in hervorragendem Maße.
6. Grenzen werden den Zusammenschlüssen auch dadurch gezogen, daß in einem Gebiet bereits ein eingespieltes Vermarktungssystem ohne bindende Zusammenarbeit vorhanden ist. Da neue Einrichtungen stets mit hohen Amortisationslasten zu rechnen haben, können bisher übliche Absatzformen auf lange Zeit zu gleichhohen Erlösen für den Erzeuger führen wie eventuelle Neuanlagen. In diesen Fällen ist mit einer gewissen »Gegenpropaganda« der Handelsstufen zu rechnen, die aus verschiedenen Gründen einem vertraglichen Verbund abraten und in einer »freien Partnerschaft« die gleiche Effizienz des Marktablaufs zu erreichen suchen. Der Erfolg dieser Bemühung wird ausschließlich von der Persönlichkeit des jeweiligen Unternehmers abhängen. Je besser ein traditioneller Absatzweg bisher funktionierte, desto stärker sind die Widerstände gegen eine Änderung des bestehenden Zustandes, zumal ja wesentliche Vorteile einer rationalen Vermarktung durchaus ohne *formale* Bindungen zu erreichen sind — alles hängt von der Aufgeschlossenheit der Marktpartner ab.

#### 4 Zusammenschlüsse von Marktpartnern in den EWG-Ländern

Das ausdrückliche Ziel des EWG-Vertrages, die Landwirtschaft zu fördern, ermöglicht sowohl der EWG-Kommission wie auch den Einzelstaaten, über die Bildung marktwirtschaftlicher Zusammenschlüsse das Einkommen der Landwirtschaft zu verbessern bzw. ihr bei den Absatzproblemen auf einem Käufermarkt zu helfen. Die Anwendung von EWG-Richtpreisen führt zur Differenzierung der Erzeugung nach natürlichen Standortsbedingungen und Marktentfernungen, ruft also Produktionsschwerpunkte hervor und gibt damit bereits den Anstoß zu Zusammenschlüssen horizontaler oder vertikaler Art. Es ist möglich, daß die niedrigeren Getreidepreise in Überschußgebieten die tierische Veredlungsproduktion stimulieren und für ihren Absatz Gemeinschaftsanlagen notwendig machen. Weiterhin ist es denkbar, daß durch eine relative Verteuerung des Qualitätsweizens in den marktfernen Gebieten diese Produktion vertikal integriert wird, z. B. mit Hilfe fester Liefer-, Anbau-, Abnahmeverträge zwischen Saatgutzüchtern, Saatgutvermehrern, Weizenanbauern, Großhandel und Mühlen [2].

Bedeutungsvoller als die indirekten Wirkungen des Vertrages ist allerdings die Frage,

welche Möglichkeiten in den einzelnen EWG-Staaten jetzt schon gesehen werden, um der Landwirtschaft durch marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse wirksam zu helfen. Hier bietet sich ein sehr unterschiedliches Bild; weder die diesbezügliche Aktivität, noch die Art der Maßnahmen sind einheitlich. Für den deutschen Markt haben unter den Partnerländern Frankreich und Holland eine ungleich größere Bedeutung als Italien, Belgien und Luxemburg. Die anschließende Betrachtung beschränkt sich daher auf die ersten beiden Staaten und einen Vergleich mit der Entwicklung in der Bundesrepublik.

#### 4.1 *Niederlande*

Marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse haben in Holland in horizontaler und vertikaler Richtung seit Jahren erhebliche Bedeutung. Der notwendige Agrarexport fordert bei der vorherrschenden durchschnittlichen Betriebsgröße den horizontalen Verbund geradezu heraus. Das holländische Genossenschaftswesen ist der hauptsächlichste Träger der Vermarktung, seine Marktanteile stehen weit an der Spitze der EWG-Länder. Neben den Genossenschaften existieren weitere horizontale Zusammenschlüsse in Form von Erzeugerringen u. ä. mit Beratungsaufgaben auf freiwilliger und in Form von »Bedrijfschappen« auf gesetzlicher Grundlage. Die vertikale Zusammenarbeit mit Liefer- und Abnahmepflicht zwischen Erzeuger und verarbeitender Genossenschaft ist häufig anzutreffen. Der Verbund zwischen Erzeugern und privaten Verarbeitungsbetrieben hat wegen des Übergewichts der Genossenschaften dagegen geringere Bedeutung.

Die Grundlage für eine gesetzliche vertikale Bindung wurde 1950 durch das »Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft« geschaffen. Danach erhielten öffentlich-rechtliche Körperschaften (Produktschappen) hoheitliche Befugnisse, die auf sämtliche Angehörige bestimmter Berufsgruppen ausdehnbar sind. Staatliche Förderungen werden über diese Vereinigungen ausgezahlt. Im Gesetz wurden den »Produktschappen« folgende bindende Aufträge übertragen:

1. Registrierung der angeschlossenen Unternehmungen und ihrer Beschäftigten,
2. Unterlagenbeschaffung für Statistiken (auch durch Einsichtnahme in betriebliche Buchführungen!),
3. Regelung der Produktion, des Absatzes, der Verteilung und Verwendung, einschließlich Lagerhaltung, der Be- und Verarbeitung von Gütern; Regelung der Ausführung von Dienstleistungen,
4. Förderung der Mechanisierung und Rationalisierung von Betrieben,
5. Standardisierung der Waren,
6. Tarifverhandlungen über Löhne, Arbeitsbedingungen usw.

Die im Rahmen der »Produktschappen« erzwungene vertikale Zusammenarbeit zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Handel (ähnlich den Hauptvereinigungen der Marktordnung des Reichsnährstandes in Deutschland von 1933—1945) hat nicht nur wegen ihrer direkten Einwirkung auf Angebotsmengen und Preise, sondern auch infolge wichtiger Sekundärfunktionen Bedeutung. Das kann am Beispiel der »Produktschap voor Zuivel« (Milch und Milchprodukte), gegründet am 2. 2. 1956, demonstriert werden. Ihr sind vertikal angeschlossen:

1. Betriebe, die Milch erzeugen,
2. Betriebe, die Milch für die menschliche Ernährung be- und verarbeiten,
3. Unternehmen, die mit Milch oder Milchprodukten für die menschliche Ernährung handeln.

Die 18 Vorstandsmitglieder (6 Erzeuger, 6 Verarbeiter, 4 Großhändler, 2 Einzelhändler; davon 50 vH Arbeitnehmer) sind bei ihren periodischen Sitzungen zum gemeinsamen Gespräch gezwungen und auf einen Ausgleich ihrer Interessen angewiesen. Sie haben alle Angelegenheiten, die den wirtschaftlichen Verkehr zwischen den verschiedenen Stufen der Erzeugung und des Absatzes eines Produkts betreffen, autonom im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dabei liegt der Schwerpunkt der Arbeit bei der Beratung der Regierung und des Parlaments bereits vor dem Erlaß einschlägiger Gesetze und Verordnungen, deren Durchführung der »Produktschap voor Zuivel« übertragen wird. Sie verwaltet auch den Milchwirtschaftsfonds, der dem Erzeugermilchpreisausgleich und der Exportstützung dient. Weiter ist die »Produktschap« in der Erschließung neuer Märkte durch Spezialberatung, Werbung und Forschung tätig, z. B. Förderung der Cheddarkäseproduktion zur Entlastung des Marktes von herkömmlichen Käsesorten (Gouda, Edamer usw.), Zusammenarbeit mit der Futtermittelindustrie zur Verwertung von Magermilchpulver, Maßnahmen zur Verbilligung von Kühlschränken zur Steigerung des Trinkmilchabsatzes usw. — Die Finanzierung der vielseitigen Tätigkeit erfolgt durch Abgaben der Mitglieder. Von den Einnahmen 1961 in Höhe von 13 Mio hfl. wurden 40 vH für den Verwaltungsaufwand ausgegeben, der Rest zur Stützung, Werbung und Forschung verwendet [3].

Der Erfolg horizontaler und vertikaler Zusammenschlüsse für die holländische Nahrungswirtschaft ist offensichtlich. Das Attribut Hollands, die leistungsfähigste Landwirtschaft im Kreise der EWG-Staaten zu besitzen, ist zweifelsohne neben anderen Gründen auch eine direkte Folge dieser außerordentlich straffen institutionellen Regelung, die dennoch die Eigenverantwortung und Selbstinitiative der Landwirte nicht ausschaltet.

#### 4.2 *Frankreich*

In Frankreich haben marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse bisher geringere Bedeutung bei der Entwicklung der Landwirtschaft gehabt als in Holland. Die im Rahmen der EWG sich abzeichnenden Möglichkeiten, für die Erzeugungskapazitäten Frankreichs einen Markt, insbesondere in Deutschland, zu finden, veranlaßten die Regierungen der 4. und 5. Republik, die Agrarförderung in den Vordergrund der Wirtschaftspolitik zu stellen. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag zunächst auf der Produktionssteigerung, einer großzügigen Sozialpolitik für die ländliche Bevölkerung und der Strukturverbesserung. Erst in jüngster Zeit beginnt die institutionelle Neuordnung der Agrarmärkte.

Die genossenschaftliche Erschließung Frankreichs wird außer von den Kreditgenossenschaften von 16 000 Einzelgenossenschaften getragen, die ein lokales, kantonales, départementales oder sogar regionales Einzugsgebiet haben. Von ihnen befassen sich über 6000 mit der Verwertung und/oder dem Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse, überwiegend Getreide in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Getreideamt

(ONIC). Verbandmäßig ist das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen Frankreichs gespalten, sicherlich nicht zum Nutzen der Schlagkraft des horizontalen Verbundes. Die vertikale Verbundwirtschaft hat in Frankreich bisher einen unterschiedlichen Umfang erreicht. So sind vertragliche Bindungen im Zuckerrübenanbau, in der Saatgutvermehrung, im Obst- und Gemüseabsatz weit verbreitet; in der Veredlungsproduktion sind Anfänge bei der Schweine- und Rindermast festzustellen, größere Bedeutung haben sie nur bei Broilern und zunehmend bei Legehennen erlangt [15]. Die Milchversorgung von Paris durch wenige marktbeherrschende Unternehmen wird als Beispiel vertikaler Integration angeführt [4].

Nach Erlaß des landwirtschaftlichen Ergänzungsgesetzes vom 27. 7. 1962 treten aber die staatlichen Maßnahmen zur Bildung von Zusammenschlüssen stark in den Vordergrund. Da die Mitgliedstaaten der EWG sich des Rechts begeben haben, nach 1970 mit Hilfe einer nationalen Preisgestaltung die Einkommensparität der Landwirtschaft zu erreichen, bleibt als Ausweg lediglich die Umstellung der nationalen Agrarpolitik auf strukturverbessernde und absatzfördernde Maßnahmen. Zu ihnen gehört als wichtigstes Instrument die Errichtung berufsständischer Marktorganisationen. In Frankreich haben sie die unterschiedliche Rechtsform von

1. »Groupements de Producteurs« (Art. 14)
2. »Comités économiques agricoles« auf fakultativer Basis (Art. 15)
3. »Comités économiques agricoles« mit Zwangscharakter (Art. 16).

Dank bevorzugter Förderung durch staatliche Mittel, die nur den anerkannten Erzeugervereinigungen zufließen, wurde z. T. eine sichtbare Verbesserung des Angebots aus den Reihen der Mitglieder erreicht. Die Organisationen können rechtsverbindliche Vorschriften zur Kontrolle von Produktion, Verarbeitung und Vermarktung erlassen und ihren Geltungsbereich zwangsweise auf alle Erzeuger des betreffenden Gebietes ausdehnen. Denn nach Ansicht der Franzosen läßt sich ein optimaler ökonomischer Erfolg in der Agrarproduktion zweckmäßiger durch bindende Absprachen über Zusammenarbeit und abgestimmte Arbeitsteilung erreichen als durch uneingeschränkten Wettbewerb [7].

Die zentrale Lenkung der einzelnen Erzeugerverbände wird durch das Landwirtschaftsministerium und den Marktordnungsfonds FORMA sowie die Interventionsgesellschaften INTERLAIT und SIBEV sichergestellt, die Subventionen mit bestimmten Auflagen verbinden können. Eine anfängliche Schwerfälligkeit des allgemeinen Garantiefonds FORMA, insbesondere durch eine angeblich übertriebene parlamentarische Kontrolle, wurde am 21. Juli 1961 durch Umwandlung in eine »öffentlich-rechtliche Körperschaft mit gewerblicher und kaufmännischer Zielsetzung, versehen mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und ermächtigt zur finanziellen Selbstverwaltung«, aufgehoben [3]. Damit war die Möglichkeit zu einer äußerst wendigen Geschäftsführung geschaffen. So konnte »AGRA-EUROPE« in der Ausgabe vom 1. Juli 1963 einem Bericht über die Interventionen für Saat- und Speisekartoffeln, Konserven-erbsen und Eier und Geflügel die bezeichnende Überschrift geben: »Wo Schwierigkeiten auftreten, ist FORMA zur Stelle!« Die ausgeschütteten Subventionen wurden an die Bedingung geknüpft, daß sich z. B. die Kartoffelwirtschaft um eine bessere Marktorganisation bemüht und die Zuschüsse nur an die Mitglieder der »comités économiques agricoles« weitergibt.

Frankreich ist mit der Neuordnung seiner Marktorganisation dem Beispiel Hollands gefolgt, dem Problem einer Überschußproduktion durch wirksame Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft einerseits und der Marktpartner andererseits Herr zu werden. Die jetzige staatliche Initiative ist von der Hoffnung getragen, daß nach Ablauf der Übergangszeit zum Gemeinsamen Markt eine eingespielte Organisation entstanden ist, die auf direkte staatliche Anweisungen verzichten kann und statt dessen Empfehlungen gibt. Die französische Regierung wünscht primär eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen. Sie hat zugleich aber auch das Fernziel proklamiert, die Lage der gesamten französischen Wirtschaft mit Hilfe einer leistungsfähigen Landwirtschaft zu verbessern.

#### 4.3 *Bundesrepublik Deutschland*

Vom Jahre 1970 ab stehen sich die EWG-Staaten auf dem gemeinsamen Agrarmarkt ohne den Schutz eigener Außenhandelsregulierungen gegenüber. Da Holland und Frankreich bereits jetzt den freiwilligen und erzwungenen Zusammenschluß der Marktpartner als Instrument nationaler Agrarpolitik nutzen, entsteht die Frage, ob die schon bestehenden Zusammenschlüsse von Marktpartnern im Bundesgebiet das notwendige Gegengewicht bilden können.

Die genossenschaftliche Aktivität in der Bundesrepublik ist größer als in Frankreich, jedoch geringer als in Holland. Die horizontale Bindung kann damit als relativ gut bezeichnet werden, doch fehlt den deutschen Genossenschaften auf wichtigen Märkten noch die vertikale Ergänzung in Form straffer Zusammenarbeit der Genossenschaften mit den Erzeugern einerseits und den Zentralen andererseits. Der Versuch des Raiffeisenverbandes, über leistungsfähige Bundeszentralen zur wirklich marktbeeinflussenden Angebotskonzentration zu kommen — mit allen Vor- und Nachteilen — wird erst auf Teilmärkten erkennbar. Die deutschen Genossenschaften haben sich in den Jahrzehnten des weitgehenden Agrarschutzes hauptsächlich auf die Warenvermittlung in traditioneller Form beschränkt, wie sie vom nichtgenossenschaftlichen Landhandel in gleicher Weise praktiziert wurde. Der bei der Gründung des Genossenschaftswesens herrschende Raiffeisengeist und die Genossenschaftstreue wurden nicht zu tragenden Pfeilern einer dynamischen Geschäftsgestaltung ausgebaut. Erst jetzt besinnt man sich auf die immanenten Kräfte, die sich wecken lassen, wenn man zwischen dem Erzeuger und seiner Genossenschaft, zwischen der Einzelgenossenschaft und der Zentrale sowie im intergenossenschaftlichen Verbund mit den Konsumgenossenschaften eine straffe Zusammenarbeit einleitet.

Ausdruck der Freiheit der Marktpartner in der Sozialen Marktwirtschaft, ihre ökonomischen Ziele weitgehend nach eigenem Ermessen zu verwirklichen, ist der im Bundesgebiet bereits erheblich stärker hervortretende Verbund nichtgenossenschaftlicher Art. Er ist gekennzeichnet durch Unternehmerpersönlichkeiten mit Initiative und geschäftlichem Geschick. Sowohl in der Erzeugung als auch im Lebensmittelabsatz sind privatwirtschaftliche Bindungen zu vor- und nachgeordneten Stufen häufiger als in den Nachbarländern. STRECKER und seine Mitarbeiter [15] zeigten, daß einige Marktbereiche viel schneller und vollständiger von der vertikalen Integration erfaßt werden als andere. Zu erklären ist diese Tatsache durch die Eigentümlichkeit des Produkts (Saatgut, Kon-

servengemüse, Zuckerrüben, Milch usw.) oder durch die starke Konkurrenz besonders in der Geflügelmast, Eierproduktion und Fleischverarbeitung.

Die staatlichen Maßnahmen zur institutionellen Neuordnung des Agrarmarktes sehen im Vergleich mit den Partnerländern recht bescheiden aus. Die Landwirtschaftskammern (und Bauernverbände Bayerns und Baden-Württembergs) als öffentlich-rechtliche Körperschaften der mittelbaren Selbstverwaltung haben zwar Aufgaben der Marktbetreuung, sie verstehen sich aber dabei mehr als Träger der Güteförderung, Standardisierung und Markttransparenz, weniger als ein Initiator für Zusammenschlüsse zur Rationalisierung des Marktablaufs. Auch die Bundesmarktverbände, z. B. für Vieh und Fleisch (29. 2. 1952) als vertikale berufsständische Organisationen gehen in ihrer praktischen Wirksamkeit nicht über das Bemühen um eine bessere Markttransparenz hinaus. Daher »bedarf es gerade im Hinblick auf die EWG der Diskussion, ob und gegebenenfalls in welcher Weise und für welche konkreten Aufgaben die ordnungspolitische Funktion der Marktverbände verstärkt, ausgebaut oder verändert werden soll« [6].

Die Durchführung der Landwirtschaftlichen Marktordnungsgesetze und des späteren Landwirtschaftsgesetzes überließ man einseitig den staatlichen Verwaltungen und versicherte sich nicht ausreichend der Mitarbeit der Marktpartner. Zusätzlich machte sich die Aufsplitterung der Kompetenzen im Bund und in den Ländern zwischen einer Vielzahl von Ministerien und den Landwirtschaftskammern nachteilig bemerkbar. Das Widerstreben gegen eine Straffung der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft liegt im Prinzip der sozialen Marktwirtschaft begründet und hat außerdem seine Ursachen in Erinnerungen an die ständische Gliederung und den Zwangszusammenschluß in Hauptvereinigungen und Wirtschaftsverbänden zur Reichsnährstandszeit. So berechtigt diese Einwände erscheinen mögen, der technisch-wirtschaftliche Fortschritt wird aber gerade diejenigen Organisationsformen überleben lassen, die in irgendeiner Weise die Zusammenarbeit mehrerer Marktstufen praktizieren.

Der Weg der Zwangszusammenschlüsse nach dem Muster Hollands und Frankreichs kann im Bundesgebiet nach Artikel 9, Absatz 3, des Grundgesetzes nicht beschritten werden (negative Koalitionsfreiheit!). Dies wird allerdings von TIMMERMANN [16] nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 12. 1962 in Frage gestellt. Das Fehlen von Zwangszusammenschlüssen braucht so lange für unsere Konkurrenzfähigkeit kein Schaden zu sein, solange entschlossen und mit Initiative jede Möglichkeit der freiwilligen Zusammenarbeit ausgeschöpft wird. Da die Konzentration der Agrarproduktion in Großbetrieben unter mitteleuropäischen Verhältnissen unwahrscheinlich ist, wird eine optimale Agrarvermarktung nur in dem Maße realisiert werden können, wie sich bäuerliche Betriebe untereinander und mit ihren Marktpartnern zur Zusammenarbeit bereitfinden. Benutzen die EWG-Partnerländer z. T. gesetzlichen Zwang, so sollte die deutsche Landwirtschaft keine einzige Gelegenheit verpassen, das gleiche Ziel durch freiwillige Entscheidungen zu erreichen.

In der gewerblichen Wirtschaft wird die Kooperation im Konkurrenzkampf kleinerer gegen größere Unternehmen erfolgreich benutzt. Mittelständische Betriebe sehen oftmals in der verbindlichen Zusammenarbeit mit ihren Partnern die einzige Möglichkeit, sich in Zukunft zu behaupten. Ist die Lage der Landwirtschaft mit ihrer vorherrschenden Familienbetriebsstruktur nicht ähnlich? Die Verstärkung einer oder mehrerer Formen der Zusammenarbeit für jeden Betrieb scheint die Voraussetzung zu sein, die

Agrarvermarktung unserer Zeit optimal zu gestalten und damit die Lebensfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern. In Anlehnung an die gewerbliche Wirtschaft [8] ist für die Praxis der Landwirtschaft an folgende Kooperationstypen zu denken, die z. T. seit langer Zeit eingeführt sind, aber dringend ihrer weiteren Aktivierung bedürfen, oder mit Hilfe privater, berufsständischer und staatlicher Initiative neu für unsere landwirtschaftlichen Betriebe entwickelt werden müssen:

Marktwirtschaftliche Zusammenschlüsse nach Organisationsform und Marktstufen in Frankreich, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland  
(Stand 1963)

### I. Horizontale Bindung

	nichtgenossenschaftlich			genossenschaftlich			öffentlich-rechtlich			gesetzlich		
	F	N	D	F	N	D	F	N	D	F	N	D
Produktionsmittel-lieferanten	x	x	x	x	xx	x	.	.	.	.	x	.
Landwirtschaftliche Erzeuger	x	x	x	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	.
Landwarenhandel	.	x	x	xx	xx	xx	x	x	.	x	xx	.
Verarbeiter	.	x	x	x	xx	x	.	x	.	x	xx	.
Groß- u. Einzelhandel	x	xx	xx	x	xx	xx	.	.	.	.	xx	.

### II. Vertikale Bindung

Produktionsmittel-lieferanten	x	x	x	x	xx	x	.	.	.	.	.	.
Landwirtschaftliche Erzeuger	x	x	x	xx	xx	xx	x	xx	x	xx	xx	.
Landwarenhandel	x	x	x	x	xx	x	x	xx	x	xx	xx	.
Verarbeiter	x	x	x	x	xx	xx	x	xx	x	x	xx	x
Groß- u. Einzelhandel	x	xx	xx	x	xx	xx	x	x	x	x	xx	x

. = nicht vorhanden

x = vorhanden

xx = größere Bedeutung

- a) *Zusammenarbeit von Einzelbetrieben* horizontal und vertikal für Erfahrungsaustausch, Angleichung der Produktionstechnik, Kapitalmarkterschließung, Austausch von Maschinen, Geräten und Arbeitskräften, Flurbereinigung, Spezialisierung und Arbeitsteilung, gemeinsame Buchführung und Schriftverkehr, Bezug von Betriebsmitteln, Absatz von Agrarprodukten, Aufbau betrieblicher Gemeinschaftsformen usw.
- b) *Zusammenarbeit von Betriebsgruppen* für Erhebung und Auswertung statistischer Daten, Betriebs- und Branchenanalysen, Markterkundung, Standardisierung, Kontroll- und Versuchswesen, Information und Öffentlichkeitsarbeit, Aus- und Fortbildung, regionale Wirtschaftsentwicklung, Exportförderung usw.

Doch nicht die Zusammenarbeit an sich und gar nicht ihre jeweilige institutionelle Form bestimmen den Wert der überbetrieblichen Bindungen, sondern allein der ökonomische Effekt, der sich mit Hilfe der Kooperation erzielen läßt. Er ist im Einzelbetrieb durch den horizontalen und vertikalen Betriebsvergleich zu messen.

Die Aufgabe des Staates ist es, die Initiative der Marktpartner zur Zusammenarbeit herauszufordern, günstige Startbedingungen zu schaffen und gegebenenfalls Mittel für den Beginn bereitzustellen. Letzteres ist im Grünen Plan 1963 geschehen, z. B. erstmalig für Anbaugemeinschaften von Qualitätsweizen und die Errichtung von Schlachthanlagen. Die Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften, die Koordinierung der Maßnahmen, die ständige Beratung und Aufklärung und schließlich die stärkere Übertragung von Verantwortung an die Marktpartner selbst werden aber nötig sein, damit die Mittel wirklich einen optimalen Nutzen stiften können.

#### Literatur

- 1 ASCHHOFF, G., Agrarpolitik und landw. Genossenschaften in der EWG, Quellen und Studien des Instituts für Genossenschaftswesen Münster, Karlsruhe 1961.
- 2 DAMS, T., Bäuerliche Unabhängigkeit durch Zusammenarbeit, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 36, Hannover 1962.
- 3 ENGEL/STEIN, Die Marktorganisation für landw. Erzeugnisse in den Partnerländern der EWG, vielfältigstes Manuskript des IFO-Instituts, München 1963.
- 4 ESCHE/DREWS, Der Europäische Milchmarkt, Parey Verlag, Hamburg 1963.
- 5 GROEBEN/BOECKH, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Band 2, EWG-Vertrag und Kommentar, Heymanns Verlag KG, Köln 1958.
- 6 HANAU/WEBER, Aufgaben im Bereich des landw. Marktwesens der Bundesrepublik Deutschland, Agrarwirtschaft, Hannover 1962.
- 7 JAKOBI, H., Der Wandel der französischen Agrarpolitik im Spiegel der Gesetzgebung, Agrarwirtschaft, Hannover 1963.
- 8 LILIENSTERN, H. R. v., Konkurrenzfähiger durch zwischenbetriebliche Kooperation, Forkel Verlag, Stuttgart 1963.
- 9 METZDORF, H.-J., Der landw. Markt und die EWG, Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Nr. 110, Hiltrup 1961.
- 10 MÜLLER - HENNEBERG - SCHWARTZ, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung, Kommentar, Heymanns Verlag KG, Köln 1958.
- 11 PLATE, R., zitiert in: Der landw. Markt und die EWG, Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Nr. 110, Hiltrup 1961.

- 12 RITTNER, F., zitiert in: Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und ihren Marktpartnern, Bonn 1962.
- 13 v. ROSEN - v. HOEVEL, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1959.
- 14 STAMER, H., Marktwirtschaftliche Aspekte der Schweine- und Geflügelhaltung, Vortrag, Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Göttingen 1962.
- 15 STRECKER, ROLLER, SAFT, SCHUCH, Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen der Landwirtschaft und ihren Marktpartnern, Bonn 1962 (vervielfältigt).
- 16 TIMMERMANN, F., Der Markt fordert Zusammenschlüsse, Deutsche Bauernkorrespondenz, Nr. 14, Bonn 1963.

# Grundfragen der landwirtschaftlichen Absatzwerbung

VON DR. A. WEBER, GÖTTINGEN

	Seite
1 Probleme .. .. .	79
1.1 Einleitung .. .. .	79
1.1.1 Das öffentliche Interesse an der landwirtschaftlichen Absatzwerbung .. .. .	79
1.2 Was ist Werbung? .. .. .	80
1.2.1 Werbung als Information und Motivation .. .. .	80
1.2.2 Werbemittel .. .. .	83
2 Erfahrungen .. .. .	86
2.1 Die Werbeerfolgskontrolle .. .. .	86
2.1.1 Überblick über Methoden zur Messung des Werbeerfolges .. .. .	86
2.1.2 Werbeerfolgskontrolle bei landwirtschaftlichen Produkten .. .. .	89
2.1.3 Die Bedeutung geringer Aussagekraft der Werbeerfolgskontrolle für die landwirtschaftliche Absatzwerbung .. .. .	91
2.2 Die Erfahrungen <i>Bordens</i> .. .. .	92
2.2.1 Darstellung der Erfahrungen .. .. .	92
2.2.2 Steigender Nachfragetrend .. .. .	93
2.2.3 Möglichkeit zur Produktdifferenzierung .. .. .	95
2.2.4 Herausstellung verborgener Qualitäten .. .. .	98
2.2.5 Vorhandensein machtvoller, emotionaler Kaufmotive .. .. .	99
2.2.6 Größe des Werbebudgets .. .. .	100
2.2.7 Beurteilung .. .. .	101
2.3 Unterschiedliche Aufgaben und Ansatzpunkte der Werbung .. .. .	102
2.3.1 Werbung bei schnell verderblichen Produkten .. .. .	102
2.3.2 Werbung bei begrenzt haltbaren Produkten .. .. .	103
2.3.3 Werbung bei lagerfähigen Produkten .. .. .	106
2.4 Schlußbemerkung .. .. .	107
Literaturverzeichnis .. .. .	108

## 1 Probleme

### 1.1 Einleitung

#### 1.1.1 Das öffentliche Interesse an der landwirtschaftlichen Absatzwerbung

In den letzten Jahren wurde die deutsche Landwirtschaft auf Tagungen und in Veröffentlichungen auf die Bedeutung und Notwendigkeit einer verstärkten landwirtschaftlichen Absatzwerbung hingewiesen<sup>1)</sup>. Dem Deutschen Bundestag hat wiederholt

<sup>1)</sup> Siehe hierzu zum Beispiel: Die Godesberger Leitsätze für Marktpflege und Absatzwerbung. In: Werbung schafft Absatz. Herausg. von der Arbeitsgemeinschaft Ernährungswirtschaft-

ein Gesetzentwurf zur Beratung vorgelegen, der nach erfolgter Tilgung der Rentebankgrundschuldzinsen eine Weiterzahlung in einen landwirtschaftlichen Werbefonds vorsah. Neben Parlament und Exekutive bekunden gleichfalls nichtstaatliche landwirtschaftliche Organisationen (z. B. Zentralaussschuß der Deutschen Landwirtschaft, Deutscher Bauernverband, Deutscher Raiffeisenverband) ihr Interesse an einem Ausbau der Absatzwerbung. Die Finanzierung der Absatzwerbung wird aber nicht nur aus Mitteln der Landwirtschaft angestrebt, sondern es kommt zur Forderung, daß im Rahmen des jährlichen »Grünen Planes« der Staat öffentliche Mittel für die landwirtschaftliche Gemeinschaftswerbung bereitstellen müsse<sup>2)</sup>. Der Beitrag kann also seine Legitimation allein aus der öffentlichen Diskussion ableiten.

Ein Studium der zitierten Tagungsberichte läßt die Richtung der Fragen der Praxis erkennen, auf die wir hier und da eingehen. In einigen Fällen werden allerdings Vorstellungen über die landwirtschaftliche Absatzwerbung an Bedingungen geknüpft, die beim Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse kaum gegeben oder anders zu deuten sind. Es ist deshalb das Ziel des Beitrages, die allgemeinen Bedingungen der landwirtschaftlichen Absatzwerbung herauszuarbeiten, einige Probleme aufzuzeigen und den Erfahrungsschatz der Literatur zu kommentieren. Von der Erörterung erhoffen wir eine bessere Beurteilung der tatsächlichen Probleme.

## 1.2 *Was ist Werbung?*

### 1.2.1 Werbung als Information und Motivation

Als Werbung im weiteren Sinn verstehen wir mit KALDOR die Verbreitung und Vermittlung von Wissen und Kenntnissen über eine Idee, eine Person, ein Produkt, eine Dienstleistung oder eine Institution [30]. Die erste Wissensvermittlung über die uns hier interessierenden landwirtschaftlichen Produkte beginnt schon beim Kind im Elternhaus. Landwirtschaftliche Produkte gehören so zum elementaren Bedarf jedes Individuums, daß schon das Kind verbrauchsreife landwirtschaftliche Produkte erkennt, unterscheiden kann und trotz aller Beeinflussungsversuche der Eltern einzelne Produkte durchaus abzulehnen weiß. Mit zunehmendem Lebensalter erweitert das Individuum seine Kenntnisse über die verschiedensten Produkte und es übt sich darin, in den ent-

licher Werbestellen (AEW), Frankfurt/Main, o. J. — Marktpflege und Absatzwerbung. Arbeitstagung Bad Godesberg 14. und 15. Oktober 1959. (Landwirtschaft — angewandte Wissenschaft, Nr. 100) Hiltrup/Westf. 1960; weiterhin als Bad Godesberger Tagung zitiert. — Marktpflege und Absatzwerbung. Vorträge und Diskussionen der Berliner Tagung am 16. und 17. Mai 1961. Herausg. von »Stadt und Land e. V.«, Berlin, in Zusammenarbeit mit dem AID, Bad Godesberg; weiterhin als Berliner Tagung zitiert. — Ferner: Industrielle Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit und in der Ansprache des Kunden als Erkenntnisquelle für die Landwirtschaft. Arbeitstagung der Verbindungsstelle Landwirtschaft-Industrie e. V., Essen, in Bad Salzuffen am 27. bis 28. November 1958; weiterhin als 1. Bad Salzuffener Tagung zitiert. Weiter: Landwirtschaft und öffentliche Meinung. Arbeitstagung der Verbindungsstelle Landwirtschaft-Industrie e. V., Essen, in Bad Salzuffen am 6./7. Dezember 1962, weiterhin als 2. Bad Salzuffener Tagung zitiert.

<sup>2)</sup> Siehe hierzu: Der Grüne Plan ist unzureichend. Entschließung des Deutschen Bauernverbandes. »Deutsche Bauernkorrespondenz«, Bonn, Jg. 16, Nr. 4 vom 28. Februar 1963, S. 38.

sprechenden ökonomisch-sozialen Kategorien der Zeit seine eigenen Vorstellungen den Produkten hinzuzudenken. Da landwirtschaftliche Produkte die Voraussetzung des Lebens sind, erscheint die Vorstellung fast müßig und unsinnig, das Individuum für den Verbrauch von landwirtschaftlichen Produkten erst durch Werbung gewinnen zu müssen. Einen besseren Zugang zum Verständnis für dieses eigenartige Phänomen erhält man erst, wenn man den Blick auf den aktiven Prozeß des Tauschverkehrs richtet. Denn sobald Güter getauscht werden, gesellt sich der unterrichtenden Aufgabe der Werbung stets die Beeinflussung hinzu oder, wie wir fortan sagen, der Information tritt die Motivation beim Käufer zur Seite.

Schon in Agrargesellschaften mit geringem Marktverkehr treten in jedem Tauschgeschäft sowohl die Information als auch die Motivation als notwendige Elemente jeder Werbung auf. Die Informationsbeschaffung über das Angebot, das über den lokalen Bedarf hinausging, wurde im wesentlichen vom Handel wahrgenommen, da die Masse der Erzeuger wirtschaftlich noch zu wenig organisiert war [1]. Auch die Käufermotivation durch Ausrufen, Überreden und Überzeugen gehörte zum Handelsgeschäft, zumal die überwiegende Masse der Marktteilnehmer aus Analphabeten bestand. Mit zunehmender Industrialisierung der Volkswirtschaft, steigender Marktleistung je Betrieb und je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, größerer Absatzorganisation und längeren Absatzwegen beteiligt sich die Landwirtschaft allmählich an der Informationsleistung. In Deutschland beginnt z. B. eine regelmäßige organisierte Informationsleistung der Landwirtschaft über den Getreidemarkt im Jahr 1897 durch die »Centralnotierungsstelle der Preußischen Landwirtschaftskammern« [53]. Heute sind nahezu alle Märkte von der öffentlichen Markt- und Preisberichterstattung der Landwirtschaft erfaßt. Um die Mitte der 20er Jahre hat die Landwirtschaft jenen Organisationsgrad erreicht, der es ihr bei einigen Produkten erlaubt, sich nicht nur über den Handel oder im Erzeuger-Verbraucher-Direktverkehr, sondern mit Hilfe der Massenwerbemittel unmittelbar an die Verbraucher zu wenden. An der Informationsleistung über landwirtschaftliche Produkte beteiligen sich aber nicht nur die Landwirtschaft und der Handel, Haushaltungsschulen, Schulen für Diätassistentinnen, Elektroberaterinnen leisten Ernährungsberatung, die Tagespresse verbreitet Kochrezepte und bringt ausführliche Berichte über Wochenmärkte und Ernteaussichten. Die Marktberichte des Landfunks sind für viele Hausfrauen auswertbar, kurzum die Publizität für landwirtschaftliche Produkte ist wegen ihrer allgemeinen Bedeutung für das menschliche Leben traditionell groß. Dieser diffuse Strom von Informationen, der die landwirtschaftlichen Produkte auf dem Warenweg im Raum und in der Zeit stets begleitet hat, kann daher weder an einer einzelnen Stelle des Warenweges stillgelegt, noch vollständig erfaßt werden, denn solange die Waren am Markt präsent ist, tragen die Verbrauchssitten automatisch dazu bei, die vorhandenen Kenntnisse zu aktualisieren.

Nach der bisherigen Erörterung kann der Informationsteil der Werbung wie folgt beschrieben werden:

1. Die Information erfolgt durch Personen;
2. Die Information erfolgt durch Werbemittel;
3. Informationen über landwirtschaftliche Produkte erfolgen durch die öffentliche Publizistik;
4. Informationen über landwirtschaftliche Produkte ergeben sich aus der Präsenz der Ware am Markt.

Es gehört zur Erkenntnis der Sozialpsychologie, daß Gegenstände in der Umwelt des Menschen einen unterschiedlichen Aufforderungscharakter haben [35]. Folgt man dieser Vorstellung, so ist es ein Ziel der Werbung, den Aufforderungscharakter der Waren durch eine Veränderung der Erkenntnisstruktur beim Käufer zu erhöhen, mit anderen Worten, der Kauf soll durch die Attraktivität der Waren (insbesondere der Verpackung) motiviert werden. Der Motivation bedient sich bewußt oder unbewußt jeder gute Verkäufer, wenn er uns die bei einer erklärungsbedürftigen Ware zu erwägenden Gründe nennt, die wir oft unserer Entscheidung rationalisiert zugrundelegen. Wir wären sicher unzufrieden, wollte er, ohne in Sätzen zu sprechen, uns nur Preise und technische Details nennen, also nur »sachlich« informieren, wie es häufig gefordert wird. Im Gegenteil, wir erwarten durchaus eine der Situation angemessene Eloquenz des Verkäufers. Ähnliches erhoffen wir von Werbemitteln. Auf der anderen Seite treffen wir Verkäufer, deren aufdringliches, unhöfliches Verkaufsgebaren wir zumindest innerlich ablehnen. Gleichfalls stoßen wir auf Werbemittel, deren Gestaltung uns geradezu zur Ablehnung einer Ware herausfordert. Hieran entzündet sich vornehmlich die Kritik, deren Berechtigung wir hier nicht erörtern<sup>1)</sup>.

Die Mannigfaltigkeit der Motivationsstruktur des Menschen wird von Fürstenberg [19] in Anlehnung an MAX WEBERS Typen des sozialen Handelns auf vier Grundformen zurückgeführt. Es ist erstens die zweckrationale Motivation, die ein bestimmtes materielles Ziel durch ein geplantes Handeln zu verwirklichen sucht. Zweitens kann eine vorwiegend wertrationale Motivationsstruktur gegeben sein, in der ethische, sittliche, religiöse oder solidarische Züge im Handeln dominieren. Drittens kann das Handeln durch eine vornehmlich emotionale Motivationsstruktur beeinflußt sein, weil bestimmte Gefühle, wie z. B. der Drang nach sozialer Auszeichnung, die Furcht vor Krankheit oder der Wunsch, Schönheit zu erlangen, im Menschen angesprochen werden. Als vierte Grundform können die Handlungen von einer vorwiegend traditionellen Motivationsstruktur bestimmt sein, wenn häufig wiederkehrende Entscheidungen routinemäßig getroffen werden. Da die geschilderten Grundformen nie rein auftreten, sondern stets Mischformen bilden, die von Mensch zu Mensch und von Situation zu Situation wechseln, muß die Werbung stets die Mannigfaltigkeit der Motivationsstruktur bedenken. Kein Mensch wird außerdem bei seinen Handlungen von einer einzigen Motivationsanlage beherrscht, denn alle Motivationsstrukturen sind dynamisch und komplex.

Wir unterstellen aus Gründen der Einfachheit, der Erleichterung der Argumentation, dem Selbstverständnis und dem hohen Realitätsgrad landwirtschaftlicher Produkte in der Vorstellung jedes einzelnen, daß alle Informationen die jeweils optimale Motivationsqualität, also stets positiver Art sind, enthalten. Wenn von Informationen im weiteren Verlauf gesprochen wird, so können sie sowohl auf die zweck- oder wertrationalen als auch auf die emotionalen und traditionellen Züge der vielfältigen Motivationsstruktur gerichtet sein. Diese Feststellungen ermöglichen es uns, die Begriffe Information und Werbung mit gleichem Bedeutungsinhalt zu verwenden, ohne deshalb weder die Bedeutung der geeigneten Motivation in der Werbung noch das Auftreten von negativen Informationen zu bestreiten.

<sup>1)</sup> Die Bedeutung und Hauptargumente der traditionellen Werbekritik werden erörtert von [4, 61, 56].

Wenn die Werbung als Informationssystem aufgefaßt wird, können einige Begriffe der Informationstheorie [7, 32, 60], die sich mit der Nachrichtenübermittlung in technischen Systemen beschäftigen, herangezogen werden. So wird von der Informationstheorie die Summe aller notwendigen Informationen, die ein System steuern, als Informationsbetrag bezeichnet. Der mathematisch beschreibbare Sachverhalt ergibt sich aus der Tatsache, daß nur unmittelbar notwendige Informationen im System zirkulieren. Dabei wird mit Redundanz die Menge von Informationen verstanden, die von den Empfängern störungsfrei aufgenommen und sie wegen Beseitigung der Unsicherheit zu klaren Ja-Nein-Entscheidungen befähigt. Die kleinste Informationseinheit stellt ein Bit (vom englischen binary digit) dar, weil alle Informationen in binäre Informationen umgewandelt werden. Eine Vorstufe zur Transformation von Worten in Zeichen war schon das Morsealphabet, da jeder, der dieses Muster und die betreffende Sprache beherrschte, beim Empfang verwertbare Informationen erlangte. Da Glückwünsche zu besonderen Anlässen in vielen Fällen einen gleichen Informationsgehalt aufweisen, und um die gegebene Kapazität der Übertragungsleitung zu erhöhen, hält die Post standardisierte Telegrammformulare zur Verfügung. Auch beim Telegrammstil haben wir es mit relativ niedriger Redundanz zu tun, weil hier mit wenigen Worten eine große Informationsmenge übertragen wird. Die tägliche Umgangssprache ist dagegen ein Beispiel für hohe Redundanz. Es kommt außerdem hinzu, daß je höher das Erwartungsmuster einer Nachricht beim Empfänger schon ausgeprägt ist, desto weniger Informationseinheiten sind zur Übertragung erforderlich.

Die von der Informationstheorie präzisierten Zusammenhänge lassen für die landwirtschaftliche Absatzwerbung zwei Ableitungen zu:

1. Da es sich in einem menschlichen Kommunikationssystem um offene Bahnen handelt und die Informationsleistung von verschiedenen Stellen erfolgt, können wir den exakten für den Absatz einer Ware erforderlichen Informationsbetrag nicht angeben, wie es in bestimmten technischen Systemen möglich ist. Der in Geld auszudrückende Informationsaufwand ist deshalb notwendigerweise unpräzise.
2. In dem von Personen geführten, gleichsam individualisierten Werbegespräch gelingt es erfahrenen Verkäufern, den Wirkungsgrad der mitgeteilten Information, die erforderliche Redundanz, festzustellen. Da bei Werbemitteln das individualisierte Werbegespräch entfällt, wird aus wirtschaftlichen Gründen das Werbegespräch standardisiert. Das zu entwickelnde Muster einer Information muß so beschaffen sein, daß es den effektiven Abnehmerkreis erreicht und Entscheidungen ermöglicht. Wie einige Menschen »kodierte« Telegramme bei besonderen Anlässen benutzen und empfangen, legen andere geradezu Wert darauf, individualisierte Telegramme zu gebrauchen. Nicht anders ist es in der Werbung. Um die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg der Werbung zu wahren, muß deshalb in dem Muster einer Werbebotschaft jenes Maß gefunden werden, das die Hauptabnehmer erreicht, denn nur die tatsächlich vom Verbraucher empfangenen Informationen sind für die Werbung entscheidend.

### 1.2.2 Werbemittel

Unter Werbung im engeren Sinn wird der Einsatz von Werbemitteln zur Erzielung von Absatzleistungen verstanden [2], die Zweckmäßigkeit solcher Beschränkung wech-

selt von Produkt zu Produkt und von Betrieb zu Betrieb. Die Werbemittel lassen sich nach MEYER [43] nach den Werbeträgern (Funk, Presse, Bogenanschlag), nach den Übertragungsarten (Ton, Schrift, Bild), nach dem Inhalt der Werbemittel (Markenbild, Produkt- oder Firmenwerbung), nach der Wirkungsqualität der einzelnen Werbemittel, nach gezielt (namentlich bekannter Empfängerkreis) und gestreut eingesetzten Werbemitteln (Massenwerbung), nach der Dauer (dauerhafte und kurzfristige Werbemittel), nach der Beweglichkeit (stationäre und bewegliche Werbemittel), nach der Erkennbarkeit (offene und versteckte Werbemittel) usw. gliedern. Ein Studium der von GUTENBERG zusammengestellten Werbemittel in Übersicht 1 beleuchtet anschaulich die große Auswahl. Andere Autoren, denen wir uns nicht anschließen, wie z. B. MAEKER [37], berücksichtigen insbesondere Ganzwerbemittel (Rundfunk-, Fernsehwerbung, Bogenanschlag) und vernachlässigen die übrigen (z. B. Drucksachen, Beschriftungen von Fahrzeugen) bei der Kostenkalkulation. Die Zweckmäßigkeit solcher Einteilung wechselt mit dem Gegenstand der Betrachtung, sie ist für Großunternehmen, Markenartikelfirmen anders als bei Klein- und Mittelbetrieben.

In unseren Gedankengang sei eine Bemerkung eingeschaltet. Eine Fahrt durch unsere Dörfer zeigt dem aufmerksamen Beobachter, daß einige Mill. qm Giebelfläche entweder fremd genutzt oder ungenutzt sind. Da werden die zu den Wochenenden in Millionen vorbeifahrenden Autofahrer von den Giebelwänden aufgefordert, irgendein Tafelöl zu verwenden, bestimmte Zigaretten zu rauchen, Mineralwasser zu probieren, aus großen Flaschen Coca-Cola zu trinken, aber kaum erinnert die Giebelwand an den Wohlgeschmack frischer Butter noch an das köstliche Getränk Milch! Es sollte deshalb ruhig einmal erörtert werden, warum ein in 24 000 Gemeinden vertretener Produktionszweig mit unzähligen Daueranschlagflächen diese verschenkt. (Wir meinen nicht, jede Giebelwand landwirtschaftlicher Gebäude an den Brennpunkten des Verkehrs solle beschriftet werden, aber wenn schon, warum nicht mit Werbung für landwirtschaftliche Produkte.)

Über den Umfang der Werbemittelanwendung entscheidet nicht die Tatsache, ob ein Produkt vom künstlerischen, ethischen, moralischen, politischen, sozialen oder welchem Standpunkt auch immer eine Werbeeignung besitzt, sondern die wirtschaftliche Lage und die wirtschaftliche Ziel- und Zwecksetzung der Werbung treibenden Unternehmen bestimmt den Grad der Nutzung von Werbemitteln. Wegen der unbekanntenen Wirkungsqualität der einzelnen Werbemittel entbehrt eine Aufzählung naturgemäß einer faßbaren Zuordnung von Kosten und Leistung. Die Zielsetzung des Werbemittelsatzes läßt sich theoretisch wie folgt formulieren:

1. Der Kreis der Umworbenen muß möglichst exakt bestimmt werden (Geschlecht, Alter, Beruf, Bildungsstufe, Sachverstand usw.);
2. Die Redundanz der Werbebotschaft muß dem Umworbenenkreis adäquat sein;
3. Die Auswahl der einzelnen Werbemittel zur Beeinflussung des Umworbenenkreises muß nach dem Minimalkostenprinzip erfolgen, damit mit einem gegebenen Werbebudget die maximale Wirkung nach Menge, Ort und Zeit der einzelnen Werbebotschaften bestimmt wird.

Der Formenreichtum der möglichen Werbemittel vom Flugzeug bis zur schlichten Beschriftung von Giebelwänden zeigt gleichzeitig, daß eine statistische Erfassung aller Werbeausgaben in der Volkswirtschaft, in einem einzelnen Wirtschaftszweig oder in einem Betrieb entsprechender Größe nur angenähert vollziehbar ist. Die der Erfassung zugänglichen Werbeausgaben, wie sie als Bruttowerbeumsätze in der Presse jähr-

lich veröffentlicht werden, umfassen deshalb in der Regel nur die Funk-, Presse- und Anschlagwerbung, die sogenannten Ganzwerbemittel oder die sogenannten klassischen Werbemittel. Schätzungen über den Anteil der genannten Werbeumsätze an der Gesamtwerbung schwanken von einem Drittel bis zur Hälfte. Statistische Vergleiche über die Höhe der Werbeausgaben zwischen Groß- und Kleinbetrieben oder zwischen Wirtschaftszweigen sind deshalb ohne klärende Hinweise nicht sinnvoll. In einigen Fällen gelangen Autoren, weil sie diese Zusammenhänge nicht erkennen (oder auf Tagungen den zuhörenden Landwirten nicht erklären) zu falschen Schlüssen<sup>1)</sup>. Aber selbst, wenn es gelänge, sämtliche Werbeausgaben auf dem Weg einer Ware vom Produzenten bis zum letzten Verbraucher statistisch zu erfassen, so würde wohlgerne doch nur die an Sachen (Werbemittel) gebundene Werbung in den Vergleich einbezogen und die von Personen beim Verkauf einer Ware ausgeübte Werbung bliebe unbeachtet.

#### ÜBERSICHT 1:

##### Die gebräuchlichen Werbemittel

1. Werbeanschläge (Werbeplakate) und zwar Bogenanschläge (angebracht an Plakatsäulen, Plakatwänden u. a.), Daueranschläge (in Form von Beschriftungen an Hauswänden, Giebeln, Brückenbogen, Fuhrwerken u. a.); Schilder der verschiedensten Art, z. B. Blech-, Glas-, Emailleschilder u. a.); Sonderanschläge (z. B. in Form von Plakaten an Fesselballons, Flugzeugen; Sandwichmänner u. a.).
2. Werbeanzeigen (Einzelanzeigen, Serienanzeigen in Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Publikationsorganen).
3. Werbedrucke (Handzettel, Flugblätter, Empfehlungsschreiben, Gütezeugnisse, Geschäftsberichte, Hauszeitschriften, Preislisten, Broschüren, Prospekte, Kataloge).
4. Werbebriefe (Einzelwerbebriefe, vervielfältigte Werbebriefe).
5. Leuchtwerbemittel (in Schaufenstern und Verkaufsräumen, an Läden, Häuserfronten, Giebeln u. a.; in Bahnhofs- und Wartehallen, bei Werbeveranstaltungen u. a.).
6. Projektionswerbemittel (Diapositive, Werbefilme, Himmelsschreiber).
7. Werbefunksendungen (mit oder ohne Fernsehsendungen).
8. Werbeveranstaltungen (Werbevortrüge, Werbevorführungen, Modeschauen, Presseempfang, Betriebsbesichtigungen, Veranstaltungen auf Ausstellungen und Messen, Ausstellungswagen, Lautsprecherwagen u. a.).
9. Ausstattungen der Geschäfts-, insbesondere der Verkaufsräume, sofern bei ihrer Ausgestaltung Werbegesichtspunkten Rechnung getragen wird (Mobiliar, Schaukästen, Vitrinen, Innenbeleuchtung, Schaufenster).
10. Firmenvordrucke, sofern nach Werbegesichtspunkten gestaltet (auf Briefbögen, Umschlägen, Rechnungsformularen, Versandanzeigen, Kassenzetteln, Quittungen u. a.)<sup>2)</sup>.
11. Werbeverkaufshilfen (Warenproben, Kostproben, Modelle, Attrappen, Werbegeschenke), Verpackungsmittel (z. B. Schachteln, Beutel, Körbe, Cellophanhüllen, bedrucktes Pack- bzw. Einschlagpapier, Tragegriffe, Schnüre, Anhänger, Siegel, Etiketten, Ankleber u. a.).
12. Kundendienst (Zustellung und Abholung von Waren, Installierung und Wartung von maschinellen Aggregaten, Unterhaltung von Reparaturwerkstätten und Ersatzteillagern, Abschleppdienste u. a.).
13. Sonstige Werbemittel (Lehrmittel, Preisausschreiben, Freixemplare u. a.).

Quelle: E. GUTENBERG, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Zweiter Band: Der Absatz, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955, S. 356—357.

<sup>1)</sup> Bad Godesberger Tagung S. 26, 45—55, 65. Berliner Tagung S. 42, 44, 60.

<sup>2)</sup> Von Seyffert als Werbehilfen bezeichnet, weil sie noch anderen Aufgaben als denen der Werbung dienen.

## 2 Erfahrungen

### 2.1 Die Werbeerfolgskontrolle

#### 2.1.1 Überblick über die Methodengruppen zur Messung des Werbeerfolges

Der Werbeerfolg wird nach SUNDHOFF zweckmäßigerweise in den Erfolg bei der Erfüllung der Werbeaufgabe und den Erfolg bei der Erfüllung des Werbeziels (Absatzsteigerung und Absatzerhaltung) getrennt [52]. MACHILL [36] folgt in seiner Studie über die Technik von Erfolgskontrollen diesem Einteilungsprinzip durch eine noch weitergehende Untergliederung, indem er die verschiedenen Stufen der psychologisch deutbaren Vorgänge als Teilerfolg von Werbemühungen anspricht. Der eigentliche Werbeerfolg setzt sich nach dieser Version aus einer Kette von Vorgängen zusammen, die Prüfung der Werbewirksamkeit muß daher alle Phasen umfassen. MACHILL unterscheidet deshalb Kontrollmethoden, die das Einwirken der Werbung auf die menschliche Psyche festzustellen versuchen, und solche, die das Handeln der Umworbenen beurteilen lassen. Es sind dies:

1. Methoden, die Werbe-Teilwirkungen durch Feststellung der Aufmerksamkeitswirkung (direkte Beobachtung und Befragung, Telefonbefragung, Hörer-, Seher-, Leseranalyse, Tachystoskope usw.), der Gedächtniswirkung (Identifikations- oder Assoziationsteste) und der Gefühlswirkung (Psychograph, Psychogalvanometer usw.) prüfen;
2. Methoden, die Bewertungen und Beurteilungen von Werbemaßnahmen in den Dienst der Werbeerfolgskontrolle (Konsumenten-Beurteilungen und Bewertungsschemata) stellen und
3. Methoden, die das zur Werbung in Beziehung stehende Handeln (Anfrage oder Kauf) des Umworbenen in den Dienst der Werbeerfolgskontrolle stellen.

Im Mittelpunkt des Prüfinteresses von Werbenden stehen gewöhnlich die unter 3. erwähnten Methoden, da diese das Handeln der Umworbenen zu messen gestatten und hiervon eine schnelle Beurteilung über die Erreichung des Werbezieles erwartet wird. Damit werden die unter 1. und 2. erwähnten werbepsychologischen Methoden in ihrer grundsätzlichen Bedeutung, die ihnen bei der Erfüllung des Werbeziels zukommt, gewöhnlich unterschätzt<sup>1)</sup>. Außerdem unterbewerten viele Werbende die Prognosemöglichkeit, die von einer werbepsychologischen Überprüfung der Werbegestaltung ausgeht. Sie scheuen die Kosten der Prüfungen, damit bleiben die eigentlichen Gründe des Handelns oder Nichthandelns bei den Umworbenen unerforscht. Es ist zu beachten, daß gerade in der neueren Werbepsychologie das sinnvolle Experiment Befürworter gefunden hat [50].

Von der Technik der Werbeerfolgskontrolle her gesehen besteht im übrigen kein Grund, die unter 1. und 2. erwähnten Methoden bei der landwirtschaftlichen Produkt- und Markenwerbung außer acht zu lassen.

<sup>1)</sup> Unkenntnis oder mangelndes Verständnis werbepsychologischer und anderer Methoden der demoskopischen Marktforschung bringen den Werbenden in eine unkritische Abhängigkeit von der Werbeagentur und dem Marktforschungsbüro, weil die Begrenztheit, aber auch die Bedeutung bestimmter Erhebungsverfahren damit unerkannt bleiben.

Die unter 3. erwähnten Methoden, die über die Erreichung des Werbeziels Auskunft geben, lassen sich wiederum unterteilen

- a) in jene, die die Anfrage der angesprochenen Konsumenten auf ein entsprechendes Inserat zur Basis wählen, und
- b) die als Reaktion den Kauf festhalten.

Als unerreichbares Vorbild für diese Methodengruppe kann die Koppelung von gezielter Werbung (Adressaten bekannt) und vollständiger Umsatzkontrolle gelten, wie zum Beispiel bei Versandhäusern, die durch die periodisch vorgenommene Katalogversendung das Handeln der Umworbenen an der Bestellung ablesen können. Ähnliche Möglichkeiten zur Werbeerfolgskontrolle haben Weingüter, Baumschulen, Obstbaubetriebe, Kükenaufzuchtbetriebe usw., die das Versandgeschäft pflegen.

Bei der unter 3. a erwähnten Methode kann unter anderem an die von der Deutschen Weinsiegelkommission der DLG gepflegte Anzeigenwerbung (in bedeutenden Tages- und Wochenzeitungen) gedacht werden, die die Leser zum Bezug von Informationsmaterial über das Deutsche Weinsiegel auffordert.

Die gleiche Methode wird von der Gemeinschaftswerbung Zucker seit 1961 angewandt [40], die z. B. im Jahr 1962 pro Tag 250 Menschen an die betreffende Werbeagentur schreiben ließ. Da die Inserate in der Regel mit verschiedenen Schlüsseln versehen werden, die für die Einsender nicht erkennbar sind, ergeben sich zum Teil interessante Aufschlüsse über Werbeträger, angesprochenen Personenkreis usw.

*Methoden 3. b:* Die Messung der durch Werbung bedingten Käufe erweist sich als ein weit schwierigeres Problem als vielfach angenommen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht der Absatz sondern der Gewinn, der die wirtschaftlich entscheidende Größe darstellt, als Bezugsbasis gewählt werden soll [36]. BORDEN [12] zählt allein elf Faktoren auf, die den Absatz einer Firma beeinflussen. Die Aufzählung der den Absatz einer Firma beeinflussenden Faktoren kann außer den von BORDEN erwähnten noch weiter fortgesetzt werden, wenn man die Schwankungen der Temperatur, der Konjunktur, der Kaufbereitschaft [31], des Zeitpunktes der Ernte<sup>1)</sup> usw. berücksichtigt. Andere amerikanische Autoren geben die Zahl der den Absatz beeinflussenden Faktoren deshalb mit 150 an [36]. Aus diesen Gründen ist es nicht verwunderlich, wenn einzelne Autoren die Möglichkeit einer Messung der Wirksamkeit von Werbeaufwendungen hinsichtlich des Absatzes für ausgeschlossen halten [15]. Sie fassen Werbung deshalb nur als Teil eines Absatzplanes auf und halten die werbepsychologische Überprüfung für den besten Weg der Werbekontrolle.

Die in der Praxis angeführten Gründe und auftretenden Hindernisse bei der Werbeerfolgskontrolle werden von WOLFE, BROWN und THOMPSON [63] folgendermaßen angegeben:

1. Gleichgültigkeit.
2. Widerstand gegen Kontrollen.
3. Ein Glaube, daß es sich bei der Werbung um eine schöpferische Tätigkeit handelt, die sich nicht der Messung und Kontrolle unterwerfen kann.

<sup>1)</sup> So teilte mir Herr Prof. MEIMBERG, Gießen, mündlich mit, daß der Zuckerabsatz an Haushalte zur Einmachzeit des Steinobstes negativ beeinflusst wird, wenn Ernte- und Urlaubszeit (Zeitpunkt der Schulferien) zusammentreffen.

4. Ein Glaube, daß der Gesamtkomplex Absatz es unmöglich macht, den Beitrag der Werbung festzustellen.
5. Ein Glaube, daß die Meßtechniken zu ungenau und kostspielig sind, um ihren Gebrauch zu rechtfertigen.

In der Studie kommt zum Ausdruck, daß bestimmte Themen der Werbeerfolgskontrolle (z. B. Zahl der Hörer, Seher und Leser, die ein Werbemittel erreicht) einen zu großen Rang einnehmen, obwohl ihre Aussagekraft sehr gering ist. Eine Messung von Teilproblemen wird fast immer für möglich gehalten, eine vollständige Messung jedoch kaum. Eine grundsätzliche Ablehnung jeglicher Werbeerfolgskontrolle erscheint den Autoren ungerechtfertigt. Die Verfasser nennen einige Faustregeln, die den erfolgreichen Anwendungsbereich der Werbeerfolgskontrolle erkennen lassen. Die Ergebnisse der Werbung können, wenn die folgenden Bedingungen für ein Produkt gegeben sind, um so leichter und sicherer beurteilt werden:

1. je notwendiger Werbeausgaben für den Verkauf sind,
2. je größer die Möglichkeiten zur Umsatzsteigerung sind,
3. je geringer die Unterschiede in den Absatzwegen und Verkaufspraktiken und
4. je kleiner der Umfang und der Wettbewerbsgrad auf dem betreffenden Markt sind.

Bisher wurden die Möglichkeiten der Werbeerfolgskontrolle bei einzelnen Firmen erörtert, die zumindest ihre Absatzentwicklung überblicken. Die Schwierigkeiten der Erfolgskontrolle der Gemeinschaftswerbung für ein Produkt, deren Werbeleitung nur in seltenen Fällen zuverlässige Absatzstatistiken (wie z. B. die deutsche Zuckerwirtschaft) besitzt und kaum einen umfassenden Überblick über die Ursachen der Absatzveränderungen der beteiligten Betriebe haben kann, erweitert damit noch die Probleme. So schreibt der Werbegestalter bedeutender Markenartikelfirmen DOMIZLAFF: »Die große Schwierigkeit des Erfolgsnachweises hält die Illusion der Gemeinschaftswerbung (als gemeinschaftliche Produktwerbung d. V.) länger am Leben, als es sonst die natürliche Auslese der Mittel durch die Praxis zu gestatten pflegt« [17]. Obwohl der Hinweis auf den fehlenden Erfolgsnachweis einen wahren Kern enthält, trägt er nicht allen Umständen Rechnung, in denen die Gemeinschaftswerbung für ein Produkt zweckmäßig ist. Man wird sich mit dieser Kritik im konkreten Fall aber stets auseinanderzusetzen haben.

Der Absatz eines Produktionszweiges wird im Vergleich zum einzelnen Betrieb zwar von anderen Faktoren und in anderen Grenzen, im übrigen grundsätzlich aber gleichfalls vom Absatz anderer Produktionszweige beeinflusst. Dies wird besonders deutlich, wenn man an die Entwicklung völlig neuer Produktionszweige und Bedürfnisse (z. B. Fernsehen) denkt. VERSHOFEN sprach deshalb von der »totalen Konkurrenz der Güter« [55]. Die übliche Begrenzung der ökonomischen Analyse auf den Produktmarkt (die sogenannte Partialanalyse) und auf die der allgemeinen Erfahrung entlehnten bedürfnisverwandten Gütergruppen ergibt sich selbstverständlich aus der beschränkten Themenstellung, die ein Autor übersehen, behandeln und bearbeiten kann, und der statistischen Unmöglichkeit, alle Beziehungen, die zwischen Gütern und Leistungen möglich sind, zu erfassen. Das gleiche gilt für die Werbeleitung eines Produktionszweiges. Der einzelne Produktionszweig stellt zwar eine dauerhaftere Erscheinung als der konkrete Betrieb dar, er ist aber gleichfalls nicht in der Lage, alle

Werbemaßnahmen der übrigen Produktionszweige zu registrieren und darauf zu reagieren. In Nachfragestudien für Agrarprodukte wird deshalb die Substitution zwischen Fleisch und Eiern oder zwischen Bier und Wein erörtert, ohne die doch naheliegende Möglichkeit in Erwägung ziehen zu können, daß *auch* — aber nicht nur — als Folge der Werbung eine grundlegende Bedarfs- und Nachfrageverschiebung zugunsten der Nachfrage von Kraftfahrzeugen, Fernsehapparaten, Versicherungsleistungen, höherer Schulbildung, größerer Sauberkeit der öffentlichen Plätze und Straßen, vermehrter Dienstleistungen der öffentlichen Hand (mehr und bessere Straßen!) usw. im Zeitablauf eingetreten ist. Einen sehr schönen Beweis, daß die Nachfrage nach Agrarprodukten auch davon beeinflusst wird, hat WÖHLKEN erbracht. Er verglich den heutigen Verbrauch mit der Zeit vor dem ersten Weltkrieg und konnte einen relativ geringen Verbrauchszuwachs bei tierischen Produkten feststellen. »Mit zunehmender volkswirtschaftlicher Entwicklung und damit steigenden Verbrauchereinkommen schiebt sich auf lange Sicht die Nachfrage nach anderen Verbrauchsgütern mehr in den Vordergrund, als nach Maßgabe der bisher errechneten mittelfristigen Einkommens-, Preis- und Kreuzpreiselastizitäten zu vermuten wäre« [62]. Der Nachweis des Werbeerfolges für einen einzelnen landwirtschaftlichen Produktionszweig wäre aus diesem Grund auf lange Sicht nicht weniger problematisch als der eines Betriebes.

### 2.1.2 Werbeerfolgskontrolle bei landwirtschaftlichen Produkten

Prüft man die Möglichkeit zur Werbeerfolgskontrolle bei landwirtschaftlichen Produkten im Hinblick auf die oben erwähnte Faustregel der Autoren WOLFE, BROWN und THOMPSON, so wird sofort deutlich, daß bei dem geringen Anteil der Werbeausgaben und dem kontinuierlichen Umschlag landwirtschaftlicher Produkte, der ungeheuren Zahl der Absatzwege und der auf gegenseitige Differenzierung bedachten Geschäftspolitik des Handels, der Größe und dem hohen Wettbewerbsgrad der Agrarmärkte nur in ganz seltenen Sonderfällen die Voraussetzungen gegeben sind, die Beziehungen zwischen Werbung und Absatz zu messen.

Allein die Werbeausgaben für landwirtschaftliche Produkte betragen in der Regel nur einen winzigen Bruchteil der üblichen Ausgaben für Markenartikel. Markenartikel mit hohem Werbekostenanteil sind daher der Erfolgsmessung und Erfolgsbeurteilung ganz anders zugänglich<sup>1)</sup> (vgl. Übersicht 2). So betragen die Ausgaben des Vereins zur Förderung des Trinkmilchverbrauchs im Geschäftsjahr 1960 nur 0,075 Dpf oder 0,2 vH je kg Milch (Erzeugerstufe). Selbst bei den führenden Kondensmilchwerken (Bärenmarke, Glücksklee, Libby, Nestlé) erreicht die Werbung nur 1—2 vH des Umsatzes und dürfte der Messung kaum zugänglich sein. Bei Zahnputzmitteln steigen die Werbeausgaben schon bis zu 25 vH und bei frei verkäuflichen Arzneimitteln erreichen sie 31 vH des Umsatzes. Es erscheint angesichts der geringen Werbeausgaben für landwirtschaftliche Produkte und der oben erwähnten Faustregel geboten, die generelle Möglichkeit der Werbeerfolgskontrolle nach der Methode 3 b, die den unmittelbaren Einfluß der Werbung auf den Absatz bei landwirtschaftlichen Produkten mißt, äußerst gering einzuschätzen.

Auf dem Gebiet der Werbeerfolgskontrolle für landwirtschaftliche Produkte hat bisher die amerikanische Agrarökonomie die größten Erfahrungen gesammelt. Die Un-

<sup>1)</sup> Siehe den Bericht über den Zigarettenmarkt auf S. 96 f.

tersuchungen standen vielfach unter der erfahrenen Leitung der Forschungsabteilung des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums. Viele wertvolle Einsichten wurden hierbei gewonnen. Die zu Beginn der Forschungsarbeiten geäußerte Hoffnung, die Beziehung zwischen Werbung und Absatz unmittelbar messen zu können, weicht, wenn man dem Bericht von HOOFNAGLE folgt [28], allmählich einer zurückhaltenderen Beurteilung, da die Trennung der Werbung von den konkreten Marktfaktoren sich als schwieriger erwies, als man zu Beginn annahm. Während man anfänglich glaubte, den Werbeerfolg durch eine Gegenüberstellung von Absatzzahlen aus Perioden ohne und solchen intensiver Werbung messen zu können, fand man später einen neuen Ansatz in der Anlage von systematischen Versuchsreihen auf Testmärkten, die nach einem Rotationsprinzip Märkte mit und ohne Werbung kombinierten. Abgesehen davon, daß solche Versuche sehr teuer sind, leiden sie weiter darunter, daß jeder Testmarkt eine Individualität besitzt, der kaum für irgendein größeres Gebiet repräsentativ sein kann. Inzwischen melden sich kritische Stimmen zu Wort, die auf die zweijährigen gemeinsamen Bemühungen der Universität Idaho mit der American Dairy Association verweisen. In diesem Forschungsprogramm gelang es nicht, zu verlässlichen Aussagen zu kommen. »Aus der zweijährigen Arbeit kann man den Schluß ziehen, daß eine objektive, quantitative Messung des Werbeerfolges nicht möglich ist, weil die wissenschaftlichen Werkzeuge der Forschung dazu nicht ausreichen, um das Problem zu lösen. Es scheint unwahrscheinlich, daß jemals Werkzeuge entwickelt werden, die quantitative Aussagen über die unvorhersehbaren bekannten und unbekanntenen Faktoren im Absatz erlauben. Dies ist kein ökonomisches Problem, das von selbst zu den ökonomischen Werkzeugen führt. Die Antwort über die Wirksamkeit oder Nichtwirksamkeit der Werbung liegt in der Psychologie, nicht in der Ökonomik« [57].

#### ÜBERSICHT 2: Werbeaufwand von Markenartikelfirmen vH des Umsatzes<sup>1)</sup>

1. Zigaretten	3,6 — 13,7
2. Zahncreme	14 — 25
3. Frisiercreme	12 — 40
4. Gesichtscreme	4 — 36
5. Waschmittel	10
6. Körperpflegemittel	8
7. Kosmetisch-pharmazeutische Präparate <sup>2)</sup>	22
8. Mittlere pharmazeutische Fabrik <sup>3)</sup>	27
9. Führende Schaumweinmarke	8
10. Führende Haarwasser	15 — 20
11. Bedeutender Spirituosenhersteller	8
12. Bohnerwachs	7 — 10
13. Freiverkäufliche Arzneimittel	31
14. Dosenmilch führende Marke	1
folgende Marken	1,6 — 1,9

1) Die Ursachen der großen Schwankungsbreite der Von-bis-Anteile sind in der Quelle näher erläutert, sie hängen von folgenden Faktoren ab: a) Entwicklungsphase des Produktes (Einführung, Behauptung), b) Marktsituation (Angebotsstruktur, Rangstellung im Oligopol), c) Konkurrenzsituation (ruhiger Markt, umkämpfter Markt, Abwehr, Expansion eines Wettbewerbers).

2) Verschiedene Präparate eines mittleren Unternehmens.

3) Gesamtes Sortiment.

Quelle: K. MELLEROWICZ, Werbung und Markenartikel. »Der Markenartikel«, Jg. 25 (1963), S. 95 f.

Eine weitere Schwierigkeit bei landwirtschaftlichen Produkten liegt darin, daß das Experiment in der Regel eine Erhöhung der Werbeausgaben bis zu jener unbekanntem Grenze voraussetzt, bei der die Werbeerfolgskontrolle bessere Aussagen über die Absatzentwicklung zuläßt. Die notwendige Höhe der Werbeausgaben in einem Maximalversuch mag vielleicht bei 10 oder 15 vH des Umsatzes oder noch höher liegen, das Experiment dürfte auf einem Testmarkt vollziehbar sein. Ergibt sich von der Technik der Werbeerfolgskontrolle her ein brauchbares Ergebnis, so verliert es an Bedeutung, wenn die Landwirtschaft für die Absatzwerbung entsprechend hohe Beträge nicht bereitstellen kann. Man muß dabei in Betracht ziehen, daß die Werbung wegen der Unbestimmtheit der Wirkung nur aus vorhandenen Einnahmen und niemals auf Kredit finanziert werden kann. Das negative Ergebnis kann auf der anderen Seite gerade auch durch die ungewöhnliche Werbemassierung eingetreten sein, die den Verbraucher in eine Abwehrstellung bringt<sup>1)</sup>. Außerdem muß bedacht werden, daß die Ergebnisse eines Experimentes stets kurzfristiger Art sind, in der weder die Konkurrenz reagieren kann noch größere Veränderungen eintreten. Die Dauerwirkung kann mit dem zeitlichen Ausschnitt deshalb nicht erfaßt werden. Die geschilderten Grenzfälle stecken die begrenzte Aussagefähigkeit eines Maximalversuchs deutlich ab.

Ohne daß wir das reine Werbe-Absatz-Experiment grundsätzlich ausschließen, ergibt sich eine skeptische Beurteilung schon aus unserer Beschreibung der Werbung als einer Information, die sich insbesondere bei landwirtschaftlichen Produkten aus vielen Quellen speist und der geschilderten Unmöglichkeit, den Informationsaufwand zu quantifizieren. Der verständliche Wunsch, die unmittelbaren Beziehungen zwischen Werbung und Absatz zu messen, darf deshalb nicht zu einer Mystik des Messens führen, die das kritische Fragen nach dem Aussagewert der Messung unterläßt.

### 2.1.3 Die Bedeutung geringer Aussagekraft der Werbeerfolgskontrolle für die landwirtschaftliche Absatzwerbung

Im letzten Kapitel war auf die große Schwierigkeit, wenn nicht sogar Unmöglichkeit einer zuverlässigen Messung der Gesamtbeziehung Werbung und Absatz bei landwirtschaftlichen Produkten (Methode 3 b) hingewiesen worden. Daraus ergibt sich die schwerwiegende Konsequenz, *daß die Werbung für landwirtschaftliche Produkte sowohl als zu hoch als auch zu niedrig angesehen werden kann*. Diese Feststellung gibt auch eine Erklärung für die fortwährende Diskussion in der Öffentlichkeit. Sie stellt das eigentliche Dilemma der Werbung für landwirtschaftliche Produkte dar, ohne daß sich die Diskutanten dessen immer bewußt sind.

<sup>1)</sup> v. HOLZSCHUHER spricht vom Oppositionstrieb des Menschen, der beim Übermaß politischer Propaganda allgemein bekannt ist und dessen Einsetzen bei der Werbung gleichfalls nicht außer acht gelassen werden darf. Vgl. [26]. Diese Feststellung erhält ein realistisches Profil, wenn man den Brief einer Leserin an die Neue Zürcher Zeitung vom 17. März 1963 heranzieht, in dem die hohen Werbeausgaben der Schweizer Milchwirtschaft mit 2,9 Mill. Schweizer Franken kritisiert werden. »Haben wir Schweizer Frauen Werbeaktionen in solchem Ausmaße nötig, um mit Butter zu kochen und in unseren Familien Milch und Milchprodukte auf den Tisch zu stellen? Bestimmt nicht. Wir erachten diese aufgebauchten Werbekosten als unsinnig.« Die Reaktion der Briefschreiberin auf die durch die Presse verlautbarte Höhe des Werbebudgets mag ein Einzelfall sein, sie zeigt aber deutlich, daß es in der Werbung für landwirtschaftliche Produkte eine Grenze gibt, die bei Überschreiten zu unerwarteten Reaktionen führen kann. — Siehe ferner [10].

Die fehlende Möglichkeit, einen Werbeerfolg bei landwirtschaftlichen Produkten nachzuweisen und die darauf beruhende Unbestimmtheit aller Äußerungen ist aber auch noch in anderer Hinsicht schwerwiegend. Viele Berichte, die einen Absatzerfolg auf irgendeine Werbemaßnahme zurückführen, können deshalb von vornherein als Behauptung, Mutmaßung oder interessengebundene Meinungsäußerung eingestuft werden. Es konnten deshalb in diesem Beitrag nur solche Berichte aufgenommen werden, die entweder grundlegenden Charakter haben oder interessante Fragestellungen aufweisen.

Die fehlende Möglichkeit einer vollständigen Werbeerfolgskontrolle darf auf der anderen Seite für die Praxis nicht dramatisiert werden, denn ein Landwirt trifft viele Entscheidungen, deren Einfluß auf die Rentabilität er nicht voll abschätzen kann. Seine Betriebsführung wird in der Regel von erprobten und erlernbaren Erfahrungssätzen bestimmt, die entsprechend der Bedeutung einer Entscheidung durch rationale Überlegungen ergänzt werden. So kann ein rübenbauender Landwirt zwar die Kosten der Rübenhacke angeben, die Wirkung auf den Ertrag und die Rentabilität kann er niemals exakt bestimmen. Die Erfahrung lehrt ihn, daß er unter günstigen Umständen darauf verzichten kann, unter ungünstigen Umständen die Rüben unbedingt hacken muß. In der Werbung für landwirtschaftliche Produkte kommt es deshalb auf die kritische Durchsicht eigener Erfahrungen und der anderer an, damit die Alternativen mit ähnlicher Klarheit erkannt werden, die man von einem rübenbauenden Landwirt erwartet. Es muß deshalb das erste Ziel der Werbeerfolgskontrolle bei landwirtschaftlichen Produkten sein, die Bedeutung und das Ausmaß von Alternativen abschätzen zu lernen.

## 2.2 *Die Erfahrungen Bordens*

### 2.2.1 Darstellung der Erfahrungen

In BORDENS [12] Untersuchung findet sich eine Aufzählung der wesentlichsten Faktoren, die die Werbung für ein Produkt einer einzelnen Firma begünstigen:

1. Steigender Nachfragetrend;
2. Möglichkeit der Produktdifferenzierung;
3. Herausstellung verborgener Qualitäten;
4. Vorhandensein machtvoller, emotionaler Kaufmotive;
5. Größe des Werbebudgets.

An anderer Stelle führen BORDEN und MARSHALL aus [13], daß es in der Werbung nicht auf einen dieser Faktoren ankommt, sondern erst die sinnvolle Kombination der vorhandenen Bedingungen entscheidet.

Nach der Meinung von BORDEN und MARSHALL hängt die Werbemöglichkeit für ein Produkt auch davon ab, welchen Rang ein Produkt im Haushaltsbudget einnimmt. Finden Wiederholungskäufe in rascher Zeitfolge (landwirtschaftliche Produkte) statt oder überschreitet der Preis des betreffenden Produktes eine bestimmte Höhe, so beachten die Verbraucher die Preisunterschiede genauer, als wenn der Preis niedrig oder die Käufe selten sind. Die Verbraucher sind natürlich keine homogene Masse. Wie BAYTON

berichtet [6], lassen sich oft Haushalte mit niedrigem Einkommen beobachten, die bei einzelnen Nahrungsmitteln die preislich höhere Markenware kaufen, während Haushalte mit höherem Einkommen gerade die Niedrigpreisware kaufen. Dieselben Haushalte verhalten sich beim Einkauf von Spezialitäten, Getränken oder beim Bezug von Oberkleidung möglicherweise genau umgekehrt. Eine wirkungsvolle Werbung muß deshalb beachten, welche soziale Gruppen im Verbrauch und in der Werbung überhaupt erreicht werden. Die Werbung benötigt deshalb eine genaue Kenntnis der Gruppenpsychologie anstelle der früher allein gebräuchlichen Massenpsychologie.

Ehe eine Diskussion der von BORDEN zusammengestellten Faktoren erfolgt, muß der besondere Wert dieser Erfahrungen dargelegt werden, der gerade darin besteht, daß sie dem Studium eines umfangreichen Tatsachenmaterials entstammen. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Untersuchung sich vornehmlich auf die Werbeerfahrungen industrieller Großbetriebe stützt. Die Sicht BORDENS ist gleichfalls von der amerikanischen Umwelt gefärbt, die alle Werbung etwas zu profiliert als wichtigsten Garanten freien Unternehmertums ansieht. Erst in den letzten Jahren ist die offensichtlich zu stark vereinfachende Darstellungsweise von zwei Seiten erschüttert worden, einmal war es die teilweise unberechtigte Kritik an den Werbemethoden durch den Außen-seiter PACKARD (Die geheimen Verführer) und zum anderen die Erkenntnis, daß auch in planwirtschaftlichen Systemen neue Produkte entwickelt, produziert und Verbrauchszunahmen stattfinden, ohne daß riesige Werbefeldzüge veranstaltet werden. Das schmälert die Bedeutung der Arbeit BORDENS aber keineswegs.

### 2.2.2 Steigender Nachfragetrend

Eine steigende Nachfrage begünstigt die Markenwerbung einer Firma, weil die unabhängig von der Werbung auftretenden wirtschaftlichen und sozialen Kräfte, die zu einer Neubewertung der Güter im Haushalt des Verbrauchers führen, nahezu automatisch für eine Absatzsteigerung Sorge tragen. Dieser Erfahrungssatz gilt wohl auch für markenfähige landwirtschaftliche Produkte, die sich bei steigender Nachfrage rasch in das Bewußtsein der Käufer einprägen. Wir wollen die Probleme der Markenwerbung in diesem Kapitel zurückstellen.

Bei industriell hergestellten Produkten, die zum Beispiel alte Bedürfnisse (Kleidung aus Naturfasern) durch neue Produkte (Kleidung aus Chemiefasern) befriedigen, trifft man eine gemeinsame Produktwerbung bei steigender Nachfrage gelegentlich an. Da es sich hier meist um nur wenige Großunternehmen handelt, ist eine Übereinstimmung zur Produktwerbung sehr schnell zu erzielen. Die feste, jahrzehntealte organisatorische Basis der deutschen Brauereindustrie — ein konsolidierter Produktionszweig — ermöglichte es auch ihr, bei steigender Nachfrage — neben der Markenwerbung — eine Produktwerbung für Bier zu veranstalten [38]. Wollte man den BORDENSchen Erfahrungssatz gleichfalls auf die landwirtschaftliche Produktwerbung übertragen, so dürfte man nur in seltenen Fällen einen landwirtschaftlichen Produktionszweig finden, der bei expandierender Nachfrage zur Produktwerbung freiwillig bereit wäre<sup>1)</sup>. Der

<sup>1)</sup> Es sei denn, der Gesetzgeber führt einen gesetzlichen Werbebeitrag — z. B. im Stabilisierungsfonds für Wein — ein oder ein auf Export eingestellter Produktionszweig hat schon jene differenzierte Organisationsform gefunden, die die Werbung als Markterschließungsaufgabe im Ausland übernehmen kann.

einzelne Produktionszweig steht bei steigender Nachfrage und ohne Produktwerbung aber nicht auf verlorenem Posten, er verläßt sich in diesem Fall nur ausschließlich auf die Werbebemühungen des Handels und der verarbeitenden Industrie. Wird der Absatz aber durch konkurrierende Produkte sichtbar oder vermeintlich beeinträchtigt, wächst in einem vom Nachfragerückgang bedrohten landwirtschaftlichen Produktionszweig, sobald er eine organisierbare und organisationswillige Struktur hat (z. B. 2500 Molkereien im Bundesgebiet), die Bereitschaft für gemeinsame Produktwerbung. Als Beispiel sei die deutsche Trinkmilchwerbung erwähnt, die allerdings noch anderen Aufgaben dient, und auf internationaler Ebene die Wollwerbung des Internationalen Wollsekretariates. Das Werbeziel wird bei rückläufiger Nachfrage dann als Absatzerhaltung definiert, um die Ausnutzung der bestehenden Produktions- und Betriebsanlagen zu gewährleisten. Dies erscheint eine plausible und wirtschaftlich gerechtfertigte Erklärung zu sein. Bedenkt man aber, daß die Entscheidung und Zustimmung von Menschen in einer als bedrohlich empfundenen Situation getroffen wird, so wird erkennbar, daß bei sinkender Nachfrage die Konkurrenz von Substitutionsprodukten sicherlich anders als bei steigender Nachfrage beurteilt wird. Die Bereitschaft zur gemeinsamen Produktwerbung (und zur Markenwerbung) hat daher auf seiten der Unternehmer nicht nur ein wirtschaftliches, sondern gleichfalls ein psychologisches Maß. LAUTERBACH vertritt die Ansicht [34], daß *ein Teil* der Werbung dem Bedürfnis der Unternehmer entspricht, den vorherrschenden Wertungen der Geschäftswelt, die von der regen Publizistik der Werbeagenturen mitgeprägt wird, zu folgen, den ablehnenden Reaktionen der Konsumenten zu begegnen und die Unsicherheit der unternehmerischen Existenz zu kompensieren.

Ein Studium des von BORDEN und MARSHALL zusammengetragenen Materials weist in diese Richtung und zeigt, wie Verbrauchszahlen optimistisch und pessimistisch interpretiert werden können. So werden die Werbeausgaben des amerikanischen »Meat« Institutes, eine gemeinsame Gründung amerikanischer Fleischwarenfabriken und ihrer Zulieferer, bei optimistischer Lagebeurteilung, d. h. bei steigender Nachfrage, ab 1953 plötzlich auf 400 000 Dollar herabgesetzt, obwohl dieser Produktionszweig von 1940 bis 1952 zu jährlichen Werbeaufwendungen von 1,5 bis 2,5 Mill. Dollar bereit war. Sobald der Schock des als bedrohlich empfundenen Nachfragerückgangs der 30er Jahre verklungen war, verläßt man sich wieder stärker auf die eigene Kraft der Markenwerbung, deren Ausmaß die mitgeteilten Zahlen vermutlich weit überschreitet. Offiziell begründet wird die Herabsetzung der Werbeausgaben für die Produktwerbung »Fleisch«, weil die Verbraucher jetzt an den Wert des Fleisches glaubten, die Public-Relations-Arbeit weniger kostspielig als die Produktwerbung sei und die Gewinne in der Fleischwarenindustrie zu niedrig seien.

In der Vielzahl und dem ständigen Wechsel der Themen, die in den Jahren 1940 bis 1946 die Produktwerbung »Fleisch« in Amerika beherrschten, spiegeln sich die zeitgebundenen Fragen eines Produktionszweiges. Zuletzt (1956) hat man beschlossen, in erster Linie den 175 000 Ärzten Amerikas ausgewähltes Informationsmaterial über Fleisch zur Verfügung zu stellen. Die Werbeausgaben des Instituts sind auf den Gesamtumsatz von Fleisch bezogen mit 700 000 Dollar denkbar gering und betragen 1956 nur knapp ein Tausendstel des Preises für ein kg Fleisch auf der Einzelhandelsstufe.

Unterliegt ein Produkt stagnierender oder rückläufiger Nachfrage und tritt eine öffentliche Kritik an einem Produkt hinzu, so wächst die psychologische Bereitschaft in einem Produktionszweig zur Produktwerbung. Die Produktwerbung Zucker in Amerika wurde in den Jahren 1929—1931 verstärkt, weil man eine verbrauchshemmende Wirkung des Werbespruchs der Zigarettenindustrie »Reach for a Lucky instead of a sweet« befürchtete. Ebenso ängstigte sich die Zuckerwirtschaft über die die Schlankheit betonenden Werbebotschaften der Milchwirtschaft [12]. Der rückläufige Weizenmehlverbrauch je Kopf und die Kritik am Nährwert von Mehl veranlaßte gleichfalls die amerikanische Mühlenindustrie, das *Wheat-Flour Institute* zu gründen, das 1935 die erste Werbekampagne startete [13]. Weil die Ausgaben für Herren- und Knabenkleidung in der Zeit von 1939 bis 1953 hinter denen für Damenkleidung zurückblieben, gründeten zur gemeinsamen Produktwerbung die Mitglieder dieses Produktions- und Handelszweiges 1955 gleichfalls das *American Institute of Men's and Boy's Wear*.

Diese wenigen Beispiele dürften genügen, um die wechselnde psychische Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Werbung, die als Folge der Nachfrageentwicklung auftritt, zu erkennen und von der ausschließlich wirtschaftlich bedingten Notwendigkeit zu trennen. Die Forderung nach nüchterner Prüfung aller Umstände gilt sowohl für die Produktwerbung als auch für die Markenwerbung und die hier nicht erörterte Werbung für die Produkte eines Landes.

### 2.2.3 Möglichkeit zur Produktdifferenzierung

*Zucker* gilt wegen seiner definierbaren chemischen Natur im allgemeinen als homogenes, standardisiertes Produkt, wenn auch geringfügige Unterschiede in der Hygroskopizität, Körnung, Verpackung usw. bestehen mögen. BORDEN berichtete 1942 nach dem Studium der Werbepolitik von 5 Zuckerraffinerien, daß es in den 30er Jahren in keinem Fall gelang, für eine durch Werbung unterstützte Marke einen höheren Preis zu erlangen. Der Handel erkannte und nutzte jeden Preisunterschied, selbst wenn es sich um Zucker einer Raffinerie handelte, die keine Werbung betrieb. Die Raffinerien begründeten ihrerseits die Markenwerbung mit der Tatsache, daß der Handel Zuckermarken, für die geworben werde, eher lagere und der Verbraucher diese beim Einkauf schnell erkenne. Nicht zu werben, konnte also durchaus Wettbewerbsnachteile im Mengenabsatz zur Folge haben. Auch in dem 1959 von BORDEN und MARSHALL verabschiedeten Bericht [13] hält der Preiswettbewerb unvermindert an, da Zucker unverändert bei den Nachfragern als standardisiertes Produkt gilt. Die Tendenz zu höheren Werbeausgaben geht weiter, da jede größere Raffinerie durch Schaffung eines Markenbildes ihren Kundenkreis festigen möchte. Die fehlende Möglichkeit, Zucker objektiv zu differenzieren, fördert allerdings stets den Preiswettbewerb und verhindert allzu große Werbeausgaben auf dem Zuckermarkt.

Auch *Salz* kann gemeinhin als standardisiertes Produkt gelten. Der *Morton-Company* [13], die auf dem gesamten amerikanischen Binnenmarkt intensive Werbung betrieb, war es durch Jodzusätze, neue Verpackungen, Verminderung der Hygroskopizität, straffe Vertriebsorganisation, Ausweitung der Marktanteile allerdings gelungen, einen um 2 Cents höheren Preis je Packung zu erreichen. Der *Morton-Konzern* galt deshalb als Preisführer. Von sieben verkauften Packungen mit Markennamen

stammten bereits sechs von *Morton*. Nach Meinung der Geschäftsleitung waren die Verbraucher eben bereit, für *Mortons* Produkte mehr zu zahlen. Erst im Jahr 1958, mit dem der Bericht abschließt, gelang es in einem einzigen Gebiet einem kleineren, bisher wenig bekannten Produzenten, den Preis je Packung statt bisher um 2 jetzt um 3 — 4 Cents zu unterbieten.

Beim Zigarettenkauf spielt das Markenbild nach vielen Berichten eine ganz andere Rolle als beim Einkauf von Zucker und Salz. Wie Experimente gezeigt haben, kann der Durchschnittsverbraucher, zum Beispiel innerhalb der Geschmacksgruppe Orient- oder Virginiazigarette, einzelne Marken objektiv nicht mehr unterscheiden [25]. Eine objektive Produktdifferenzierung ist damit gleichfalls wie bei Zucker und Salz ausgeschlossen. Trotzdem kauft der Verbraucher in einer Geschmacksgruppe vornehmlich »seine« Zigarettenmarke. Die vorwiegende Orientierung des Verbrauchers am Markenbild hat meist übersehene Konsequenzen. So kamen 1960 ungefähr 32 Zigarettenmarken im Bundesgebiet neu auf den Markt, aber nur drei konnten sich behaupten. Dabei entsprach, wie Experten feststellten, der größte Teil der abgelehnten neuen Marken durchaus dem heutigen Marktgeschmack. Abgelehnt wurde in der Sprache der Werbewirtschaft vom Raucher nicht die Zigarette, sondern die Werbeidee<sup>1)</sup>. Die Neueinführung einer Marke bleibt deshalb trotz gewissenhafter Vorteste nicht ganz überschaubar. Da Zigaretten fast täglich gekauft werden, entscheidet sich schon nach 8—10 Wochen, ob die Lancierung der Marke ein Erfolg war. Die Einführung einer Marke kostet stets einige Millionen DM und nur Großunternehmen können diese Werbefeldzüge finanzieren und das (relative) Risiko tragen. Es wird aber dadurch vermindert, daß diese gleich mehrere Marken auf den Markt werfen und die nicht einschlagenden Sorten zurückziehen. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn die Zigarettenindustrie 1961 rund 135 Millionen DM allein für überregionale Werbung ausgeben mußte, da die Position keiner Zigarettenmarke dauerhaft ist und stets durch die Werbung alter und neuer Konkurrenzmarken bedroht wird.

Aus der vornehmlich in Klein- und Mittelbetrieben organisierten Zigarrenindustrie sind keine Berichte bekannt geworden, ob dem Markenbild dort eine ähnliche Bedeutung zukommt, obwohl Zigarrenraucher gleichfalls unter dem Bedürfnisdruck des Rauchens stehen. Zigaretten und andere Produkte mit intensiver Werbung (Parfüme, Schokoladen, Seifen, Waschmittel, Benzine usw.) bilden daher stets ein beredtes Musterbeispiel, wenn es gilt, den Einfluß der Markentechnik bei der Lancierung einer Marke herauszustellen. Dies ist verständlich, wenn man aus vielen Darstellungen erfährt, daß zwischen dem Vorstellungs- oder Erscheinungsbild (dem »Image«) einer Marke und bestimmten Persönlichkeitsstrukturen eine so enge Affinität besteht, daß beim Einkauf kaum noch die (objektive) Urteilskraft entscheidet. Es nimmt daher nicht wunder, daß die Schöpfer erfolgreicher Marken nahezu heroisiert werden<sup>2)</sup>, während andere Beobachter gerade die Wirkung der Werbung angesichts der erwiesenen (objektiven) Urteilsunfähigkeit der Verbraucher dämonisieren. Eine nüchterne Be-

1) Wesentlich exakter drückt SPIEGEL diesen Sachverhalt aus: »Nicht die objektive Beschaffenheit einer Ware ist die Realität in der Marktpsychologie, sondern einzig die Verbrauchervorstellung« [51].

2) Siehe zum Beispiel den Buchtitel »Männer machen Märkte« [11]. In dem Buch werden im übrigen interessante, sonst kaum zugängliche Einzelheiten der Werbewirtschaft berichtet.

trachtung zeigt die Grenzen der Werbung. Die Summe aller Markenwerbung für Zigaretten kann nämlich nicht verhindern, daß es stets einen hohen Prozentsatz von Nichtraucher gibt und trotz aller Werbung täglich Hunderte von Menschen das Rauchen in Deutschland aufgeben.

Eine nur annähernd so feste Bindung an eine Marke, wie es für den Zigarettenraucher typisch war, ist für landwirtschaftliche Produkte — von kleinen Unterschieden abgesehen — noch nicht berichtet worden. Man wird deshalb in der Annahme nicht fehlen, daß landwirtschaftliche Produkte hinsichtlich der Möglichkeit einer subjektiven Produktdifferenzierung den standardisierten Produkten Zucker und Salz näherstehen. Dies wäre angesichts der kleinbetrieblichen Struktur der Landwirtschaft kein absoluter Mangel, denn ein überraschender Absatzrückgang als Folge einer erfolgreichen Markenwerbung scheint wenig wahrscheinlich. Literaturberichte über eine erfolgreiche subjektive Produktdifferenzierung zeigen<sup>1)</sup>, daß bei landwirtschaftlichen Produkten einzelne Marken immer dann einen höheren Preis erreichten, wenn ein Zusammenwirken mehrerer wirtschaftlicher Faktoren (Großunternehmen, Großgenossenschaften, gut ausgebaute Vertriebssysteme, Zeitpunkt des Markteintritts, Wettbewerbsposition der Konkurrenten, besondere Qualitätsgarantien usw.) vorlag. Die psychologischen Zusammenhänge, die zwischen Markenbild und Persönlichkeitsstruktur der Käufer bestehen könnten, blieben bei den wirtschaftlich argumentierenden Autoren zwar nicht unberücksichtigt, wirkliche Einsichten in das Ausmaß des »Image«-Einflusses vermitteln sie aber nicht.

Es ist aus wirtschaftlichen Gründen bedauerlich, daß die Zusammenhänge zwischen dem »Image« einer Marke, eines Produktes und der Persönlichkeitsstruktur der Käufer landwirtschaftlicher Produkte weitgehend unbekannt sind. Bei einigen Produkten können sie allerdings vermutet werden. So kann fast jede Hausfrau »ihre« Kartoffelsorte nennen, wenn sie nicht sogar häufig mindestens drei bis vier Kartoffelsorten kennt, obwohl doch Landwirtschaft und Handel wenig Werbung betreiben. Der Sortenname liefert beim Einkauf den Orientierungsmaßstab. Blindteste haben immer wieder gezeigt, daß Hausfrauen innerhalb einer Geschmacksgruppe einzelne Kartoffelsorten nicht unterscheiden können. Es erscheint deshalb durchaus legitim, Kartoffelsorten als Marken anzusehen. Dies gestattet uns, auf gewisse Parallelen zum Zigarettenmarkt aufmerksam zu machen. Auf dem Zigarettenmarkt dauerte es acht bis zehn Wochen, bis sich die Einführung einer Marke beurteilen ließ. Wenn man in Rechnung stellt, daß jährlich nur einmal Kartoffeln geerntet werden, so lassen sich gleichfalls Kartoffelsorten beobachten, die schon nach wenigen Jahren — statt nach 8—10 Wochen — vom Markt verschwinden, während andere über Jahrzehnte ein »Image« besitzen, das sich nur durch das züchtungs-biologisch bedingte Altern einer Kartoffelsorte erschöpft. Es sei an die Verbreitung und Bedeutung der alten Kartoffelsorte »Industrie« erinnert, deren »Image« von keinem Züchter nach ihrem Verschwinden ausgenutzt wurde<sup>2)</sup>.

Es ist bekannt, daß die einzelnen Kartoffelsorten in unterschiedlicher Weise krankheitsanfällig sind. Trotzdem wäre es nach unserer Meinung zumindest aufschlußreich, wenn

<sup>1)</sup> So zum Beispiel *Äpfel*: [18]. — *Apfelsinen*: [12]. — *Kondensmilch*: [12, 57]. — *Kronsbeeren* (Konserven): [13].

<sup>2)</sup> Die weite Verbreitung der holländischen Kartoffelsorte »*Bintje*« in Westeuropa dürfte nicht zuletzt ihre Ursache in dem Umstand haben, daß sie seit 1905 angeboten wird.

einmal in einem öffentlich unterstützten Forschungsprogramm, das Pflanzenzüchter, Pflanzenpathologen, Marktforscher, Psychologen und Soziologen vereint, untersucht würde, welche Ursachen das unterschiedliche Stehvermögen einzelner Kartoffelsorten hat und welcher Art die Bindungen zwischen einzelnen Sorten-(Marken-)namen und Verbraucher sind. Gelänge ein Nachweis des »Image«-Einflusses, dann müßte die oft betonte Notwendigkeit der aufwendigen Markenwerbung, ohne zu verallgemeinern, in einem anderen Licht gesehen werden, denn die Werbung der Kartoffelzüchter (einschließlich des Handels) kann kaum jemand als großzügig bezeichnen. Die Verbraucher orientieren sich aber nicht nur auf dem Kartoffelmarkt auch ohne massive Werbung sehr schnell, denn in den mittel- und osteuropäischen Ländern mit planwirtschaftlichem System kaufen sie gleichfalls Zigaretten nach Marken, obwohl doch auch hier *wenig* Werbung betrieben wird. Man sollte deshalb die Worte der in ihrem Sprachstil und Denken befangenen Werbewirtschaft marktwirtschaftlicher Systeme nicht immer als Ursachen und Maßstab der Werbeaufwendungen ansehen, sondern ihre Berechtigung stets kritisch prüfen. Für die landwirtschaftliche Absatzwerbung wäre das Ergebnis einer solchen Untersuchung, das auch andere Produkte umfassen kann, insofern von Bedeutung, weil hier erforscht werden könnte, ob und in welchem Ausmaß sich bei einem Interesse des Publikums am Markenkauf Markennamen auch bei geringen finanziellen Aufwendungen einprägen. Beim Nachweis solcher Bindungen müßten die Kartoffelzüchter der »Imagebildung« der Sorten allerdings gleichfalls vermehrte Aufmerksamkeit schenken.

In allgemeiner Form läßt sich abschließend feststellen, daß die Wirksamkeit der Produktdifferenzierung entscheidend von der Bewertung abhängt, die die Verbraucher den einzelnen Produkten zuteil werden lassen. Vom produzierenden Unternehmen aus betrachtet nimmt die Möglichkeit zur subjektiven Produktdifferenzierung mit den abgesetzten Mengen zu.

#### 2.2.4 Herausstellung verborgener Qualitäten

Sobald ein Produkt zum Zeitpunkt des Kaufs nicht nur nach seinen äußeren Qualitäten beurteilt werden kann, wie es für viele Frischgemüsearten der Fall ist, sondern die Beurteilung in erheblichem Maße von den nicht sichtbaren, inneren Qualitäten eines Produktes abhängt, neigen die Verbraucher eher dazu, Markenzeichen beim Einkauf als Orientierungsmittel zu beachten (z. B. Gütezeichen beim Weinkauf). Hängt der Wert eines Produktes beim Einkauf in starkem Maße von den erkennbaren, äußeren Eigenschaften ab, dann kann die Verwendung von Markenzeichen beim Käufer nicht jene für viele Markenwaren typisch enge Bindung herstellen, da beispielsweise der Eindruck des Frischezustandes von Gemüse stets die entscheidende Kaufgrundlage bleibt. In der faktisch gegebenen Beurteilungsmöglichkeit der äußeren Eigenschaften für einen Teil der landwirtschaftlichen Produkte durch den Käufer liegt auch eine der wesentlichen Ursachen, weshalb für viele landwirtschaftliche Urprodukte, die das Ergebnis eines biologischen Wachstumsprozesses sind, Markenzeichen einen geringeren Bedeutungswert haben. Das Bemühen geht deshalb in allen Ländern dahin, durch gezielte Auslese im Herstell- und Absatzverfahren (Standardisierung) die Basis für Markenzeichen zu schaffen. Bildet nun der innere, von außen nicht erkennbare Wert eines

landwirtschaftlichen Produktes die wesentliche Grundlage des Tausches, wie es die genetischen Eigenschaften von Zuchttieren und Saatgut darstellen, nimmt die Verwendung von Markenzeichen (z. B. das »Herdbuch« bei Zuchttieren oder die Bezeichnung »Anerkanntes Saatgut«) und die Werbemöglichkeit und Werbenotwendigkeit auch bei landwirtschaftlichen Produkten ein größeres Ausmaß an. Da durch Verarbeitungsprozesse im allgemeinen die innere Homogenität und Haltbarkeit landwirtschaftlicher Produkte zunimmt, erhält die Werbung mit der Betonung der verborgenen Qualitäten etwas bessere Ansatzpunkte.

#### 2.2.5 Vorhandensein machtvoller, emotionaler Kaufmotive

Eine weitere Grundbedingung für die Ausdehnung der Nachfrage wird im Ansprechen machtvoller, emotionaler Kaufmotive (powerful emotional buying motives) in der Werbebotschaft gesehen. BORDEN erwähnt die berühmten kalifornischen Produzenten von Zitrusfrüchten, die sehr früh eine die Gesundheit betonende Werbebotschaft fanden, und die Fabrikanten von Kosmetika, deren Werbebotschaften eine Welt märchenhafter Schönheit herbeizaubern. Die Werbung findet weiter einen guten Boden, wenn der Gütererwerb das soziale Ansehen erhöht, weil die Umwelt diese Güter als Statussymbol akzeptiert. Die Werbemöglichkeit wird auf der anderen Seite eingeschränkt, wenn ein Produkt die Ansprache emotionaler Motive infolge seiner Eigenart begrenzt. Den amerikanischen Walnußproduzenten ist es nach Meinung BORDENS nicht gelungen, ebenso werbeträchtige Kaufmotive wie die Apfelsinenproduzenten zu finden. Solche Urteile sind notwendigerweise subjektiv, denn bei steigender Nachfrage wird die Ansprache emotionaler Kaufmotive anders als bei sinkender Nachfrage beurteilt. Für viele landwirtschaftliche Produkte wird die einseitige Betonung emotionaler Kaufmotive sowieso beim Publikum nur auf Ablehnung stoßen und sich der Lächerlichkeit aussetzen.

An dieser Stelle muß überhaupt vor der Vorstellung gewarnt werden, als besäße jedes schlichte landwirtschaftliche Produkt im Menschen eine frei gehaltene Motivationsanlage, die es aufzufinden und bei genügender Häufung nur anzusprechen gälte<sup>1)</sup>.

Der Mensch bleibt als Käufer und Verbraucher ein soziales Wesen und wird nicht zu einer Reflexmaschine, die analog dem Pawlowschen Hund auf eine entsprechende Reizkonditionierung der Werbung hin reagiert. Die Werbung kann überhaupt nicht so viel Originalität hervorbringen, um den Menschen ständig zu manipulieren und zum Verbrauch aufzuputschen. Eine der mächtigsten Barrieren gegen die plötzliche Einwirkung der Werbung stellen die von den verschiedenen, äußerst differenzierten Sozialgruppen gelebten, gepflegten und erstrebten Lebensstile dar. Diese Verbrauchs- und Lebensstile beruhen zum allerwenigsten auf Werbung. Ihre Funktion besteht im wesentlichen darin, jedem einzelnen Gruppenmitglied ein hohes Maß von Rationalität beim Güterkauf zu ermöglichen. Dabei ist zu beachten, daß die einzelnen Sozialgruppen nicht etwa fest definiert sind, sondern der einzelne nach Herkunft, Bildung, Tradition, Lebensalter und individueller Entscheidung verschiedenen Sozialgruppen zugleich angehört und angehören möchte. Solche latent organisierten Verhaltenssysteme sozialer Gruppen bestimmen weitgehend das Verhalten des einzelnen [3]. Der ein-

<sup>1)</sup> Siehe zur Motivforschung: [8, 16, 38, 44, 45, 46, 49].

zelle mag, wenn es anstelle geplanter Käufe zu den nachgerade berühmten Impulskäufen kommt, sich gelegentlich durchaus abweichend verhalten. Das eigentliche Ziel einer Werbung für landwirtschaftliche Produkte kann aber kaum der Impulskauf als vielmehr der Wiederholungskauf oder Regelkauf sein.

Es liegt daher nahe, daß die Erforschung der tatsächlichen Kaufmotive der Suche nach den emotionalen Kaufmotiven vorausgehen muß. Es kommt bei dem allgemein als hoch zu unterstellenden Bekanntheitsgrad und der geringen Erklärungsbedürftigkeit landwirtschaftlicher Produkte nämlich nicht so sehr auf die Wünsche der Landwirte an, was gedacht werden soll, sondern darauf, was die Verbraucher wirklich denken und wollen. Ein Verzicht auf diese Einsicht verteuert die Werbung. Sogenannte Motivstudien für landwirtschaftliche Produkte sind in Deutschland bisher von der Marktforschungsstelle Zucker durchgeführt worden [40], die die wichtigsten Ergebnisse auch veröffentlichte. Der Verein zur Förderung des Trinkmilchverbrauchs sowie andere Verbände und Betriebe der Ernährungsindustrie haben — abgesehen vom Ausland — gleichfalls Motivstudien durchführen lassen, die Ergebnisse bleiben aber nur den Auftraggebern zugänglich.

#### 2.2.6 Größe des Werbebudgets

Die Werbemöglichkeit einzelner Firmen sah BORDEN von der Größe des Werbebudgets abhängig, das ein Produkt aus den möglichen Verkaufsmengen und der Brutto(umsatz)spanne darstellt. Die Landwirtschaft verkauft zwar erhebliche Mengen, auf die Kalkulation der Bruttospanne hat sie bekanntermaßen aber weit weniger Einfluß als ein neu sich etablierender Industriezweig. Die Landwirtschaft erhält für ihre Produkte Marktpreise oder die Preise werden im entsprechenden Verhältnis dazu staatlich geregelt. Diese Punkte sind bedeutsam. Für die Größe des Werbebudgets sind sie letzten Endes nicht entscheidend, denn auch beim Verkauf von Herdbuchtieren herrscht freie Preisbildung und der Düngemittelindustrie werden die Preise gleichfalls staatlich genehmigt. In beiden Fällen wird erhebliche Werbung betrieben. Für die Finanzierung der Markenwerbung ist unter anderem die Tatsache entscheidend, daß im Marktprozeß, entwicklungsgeschichtlich bedingt, der Gesamtgewinn der Landwirtschaft unter Millionen von Betrieben, auf Tausende von Genossenschaften und nicht nur auf wenige Großbetriebe verteilt wird. Die Großbetriebe ihrerseits müssen zwar auf Grund eines größeren Absatzgebietes mehr Werbung betreiben, aber selbstverständlich eröffnet ihnen die Gewinnkonzentration — neben anderen Vorteilen — bessere Werbemöglichkeiten. Selbst wenn Großbetriebe (lies: Konzerne) der Ernährungsindustrie mit umfangreicher Werbung am gleichen Produktmarkt operieren, kann die Landwirtschaft damit rechnen, daß ein Teil der Werbewirkung auch ihr zugute kommt. Bei dem großen Bekanntheitsgrad ihrer Produkte, den Möglichkeiten des Nah- und Kleinabsatzes wäre es deshalb grundfalsch, der Landwirtschaft den Werbestil der Markenartikel-

<sup>1)</sup> Hier gilt in vollem Umfang die Feststellung SEYFFERTS, einer Autorität auf dem Gebiet der Werbelehre, wenn er schreibt: »Denn für die kleinen und mittleren Betriebe ist die Einzelwerbung (das Werbegespräch d. V.) wichtiger als die Mengenumwerbung der Reklame. Wo es möglich ist, sollte der erfolgversprechendere Weg der Einzelbeeinflussung gegangen werden. Die mittelständischen Betriebe sind schlecht beraten, wenn sie sich nicht in erster

firmen empfehlen zu wollen<sup>1</sup>). Eine solche Empfehlung birgt für die Markenwerbung allerdings wenig Gefahren, denn die leitenden Männer im landwirtschaftlichen Absatzwesen (Genossenschaften) sind nüchtern genug, um die Grenzen der eigenen Möglichkeiten zu erkennen.

Eine zur Klärung der Position des landwirtschaftlichen Absatzwesens ergänzende Bemerkung sei noch vorgetragen, die in der landwirtschaftlichen Fachpresse m. E. nicht genügend beachtet wird. Bei den stark umworbenen Markenartikeln (oder bei festgesetzten Preisen) verhält sich der Handel vielfach in der Art eines nach einem Gebührenprinzip arbeitenden Schalterbeamten, der weiß, daß jedermann die Existenz und die Verwendung von Briefmarken kennt. Bei vielen landwirtschaftlichen Produkten deutet die Geschäftspolitik des Handels (und des Handwerks), die sich in der Schaufensterwerbung und dem zugewiesenen Platz im Regal äußert, an die Funktion eines um Absatz bemühten Kaufmanns hin. Dadurch wird manche Schwäche der landwirtschaftlichen Absatzwerbung ausgeglichen, für die der Markenartikelfabrikant Geld bezahlen muß. Es kommt deshalb für die Landwirtschaft vielmehr darauf an, den Handel durch geeignete Maßnahmen zu aktivieren, als sich in unbesonnene Werbemaßnahmen zu stürzen.

Nimmt man nun an, daß der im Markt operierende Betrieb die ihm gegebenen Möglichkeiten der Werbung erkennt und nutzt, so läßt sich der Ermessensspielraum, der bei der Festsetzung des Werbebudgets waltet, in jenem Rahmen kennzeichnen, der von der Umsatzgröße, den spezifischen Produkteigenschaften, dem Verhalten im Abnehmerkreis und den erzielten Gewinnen gezogen ist. Die Ermessensfrage erhält aber ein anderes Gewicht, wenn in einem landwirtschaftlichen Produktionszweig durch Gesetz, Abstimmung oder welchen Modus auch immer, die Entscheidung anliegt, ob eine gemeinschaftliche Produktwerbung die Werbung der Einzelunternehmen unterstützen soll, weil die bescheidene Finanzkraft der Kleinbetriebe für eine wirkungsvolle Werbung nicht ausreicht. Da eine generelle Antwort nicht möglich ist, müssen in jedem einzelnen Fall die Voraussetzungen und die Werbeziele auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft werden.

### 2.2.7 Beurteilung

Die Erfahrungssätze BORDENS, die den Leitfaden für die Erörterung der Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Absatzwerbung bildeten, haben zumindest anhand der aufgeführten Beispiele gezeigt, daß es objektive Gründe gibt, weshalb für landwirtschaftliche Produkte relativ wenig für Werbung ausgegeben wird. In kaum einem Fall sind für landwirtschaftliche Produkte fünf der von BORDEN erwähnten Faktoren vereint, von denen der letzte, die Größe des Werbebudgets, die wirtschaftliche Voraussetzung der Werbung bildet. Wenn den Landwirten immer wieder empfohlen wird, sie sollten mehr werben, so bilden die von BORDEN entwickelten Erfahrungsmaßstäbe eine erste Beurteilungsgrundlage.

Linie auf die ihnen leicht mögliche Einzelumwerbung stützen . . . Die bei Klein- und Mittelbetrieben noch mögliche breite Anwendung der Einzelumwerbung ist also ein ausgesprochenes Plus dieser Betriebsgrößen, das viel bewußter ausgenutzt werden sollte, statt den unzulänglichen Versuch zu machen, die Reklame der Großbetriebe nachzuahmen und als Leitbild für die Werbung die für Markenartikel zu wählen« [47].

## 2.3 Die unterschiedlichen Aufgaben und Ansatzpunkte der Werbung

### 2.3.1 Werbung bei schnell verderblichen Produkten

Auf landwirtschaftlichen Märkten kommt es bei überreichlichen Ernten oft zu Angebotsüberschüssen, die einen erheblichen Preisverfall zur Folge haben. Hier taucht immer wieder die Frage auf, ob es nicht durch eine großzügige, überregionale Werbung gelingt, den Preisverfall durch verstärkten Mengenabsatz aufzuhalten. Beschränkt man die Beantwortung der Frage auf die uns interessierende Werbung, so lautet sie natürlich, welche Leistungsfähigkeit haben die bestehenden Informationssysteme, insbesondere die öffentliche Markt- und Preisberichterstattung für die Lösung des Angebotsüberschusses und wie können die bestehenden Informations- und Aktionssysteme gegebenenfalls verbessert werden. Gerade bei Erzeugnissen, die binnen Wochen- und Tagesfrist verderben können, bildet ein leistungsfähiges Berichterstattungswesen die Voraussetzung des zügigen Absatzes, denn abgesehen von den Kosten ist ein kurzfristiger Kauf der Werbemedien Rundfunk und Fernsehen zur Direktansprache der Verbraucher aus technischen Gründen kaum möglich<sup>1)</sup>. Hinzu kommt, daß die freiwillige und kostenlose Informationsleistung der Tagespresse bei wirklichen Katastrophen — das diesjährige Salat- und Frühkartoffelangebot — durch die übliche Informationsaktivität des Handels und der Erzeuger kaum übertroffen werden kann. Da außerdem die örtliche Marktlage im Überschußgebiet nicht mit der nationalen und regionalen Marktlage identisch ist, kann vermutlich der Vorteil der niedrigeren Preise nicht wirkungsvoll genug herausgestellt werden. Die Werbebotschaften übertreffen wegen mangelnder Spezifikation deshalb kaum den Wirkungsgrad der üblichen Informationssysteme. Es ist deshalb bei großen Angebotschwankungen verderblicher Güter ratsam, zuerst die bestehenden Informations- und Aktionssysteme so effizient wie möglich zu machen. Andere absatzpolitische und produktionstechnische Maßnahmen müssen natürlich folgen<sup>2)</sup>.

Wenn bei landwirtschaftlichen Produkten nicht die Gefahr besteht, daß sie kurzfristig verderben, also infolge ihrer biologischen Eigenart oder durch Trocknen, Konservieren, Verarbeiten, Kühlen, Einfrieren, Frosten usw. Lagerfähigkeit und Haltbarkeit erlangen, wächst bei den beteiligten Betrieben (Genossenschaften, Absatzorganisationen usw.) die Möglichkeit zur wirkungsvolleren Angebotsmeisterung und Preispolitik, die den Anbietern rasch verderblicher Produkte versagt ist.

Betriebe mit stärkerer Marktstellung bauen deshalb in der Regel ihr eigenes Informationssystem auf, da die öffentliche Markt- und Preisberichterstattung ihren Grundauf-

1) Das Werbefernsehen und der Werbefunk sind Monate vorher ausverkauft, der letzte außerdem nur an den süddeutschen Rundfunkanstalten und in Bremen möglich.

2) Mit welchen Einstellungen die Werbung zu rechnen hat, zeigt der folgende Ausspruch: »Warum soll eine Hausfrau zum Beispiel Pflaumen kaufen (auch wenn sie noch so billig sind), wenn niemand in der Familie Pflaumen mag? Warum soll sie Rindfleisch nehmen, wenn der Familie Geflügel besser schmeckt? . . . Es dürfte also erfolgreicher sein, nicht immer zu verlangen, die Hausfrau müsse sich marktkonform verhalten, sich dem Markt anpassen, sondern das Marktangebot sollte sich nach ihren Wünschen richten . . .« — 2. Bad Salzfluener Tagung, S. 46. — Dieses Zitat charakterisiert treffend die Feststellung v. HOLZSCHUHERS, daß jede Werbung bei der Überwindung der Ablehnung beginnen muß. Siehe: [26].

trag aus den allgemeinen Preisveränderungen über eingeführte Produkte herleitet. Die Preisveränderungen müssen nun im Rahmen der vom Markt zugestandenen Preisautonomie vom Betrieb mitgeteilt werden. Die zuvor überbetrieblich organisierte Informationsleistung wird nun durch die betriebseigene ersetzt, damit werden gleichsam die öffentlichen Kosten der Markt- und Preisberichterstattung durch betriebliche Kosten substituiert. Wir können damit die Aufgabenübertragung der öffentlichen Markt- und Preisberichterstattung in eine betriebliche als einen Teil der Werbung bei landwirtschaftlichen Produkten beschreiben, die als Instrument oder Mittel der Absatzpolitik eine kosten- und leistungsgerechte Bemessung erfahren muß.

### 2.3.2 Werbung bei begrenzt haltbaren Produkten

Einen erfolgreichen Fall der Werbung eines einzelnen Betriebs hat MEIMBERG [39] geschildert. So konnte das Universitätsgut *Unterer Hardthof, Gießen*, den Rückgang im Absatz von Vorzugsmilch in der Stadt Gießen durch eine massierte Anzeigenwerbung in der Tagespresse auffangen. Es gelang in nahezu drei Jahren eine Absatzsteigerung um 50 vH zu erzielen. Die Werbeausgaben betragen während dieser Zeit nur 0,9 bis 2vH des Umsatzes, nach der Ausschöpfung der betrieblichen Kapazität wurde die Werbung eingestellt. Dieses Beispiel beleuchtet sehr gut die mögliche Aufgabe der Werbung innerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebes.

In einer Studie des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums sollte die Frage geprüft werden, ob durch eine intensive zweimonatige Werbekampagne der Absatz von Lammfleisch gefördert werden kann [29]. Folgt man den Berechnungen der Studie, so war eigentlich nur im zweiten Monat der Werbung ein kurzfristiger Mehrabsatz festzustellen, mit Beendigung der Werbekampagne ging der Absatz auf seinen alten Stand zurück. Die Autoren zogen aus der Studie die Schlußfolgerung »es scheint, daß kurze, intensive Werbekampagnen vermehrte Mengen von Lammfleisch absetzen helfen und besonders nützlich beim Absatz ungewöhnlich großer Saisonüberschüsse sein können«. Ein anderer Autor stimmte diesem Urteil zwar zu [59], vermerkte nur kritisch, daß die Kosten der Werbekampagne pro Pfund 20 Cents erreichten; während der Durchschnittspreis eines Pfundes Lammfleisch nur 77 Cents betrug. Angesichts dieses Mißverhältnisses zwischen den Kosten und der Leistung der Werbekampagne ist natürlich die Frage berechtigt, ob es nicht wirtschaftlicher ist, bei einem drohenden Angebotsüberschuß von nicht lagerfähigen Produkten die öffentliche Markt- und Preisberichterstattung und die bestehenden Informations- und Aktionssysteme der Erzeuger und des Handels zu verbessern als den Landwirten großzügige Rundfunk- und Zeitungswerbung zu empfehlen.

In einer anderen Studie erkannte man schon eher, daß Werbung in der Realität stets von der Effizienz der übrigen absatzpolitischen Mittel und vom Handel abhängt [22]. Man suchte hier in einem sechswöchigen kontrollierten Experiment die Frage zu beantworten: Ist das reguläre Werbeprogramm des *American Sheep Producers Council* oder eine Gemeinschaftswerbung mit dem Handel für den Absatz effizienter? Die Autoren kamen zu dem Ergebnis, daß eine Gemeinschaftswerbung mit dem Handel während des sechswöchigen Versuchsprogramms höhere Verkaufsergebnisse erbrachte. Sie wiesen aber gleichzeitig darauf hin, daß das günstige Ergebnis vermutlich seine Ursache in der sonst nicht üblichen Aktivität des Handels hatte, die mit der Zeit not-

wendigerweise erlahmt. Die Verfasser folgerten deshalb nicht, daß die reguläre Werbung des *Sheep Council* der Gemeinschaftswerbung mit dem Handel unterlegen ist, weil eine gute »Imagebildung« für Schaffleisch langfristig von Bedeutung ist. In der Studie wird dargelegt, wie die auf das Produkt abgestellte reguläre Werbung des *Sheep Council* von den Verbrauchern mit den Schaffleischerzeugern verbunden wird, während die vom Handel vorgenommene Werbung sich als Preiszugeständnis des Geschäftes beim Verbraucher einprägt. Es werden also jeweils andere Elemente der vielfältigen Motivationsstruktur angesprochen, die sich vielleicht gegenseitig ergänzen mögen. Die Preis- und Werbepolitik des Einzelhandelsgeschäftes kann sich bei einzelnen Fleischarten und Fleischstücken beim Verbraucher allerdings auch unterschiedlich einprägen, wie die Studie von BAKER und FARRIS anzeigt [5]. Bei Geflügelfleisch konnte allein eine Preisveränderung die Umsätze statistisch erklären, während bei wertvollen Teilstücken des Rindes statistisch signifikante Beziehungen zwischen der Werbung und den Preisen einerseits und dem Absatz wertvoller Teilstücke des Rindes (aber auch Teilstücke anderer) bestanden. Akzeptiert man das Ergebnis, so sind sie ein Beispiel für die unterschiedliche Redundanz der Informationsmuster bei einzelnen Produkten. Die Preise für Geflügelfleisch hatten durch den großen technologischen Fortschritt in Züchtung und Absatz seit langem eine fallende Tendenz, die Verbraucher hegten deshalb sicher schon ein bestimmtes Erwartensmuster, sie waren so preisbewußt, daß die Information einer Preisänderung beim Geflügelfleisch für eine Entscheidung ausreichte, während sie beim Rindfleisch der Werbung bedurfte<sup>1)</sup>. Der Mensch kann nicht alle Eindrücke aufnehmen, er nimmt, wie es sich immer wieder beobachten läßt, schneller das wahr, was er schon kennt und mit dem er schon rechnet. Dieser Lernvorgang wird in der Psychologie als Selektivität der Wahrnehmung bezeichnet [46].

Auch aus dem Bericht von HOOFNAGLE geht hervor [28], daß die Werbung dort bessere Ansatzpunkte findet, wo der Verbrauch schon relativ hoch und nicht, wie man schlechthin geneigt ist anzunehmen, wo er noch niedrig ist. So nahm in einer von HOOFNAGLE angeführten Untersuchung der Verzehr von Frischkäse in den Gebieten höheren Verbrauchs viel stärker als in denen niedrigeren Verbrauchs zu, obwohl der Verbrauch dort fünfmal höher war. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangten HENDERSON und Mitarbeiter in der erwähnten Studie über Lammfleisch, auch dort nahm der Verbrauch in den Gebieten höheren Verbrauchs bei Werbung mehr zu. HOOFNAGLE meint, daß man die Ergebnisse in der Richtung generalisieren könne, daß kurzfristige Werbekampagnen, die ein bestimmtes Absatzziel erreichen sollen, besser in Gebieten oder bei Sozialgruppen mit relativ hohem Verbrauch unternommen werden, weil hier bessere Absatzergebnisse zu erwarten sind. Es sind eben bei eingeführten Produkten infolge der Selektivität der Wahrnehmung weniger Informationseinheiten notwendig, um Entscheidungen zu ermöglichen, als im umgekehrten Falle. In Gebieten mit niedrigerem Verbrauch hält HOOFNAGLE, wenn man werben will, eher ein langfristiges Werbeprogramm, das erst ein günstiges Produktbild herbeiführt, für geeignet.

In einer weiteren Studie wurde von HENDERSON und Mitarbeitern die Frage nach dem besten Werbethema bei Äpfeln geprüft [23]<sup>2)</sup>. Ein Thema betonte die *Gesundheit*, ein

1) Die Werbung für Rindfleisch ist in der Quelle weder quantitativ noch qualitativ ausreichend beschrieben.

2) Ein Kommentar in deutscher Übersetzung liegt vor von F. MEISSNER [41].

anderes die *Verwendung* von Äpfeln in Salaten, Obsttorten usf. Die Methode des Versuchs bestand darin, in sechs Städten des mittleren Westens der Vereinigten Staaten je 12 repräsentative Selbstbedienungsläden in ein kontrolliertes Experiment einzubeziehen. Die drei Beobachtungsobjekte (die Werbethemen Gesundheit und Verwendung, keine Werbung) wurden so zwischen den sechs Städten ausgewechselt, daß die Wirkung anderer Faktoren als die der beiden Werbethemen minimiert wurde, indem die beiden Werbethemen jetzt mit einer Periode ohne Werbung in jeder Stadt verglichen werden konnten (vgl. Übersicht 3).

Das Ergebnis des Versuchs zeigte eine Umsatzsteigerung für Äpfel des Staates Washington in der vierwöchigen Werbeperiode von 32 vH beim Thema »Verwendung«. Wurde dagegen das Thema »Gesundheit« herausgestellt, betrug die Umsatzsteigerung nur 21 vH. Beide Ergebnisse sind auf Perioden ohne Werbung bezogen. Der Unterschied von 9 vH zwischen den beiden Themen war statistisch nicht signifikant, so daß HENDERSON sich nicht zu einem eindeutigen Urteil entschließen konnte. Im Prinzip neigte er zu der Auffassung, daß das Thema Verwendung effizienter war. Eine Generalisierung des Ergebnisses wäre auch bei statistischer Signifikanz nicht möglich, man kann aber soviel daraus schließen, daß auch das Thema Gesundheit beim Absatz von Obst sich erschöpfen kann. Bemerkenswert erscheint die Feststellung, daß nach der jeweiligen Beendigung der vierwöchigen Werbekampagne keinerlei Nachwirkung der Werbung auf den Apfelabsatz festzustellen war. Bedauerlicherweise konnten in dem Bericht die Kosten der Werbekampagne den Gewinnen nicht gegenübergestellt werden, so daß die außergewöhnlichen Umsatzsteigerungen weder positiv noch negativ interpretiert werden können.

### ÜBERSICHT 3:

Kontrollmethode für eine Werbekampagne von Äpfeln des Staates *Washington* im Jahre 1959

Zeit	Stadt					
	Irplin	Topeka	Grand Rapids	Springfield	Lincoln	Davenport
	Werbethemen					
19. 1.—15. 2.	A	B	C	A	B	C
16. 2.—14. 3.	B	C	A	C	A	B
16. 3.—11. 4.	C	A	B	B	C	A
13. 4.— 9. 5.	C	A	B	B	C	A

Thema A = Gesundheit; Thema B = Verwendung; C = keine Werbung

Quelle: [23].

### 2.3.3 Werbung bei lagerfähigen Produkten

Bei den rasch verderblichen und auch bei den begrenzt haltbaren Produkten wird jede Aussage über die Effizienz der Werbung schon dadurch erschwert, weil das zum Absatz drängende Angebot die Möglichkeit und Wirksamkeit der betrieblichen Preispolitik einschränkt. Man wird fast immer einwenden können, daß der Absatz allein durch die übliche Werbung und die freie Preisbildung zum gleichen Ziel führt, als es eine zusätzliche Werbekampagne vermag. Etwas anders liegt die Situation bei lagerfähigen Produkten. Von der Last eines kurzfristig zum Markt drängenden Angebots befreit, haben die Anbieter lagerfähiger, landwirtschaftlicher Produkte schon andere Möglichkeiten zur Preispolitik und Absatzstrategie. Es handelt sich außerdem vornehmlich um größere Betriebe der verarbeitenden Ernährungsindustrie, die nicht nur für einige Tage oder Wochen, sondern das ganze Jahr anbieten. Ob die von den erwähnten Betrieben verfolgte Preispolitik noch den Marktbedingungen entspricht, können die Anbieter der lagerfähigen Produkte u. a. an der Entwicklung ihrer Bestände ablesen. Nehmen diese zu, so stehen die Betriebe etwa vor folgenden Fragen:

1. um wieviel müssen die Preise herabgesetzt werden, damit die Bestände geräumt werden;
2. wieviel muß unbedingt für Werbung aufgewendet werden, weil man die Preisherabsetzung zumindest dem Handel mitteilen muß, und
3. gibt es eine Werbemethode, die das kurzfristige Absatzziel der Lagerräumung ohne Preissenkung erreicht und außerdem die Kosten einer solchen intensiven Werbekampagne deckt.

BORDEN und MARSHALL [13] haben die diesbezüglichen Überlegungen einer Gesellschaft, die Kronsbeerenkonserven absetzte, ausführlich erörtert. HENDERSON und BROWN gingen einen Schritt weiter als BORDEN und MARSHALL, indem sie einen solchen Fall zu quantifizieren suchten. In dem von HENDERSON und BROWN untersuchten Fall erreichten die Bestände von Floridazitrussäften bei 22 Produzenten im Sommer 1959 eine Rekordhöhe [24]. Der Produzentenverband sagte sich, daß mit dem Beginn des neuen Erntejahres im Dezember, das eine höhere Ernte erwarten ließ, eher noch schlechtere Marktbedingungen für den Absatz herrschen würden. Er startete deshalb vom September bis November 1959 eine intensive Werbekampagne im Wert von 3,9 Millionen Dollar. HENDERSON und BROWN untersuchten nun die Preis-Mengen-Bedingungen der Werbekampagne vorangehenden drei Jahre. Sie errechneten eine Preiselastizität für diese Periode von  $-1$  und nahmen an, daß auf dieser Basis eine Preissenkung von 2 Cents notwendig gewesen wäre, um die gleiche Menge der Werbekampagne September-November 1959 abzusetzen. Für die Produzenten hätte diese Preissenkung einen Verlust von 5,8 Millionen Dollar bedeutet. Die Kosten der Werbekampagne betragen dagegen nur 3,9 Millionen Dollar. Hieraus ergibt sich ein Mehrerlös von 1,9 Millionen Dollar für die Anbieter von Zitrusäften. HENDERSON und BROWN berechneten nun noch den Mehrerlös von den der Kampagne folgenden Monaten Dezember bis März hinzu, der 12,4 Millionen Dollar ausmachte. Die gesamten Mehrerlöse der Werbekampagne und der darauf folgenden Periode erreichten demnach in der Einzelhandelsstufe einen Wert von etwas über 14 Millionen Dollar. HOOFNAGLE berichtet [27], daß den Zitrusanbauern etwa 2,7 bis 4,5 Millionen Dollar in Form höherer

Preise zuflossen. Die gesamte Werbekampagne hat nach dieser Darlegung in der Tat erstaunliche Ergebnisse gezeitigt<sup>1)</sup>. In dieser Kampagne benutzte man u. a. Anzeigen mit Kuponabschnitten, die beim Einkauf von 4 x 6-Unzen- oder 2 x 12-Unzen-Dosen vom Einzelhandel mit 12 Cents eingelöst wurden. 10 vH der Familien benutzten 3 oder mehr Koupone, auf sie entfielen sogar 33 vH aller Käufe. Es bestätigte sich damit die schon früher zitierte Tatsache, daß einige Familien die Werbung selektiv wahrnehmen und entsprechend handeln. In der Studie von HAVAS, GRUBBS und SMITH [21] wurde die Frage gestellt, ob Zeitungswerbung, Preisherabsetzung oder Schaufensterauslagen kombiniert oder getrennt erfolgreicher sind. Die Verkaufszahlen waren höher, wenn alle drei Methoden der Verkaufsförderung gleichzeitig zum Einsatz gelangten. Auch wenn nur zwei Methoden zusammen eingesetzt wurden, übertraf der kombinierte Einsatz den Erfolg der Summe voneinander getrennt angewandter Methoden. Die Ergebnisse der Studie sind im großen und ganzen plausibel.

#### 2.4 *Schlußbemerkung*

Das Ergebnis der BORDENSchen Untersuchung mündete in der Formulierung von fünf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, die für die Anwendung der Werbung zumindest eine erste Beurteilungsgrundlage schaffen. Das im letzten Abschnitt im wesentlichen berichtete Forschungsprogramm des Landwirtschaftsministeriums hatte sich weit höhere und kühnere Ziele gesetzt. Der verantwortliche Leiter, HOOFNAGLE, erklärte [28]: »In dieser Beziehung sollte die Marktforschung darauf ausgerichtet werden, für einen Bestand an Fallstudien zu sorgen, die die Beziehung zwischen Werbewirksamkeit und Nachfrageelastizitäten für eine Reihe von Produkten anzeigen. Es wird dadurch eine Grundlage geschaffen, die die Anwendung von Vorschätzungen hinsichtlich der Werbebeignung eines Produkts in allgemeiner Weise zu formulieren gestattet. Dieser Ansatz ist ein wichtiger Teil unseres Forschungsprogramms in der *Marketing Economics Division*, in dem Elastizitäten über die Werbebeignung landwirtschaftlicher Produkte aufgestellt werden.«

Es steht also nicht wie bei BORDEN der Betrieb, der sein absatzpolitisches Instrumentarium (das Marketing-Mix) und darunter die Werbung einsetzt, im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern das Produkt wird von seinen betriebswirtschaftlichen Bindungen isoliert. Die Herauslösung des Produktes aus dem unmittelbaren Absatzgeschehen geschieht bekanntlich schon in der klassischen Nachfrageanalyse, sie ist dort möglich und sinnvoll, weil das Einkommen und die Preise zu einem erheblichen Teil die Verbrauchsänderungen bei landwirtschaftlichen Produkten erklären. Die Anwendung dieses bewährten Forschungsverfahrens auf die Feststellung der Werbewirksamkeit wird unseres Erachtens nicht ebenso aussagekräftige Ergebnisse bringen, weil die Werbung durch Werbemittel kaum die beherrschende Ursache der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten sein kann. Dies dürften im übrigen die Ergebnisse des letzten Abschnittes bestätigt haben. Neuerdings wird, wenn man die zugängliche Literatur als Maßstab nimmt, in der amerikanischen Agrarökonomie unter ausdrücklicher Be-

<sup>1)</sup> Die von HENDERSON und BROWN durchgeführte Rechnung beruht natürlich auf der nicht ausgesprochenen Annahme, daß a) in jedem Monat eine durchschnittliche Preiselastizität von  $-1$  gilt und b) die monatliche Preiselastizität durch die Werbekampagne unverändert blieb.

zugnahme auf BORDEN den Fragen der Betriebsleitung (des Managements) und der Organisation des Absatzes (dem Marketing) bei der Werbung für landwirtschaftliche Produkte größere Beachtung geschenkt [14].

Wenn wir das Ergebnis unseres Beitrages zusammenfassen, so hat Werbung bei landwirtschaftlichen Produkten, die jedermann bekannt sind, in erster Linie die Lieferung von Informationen zum Gegenstand. In zugespitzter Formulierung kann deshalb die Werbung bei landwirtschaftlichen Produkten als eine Fortsetzung, Erweiterung oder Modifikation durch künstlerische Gestaltung der öffentlichen Markt- und Preisberichterstattung beschrieben werden. Selbstverständlich kann man nicht der Meinung sein, daß jedes landwirtschaftliche Produkt stets den Weg von der Markt- und Preisberichterstattung zur Absatzwerbung zurücklegt. Wir wollen aber mit dem Hinweis auf die ähnlich gelagerten Aufgaben der öffentlichen Markt- und Preisberichterstattung die Vorstellung vermeiden, daß allein mit dem Wort Werbung eine neue Ära im Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse beginnt. Die Werbung ist unter vielen anderen nur ein Mittel der Absatzförderung. Sie ist und bleibt weiterhin notwendig, das wirtschaftlich gerechtfertigte Ausmaß zu bestimmen, bleibt auch beim Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse die fortwährende Aufgabe.

#### Literatur

- 1 ABEL, W., Geschichte der deutschen Landwirtschaft vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert. Deutsche Agrargeschichte. Bd. II. Stuttgart 1962.
- 2 ALBACH, H., Werbung; in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 11. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 624—632.
- 3 ALDERSON, W., Marketing behavior and executive action. Homewood, Illinois, 1957.
- 4 ANGEHRN, O., Kritik an der Werbung. »Der Markenartikel«, Jg. 25 (1963), S. 225—237.
- 5 BAKER, L. und F. L. FARRIS, An empirical measurement of short run price elasticities, cross elasticities and the effects of advertising among retail meat cuts. Purdue University, Lafayette, Indiana 1956, S. 23.
- 6 BAYTON, J. A., Psychological problems in the promotion of farm products; in: Proceedings of National Workshop on promotion of farm products. East Lansing, Michigan, Oct. 26/27 (1961), USDA/MED/ERS-1962, S. 31—35.
- 7 BEER, St., Kybernetik und Management. Frankfurt 1962.
- 8 BERGLER, G., Motivforschung; in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 7. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 459—464.
- 9 DERS., Psychologie des Marken- und Firmenbildes. Göttingen 1963.
- 10 BEREKOVEN, L., Die Ambivalenz der Werbewirkung; in: Der Mensch im Markt. Festschrift für Georg Bergler. Berlin 1960, S. 239—247.
- 11 BONGARD, W., Männer machen Märkte. Oldenburg 1963.
- 12 BORDEN, N. H., The economic effects of advertising. 3. Aufl. Chicago 1944.
- 13 BORDEN, N. H. und M. V. MARSHALL, Advertising management. Text and cases. Revised edition. Homewood, Illinois, 1959.
- 14 CLEMENT, W. E., Some unique problems in agricultural commodity advertising. »Journal of Farm Economics«, Vol. 45 (1963), S. 183—194.
- 15 CRISP, R. D., Advertising and selling. New York 1957.
- 16 DICHTER, E., Strategie im Reich der Wünsche. Düsseldorf 1961.
- 17 DOMIZLAFF, H., Die Gewinnung des öffentlichen Vertrauens. Ein Lehrbuch der Markentechnik. 2. Aufl., Hamburg 1951.
- 18 FARCY, H., L'agriculteur à la conquête de son marché. Expériences américaines. Paris 1958.
- 19 FÜRSTENBERG, F., Wirtschaftssoziologie (Sammlung Göschen, Bd. 1193). Berlin 1961.

- 20 GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Der Absatz. Zweiter Band. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955.
- 21 HAVAS, N., V. D. GRUBBS und H. M. SMITH, Combining kinds of retailer promotions. Effect on sales of selected food products. USDA/MDRD/AMS-397. Washington, D. C., 1960, 16 S.
- 22 HENDERSON, P. L., J. F. HIND und E. BROWN, Promotional programs for lamb and their effects on sales. USDA/ERS/MED/MRR-No. 522. Washington, D. C., 1962, 22. S.
- 23 HENDERSON, P. L., S. E. BROWN und J. F. HIND, Special promotional programs for apples. Their effects on sales of apples and other fruits. USDA/ERS/MED/MRR-No. 446. Washington, D. C., 1961, 31 S.
- 24 HENDERSON, P. L. und S. E. BROWN, Effectiveness of a special promotional campaign for frozen concentrated orange juice. USDA/AMS/MRD/MRR-No. 457. Washington, D. C., 1961, 15 S.
- 25 HERRPICH, H. G., Das Markenbild als Element flexibler Absatzplanung in der Zigarettenindustrie; in: Absatzplanung in der Praxis. Hrsg. von E. Gutenberg, Wiesbaden 1962, S. 115—140.
- 26 HOLZSCHUHER, L. v., Psychologische Grundlagen der Werbung. (Grundriß der Werbung, Bd. 4) Essen 1956.
- 27 HOOFNAGLE, W. S., A look at the promotion of farm products. USDA/AMS. Vortrag in Richmond, Virginia. February 27, 1961. Washington 25, 13 S.
- 28 DERS., Evaluation of commodity promotional programs and other research designed to expand markets; in: Proceedings of National Workshop on promotion of farm products. Michigan State University, East Lansing, Michigan. Octobre 26—27 (1961). USDA/MED/ERS-1962, S. 36—44.
- 29 HUNTER, J., E. CLEMENT und N. HAVAS, Promotion of lamb. Results of a campaign in Cleveland, Ohio. USDA/AMS/MRR-No. 292. Washington, D. C., 1958, 58 S.
- 30 KALDOR, N., Essays on value and distribution. London 1960.
- 31 KATONA, G., Die Macht des Verbrauchers. Düsseldorf, Wien 1962.
- 32 LANGER, D., Informationstheorie und Psychologie. Göttingen 1962.
- 33 LAUTERBACH, A., Kapitalismus und Sozialismus in neuer Sicht. (Rowohlts deutsche Enzyklopädie, Nr. 173) Hamburg 1963.
- 34 DERS., Psychologie des Wirtschaftslebens. (Rowohlts deutsche Enzyklopädie, Nr. 143) Hamburg 1962.
- 35 LEWIN, K., Feldtheorie in den Sozialwissenschaften. Ausgewählte theoretische Schriften. Bern 1963.
- 36 MACHILL, H., Der heutige Stand der Werbe-Erfolgskontrolle in Methoden und Wegen. (Schriftenreihe der GfK-Gesellschaft für Konsumforschung e. V., H. 11) Nürnberg 1960.
- 37 MAECKER, E., Planvolle Werbung. Essen 1953.
- 38 MARTINEAU, P., Kaufmotive. Neue Weichenstellung für Werbung und Kundenpflege. Düsseldorf 1959.
- 39 MEIMBERG, P., Absatzforschung und Absatzförderung in der Zuckerwirtschaft. »Zeitschrift für die Zuckerindustrie«. Berlin-Nikolassee, Jg. 12 (1962), Nr. 1, S. 24—28.
- 40 MEIMBERG, P., J. E. SCHWENZNER, W. UECKER, Zucker in der Vorstellung der Haushaltsverbraucher. Ergebnisse von Absatzforschung und Absatzförderung. (Schriftenreihe der Marktforschungsstelle Zucker, H. 34) Bonn 1962.
- 41 MEISSNER, F., Wege der Werbe-Erfolgskontrolle — ein Beispiel aus den USA. »GfM-Mitteilungen zur Markt- und Absatzforschung«, Hamburg, Jg. 1962, H. 3/4, S. 109—113.
- 42 MELLEROWICZ, K., Werbung und Markenartikel. »Der Markenartikel«, Jg. 25 (1963), S. 83—97.
- 43 MEYER, F. W., Werbemittel; in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Bd. 4. Stuttgart 1962, S. 6253—6260.
- 44 MOTIVATION AND MARKET BEHAVIOR. Hrsg. von R. FERBER und H. G. WALES. Homewood, Illinois, 1958.
- 45 MOTIVFORSCHUNG und Tiefenpropaganda. (Schriftenreihe der Stiftung »Im Grüene«, Bd. 15) Vorträge von M. Abrams, G. Bergler, E. Dichter, G. Duttweiler, Th. M. Garrett, R.

- König, E. Noelle-Neumann, F. Oulès* und Diskussionsprotokoll. Rüslikon (Zürich), Schweiz 1959.
- 46 NOELLE, E., Umfragen in der Massengesellschaft. Einführung in die Methoden der Demoskopie. (Rowohlt's deutsche Enzyklopädie, Nr. 177/178) Hamburg 1963.
  - 47 SEYFFERT, R., Werbung; in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Bd. 4. Stuttgart 1962, S. 6265—6284.
  - 48 SIMON, TH., Werbung für Bier. Nürnberg 1960.
  - 49 SPIEGEL, B., Motivation in der Werbung. Bericht über den Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie. Göttingen 1958, S. 312—315.
  - 50 DERS., Werbepsychologische Untersuchungsmethoden. Experimentelle Forschungs- und Prüfverfahren. Berlin 1958.
  - 51 DERS., Die Struktur der Meinungsverteilung im sozialen Feld. Das psychologische Marktmodell. Bern und Stuttgart 1961.
  - 52 SUNDHOFF, E., Die Ermittlung und Beurteilung des Werbeerfolges. »Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis.« Wolfenbüttel, Jg. 6 (1954), S. 129—154.
  - 53 TEICHMANN, U., Die Politik der Agrarpreisstützung. Köln-Deutz 1955.
  - 54 VERBAND RHEINISCH-WESTFÄLISCHER BRAUEREIEN E. V., Düsseldorf. Bericht für das Geschäftsjahr 1962.
  - 55 VERSHOFFEN, W., Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung. Zugleich Neuauflage des Handbuchs der Verbrauchsforschung. Berlin-Köln 1959.
  - 56 WARNE, C. E., Advertising — A critic's view. »Journal of Marketing«, Vol. 26 (1962), No. 4, S. 10—14.
  - 57 WEBER, A., Produktdifferenzierung als absatzpolitisches Instrument in der tierischen Veredelungswirtschaft. »Agrarwirtschaft«, Jg. 11 (1962), S. 366—373.
  - 58 WEBER, J. H., Can results of sales promotion be predicted. »Journal of Marketing«, Vol. 27 (1963), No. 1, S. 28—34.
  - 59 WICKSTRÖM, B., About methods to measure the effectiveness of advertising. (OECD/EPA. Advisory and Consultative Service for Distribution Trades, Nr. 13.) Paris 1961.
  - 60 WIENER, N., Mensch und Maschine. Frankfurt/Main, Berlin 1952.
  - 61 WILHELM, H., Werbung als wirtschaftstheoretisches Problem. Berlin 1961.
  - 62 WÖHLKEN, E., Langfristige Tendenzen auf dem deutschen Schlachtvieh- und Fleischmarkt. »Berichte über Landwirtschaft«, Hamburg und Berlin, Bd. 38 (1960), S. 221—273.
  - 63 WOLFE, H. D., J. K. BROWN und G. C. THOMPSON, Measuring advertising results. (National Industrial Conference Board, Studies in business policy, No. 102.) New York 1962.

Im Text und Literaturverzeichnis gebrauchte Abkürzungen:

OECD	= Organisation for Economic Cooperation and Development
OECD, EPA	= OECD, European Productivity Agency
USDA	= United States Department of Agriculture
USDA/AMS	= USDA/Agricultural Marketing Service
USDA/ERS	= USDA/Economic Research Service
USDA/MDRD	= USDA/Market Development Research Division
USDA/MED	= USDA/Marketing Economics Division
USDA/MRR	= USDA/Marketing Research Report

# Der Agrarkredit als Instrument der Agrarpolitik

VON DR. J. BECKER, FRANKFURT A. M.

	Seite
1 Die Aufgaben des Agrarkredits und die Voraussetzungen für seine Funktionsfähigkeit .. .. .	111
1.1 Einleitung .. .. .	111
1.2 Das Hauptproblem des Agrarkredits .. .. .	112
1.3 Die veränderten Marktbedingungen und ihre Konsequenzen für den Agrarkredit	113
2 Der ökonomisch richtige Krediteinsatz im landwirtschaftlichen Betrieb .. .. .	117
2.1 Die Betriebsanalyse .. .. .	117
2.2 Die Betriebsdiagnose .. .. .	120
2.3 Die Investitionsplanung und ihre Durchführung .. .. .	123
3 Schluß .. .. .	126
Literaturverzeichnis .. .. .	126

## 1 Die Aufgaben des Agrarkredits und die Voraussetzungen für seine Funktionsfähigkeit

### 1.1 *Einleitung*

Würde man die Bedeutung und den Erfolg der Agrarpolitik an dem Volumen der Kreditgewährung oder an dem Umfang der staatlichen Kreditförderungen messen, so könnte die Agrarpolitik eine stolze Bilanz vorlegen. Nahezu in allen Sparten des Agrarkredits haben sich in den vergangenen Jahren die Fremdkapitalinanspruchnahme erhöht und die Kreditkonditionen verbessert. Aber das Volumen der zur Verfügung gestellten Kredite ist allein noch kein Beweis für eine erfolgreiche Kreditpolitik. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit der Agrarkredit seine Funktion erfüllt. So zahlreich und so verschieden die Ziele, die die Agrarpolitik mit Hilfe des Kredites zu erreichen sucht, im einzelnen auch sein mögen, letztlich ist es immer die gleiche Aufgabe, die ihm gestellt ist: dem Landwirt die Anpassung an die veränderten Preis-Kostenverhältnisse der dynamischen Marktwirtschaft zu ermöglichen und zu erleichtern. Der Erfolg der Agrarkreditpolitik muß sich deshalb in der Wiederherstellung und Festigung der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe zeigen.

Wir verfügen leider über keine Repräsentativstatistik, die uns über den Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Rentabilitätsentwicklung Auskunft gibt. Aber eine Anzahl von Unterlagen und unübersehbaren Symptomen läßt eher auf eine Korrelation zwischen schlechter Ertragslage und hoher Kreditaufnahme als auf eine umgekehrte Beziehung schließen. So ergeben z. B. die Untersuchungen der landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein [2] — durchgeführt an rd. 4 000 Betrieben —, daß die Gruppen mit den größten Vermögensverlusten im allgemeinen auch die stärkste Verschuldungszunahme aufweisen, was wiederum die Vermutung nahelegt, daß hier

in einem erheblichen Umfang Betriebsverluste mit Kredit abgedeckt worden sind. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt G. SEIDEL [5] in seiner Arbeit über die Entwicklung des Betriebsvermögens in Marschbetrieben, und auch das Studium der Wirtschaftsergebnisse bäuerlicher Betriebe Schleswig-Holsteins, in denen die Ertrags- und Liquiditätslage von rd. 2 000 Betrieben dargestellt ist, zeigt, daß die Kreditinanspruchnahme in der Regel mit sinkenden Reinerträgen wächst. Die angeführten Untersuchungen sind nicht repräsentativ, aber in Verbindung mit der Tatsache, daß wir nach 7 Jahren eine zweite Umschuldung durchführen müssen und die Schulden und Zinslasten von einer zunehmenden Zahl von landwirtschaftlichen Betriebsleitern als drückend empfunden werden, sollten sie Anlaß genug sein, die Kreditpolitik kritisch zu überdenken.

## 1.2 *Das Hauptproblem des Agrarkredits*

Die Funktionsfähigkeit des Agrarkredits ist letztlich von zwei Voraussetzungen abhängig. Die Kredite müssen erstens in einem ausreichenden Umfang und zu angemessenen Konditionen zur Verfügung stehen und sie müssen zweitens rentable Investitionen und Maßnahmen finanzieren. Die beiden Probleme, die zur Lösung anstehen, liegen auf verschiedenen Ebenen und sie haben unterschiedliches Gewicht. Das Kapitalbeschaffungsproblem, das eine ausreichende Kreditversorgung der Landwirtschaft zu tragbaren und ihrer Produktionsweise angemessenen Konditionen zum Inhalt hat, ist ein gesamtwirtschaftliches Problem. Seine Lösung ist abhängig von einem ergiebigen Kapitalmarkt und einem intakten Bankapparat. Auf keinen dieser, das Kreditangebot bestimmenden Faktoren kann der einzelne Landwirt unmittelbar Einfluß nehmen. Für ihn ist das Kreditangebot in seinen Konditionen ein Datum, kein Problem.

Entgegengesetzt liegen die Verhältnisse bei dem Problem der rentablen Kreditverwendung. Das ist ein einzelwirtschaftliches Problem und seine Lösung ist unmittelbar dem kreditaufnehmenden Landwirt überantwortet. Der Staat kann dabei allerdings mittelbar helfen, indem er durch Schulung und Beratung die Fähigkeit des Landwirts verbessert, den Kredit wirtschaftlich sinnvoll zum Einsatz zu bringen.

In der agrarpolitischen Diskussion sind bisher die Fragen einer ausreichenden Fremdkapitalbeschaffung ungleich stärker erörtert worden als die Fragen einer rentablen Kreditverwendung.

Selbst wenn die Fortschritte auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Kreditversorgung nicht in dem Umfang, in dem sie tatsächlich eingetreten sind, erzielt worden wären, stünde die Einseitigkeit dieser Debatte in keinem rechten Verhältnis zu den Gewichten, die die beiden Probleme für die Funktionsfähigkeit des Agrarkredits haben; denn die Aufgabe des Agrarkredits kann durch die Bereitstellung eines ausreichenden Kreditangebotes zu günstigen Bedingungen zwar erleichtert werden, aber die Lösung selbst liegt in der rentablen Kreditverwendung im Einzelbetrieb. Konkret bedeutet das: Durch den dreiprozentigen Hofkredit, die Konsolidierung kurzfristiger Verbindlichkeiten und den Stufenkredit sind für die landwirtschaftlichen Betriebsleiter lediglich die Möglichkeiten erweitert und verbessert worden, mit Hilfe des Kredits die in ihren Betrieben liegenden Rentabilitätsreserven zu erschließen. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt jedoch davon ab, inwieweit die Kredite ökonomisch sinnvoll zum Einsatz kommen. Sofern die kreditaufnehmenden Landwirte eine solche Unter-

nehmerleistung nicht erbringen, sind die großen staatlichen Kreditförderungsaktionen nicht nur vertan, sondern bewirken das Gegenteil von dem, was erreicht werden soll. Darin liegt das Risiko der derzeitigen Agrarkreditpolitik.

Es genügt nicht, der Landwirtschaft möglichst viel und möglichst billig Kredit zur Verfügung zu stellen, entscheidend ist vielmehr, dafür Sorge zu tragen, daß die Kredite rentable Investitionen finanzieren. Um das aber sicherzustellen, müssen vor der Kreditaufnahme die rentablen Einsatzstellen bekannt sein. Man muß also wissen, wo in dem zu finanzierenden Betrieb Rentabilitätsreserven liegen, wie groß sie sind und durch welche Maßnahmen sie erschlossen werden können [3].

Das sind die wesentlichen Fragen, die der Agrarkredit stellt. Es sind keine kredittechnischen oder kreditpolitischen, sondern betriebswirtschaftliche Fragen, und zwar die Kardinalfragen der Betriebswirtschaft, die immanent und unabhängig davon, ob der Betrieb mit Fremd- oder Eigenkapital finanziert wird, geprüft und beantwortet werden müssen. Die Rückbesinnung auf den betriebswirtschaftlichen Ursprung des Kreditproblems ist die wichtigste Voraussetzung für das klare Erkennen der Möglichkeiten und Grenzen des Agrarkredits und seines erfolgreichen Einsatzes als Instrument der Agrarkreditpolitik.

### 1.3 *Die veränderten Marktbedingungen und ihre Konsequenzen für den Agrarkredit*

Nun haben sich aber die Bedingungen, unter denen landwirtschaftliche Betriebe organisiert und geführt werden müssen, gegenüber früheren Jahrzehnten wesentlich gewandelt. Die landwirtschaftlichen Betriebsleiter stehen vor Problemen, die sie mit dem bisherigen Rüstzeug nicht bewältigen können und bewältigen werden. Vereinfacht und auf die uns hier interessierenden Fragen beschränkt, sind folgende Veränderungen eingetreten:

In den vergangenen Jahrzehnten konnte der Staat durch seine Wirtschafts-, Handels- und Preispolitik die Preise für die Agrarprodukte auf ein solches Niveau bringen, daß die Masse der bäuerlichen Betriebe auf ihre Kosten kam. Das ist in den Jahren nach der Währungsreform auch versucht worden und bis zum Ende des Jahres 1952 im großen und ganzen gelungen. Durch den dann einsetzenden gesamtwirtschaftlichen Aufschwung ausgelöst, sind aber die Produktionskosten der Landwirtschaft einschließlich der Lohnansprüche des Betriebsinhabers und seiner Familienangehörigen stärker gestiegen als die Preise für die Agrarprodukte. Die wirtschafts-, handels- und preispolitischen Interventionen der Bundesregierung zugunsten der Landwirtschaft haben nicht ausgereicht, der Landwirtschaft kostendeckende Preise zu sichern. Die Kräfte, die diese Entwicklung bewirkt haben, sind bekannt und zuletzt eingehend von Prof. PLATE und Prof. WOERMANN dargestellt und analysiert worden [4]. Wir können uns deshalb auf die Interpretation der für unsere Fragestellung aus diesem Prozeß erwachsenden Konsequenzen beschränken.

Solange der Staat durch seine Wirtschafts-, Handels- und Preispolitik der Landwirtschaft kostendeckende Preise zu sichern vermochte, blieb der Landwirt weitgehend der Notwendigkeit enthoben, durch eine Anpassung des Aufwandes an die erzielbaren Erträge und durch eine Ausrichtung der Produktionskosten an den jeweiligen Marktpreisen selbst das ökonomische Gleichgewicht in seinem Betrieb wiederherzustellen.

Gegenüber dem technischen Können, dem Fleiß und Arbeitsgeschick waren die Anforderungen, die eine erfolgreiche Betriebsleitertätigkeit an das ökonomische Wissen und das kaufmännische Kalkül stellte, vergleichsweise gering. Buchführung und kaufmännisches Rechnen waren Disziplinen, die für die Führung eines landwirtschaftlichen Betriebes zwar nützlich, aber keineswegs unumgänglich notwendig waren.

Unter den Marktbedingungen einer auf Kostendeckung abgestellten Agrarpolitik ist so Jahrzehnte hindurch die landbautechnische Ausbildung gefördert, die kaufmännische jedoch vernachlässigt worden. Das Ergebnis: Bestenfalls 5 Prozent der Landwirte verfügen über eine Buchführung, die für die Beantwortung betriebswirtschaftlicher Fragen aussagekräftig ist. Die meisten Landwirte haben keine Ausbildung in Buchhaltung, kaufmännischem Rechnen, Kostenlehre und Preiskalkulation erfahren. Sie organisieren und führen ihre Betriebe mehr nach technischen, als nach ökonomischen Gesichtspunkten.

Wenn beispielsweise — durch Arbeitskräftemangel bedingt — ein reibungsloser Produktionsablauf nicht mehr gewährleistet erscheint, entschließt man sich zum Ankauf von Maschinen und zu Gebäudeinvestitionen, die die Arbeits- und Lebensbedingungen erleichtern und verbessern sollen. Der ökonomische Aspekt dieser Investition wird aber nicht oder nicht in vollem Umfang in die Überlegungen einbezogen. So wird in der Regel nicht gefragt, welche Kosten (Abschreibungen, Zinsen, Reparatur-, Versicherungs-, Betriebsstoffs- und Wartungskosten) diese Investitionen verursachen, wie sie die Aufwandstruktur des Betriebes verändern, welchen Einfluß sie auf den Betriebserfolg haben, ob die gestiegenen Kosten durch zusätzliche Maßnahmen ausgeglichen werden können, ob der gewünschte arbeitswirtschaftliche Effekt nicht ökonomisch sinnvoller durch eine Beteiligung an einer Maschinengemeinschaft oder durch den Einsatz eines Lohnunternehmens erreicht werden kann und ob nicht vielleicht die rentabelste Lösung des anstehenden Problems in einer Vereinfachung des Anbausystems und der Konzentration auf ein oder zwei Veredelungszeige besteht.

Weil solche Fragen zumeist nicht gestellt werden, verläuft der große Umstellungsprozeß in den Betrieben ohne die Kontrolle durch den Rechenstift und die Landwirte verlassen sich darauf, daß der Staat durch seine Handels- und Preispolitik die Kosten der aus arbeitswirtschaftlichen Gründen als notwendig erachteten Maschinen- und Bauinvestitionen abfängt. Bedingt durch die marktwirtschaftliche Ordnung unserer Gesamtwirtschaft und durch die Bildung der EWG sind jedoch der Preis- und Handelspolitik der Bundesregierung relativ enge Grenzen gesetzt. Sie haben bisher die Verwirklichung kostendeckender Agrarpreise verhindert. In dem Maße aber, wie der Staat durch seine Preis- und Handelspolitik die Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion nicht mehr sichert, wird die marktconforme Anpassung zu einer Existenzfrage der Landwirtschaft. Das Agrarproblem verlagert sich damit mehr und mehr auf die betriebliche Ebene und wird zu einem Problem der Unternehmerleistung.

Die Agrarpolitik ist dadurch, daß sie in der Erreichung ihrer Ziele immer stärker von den ökonomisch richtigen Entscheidungen in den Einzelbetrieben abhängig wird, keineswegs einfacher oder weniger verantwortungreich als in den früheren Jahrzehnten geworden. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Weder die Mehrzahl der Betriebsleiter, noch die Mehrzahl der Institutionen, die den Landwirt zu schulen, zu beraten und ihm zu dienen haben, sind mit der marktwirtschaftlichen Lösung des Agrarproblems ausreichend vertraut. Das beeinträchtigt ausschlaggebend den Erfolg jener umfangreichen

Hilfen, die den Landwirten die Anpassung an die veränderten Marktbedingungen ermöglichen und erleichtern sollen. Dazu zählt keineswegs nur der zinsverbilligte Hofkredit, sondern praktisch auch das gesamte Strukturverbesserungsprogramm; denn diese Maßnahmen sind nicht Selbstzweck, sondern dazu bestimmt, die Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe zu erhöhen und ihre Existenz zu festigen. Ob das erreicht wird, hängt aber letztlich davon ab, daß der einzelne Betriebsleiter die Chance nutzt, die ihm eine verbesserte Produktionsgrundlage, ein verbesserter Standort, verbesserte Wegeverhältnisse und Flurlagen bieten. Das erfordert eine Ausrichtung der Betriebsorganisation und Betriebsführung auf diese verbesserten Produktionsbedingungen, und dazu sind in einem mehr oder weniger großen Umfange Folgemaßnahmen durchzuführen. Ihre Rentabilität muß kalkuliert und durch Wirtschaftsaufzeichnungen kontrolliert werden. Anders ist der Erfolg weder der betrieblichen, noch der überbetrieblichen Investitionen zu gewährleisten und zu sichern.

Gleiches gilt für den Ausbau der Vermarktungseinrichtungen. Sie sollen der Landwirtschaft neue Verbrauchermärkte eröffnen und den Marktanteil der inländischen Landwirtschaft gegen ausländische Konkurrenz verteidigen — eine äußerst wichtige Aufgabe!

Die Funktionsfähigkeit und der Markterfolg derartiger Einrichtungen und Zusammenschlüsse setzen jedoch voraus, daß der landwirtschaftliche Betrieb die Produkte, die der Verbraucher verlangt, in der von ihm gewünschten Qualität erzeugt und sie mindestens so kostengünstig produziert wie die ausländische Konkurrenz. Vorbedingung dafür ist wiederum, daß der Landwirt seine Produktion unter die Kontrolle des Rechenstiftes bringt.

Welche Instrumente die Agrarpolitik auch immer für die Lösung des Agrarproblems wählt und einsetzt, ihr Wirkungsgrad wird entscheidend durch die Unternehmerleistung mitbestimmt. Nicht die Verbesserung der Kreditkonditionen oder die Erhöhung der Beihilfen bei den Strukturmaßnahmen — auch zinslose Kredite vermögen Fehlinvestitionen nicht zu verhindern und nur selten nachträglich in die Rentabilität zu bringen — ist letztlich ausschlaggebend für den Erfolg und die Effizienz der Hilfen, sondern der ökonomisch sinnvolle Einsatz dieser Mittel im landwirtschaftlichen Betrieb.

Das Kernproblem einer konstruktiven Kreditpolitik ist und bleibt die Verbesserung der Unternehmerleistung, die Verbesserung der kaufmännischen Kenntnisse und Fähigkeiten der Landwirte. Voraussetzung dafür ist die Buchführung, die die wirtschaftlichen Zusammenhänge in den Betrieben transparent macht und die Grundlage für die Preis-Kostenkalkulation liefert. Ohne Buchführung fehlt dem Betriebsleiter der Kompaß für eine rationelle Betriebsführung, ohne Buchführung kann es keine ökonomische Beratung geben, ohne Buchführung bleibt die Fremdfinanzierung landwirtschaftlicher Betriebe mit einem großen und auf die Dauer nicht tragbaren Risiko belastet.

Wegen der zentralen Bedeutung der Buchführung für die Betriebswirtschaft darf ihre Einführung bei der Masse der bäuerlichen Betriebe nicht an steuerlichen Bedenken scheitern. Man sollte entweder die Wirtschaftsaufzeichnungen — ähnlich wie bei den Testbetrieben des Grünen Berichts — für die Steuer unverbindlich erklären oder aber den Bauern die Wahl lassen, nach Durchschnittssätzen bzw. nach den Ergebnissen der Buchführung veranlagt zu werden.

Vielleicht zeigen sich auf keinem Gebiet unserer Agrarpolitik die hier aufgezeigten Konsequenzen der veränderten Marktbedingungen so nachdrücklich wie auf dem Gebiet des Agrarkredits. Chancen und Risiken, Erfolg und Mißerfolg liegen bei der Fremdkapitalaufnahme sehr dicht beieinander und wie bei keinem anderen Instrument der Agrarpolitik sind die Folgen eines verfehlten Einsatzes so schwerwiegend wie beim Kredit. Diese Tatsache legt nicht nur den Agrarpolitikern, sondern auch den Gläubigern und hier vor allem den Banken eine hohe Verantwortung auf.

Im mittel- und langfristigen Agrarkredit werden Darlehen mehr nach dem Gesichtspunkt der Sicherheit als nach dem der Rentabilität gewährt. Daran ändert sich auch dann nichts Wesentliches, wenn der Beleihungswert aus dem nachhaltig erzielbaren Reinertrag auf der Grundlage des normal wirtschaftenden Betriebsleiters eines bestimmten Preis-Kostenniveaus, durchschnittlicher Erträge und Aufwendungen abgeleitet oder errechnet wird. Bei diesem Verfahren bleibt der Einfluß der Unternehmerleistung und anderer subjektiver Faktoren auf die Höhe des Reinertrages und die Kapitaldienstleistungskraft unberücksichtigt. Rentable und unrentable Investitionen erhalten die gleiche Finanzierungschance, tüchtige und untüchtige Betriebsleiter den gleichen Beleihungsraum.

In Zeiten, in denen das Preis-Kostenniveau in der Landwirtschaft stabiler, die Möglichkeiten von Fehlinvestitionen geringer und die Unternehmerleistung nicht so ausschlaggebend für den Erfolg oder Mißerfolg waren, mag der Einheitswert ein relativ brauchbarer Maßstab für die Kredithöhe gewesen sein. Nachdem aber seit Jahren diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, wird er als Kriterium für die Kredithöhe zunehmend problematischer. Seine Unzulänglichkeit wird zur Zeit durch die überhöhten Bodenpreise verdeckt, sie wird aber in vollem Umfang offenkundig werden, sobald auf dem Grundstücksmarkt die ungünstigen Preis-Kostenverhältnisse in der Landwirtschaft in niedrigeren Bodenpreisen ihren Ausdruck finden. Die Bonität der Sicherheiten, vor allem nachrangiger Kredite, ist nicht so gut, wie die Verkehrswerte für den landwirtschaftlichen Boden glauben machen; denn die Höhe dieser Werte ist nicht unerheblich durch die Art der Beleihung beeinflusst worden.

Nach der Inflation und der Währungsreform war die Landwirtschaft weitgehend entschuldet. Alle Betriebe, auch die, die keine Reinerträge erwirtschafteten, hatten zunächst einen weiten und offenen Beleihungsraum. Sie konnten durch Kreditaufnahme ihre Betriebs- und Vermögensverluste abdecken und waren damit zunächst der Notwendigkeit enthoben, Land zu verkaufen. So stand der Nachfrage nach Grund und Boden ein relativ kleines Angebot gegenüber. Die Bodenpreise stiegen und damit auch die Sicherheiten für die Kredite. Unter dem Eindruck der hohen Bodenpreise haben aber nicht nur die Gläubiger, sondern oftmals auch die Kreditnehmer das rechte Maß für eine tragbare Verschuldung verloren. Darin liegt eine große Gefahr; denn solange die Betriebsleiter mit Krediten lediglich Betriebs- und Vermögensverluste finanzieren, nicht aber die eigentlichen Ursachen der schlechten Rentabilitätslage beseitigen, wachsen die Verluste kumulativ. Jede weitere Kreditvergabe, aber auch eine Umschuldung vermindert das Vermögen solcher Schuldner, weil sie eine rechtzeitige Veräußerung von Teilflächen oder des Gesamtbetriebes verzögern. Steigt aber, bedingt durch eine Überschuldung, das Angebot an Boden, dann muß man damit rechnen, daß die Bodenpreise nicht auf ihrer derzeitigen Höhe bleiben.

Wenn der Agrarkredit seine Funktion erfüllen soll, die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern, wenn umfangreiche Fehlinvestitionen mit großen Vermögensverlusten für den Schuldner vermieden und der Agrarkredit in einer erheblichen Zahl von Betrieben die Existenz nicht zerstören soll, dann muß der Kredit sehr viel stärker als bisher nach dem Gesichtspunkt der Rentabilität gewährt werden. Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme und alles in allem des Betriebes ist von vielen Faktoren abhängig: vom Boden, vom Klima, von der Betriebsgröße, der Verkehrslage, kurz, von einer Anzahl objektiver Faktoren. Keiner von ihnen ist aber für die Rentabilität des Betriebes von so ausschlaggebender Bedeutung wie die Unternehmerleistung — wie das kaufmännische und technische Können des Betriebsleiters.

Die Unternehmerleistung muß daher stärker als bisher Maßstab für die Kredithöhe werden und der Agrarkredit sich mehr und mehr zu einem dinglich gesicherten Personalkredit entwickeln. Die Unternehmerleistung zeigt sich in den Betriebsergebnissen der Vergangenheit und in den Investitionsplänen der Gegenwart, durch die dieses Ergebnis ausgebaut und verbessert werden soll. Voraussetzung dafür, daß die Banken in ihrer Kreditpraxis der Unternehmerleistung das ihr gebührende Gewicht geben können, ist der Nachweis dieser Leistungen anhand von Wirtschaftsaufzeichnungen und die Vorlage eines Investitionsplanes, aus dem die Rentabilität der zu finanzierenden Maßnahmen ersichtlich wird. Obwohl die landwirtschaftliche Betriebswissenschaft in den letzten Jahren gute Voraussetzungen für die Erfüllung dieser Forderungen geschaffen hat, sind wir von ihrer Verwirklichung in der Praxis noch weit entfernt. Das ist ein wesentlicher Grund dafür, weswegen die Preis- und Handelspolitik durch die Struktur- und Kreditpolitik nicht die erhoffte Entlastung erfährt.

## 2 Der ökonomisch richtige Krediteinsatz im landwirtschaftlichen Betrieb

Der Landwirt, der mit Kredit Rentabilitätsreserven erschließen will, muß — wie erwähnt — wissen, wo in seinem Betrieb Rentabilitätsreserven liegen, wie groß sie sind, und durch welche Maßnahmen und Investitionen sie wirtschaftlich am sinnvollsten erschlossen werden können. Antwort auf diese Fragen geben die Betriebsanalyse, die Betriebsdiagnose und die Investitionsplanung. Die Analyse hat darzulegen, wie die Rentabilität des Betriebes ist, die Diagnose, welche Rentabilitätsreserven vorhanden, die Investitionsplanung, durch welche Maßnahmen sie zu mobilisieren sind.

### 2.1 *Die Betriebsanalyse*

Im Mittelpunkt der Betriebsanalyse hat die Darstellung der Einkommensbildung zu stehen. Es genügt aber nicht, das Roheinkommen bzw. den Gewinn für den Gesamtbetrieb zu ermitteln, die Analyse hat vielmehr aufzuzeigen, in welchem Ausmaß die einzelnen Betriebszweige zu dem Gesamterfolg beigetragen haben. Sie ist deshalb auf die Errechnung der spezialkostenfreien Erträge der Marktfrüchte, des Betriebszweiges Futterbau-Rindviehhaltung und der übrigen Veredelungszweige anzulegen. Die theoretischen Grundlagen dafür haben Prof. E. WOERMANN [19] und Prof. G. WEINSCHENCK [8] erarbeitet. Ihren Forschungsergebnissen kommt insofern grundsätzliche Bedeutung zu, weil durch sie die Grenznutzentheorie in der landwirtschaftlichen Betriebslehre verankert und die Kalkulationsmethode für die Anpassung der Betriebsorganisation und

Betriebsführung an die wechselnden Preis-Kostenverhältnisse der dynamischen Marktwirtschaft entwickelt worden ist. Die Nutzanwendung dieser Theorie macht eine Änderung des Aufbaus unserer Buchführung und eine Verlegung des Jahresabschlußtermins erforderlich. Dafür haben G. VOGEL [6] und H. v. EHRLICH [1] beachtenswerte Vorschläge unterbreitet.

Die Darstellung der Einkommensbildung ist zwar der wichtigste Teil der Betriebsanalyse. Bei einer Finanzierung mit Krediten müssen aber zusätzlich die Liquiditäts- und Vermögenslage des Betriebes festgestellt werden. Kredite beeinflussen nämlich in aller Regel das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Fremdkapital, also die Stabilität, und durch die vereinbarten Rückzahlungsverpflichtungen die Liquidität des Betriebes. Weder die Stabilität noch die Liquidität dürfen aber durch die Fremdkapitalaufnahme verschlechtert werden. Darauf ist unbedingt zu achten.

Eine gute Zahlungsbereitschaft sichert dem Landwirt die Möglichkeiten, Barzahlungsrabatte, Mengenrabatte, die günstigsten Einkaufstermine für seine Produktionsmittel und die optimalen Zeitpunkte für den Verkauf seiner eigenen Produkte wahrzunehmen; Chancen, die, wenn sie konsequent genutzt werden, das Einkommen des Betriebes nachhaltig und stark zu verbessern vermögen. Je enger die Marktverflechtung eines Betriebes wird, um so wichtiger wird eine gute Liquidität. Bei den flächenunabhängigen Betriebszweigen ist sie geradezu eine Voraussetzung für den Erfolg.

Aufgabe der Liquiditätsrechnung ist es, festzustellen, welche Geldbeträge jährlich für die Rückzahlung des Kredits zur Verfügung stehen; daran muß die Kreditlaufzeit bemessen werden. Wegen der engen Verflechtung zwischen landwirtschaftlichem Betrieb und Haushalt einerseits und dem Nebenbetrieb, dem Neben- und Zuerwerb andererseits darf sich die Liquiditätsrechnung nicht auf den landwirtschaftlichen Betrieb allein beschränken, sondern muß die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Kreditnehmers erfassen. In der Terminologie der derzeitigen Buchführung — sie ist immer noch auf den schulden- und pachtfrei gedachten Betrieb abgestellt — bedeutet das: Außer dem Überschuß der landwirtschaftlichen Einnahmen über die landwirtschaftlichen Ausgaben (Rohüberschuß) müssen ermittelt werden die Ausgaben für Pacht, Zinsen und Altenteilslasten, für Anlageinvestitionen, für den Nebenbetrieb, den Neben- und Zuerwerb und die baren Privatentnahmen sowie andererseits die Einnahmen aus Pacht und Zins aus dem Nebenbetrieb, dem Neben- und Zuerwerb, dem Verkauf von Anlagevermögen und den Einlagen aus dem privaten Vermögen, Renten und anderen Quellen.

Die wichtigste Maßnahme für eine Verbesserung der Liquidität ist natürlich die Erhöhung des Rohüberschusses durch die Finanzierung rentabler Investitionen. Ohne die Rentabilität sind weder Liquidität noch Stabilität eines Betriebes auf die Dauer zu gewährleisten. Aber neben der Höhe des Rohüberschusses sind es vor allem die Privatausgaben, die die Liquidität und die Selbstfinanzierungskraft nachhaltig beeinflussen. Landwirtschaftliche Betriebe geraten keineswegs ausschließlich wegen eines geringen Einkommens in Zahlungs- und Kreditschwierigkeiten, sondern oftmals sind hohe Privatentnahmen Ursache wachsender Verschuldung. Die Erhöhung des Einkommens mit Hilfe des Kredites ist zwar nicht Selbstzweck, sondern zur Verbesserung der Lebensverhältnisse des Kreditnehmers bestimmt. Die Steigerung des privaten Konsums sollte aber dort ihre Grenzen finden, wo die aus dem Kredit erwachsenden Verpflichtungen nicht mehr erfüllt und die Existenz des Betriebes gefährdet wird.

Bei der Bemessung der Kreditlaufzeit müssen vor allem zwei Fragen geklärt werden:

1. Wie groß ist der Geldüberschuß unter der Voraussetzung, daß jährlich Ersatzinvestitionen in Höhe der Abschreibungen durchgeführt werden?<sup>1)</sup>
2. Wie hoch ist der Geldbetrag, der für den privaten Verbrauch abgezweigt werden muß?

Ist die Liquidität eines Betriebes auf Grund einer geringen Ertragskraft oder hoher Privatausgaben so schlecht, daß die Kredite lediglich aus den Abschreibungsbeträgen zurückgezahlt werden können, dann ist seine Existenz langfristig nicht mehr gesichert. Da die Ersatzinvestitionen fortlaufend fremdfinanziert werden müssen, wird der Beleihungsraum nicht wieder frei, der Betrieb verliert seine finanzielle Bewegungsfreiheit und bleibt damit weitgehend von der Realisierung technischer Fortschritte ausgeschlossen. Eine solche Finanzierung muß deshalb Ausnahme bleiben, zumal bei der derzeitigen Abschreibungspraxis die AfA in der Regel nicht ausreicht, das Anlagevermögen, insbesondere die Wirtschaftsgebäude, neu zu erstellen.

Um einen Kredit ohne Eingriff in die Vermögenssubstanz tilgen zu können, müssen Geldüberschüsse zur Verfügung stehen, muß Selbstfinanzierungskraft<sup>2)</sup> vorhanden sein. Es genügt deswegen nicht, daß der Betrieb nur die Rentabilität erhöht, sie muß vielmehr so weit verbessert werden, daß der Gewinn ausreicht, angemessene Privatentnahmen zu ermöglichen und in einem nicht zu langen Zeitraum den Kredit zu tilgen.

In vielen Fällen benötigen die Investitionen, um in den vollen Ertrag zu kommen, eine gewisse Anlaufzeit. Das gilt vor allem dann, wenn zur Wiederherstellung des ökonomischen Gleichgewichts mehrere Investitionen und Maßnahmen durchgeführt werden müssen. Während der Dauer der Betriebsumstellung bzw. bis zum Zeitpunkt der vollen Rentabilität der Investitionen fehlt oftmals die Selbstfinanzierungskraft. Wenn die Betriebsentwicklung nicht durch Liquiditätsschwierigkeiten gestört werden oder an ihnen scheitern soll, dann müssen die Kredite in diesen Jahren tilgungsfrei gewährt werden.

Im allgemeinen bestehen heute auf Grund eines relativ ergiebigen Kapitalmarktes und eines umfangreichen Zinsverbilligungsprogrammes gute Finanzierungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe. Sowohl der Zinssatz als auch die Kreditlaufzeiten tragen den Produktionsverhältnissen in der Landwirtschaft Rechnung. Wenn trotz-

<sup>1)</sup> Bei langlebigen Wirtschaftsgütern, insbesondere den Gebäuden, liegt zwischen dem Beginn der Abschreibung und dem Zeitpunkt der Reinvestition (Erneuerung) ein mehr oder weniger langer Zeitraum. Die Einnahmenanteile aus Abschreibungen können dann entweder zur zusätzlichen Rückzahlung des aufgenommenen Kredites, zu Erweiterungsinvestitionen oder zur Ansammlung von Sparkapital verwandt werden. Wie man zu disponieren hat, hängt in erster Linie vom Altersaufbau des Anlagevermögens und von der Höhe des Eigen- und Fremdkapitalzins ab.

<sup>2)</sup> Unter Selbstfinanzierung versteht man in der gewerblichen Wirtschaft die Bildung von Eigenkapital innerhalb des Betriebes durch Nichtentnahme von Gewinnen. Für die Landwirtschaft ist diese Definition wegen der vielfach bestehenden Verflechtung zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb, dem Nebenbetrieb und Zuerwerb zu eng. Wenn man die aus diesen Quellen in den landwirtschaftlichen Betrieb fließenden Gelder nicht als Eigenfinanzierung bezeichnen will, dann sind sie vielleicht genauer Selbstfinanzierung der Unternehmung bzw. des Unternehmers.

dem bisweilen der Wunsch nach einer Verlängerung der Kreditlaufzeit für Hofkredite über 20 Jahre geäußert wird, so mag das in Einzelfällen vertretbar sein. Im großen und ganzen darf jedoch nicht zu langfristige finanziert werden. Das verbieten sowohl das wachsende Marktrisiko als auch der Zwang, sich fortlaufend den veränderten Marktbedingungen anzupassen und technische Fortschritte zu realisieren.

Muß auf Grund einer geringen Selbstfinanzierungskraft und eines hohen Kreditvolumens die Tilgung weit über 20 Jahre ausgedehnt werden, so ist natürlich die Gefahr außerordentlich groß, daß die erforderlichen Anpassungsvorgänge aus Mangel an Selbst- und Fremdfinanzierungsmitteln nicht mehr vollzogen werden können.

Für viele Landwirte besteht kein Unterschied zwischen Zins und Tilgung. Da beides Ausgaben sind, werden sie als Kosten gewertet und der Kredit mit der niedrigsten Annuität als der günstigste und billigste angesehen. In Wirklichkeit verursachen jedoch nur die Zinsen Kosten, Tilgungen vermindern dagegen die Schulden und vermehren das Eigenkapital. Je länger die Laufzeit, um so länger muß der Kredit verzinst werden, um so höher ist die Zinssumme, die insgesamt gezahlt werden muß.

Einkommens- und Liquiditätsrechnung zeigen, wie und in welcher Höhe sich Einkommen gebildet hat und wofür es verwandt worden ist. Die Vermögensrechnung, die eigentliche Bilanz, hält die davon ausgehende Wirkung auf das Eigenkapital fest. Sie hat auf der Aktivseite die einzelnen Vermögenswerte (Boden, Gebäude, Maschinen, Vieh usw.), geordnet nach der Dauer ihrer Bindung im Produktionsprozeß, auf der Passivseite die Schulden, gegliedert nach der Länge der Kreditlaufzeit, darzustellen. Die Differenz zwischen der Summe der Aktiva und der Summe des Fremdkapitals ist das Eigenkapital, das Reinvermögen des Betriebes. Es erhöht sich durch Selbst- oder Eigenfinanzierung und es wird vermindert, wenn die Privatentnahmen größer als der Gewinn und die außerbetrieblichen Einkünfte (Einlagen) sind. Für die Beurteilung der Kreditfähigkeit und Kreditsicherheit ist die Vermögensrechnung selbst dann von großem Wert, wenn sie nicht durch eine vollständige Einkommens- und Liquiditätsrechnung ergänzt wird. Zwar kann man aus einem Vermögensstatus allein nicht ersehen, auf welcher Ursache eine Erhöhung bzw. Verminderung des Eigenkapitals beruht. Aber dadurch, daß aus ihr sowohl die Eigenkapitalentwicklung als auch die Relation zwischen Fremd- und Eigenkapital zu entnehmen sind, bietet sie sowohl dem Kreditgeber als auch dem Kreditnehmer sichere Kriterien für die Bemessung der Kredithöhe und damit zumindest die Möglichkeit, eine Überschuldung zu verhindern. Mit den derzeitigen Kreditbesicherungsunterlagen ist das im allgemeinen nicht zu erreichen.

## *2.2 Die Betriebsdiagnose*

Die Analyse der Einkommens-, Liquiditäts- und Vermögenslage ist die Grundlage für die kritische Auswertung der ermittelten Zahlen für die Darstellung der Rentabilitätsreserven. Ihre Größe kann sichtbar gemacht werden, wenn man das Optimum des Betriebsgewinnes kennt, das unter den gegebenen Bedingungen erzielt werden kann. Die Wissenschaft bietet dafür zwei Verfahren an: Die lineare Programmierung und die Bestimmung des Betriebsoptimums nach der verbesserten Differenzrechnung [7]. Wir sehen die große Bedeutung dieser Methoden vor allem darin, daß sie wegen ihres logischen Aufbaues vorzüglich geeignet sind, die theoretischen Grundlagen für marktkon-

forme Anpassungsvorgänge im landwirtschaftlichen Betrieb zu vermitteln und der Kostenlehre in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft neue Impulse zu geben. In dem Maße, in dem sich diese Erwartungen erfüllen, werden die Verfahren auch Eingang in die Praxis finden, für die sie beim derzeitigen Stand der ökonomischen Ausbildung und des landwirtschaftlichen Rechnungswesens nicht oder nicht voll nutzbar sind. Der Landwirt, und vor allem der Berater, bleiben deswegen zunächst noch darauf angewiesen, ihre Kenntnisse von dem betriebswirtschaftlichen Optimum aus existenten Betrieben zu gewinnen, aus Betrieben, die unter vergleichbaren Bedingungen, wie die zu finanzierenden wirtschaften und Jahr für Jahr Spitzeneinkommen erzielen. Solche Betriebe werden in der Regel dem theoretischen Optimum nahe sein; dennoch hat der Berater die Betriebsführung und Betriebsorganisation auf etwa noch vorhandene Fehler hin zu untersuchen und sie in seiner Rechnung zu berücksichtigen. Diese kritische Wertung und Sichtung des Zahlenmaterials ist das eigentliche Problem der Betriebsdiagnose. Sie kann sich nicht darauf beschränken, lediglich die Buchführungsergebnisse guter Betriebe zu einem Vergleichsbetrieb aufzuarbeiten, sondern sie hat zunächst zu prüfen, auf welchen Ursachen die guten Ertrags-Aufwandsrelationen beruhen und inwieweit sie unter Beachtung der sie hauptsächlich verursachenden Faktoren wiederholbar sind.

Das Sammeln von Informationen und Kenntnissen über vorhandene und realisierbare Möglichkeiten zur Verbesserung des Betriebsergebnisses gehört mit zu den wichtigsten Aufgaben des Unternehmers. Eine schwere Benachteiligung der Familienbetriebe in der dynamischen Marktwirtschaft, nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch in der gewerblichen Wirtschaft, besteht darin, daß die Betriebsleiter und ihre Familienangehörigen durch körperliche Arbeit so stark engagiert und in ihrem eigenen Betrieb gebunden sind, daß sie dazu nicht mehr die Zeit finden. Während der Großbetrieb die Betriebsleiter nicht nur von der körperlichen Arbeit freizustellen, sondern oftmals sogar noch eine Arbeitsteilung in der Unternehmensführung durch Anstellung eines technischen und kaufmännischen Leiters vorzunehmen vermag, ist im Familienbetrieb der Betriebsleiter Arbeiter und Unternehmer zugleich. Auf Grund dieser Doppelfunktion ist er im Wettbewerb mit dem Großbetrieb auf die Dauer wahrscheinlich stärker geschwächt als durch seine ungünstigere Kostenstruktur. Je schlechter das Preis-Kostenverhältnis und je schärfer die Konkurrenz auf den Agrarmärkten wird, um so mehr wird sich das zeigen. Gelingt es nicht, den Familienbetrieb durch eine funktionsfähige, ökonomische und technische Beratung von dieser Doppelfunktion zu entlasten, so muß man befürchten, daß sich unter dem Druck der Marktwirtschaft nicht nur die Tendenz zur Betriebsvergrößerung fortsetzt, sondern mehr und mehr Betriebsgrößen entstehen, die es dem Betriebsleiter erlauben, sich vorwiegend oder ausschließlich als Unternehmer zu betätigen.

Ohne Mithilfe eines Beraters wird es für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebsleiter nicht möglich sein, die in ihrem Betrieb liegenden Rentabilitätsreserven festzustellen. Wir teilen nicht den Optimismus, daß Rechenautomaten oder Elektronengehirne diese Aufgaben übernehmen könnten. Die Tätigkeit des Beraters hat kritisch zu sein und zu ermitteln, in welchem Ausmaß die Kosten- und Leistungsrelation nachhaltig durch die Unternehmerleistung beeinflusst worden ist. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, muß der Berater nicht nur über ein gutes ökonomisches Rüstzeug, sondern vor allem über einen engen Kontakt zur Praxis verfügen. Nur so vermag er seine Opti-

mumsvorstellungen realistisch zu gestalten und die Erfahrungen zu sammeln, die für die kritische Auswertung der analysierten Ergebnisse erforderlich sind.

Die Errechnung des Betriebsoptimums kann sich auf die Einkommensbildung in den einzelnen Betriebszweigen, also auf die spezialkostenfreien Roherträge und die Gemeinkosten beschränken. Eine Liquiditäts- und Vermögensrechnung ist nicht erforderlich. Aus der Gegenüberstellung von dem, was die Analyse ermittelt hat, und dem, was die Optimumrechnung ausweist, läßt sich ersehen, wie groß die Ertragsreserven des zu finanzierenden Betriebes sind und wo sie im einzelnen liegen. Aufgabe der Investitionsplanung ist es nun, die Investitionen und Maßnahmen zu kalkulieren, durch die Rentabilitätsreserven am wirkungsvollsten mobilisiert werden können.

Würde man sämtliche Voraussetzungen kennen, unter denen bei gegebenen Standort- und Marktverhältnissen ein optimales Einkommen zustandekommt, also beispielsweise wissen, wie beim Einsatz von Düngemitteln die Grenzertragskurven der verschiedenen Fruchtarten des Ackerlandes verlaufen, wie sie sich unter dem Einfluß einer bestimmten Bodenbearbeitungstechnik, einem Fruchtfolgewechsel usw. verändern, wäre das Betriebsergebnis mit größerer Genauigkeit vorzuberechnen, als das zur Zeit möglich ist. Aber selbst dann bliebe noch ein großer Unsicherheitsfaktor bestehen, die Ungewißheit nämlich, ob der Betriebsleiter alle Bedingungen zu erfüllen und einzuhalten vermag, von denen das optimale Ergebnis abhängt.

Das Hauptproblem der Betriebsentwicklung besteht deswegen darin, herauszufinden, welche Effizienz der Betriebsleiter bei gegebenen Standortverhältnissen den Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital zu geben vermag oder anders ausgedrückt, mit welchen Kosten er eine bestimmte Leistung zu erzielen imstande ist.

Einen ersten Anhaltspunkt dafür vermittelt die Betriebsanalyse, insbesondere dann, wenn sie sich auf die Wirtschaftsabschlüsse mehrerer Jahre stützen kann. Aus ihr geht hervor, mit welchen Spezialkosten in den einzelnen Betriebszweigen Erträge erwirtschaftet worden sind und welche Gemeinkosten durch sie gedeckt werden müssen. Das Ziel der Betriebsentwicklung ist es, die Aufwands- und Ertragsrelationen möglichst stark zu verbessern. Ob und inwieweit das gelingt, ist nicht mit Sicherheit vorauszusagen; denn selbst, wenn alle äußeren Voraussetzungen für die Erzielung eines Optimumergebnisses gegeben sind, verbleibt immer noch ein begrenzender Faktor, den man nicht verändern kann: Die Erbanlagen des Betriebsleiters. — Wer mit Durchschnittsnormen oder Optimumswerten kalkuliert und nach den Ergebnissen dieser Rechnung den Betrieb finanziert, muß sich darüber im klaren sein, daß er das als Datum behandelt, was in Wirklichkeit das eigentliche Problem ist: Die Unternehmerleistung. — Erbringt nämlich der Betriebsleiter die ihm unterstellte Norm nicht, dann sind die Investitionen unrentabel und damit auch die dafür aufgenommenen Kredite. Mit Durchschnittswerten und Durchschnittsnormen in der Praxis zu kalkulieren, ist immer gefährlich; denn den durchschnittlichen Betriebsleiter gibt es nur in der Statistik. Im Einzelbetrieb ist nicht das Allgemeine und Durchschnittliche, sondern das Individuelle und Spezifische kennzeichnend. Selbst in den Betriebszweigen, in denen sich die Produktion mehr und mehr perfektioniert, wie beispielsweise in der Hühnerhaltung, behält die Unternehmerleistung ihren bestimmenden Einfluß auf das Wirtschaftsergebnis; denn in dem Maße, in dem ihr Spielraum in der Produktion geringer wird, erweitert er sich auf dem Sektor des Marktes beim Einkauf der Produktionsmittel und dem Verkauf der Produkte.

### 2.3 Die Investitionsplanung und ihre Durchführung

Das alles bedeutet natürlich nicht, auf die Vorkalkulation und die Fixierung eines Betriebszieles zu verzichten — das ist vielmehr unerlässlich, und die Betriebsdiagnose hat die dafür erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern —, sondern es bedeutet lediglich, in der Erreichung dieses Zieles ein Problem und ein mehr oder weniger großes Risiko zu sehen. Darauf muß die Investitionsplanung und ihre Verwirklichung ausgerichtet sein. Sie hat deshalb folgende Bedingung zu erfüllen:

Der Aufwand, insbesondere der Arbeits- und Gebäudeaufwand, ist an den erzielbaren Erträgen auszurichten und so zu bemessen, daß der Betriebsgewinn mindestens ausreicht, angemessene Privatentnahmen zu ermöglichen und die aufgenommenen Kredite zu tilgen. Zeigt sich im Verlauf der Betriebsentwicklung, daß dieses Ziel auf Grund ungünstiger objektiver Verhältnisse (Standort, Betriebsgröße usw.) oder einer unzulänglichen Unternehmerleistung nicht erreicht werden kann, dann müssen die durchgeführten Investitionen und Maßnahmen ohne Kapitalverluste rückgängig gemacht, d. h. liquidiert werden können. Um das zu erreichen, müssen zwei Gesichtspunkte beachtet werden:

1. Maßnahmen und Investitionen, die den höchsten Rentabilitätseffekt besitzen, geringen Kapitalaufwand erfordern und dieses Kapital nur kurzfristig im Produktionsprozeß binden, müssen zuerst durchgeführt werden.
2. Investitionen, die auf Grund einer geringen Rentabilität, eines hohen Kapitalaufwandes und hoher fixer Kosten mit einem großen Risiko belastet sind, dürfen erst dann vorgenommen werden, wenn die Ertrags- und Selbstfinanzierungskraft soweit entwickelt ist oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch sie entwickelt wird, daß ausreichendes Eigenkapital zum Abfangen der Risiken zur Verfügung steht.

Welche Maßnahmen und Investitionen den größten Rentabilitätswachstum versprechen, kann nur auf Grund der Betriebsdiagnose im konkreten Einzelfall entschieden werden. In den allermeisten Betrieben werden Maßnahmen zur Verbesserung der spezialkostenfreien Roherträge dazuzählen, und zwar nicht nur solche, die den Ertrag erhöhen (Düngemittel, Saatgut, Pflanzenschutzmittel), sondern mindestens ebensowohl Maßnahmen und Investitionen, durch die Spezialkosten, insbesondere der Futtermittelaufwand pro Erzeugungseinheit, gesenkt werden.

Im allgemeinen wird durch eine Verbesserung der speziellen Aufwandsintensität nicht nur ein hoher, sondern ein relativ risikoloser Rentabilitätswachstum erzielt. Denn diese Maßnahmen und Investitionen sind mit einem verhältnismäßig geringen Kapitalaufwand durchzuführen, das Kapital wird nur kurzfristig festgelegt, und der kreditnehmende Landwirt erleidet in der Regel keine Verluste, wenn die Betriebsentwicklung aus den obengenannten Gründen abgebrochen werden muß.

Sind die spezialkostenfreien Erträge bei den einzelnen Fruchtarten des Ackerlandes und bei den verschiedenen Zweigen der Nutztierhaltung soweit entwickelt, daß zu übersehen ist, welche Früchte und Betriebszweige den Einsatz von Boden, Kapital und Arbeit am meisten lohnen, dann kann man die Produktionsrichtung festlegen, d. h. den Umfang der einzelnen Betriebszweige untereinander zugunsten derjenigen erweitern, die die größte Wettbewerbskraft besitzen.

Auch dieser Schritt wird oftmals noch einen hohen und relativ risikolosen Betriebsgewinnzuwachs erbringen, sofern keine Bau- und Maschineninvestitionen notwendig werden bzw. die erforderliche Kapazitätserweiterung durch billige Ausbau- und Umbaumaßnahmen oder durch den Einsatz von Lohnunternehmen, der Beteiligung an einer Maschinengemeinschaft usw., erreicht werden kann. Ebenso wird eine Betriebsvergrößerung durch Zupacht oder Landzukauf häufig zu den Maßnahmen zählen, die dem ersten Gesichtspunkt Rechnung tragen.

Die eigentlich kritischen Schritte in der Betriebsentwicklung sind fast immer der Neubau der Wirtschaftsgebäude und die Vollmechanisierung einzelner Betriebszweige oder des ganzen Betriebes; denn diese Investitionen erfordern in der Regel einen sehr hohen Kapitalaufwand; sie belasten den Betrieb langfristig mit hohen fixen Kosten und sind nicht oder nur mit erheblichen Kapitalverlusten wieder rückgängig zu machen.

Das Risiko der einzelbetrieblichen Vollmechanisierung ist natürlich um so geringer, je höher die Kostenersparnis zwischen den Maschinen und den sie ersetzenden Lohnarbeitskräften ist bzw. je rentabler die durch Maschinen eingesparten Arbeitsstunden anderweitig eingesetzt werden können. Wo solche Voraussetzungen gegeben sind, kann die Vollmechanisierung aller oder einzelner Betriebszweige zu den rentabelsten Maßnahmen überhaupt zählen.

Aber solche Bedingungen sind im allgemeinen um so schlechter zu erfüllen, je geringer die Betriebsgröße und je weniger umfangreich der zu mechanisierende Betriebszweig ist. In der Masse der bäuerlichen Betriebe ist deshalb der Lohnunternehmer oder die gemeinschaftliche Maschinenhaltung fast immer die rentabelste und risikoloseste Lösung, weil sowohl der Kapitalaufwand als auch der Wertverlust bei einer technischen Weiterentwicklung der Maschinen für den einzelnen Landwirt geringer sind als bei der Einzelmaschinenhaltung.

Was für die Maschinen gilt, gilt *cum grano salis* in einem noch stärkeren Maße für Baumaßnahmen. Kaum eine andere Investition im landwirtschaftlichen Betrieb erfordert einen so hohen Kapitalaufwand, verursacht solche hohen fixen Kosten und ist so schwer wieder rückgängig zu machen wie Gebäudeinvestitionen. Daraus ergibt sich die unumgängliche Konsequenz, sehr eingehend nach Baulösungen zu suchen, durch die der erforderliche Gebäuderaum billig geschaffen werden kann. Das wird in sehr vielen Fällen nicht der Neubau, sondern der Um- oder Ausbau vorhandener Gebäude sein. Viele erfolgreiche Landwirte haben das beispielhaft bewiesen.

Bei der Bemessung des Maschinen- und Gebäudeaufwandes die billigste Lösung zu finden, kann von existenzieller Bedeutung für den Betrieb sein. Ein um 10 000,— DM zu hoch bemessener Maschinenaufwand verzehrt in der Regel den Bruttogewinn von 3 bis 4 Milchkühen oder anders ausgedrückt, um die Kosten dieser Investitionen decken zu können, müssen 3 bis 4 Kühe mehr gehalten werden. Ein Neubau, der vielleicht um 40 000,— DM teurer ist als ein Umbau, verzehrt den Bruttogewinn von 40 bis 50 Mastschweinen, d. h. der Betrieb, der die teurere Lösung wählt, muß entsprechend mehr produzieren, um die gestiegenen Kosten abzufangen. Das sind Konsequenzen, die häufig nicht genügend durchdacht und deswegen nicht gezogen werden. Wo dies aber geschieht, wird man häufig feststellen, daß die Arbeitersparnis, die durch eine Vollmechanisierung oder durch einen Neubau der Wirtschaftsgebäude erreicht wird, durch die Produktionsausweitung zum Zwecke der Kostensenkung wieder ganz oder zum größten Teil verlorengeht.

Die veränderten Marktbedingungen zwingen den Landwirt, kostenbewußt zu wirtschaften und darauf zu achten, daß der Arbeits- und Gebäudeaufwand durch die spezialkostenfreien Erträge möglichst weitgehend gedeckt, die Selbstfinanzierungskraft erhalten bleibt und der Beleihungsraum nicht zu langfristig blockiert wird. Voraussetzung dafür ist, daß die Aufwandsseite unter die Kontrolle des Rechenstiftes kommt, daß insbesondere der Futtermittelaufwand gewogen und gemessen wird, die Maschinen- und Bauinvestitionen kalkuliert und auf ihre voraussichtliche Wirkung auf die Ertrags-, Liquiditäts- und Vermögenslage geprüft werden.

Betriebe mit einer überhöhten Aufwandsseite ins ökonomische Gleichgewicht zu bringen, ist nach unseren Erfahrungen nicht leicht, insbesondere dann nicht, wenn die spezialkostenfreien Roherträge schon gut und nahe dem Optimum sind. Einen überhöhten Lohn- und Arbeitshilfsmittelaufwand abzubauen, ist für den Betriebsleiter oftmals ebenso schwer, wie hohe Privatausgaben zu reduzieren. Die Macht der Gewohnheit ist hier vielfach stärker als die Einsicht in eine wirtschaftliche Notwendigkeit.

Die Finanzierung einer nach den hier aufgezeigten Gesichtspunkten vorbereiteten Betriebsentwicklung bereitet im allgemeinen keine Schwierigkeiten. Für das schrittweise Vorgehen bei der Durchführung der Investitionen und Maßnahmen nach der Rangfolge ihrer Rentabilität und ihres Risikos kann man sich einen Globalkredit einräumen lassen und das Fremdkapital in Teilbeträgen nach Maßgabe der erzielten Fortschritte in der Entwicklung der Rentabilität und Selbstfinanzierungskraft abrufen. Der Stufenkredit ist nach unseren Erfahrungen eine wesentliche kredittechnische Erleichterung bei der Betriebsentwicklung. Sein Einsatz läßt sich allerdings nur mit Hilfe von Wirtschaftsaufzeichnungen steuern.

Die Chancen und Risiken, durch einen wirtschaftlich sinnvollen Krediteinsatz das ökonomische Gleichgewicht wiederherzustellen, sind natürlich von Betrieb zu Betrieb verschieden. Abgesehen von der Vielzahl der Faktoren, die auf die Betriebsentwicklung Einfluß nehmen, wird diese um so risikoreicher, je weiter die Verschuldung fortgeschritten und je geringer die Selbstfinanzierungskraft bei Beginn der Finanzierung ist. Betriebe, die seit Jahren mit Betriebsverlusten abschließen und diese Verluste durch Fremdkapitalaufnahme abgefangen haben, verfügen zwar oftmals noch über Ertragsreserven, aber ihre Mobilisierung mit Hilfe des Kredits ist vielfach deswegen nicht mehr möglich, weil der Kapitaldienst für die alten und der für die Erschließung der Ertragsreserven noch neu aufzunehmenden Kredite selbst dann nicht mehr aufgebracht werden kann, wenn das Roheinkommen eine optimale Höhe erreichen würde. Diesen Betrieben ist mit Kredit nicht mehr zu helfen. Jede weitere Kreditvergabe, auch eine Umschuldung, verlängert nur den Prozeß des Eigenkapitalverzehr und vergrößert das Ausmaß des finanziellen Ruins.

Die Betriebsleiter, die sich in einer solchen Lage befinden, sind zahlreicher, als die Agrarpolitiker annehmen. Viele von ihnen könnten bei den derzeitigen Bodenpreisen noch vermögend vom Hofe gehen oder sich durch den Verkauf von Teilflächen sanieren. Wird solchen Betrieben aber durch eine großzügig gehandhabte Vergabe von Konsolidierungsdarlehen das Weiterwirtschaften ermöglicht, so werden diese Betriebe in eine immer hoffnungslosere Lage gebracht, und in dem Maße, in dem das geschieht, werden die Unruhen in der Landwirtschaft wachsen.

### 3 Schluß

Ich habe versucht, die Aufgaben, die der Agrarkredit in der Landwirtschaft zu erfüllen hat, darzulegen und die Voraussetzungen aufzuzeigen, die für seine Funktionsfähigkeit gegeben sein müssen. Zwischen dem, was ist, und dem, was sein müßte, wenn der Agrarkredit ein wirksames und erfolgreiches Instrument der Agrarpolitik sein soll, besteht eine große Diskrepanz. Solange das der Fall ist, sind die Risiken des Kredits größer als die Chancen, durch seinen Einsatz die Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe zu festigen. Darüber darf auch das wachsende Agrarkreditvolumen nicht hinwegtäuschen; denn die große Kreditnachfrage erklärt sich zu einem erheblichen Teil dadurch, daß die Landwirte auf Grund einer schlechten Ertragskraft vor die Wahl gestellt sind, entweder Land zu verkaufen oder die Zahlungsschwierigkeiten durch Fremdkapitalaufnahme zu überbrücken. Bei dieser Alternative sehen viele in dem Kredit noch das geringere Übel.

Infolge der veränderten Preisrelationen ist in einem bisher unbekanntem Ausmaß Arbeit durch Kapital ersetzt worden, und die Technik hat breiten Eingang in die landwirtschaftlichen Betriebe gefunden. Der Kapitaleinsatz pro Beschäftigtem in der Landwirtschaft ist heute schon größer als in der Industrie; aber die großen Kapitalinvestitionen werden in den meisten Betrieben heute noch genauso wie vor 30 oder 40 Jahren vorgenommen, ohne Buchführung, ohne Kostenkalkulation und zumeist in der Erwartung, daß die Kosten der aus arbeitswirtschaftlichen Gründen als notwendig erachteten Maschinen- und Bauinvestitionen durch eine Erhöhung der Agrarpreise abgefangen werden.

Selbst wenn der Spielraum der Preis- und Handelspolitik größer wäre, als er zur Zeit tatsächlich ist, ließe sich die Politik der kostendeckenden Preise nicht mehr mit dem gleichen Erfolg, wie etwa in den dreißiger Jahren, wiederholen; denn die Möglichkeiten, Kosten zu machen, sind infolge der technischen Entwicklung auf dem Landmaschinen- und der Preisentwicklung auf dem Bausektor ungleich größer geworden, als sie in irgendeinem Zeitraum der Vergangenheit waren. Der Einbruch der Marktwirtschaft und mit ihr der Technik in die landwirtschaftlichen Betriebe ist aber nicht wieder rückgängig zu machen. Wir müssen versuchen, mit den neuen Bedingungen fertig zu werden.

Die Zeit bis zum Beginn des Gemeinsamen Marktes ist — gemessen an der Größe des zu bewältigenden Problems — nicht sehr lang. Seine Lösung verträgt keinen Aufschub; denn die Wettbewerbsstärke der einzelnen Landwirtschaften in der EWG wird entscheidend vom Stand der technischen und ökonomischen Ausbildung ihrer Landwirte bestimmt.

#### Literatur

- 1 EHRlich, H. v., »Wirtschaftsjahr oder Kalenderjahr in der Landwirtschaft«. Mitteilungen der DLG, 78. Jg., Heft 29, S. 937—938.
- 2 GLOY, A., H. SCHULZ, G. VOGEL, K. WITTERN, »Der Weg in die EWG«, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Kiel 1962.
- 3 NOELL, G., »Investitionsplan für die Landwirtschaft«, Manuskript, Frankfurt a. Main 1959.

- 4 PLATE, R. und E. WOERMANN, »Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft«, Agrarwirtschaft, Sonderheft 14.
- 5 SEIDEL, G. und H. VOLLMERS, »Entwicklung des Betriebsvermögens bei Marschbetrieben von 1955 bis 1959«, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 38, S. 772.
- 6 VOGEL, G., »Analyse der spezialkostenfreien Erträge als Methode der betriebswirtschaftlichen Beratung«, Agrarwirtschaft, Jg. 10 (1961), S. 137—145.
- 7 WEINSCHENCK, G., »Die Ermittlung des Betriebsoptimums mit Hilfe der verbesserten Differenzrechnung«, Agrarwirtschaft, Jg. 10 (1961), S. 65—83.
- 8 DERS., »Grenzwerttheorie und Kalkulationsverfahren im landwirtschaftlichen Betrieb«, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 35 (1957), S. 801—830.
- 9 WOERMANN, E., »Der landwirtschaftliche Betrieb im Preis und Kostengleichgewicht«, Handbuch der Landwirtschaft, 2. Aufl., Bd. V, S. 196—231.

# Probleme direkter Einkommensübertragungen

VON PROF. DR. G. WEINSCHENCK, STUTTGART-HOHNHEIM

	Seite
1 Vorbemerkung .. .. .	129
2 Eigenschaften der direkten Einkommensübertragungen .. .. .	129
3 Ziele und Formen direkter Einkommensübertragungen .. .. .	130
4 Begrenzung der Einkommensübertragung auf die Vollerwerbslandwirtschaft ..	132
4.1 Das Klassifikationsproblem .. .. .	133
4.2 Das statistische Problem .. .. .	134
4.3 Das politische Problem .. .. .	137
4.3.1 Die Festsetzung des Mindesteinkommens .. .. .	137
4.3.2 Die Wahl des Zeitpunktes für die Festsetzung des Mindesteinkommens .. ..	139
5 Die Wahl des Verteilungsschlüssels .. .. .	141
5.1 Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens und Verteilung nach erzielten Wirtschaftsergebnissen .. .. .	141
5.2 Der Ausgleich von Einkommensausfällen bei sinkenden Agrarpreisen .. ..	144
5.3 Kritik der Gewährung von Einkommensübertragungen in Form produkt- neutraler deficiency payments und in Form von Ausgleichszahlungen .. ..	147
5.4 Direkte Einkommensübertragung als Investitionsbeihilfe .. .. .	148
5.4.1 Allgemeine Investitionsbeihilfen .. .. .	149
5.4.2 Gezielte Investitionsbeihilfen .. .. .	149
5.4.3 Verhältnis von allgemeinen und gezielten Investitionsbeihilfen .. .. .	150
5.4.4 Differenzierung nach Vollerwerbs- und Grenzbetrieben .. .. .	150
5.4.5 Die Festlegung der Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft .. .. .	151
6 Ergänzende Maßnahmen .. .. .	159
7 Zusammenfassung .. .. .	161
Anhang I: Die systematische Einordnung direkter Einkommensübertragungen ..	161
Anhang II: Methoden zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft .. .. .	164
Anhang III: Zur Wahl des Maßstabes bei der Messung des erzielten bzw. erzielbaren Einkommens .. .. .	169
Anhang IV: Die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe gegenüber Grenzbetrieben ..	172
Anhang V: Die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe gegenüber den Selbst- versorgerstellen und Heimstätten .. .. .	176
Literaturverzeichnis .. .. .	179

## 1 Vorbemerkung

Die westdeutsche Agrarpolitik ist in eine Zwickmühle geraten. Auf der einen Seite fordern die Berufsstände unter Hinweis auf das Landwirtschaftsgesetz und die unbefriedigenden Ergebnisse der Grünen Berichte durchgreifende Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommensverhältnisse. Auf der anderen Seite wird immer deutlicher erkennbar, daß eine Beibehaltung der bisherigen Agrarpreispolitik auf lange Sicht nicht möglich ist. Die Bundesrepublik kann innerhalb des Gemeinsamen Marktes zwar vorläufig noch von ihrem Vetorecht Gebrauch machen, jeden Kompromiß in der Getreidepreisfrage ablehnen und so eine Beibehaltung des derzeitigen Preisniveaus bis 1965 sicherstellen. Danach wird über die Getreidepreisfrage durch Mehrheitsbeschluß entschieden, und es ist wenig wahrscheinlich, daß es gelingt, die übrigen EWG-Partner zu dem bislang hartnäckig abgelehnten deutschen Standpunkt zu bekehren.

Die Hoffnung, daß die wirtschaftliche Entwicklung eine Angleichung der Agrarpreise dieser Länder an das deutsche Niveau erforderlich macht, wird sich aller Voraussicht nach als trügerisch erweisen. Darüber hinaus steht zu befürchten, daß auch die bislang gewährten Warensubventionen, die in Höhe von beinahe 800 Mill. DM als Maßnahme zur Qualitätsverbesserung der Milch und als Betriebsbeihilfen zur Verbilligung von Handelsdünger und Gasöl im Grünen Plan ausgewiesen sind, nach Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes nicht weitergezahlt werden dürfen, es sei denn, in den übrigen EWG-Ländern würden ähnliche Maßnahmen vorgesehen. Auf der Suche nach einem Ausweg aus dieser Situation wird in letzter Zeit viel über direkte Einkommensübertragungen diskutiert.

## 2 Eigenschaften der direkten Einkommensübertragungen

Direkte Einkommensübertragungen sind Subventionen, die unter Umgehung des Marktes den landwirtschaftlichen Betrieben direkt gewährt werden.

Im Gegensatz zu den Warensubventionen, die zwangsläufig allen Betrieben zugute kommen, die sich an der Verwendung der subventionierten Produktionsmittel oder an der Herstellung der subventionierten Erzeugnisse für den Markt beteiligen und im Gegensatz etwa zu den Maßnahmen zur Flurbereinigung, die zwangsläufig auf Betriebe mit ungünstiger Flurlage beschränkt bleiben, handelt es sich bei direkten Einkommensübertragungen um eine agrarpolitische Maßnahme, bei der durch die Art des Instrumentariums weder eine Begünstigung aller Betriebe noch eine Beschränkung auf bestimmte Betriebsgruppen zwangsläufig gegeben ist. Vielmehr handelt es sich um eine fakultativ gruppenspezifische Maßnahme, die entweder allen Betrieben oder nur bestimmten Betriebsgruppen gewährt werden kann<sup>1)</sup>.

Darüber hinaus ist auch die Verteilung des verfügbaren Gesamtbetrages auf die einzelnen Betriebe durch die Art des Instrumentariums nicht eindeutig festgelegt. Während sich die Verteilung der Warensubventionen auf die einzelnen Betriebe zwangsläufig aus deren Beteiligung an der Herstellung der subventionierten Erzeugnisse bzw.

<sup>1)</sup> Zur Einordnung direkter Einkommensübertragungen in das System agrarpolitischer Maßnahmen — s. Anhang I.

der Verwendung der subventionierten Produktionsmittel ergibt, muß die Verteilung der direkten Einkommensübertragung auf die Einzelbetriebe der in die Stützungsmaßnahme einbezogenen Gruppen nach bestimmten Betriebsmerkmalen erfolgen. Aus diesen Gründen sind im Zusammenhang mit der Gewährung direkter Einkommensübertragungen insbesondere zwei Probleme zu erörtern:

1. Wem sollen sie gewährt werden? Allen landwirtschaftlichen Betrieben oder nur den sogenannten Vollerwerbsbetrieben?
2. Wie soll der insgesamt verfügbare Betrag auf die empfangsberechtigten Betriebe verteilt werden?

Zwischen beiden Fragen besteht ein enger Zusammenhang. Sie lassen sich nur in Verbindung mit den Zielen der staatlichen Agrarpolitik und nur dann beantworten, wenn festgelegt ist, auf welche Weise eine Durchsetzung dieser Ziele angestrebt werden soll.

### 3 Ziele und Formen direkter Einkommensübertragungen

Die Ziele der staatlichen Agrarpolitik sind für den hier relevanten Bereich der Einkommensbildung im Landwirtschaftsgesetz fixiert:

Die Landwirtschaft ist »mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik — insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik — in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.« (§ 1)

Eine Einkommensdisparität läßt sich auf zwei Wegen ausgleichen:

1. durch Erhöhung des realen Agrarpreisniveaus,
2. durch Verbesserung der Agrarstruktur, Rationalisierung der Betriebsorganisation und Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Innerhalb bestimmter Grenzen sind beide Wege gegeneinander austauschbar. Die Form, in der direkte Einkommensübertragungen zu gewähren sind, hängt daher nicht in erster Linie von den Zielen der staatlichen Agrarpolitik ab, sondern von der Entscheidung, ob und in welchem Umfange diese Ziele durch Veränderung der Agrarstruktur und Rationalisierung der Betriebsorganisation angestrebt werden sollen.

Folgende Alternativen sind denkbar:

1. *Erhaltung einer bestimmten Agrarstruktur*  
In diesem Falle sind produktneutrale Einkommensübertragungen in Form produktneutraler »deficiency payments« zu gewähren, die auf die *Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens* abzielen.
2. *Herbeiführung einer Agrarstruktur, die an den jeweiligen Stand der Wirtschaftsentwicklung und die Marktverhältnisse soweit wie möglich angepaßt ist.*  
In diesem Fall müssen direkte Einkommensübertragungen die Form von Investitions- und Übergangshilfen haben. Sie können unter zwei verschiedenen Zielsetzungen gewährt werden:

- a) um den Einkommensausgleich und damit zugleich die Verminderung des Vermögens zur Eigenkapitalbildung, die im Gefolge sinkender Agrarpreise entsteht, auszugleichen. Die direkte Einkommensübertragung hat dann die Form von *Ausgleichszahlungen*, die auf eine Erhaltung des Vermögens zur Kapitalbildung bei gleicher Höhe des Konsumeinkommens abzielt,
- b) um die Kapitalbildung zu beschleunigen; die Einkommensübertragung hat dann die Form einer *gezielten Investitionsbeihilfe*, die die Anpassung von Agrarstruktur und Betriebsorganisation an künftig zu erwartende Wirtschaftsbedingungen erleichtern und beschleunigen soll.

### 3. *Gesteuerte Wandlung der Agrarstruktur*

Dieses Ziel kann als Kompromiß zwischen 1. und 2. aufgefaßt werden. Die bestehende Agrarstruktur wird weder als feststehend noch als von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängige vollvariable Größe betrachtet. Vielmehr wird sie als bedingt variabler Faktor behandelt, dessen Veränderungen nicht ausschließlich in Anpassung an die wirtschaftlichen Bedingungen gelenkt werden sollen. Die Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft wird in bestimmten Zeitabständen in Anpassung an soziologische und andere außerökonomische Erfordernisse neu festgelegt. In diesem Fall wären bei der Gewährung direkter Einkommensübertragungen die Formen »produktneutraler deficiency payments« und »Investitionshilfe« sinnvoll miteinander zu verknüpfen.

Im folgenden wird zu zeigen sein, daß jeder der genannten Alternativen eine bestimmte Methode zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft und ein bestimmter Verteilungsschlüssel zugeordnet sind.

Die Möglichkeit, zwischen den genannten Alternativen und damit zwischen den denkbaren Formen direkter Einkommensübertragungen frei zu wählen, besteht jedoch nicht. Im Gegensatz zu direkten Warensubventionen, die eine einseitige Ausdehnung der Produktion auf bestimmten Märkten begünstigen, sollen direkte Einkommensübertragungen *produktneutral* sein. Das mit ihrer Hilfe angestrebte Ziel läßt sich im Rahmen der Zielsetzung der gesamten Agrarpolitik wie folgt definieren: Sie sollen helfen, die Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft zu verbessern und gleichzeitig sicherstellen, daß das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf den einzelnen Agrarmärkten erhalten bleibt. Durch diese Zielsetzung wird die Möglichkeit, zwischen den oben genannten Alternativen und den entsprechenden Formen der Einkommensübertragung frei zu wählen, aufgehoben. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, ergibt sich aus ihr, daß direkte Einkommensübertragungen nur sinnvoll sind, wenn sie auf die Herbeiführung einer Agrarstruktur abzielen, die dem jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und den Marktverhältnissen angepaßt ist.

Unabhängig davon sollen im folgenden jedoch die anderen Alternativen, die ihnen zugeordneten Verfahren zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft, die ihnen zugeordneten Formen der Einkommenshilfe und der daraus sich ergebende Verteilungsschlüssel diskutiert werden. Dabei zeigt es sich, daß Formen der Einkommensübertragung, Abgrenzungsmethode und Verteilungsschlüssel in einem so engen Zusammenhang stehen, daß eine simultane Erörterung erforderlich wäre. Trotzdem scheint es

wegen der »technischen Fragen«, die im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft zu erörtern sind, zweckmäßig, die nachfolgenden Ausführungen zunächst auf den Fragenkomplex »Zielsetzung — Abgrenzungsmethode — Begrenzung der Einkommenshilfe auf die Vollerwerbslandwirtschaft« zu beschränken.

#### 4 Begrenzung der Einkommensübertragung auf die Vollerwerbslandwirtschaft

Eine eindeutige Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft war im Zusammenhang mit der Lenkung der agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen bislang nicht erforderlich, da die Verteilung der Subventionen auf die verschiedenen Betriebsgruppen durch die Art des agrarpolitischen Instrumentariums weitgehend festgelegt ist (vgl. Schaubild 1 in Anhang I). Allerdings klingt der Gedanke, die agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen auf die Vollerwerbslandwirtschaft zu begrenzen, bereits im Landwirtschaftsgesetz an. Hier heißt es, daß die Feststellung, inwieweit ein angemessenes Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben erzielt wird, sich im wesentlichen auf diejenigen Betriebe beschränken soll, die bei »ordnungsmäßiger Betriebsführung die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten<sup>1)</sup>«.

Die Frage, wie diese Betriebe nach Meinung des Gesetzgebers gegenüber denjenigen abzugrenzen seien, die eine nachhaltige Existenz einer bäuerlichen Familie nicht oder zukünftig nicht mehr gewährleisten, ist bislang nicht eindeutig beantwortet worden. Die Grünen Berichte lassen nicht erkennen, welche Mindestgrößen in der Größenklasse unter 10 ha noch in die Berichterstattung einbezogen worden sind. Die durchschnittliche Größe der Betriebe läßt jedoch den Schluß zu, daß in den unteren Größenklassen Gruppen von Betrieben einbezogen worden sind, die weder unter den derzeitigen noch unter den künftig zu erwartenden wirtschaftlichen Bedingungen die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten, jedenfalls dann nicht, wenn die Gewährleistung einer wirtschaftlichen Existenz mit der Möglichkeit gleichgesetzt wird, ein Einkommen zu erzielen, das demjenigen in vergleichbaren Wirtschaftszweigen entspricht.

Im Zusammenhang mit der Absicht, direkte Einkommenshilfen auf die Vollerwerbslandwirtschaft zu begrenzen, ist eine quantitativ exakte Auslegung des § 4 des Landwirtschaftsgesetzes unumgänglich. Zugleich gewinnt diese Auslegung eine kaum zu überschätzende wirtschaftspolitische Tragweite.

Die Kriterien, nach denen die Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft ermittelt wird, lassen nicht nur erkennen, welche Betriebsgrößen in den Genuß der Einkommenshilfe kommen sollen, sie verdeutlichen darüber hinaus zugleich die Ziele der Agrarpolitik in bezug auf die Agrarstruktur. Genauer: sie lassen erkennen, ob eine weitgehende Anpassung der Agrarstruktur an die zukünftig zu erwartenden Wirtschaftsbedingungen angestrebt wird oder ob versucht werden soll, den Wandlungen der Agrarstruktur mit den Mitteln der Agrarpolitik an einer bestimmten Stelle Einhalt zu gebieten.

Die Frage der Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft umschließt drei Teilprobleme:

1. *ein Klassifikationsproblem.* Für seine Lösung ist die Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe nach sozialökonomischen Gesichtspunkten erforderlich. Die dazu

<sup>1)</sup> Landwirtschaftsgesetz v. 5. 9. 55, § 4.

notwendigen Kriterien richten sich weniger auf die Kennzeichnung der Produktionsstruktur der Betriebe, als auf die Charakterisierung des sozialen Status des Betriebsinhabers und seiner Familie,

2. *ein statistisches Problem.* Seine Lösung erfordert die Wahl geeigneter Meßgrößen und die Ermittlung von Schätzungsgleichungen, die eine Beziehung zwischen statistisch leicht erfaßbaren Betriebsmerkmalen und den unter 1. ausgewählten Klassifikationsmerkmalen ermöglichen,
3. *ein politisches Problem.* Seine Lösung erfordert eine Reihe von Entscheidungen, die sich zwar in ihren Konsequenzen objektiv beurteilen lassen, deren Voraussetzungen sich einer wertfreien Beurteilung jedoch weitgehend entziehen. In erster Linie sind hier die Wahl der Abgrenzungsmethode und die quantitative Festlegung der Grenzen zwischen den verschiedenen Betriebstypen zu nennen.

#### 4.1 *Das Klassifikationsproblem*

Eine Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe nach sozialökonomischen Merkmalen erfordert die Unterscheidung von vier großen Gruppen:

1. Vollerwerbsbetriebe
2. Grenzbetriebe
3. Nebenerwerbsbetriebe
4. Selbstversorgerstellen und Heimstätten (Feierabendbetriebe).

Die Abgrenzung dieser Typen kann im Zusammenhang mit der Absicht, direkte Einkommenshilfen auf einzelne Gruppen zu begrenzen, nur nach der Höhe und Zusammensetzung des Einkommens erfolgen. Die Gründe dafür sind in Anhang II ausführlich dargelegt.

Bei der Verwendung der Höhe und Zusammensetzung des Einkommens als Klassifikationsmerkmale ergibt sich die in Schaubild 1 wiedergegebene Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Definition dieser Typen ist aus Schaubild 1 unmittelbar ersichtlich.

##### *Vollerwerbsbetriebe*

Vollerwerbsbetriebe bieten ihren Inhabern sowohl eine volle Beschäftigung als auch — bei entsprechender Gestaltung der Betriebsorganisation — ein angemessenes Einkommen. Unter angemessenem Einkommen wird dabei ein bestimmtes Mindesteinkommen verstanden. Seine Höhe muß durch Übereinkunft festgelegt oder aus dem vergleichbaren Einkommen anderer Wirtschaftszweige abgeleitet werden.

Die Vollerwerbsbetriebe lassen sich in zwei Gruppen unterteilen:

- a) Betriebe, die das als angemessen bezeichnete oder ein höheres Einkommen im Durchschnitt der Jahre erwirtschaftet haben,
- b) Betriebe, die dieses Einkommen nicht erwirtschaftet haben, weil der Betrieb fehlerhaft organisiert war, fehlerhaft geführt wurde oder weil das für die Verbesserung der Betriebsorganisation erforderliche Kapital nicht zur Verfügung stand.

##### *Grenzbetriebe*

Wie in Vollerwerbsbetrieben resultiert das landwirtschaftliche Einkommen voll oder überwiegend aus landwirtschaftlicher Tätigkeit. Sein Anteil an dem gesamten Einkommen des Betriebsinhabers übersteigt 50 vH. Das erzielte bzw. das bei optimaler Ausnutzung aller Möglichkeiten

aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erzielbare Einkommen bleibt jedoch unter der Grenze, von der ab der Tatbestand des Vollerwerbs bei Abgrenzung nach der Einkommenshöhe als gegeben betrachtet wird. Grenzbetriebe bieten ihren Inhabern also zwar eine — gemessen an der aufgewandten Arbeitszeit — volle oder überwiegende Beschäftigung, ermöglichen es jedoch nicht, ein als angemessen betrachtetes Einkommen zu erreichen. Sie lassen sich im Hinblick auf die Steigerungsmöglichkeit des Einkommens in zwei Gruppen unterteilen:

1. Betriebe, die ausschließlich oder überwiegend Grenzböden bewirtschaften. In diesen Betrieben ist ein als angemessen betrachtetes Einkommen auch bei entsprechender Betriebsvergrößerung nicht erreichbar,
2. Betriebe, die für die Erreichung eines als angemessen betrachteten Einkommens bei einer gegebenen Höchstgrenze des Umfangs der Zukaufsveredelung zu klein sind, die es aber bei entsprechender Betriebsvergrößerung gestatten würden, die Grenze des Vollerwerbs zu erreichen. Die Arbeitskapazität der Familie reicht bei entsprechender Ausstattung mit Maschinen aus, um einen zum »Vollerwerbsbetrieb« aufgestockten Betrieb zu bewirtschaften.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung des Einkommens lassen sich gleichfalls zwei Gruppen unterscheiden:

- a) Betriebe, die für ihren Inhaber die einzige Einkommensquelle darstellen. Soweit nicht-landwirtschaftliche Einkommen anfallen, handelt es sich um »arbeitslose« Einkommen aus Renten oder nicht-landwirtschaftlichem Vermögen,
- b) Betriebe, die zum Gesamteinkommen der Betriebsinhaber zwar mehr als 50 vH beitragen, deren Betriebsinhaber jedoch bereits einem Zuerwerb (Nebenerwerb) nachgehen. Das aus dem Zuerwerb erzielte Einkommen ist zwar niedriger als das landwirtschaftliche Einkommen, leistet jedoch zur Durchsetzung des als angemessen betrachteten Einkommensanspruches einen wesentlichen Beitrag.

#### *Nebenerwerbsbetriebe*

Der überwiegende Teil des Einkommens (mehr als 50 vH) resultiert aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit. Das landwirtschaftliche Einkommen trägt jedoch noch wesentlich zur Erzielung des vollen Familieneinkommens bei.

#### *Selbstversorgerstellen und Heimstätten*

Das Geldeinkommen resultiert fast ausschließlich aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit. Der bewirtschaftete Landbesitz dient überwiegend (zu mehr als 50 vH) der Selbstversorgung.

#### *Anmerkung:*

Ausführliche Untersuchungen, insbesondere die Arbeiten von RÖHM und HESSE [5, 3] zeigen, daß mit der Unterscheidung der genannten Typen keineswegs eine erschöpfende Klassifikation nach sozialökonomischen Gesichtspunkten erreicht ist. Bei Benutzung weiterer Merkmale, etwa der Arbeitsverfassung, des Alters der Betriebsinhaber, der Zahl der Familienangehörigen etc., lassen sich innerhalb der Gruppen weitere Untergliederungen treffen. Diese sind im Zusammenhang mit den hier angestellten Überlegungen jedoch ohne Bedeutung.

## 4.2 *Das statistische Problem*

Die in Schaubild 1 wiedergegebene Gliederung der landwirtschaftlichen Betriebe bildet nur dann eine geeignete Grundlage für die Lenkung bzw. Differenzierung agrarpolitischer Stützungsmaßnahmen, wenn die Einstufung des einzelnen Betriebes auf Grund leicht zu erfassender Betriebsmerkmale möglich ist.

Die Beantwortung der damit gestellten statistischen Frage erfordert die Ermittlung statistischer Schätzungsgleichungen, die es gestatten, das Einkommen eines Betriebes

mit Hilfe statistisch leicht erfassbarer Merkmale (Betriebsgröße, Einheitswert, Grünlandanteil etc.) zuverlässig zu schätzen. Dazu sind erforderlich:

1. Die Wahl eines bestimmten Einkommensmaßstabes (Betriebseinkommen, Roheinkommen, Arbeitseinkommen oder Unternehmereinkommen), der die Einkommenslage des Betriebsinhabers und seiner Familie widerspiegelt,
2. die Ermittlung der quantitativen Beziehungen zwischen dem durch 1. definierten Einkommen und anderen statistisch leicht erfassbaren Merkmalen, die mit dem Einkommen in einem direkten kausalen Zusammenhang stehen.

Die Frage der Auswahl des Einkommensmaßstabes ist in Anhang III ausführlich erläutert worden. Unter den in Betracht kommenden Maßstäben ist das Betriebseinkommen aus statistischen Gründen als die am besten geeignete Vergleichsgröße zu betrachten.

Die quantitativen Beziehungen zwischen der Betriebsgröße, dem Einheitswert und dem Grünlandanteil und anderen statistisch leicht erfassbaren Merkmalen werden mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft in 4000 Betrieben Bayerns, Niedersachsens, des Rheinlandes und Schleswig-Holsteins z. Z. im Institut für Betriebswirtschaft der Forschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig-Völkenrode untersucht.

Bei der Durchführung dieser Untersuchung schien es von vornherein zweckmäßig, zwischen einem unter bestimmten natürlichen Verhältnissen und bei einem gegebenen realen Agrarpreisniveau erzielbaren Einkommen (Einkommenskapazität) und dem unter diesen Verhältnissen durchschnittlich erzielten Einkommen zu unterscheiden. Aus diesem Grunde wurden in den von 100 zu 100 DM Einreihungswert abgestuften Einheitswertklassen der einzelnen Länder jeweils drei Gruppen gebildet.

1. Eine Gruppe, die jeweils 25 vH der erfolgreichsten Betriebe — gemessen am Betriebseinkommen je ha — umfaßt. Die Ergebnisse dieser Gruppe zeigen das unter bestimmten Bedingungen erzielbare Einkommen, die »Einkommenskapazität« an,
2. eine Gruppe, die jeweils 25 vH der schlechtesten Betriebe — gemessen am Betriebseinkommen je ha — umfaßt,
3. eine Gruppe, die jeweils 50 vH aller Betriebe einer Einheitswertklasse umfaßt, deren Ergebnisse durch die Aussonderung der in die Gruppen 1 und 2 eingestufteten Betriebe von extremen Werten befreit sind. Die Ergebnisse dieser Gruppen zeigen die durchschnittlich erzielten Einkommen unter den ausgewiesenen Standortbedingungen an.

#### *Anmerkung:*

Die Unterstellung, daß es sich bei dieser Einteilung, um eine wenn auch grobe Gliederung nach den Betriebsleiterfähigkeiten handelt, schließt die Unterstellung ein, daß innerhalb der verschiedenen Einheitswertklassen bei der Einheitsbewertung des Einzelbetriebes kein systematischer Fehler vorliegt. Diese Möglichkeit kann hier nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Die Tatsache, daß bei Ersatz des Einheitswertes durch die dreijährigen gewogenen Durchschnittserträge von Getreide, Kartoffeln und Zuckerrüben in keiner der Schätzungsgleichungen das Ergebnis wesentlich verändert wurde, macht es jedoch wenig wahrscheinlich, daß die Ergebnisse durch einen evtl. vorhandenen aber hier nicht berücksichtigten systematischen Fehler bei der Einheitsbewertung verfälscht worden sind.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung, denen individuelle Durchschnittsergebnisse aus drei Wirtschaftsjahren zugrunde liegen, sind in den Schaubildern 2 bis 11 und in den Übersichten 1 bis 3 dargestellt. Sie lassen sich wie folgt interpretieren:

1. sowohl das im Durchschnitt erzielte als auch das erzielbare Einkommen lassen sich innerhalb bestimmter statistischer Fehlergrenzen schätzen, wenn Betriebsgröße, Einheitswert und gegebenenfalls der Grünlandanteil bekannt sind (Übersicht 1),
2. die Betriebsgröße hat auf das Betriebseinkommen je Betrieb den mit Abstand größten Einfluß. In allen untersuchten Fällen stieg das Betriebseinkommen innerhalb der in die Untersuchung einbezogenen Größenklassen bis 50 ha mit der Betriebsgröße linear oder fast linear an (Schaubild 2—12),
3. in den meisten Fällen ist eine Beziehung zwischen dem alten Einheitswert und dem Betriebseinkommen erkennbar. Der Einfluß des alten Einheitswertes auf die Höhe des Betriebseinkommens ist in den einzelnen Ländern jedoch unterschiedlich groß (Übersicht 2).

### ÜBERSICHT 1

*Die Genauigkeit der Schätzung des Betriebseinkommens je Betrieb bei Benutzung verschiedener unabhängiger Variabler, wenn als unabhängige Variable benutzt werden*

Land	Gruppe	betragen: Bestimmtheitsmaß (R <sup>2</sup> ) und Schätzungsfehler (So)							
		x9 R <sup>2</sup>	x9 So 9	x9 x12 R <sup>2</sup>	x9 x12 So 9,12	x9 x11 x12 R <sup>2</sup>	x9 x10 x11 x12 So 9,R <sup>2</sup> 11,12	x9 x10 x11 x12 So 9,10, 11,12	x9 x10 x11 x12 DM
Nieder- sachsen	überdurchschnittl.	+0,43	1718	—	—	+0,81	1026	+0,81	1041
	durchschnittl.	+0,38	1057	+0,78	641	+0,79	620	+0,83	567
	unterdurchschnittl.	+0,21	1320	+0,63	916	+0,68	865	+0,77	747
	alle Betriebe	+0,27	1015	+0,51	837	+0,55	805	+0,67	692
Hessen	überdurchschnittl.	+0,91	398	+0,92	376	+0,93	375	+0,94	338
	durchschnittl.	+0,92	214	+0,95	174	+0,95	175	+0,95	162
	unterdurchschnittl.	+0,90	341	+0,92	306	+0,92	308	+0,93	293
	alle Betriebe	+0,76	219	—	—	+0,80	255	+0,87	209
Bayern	überdurchschnittl.	+0,88	166	+0,95	113	+0,95	112	+0,95	105
	durchschnittl.	+0,88	121	+0,93	91	+0,93	91	+0,93	89
	unterdurchschnittl.	+0,71	239	+0,80	199	+0,80	198	+0,81	194
	alle Betriebe	+0,43	215	+0,48	206	+0,49	204	+0,53	196
Rhein- land	überdurchschnittl.	+0,86	424	+0,87	411	+0,88	391	+0,92	326
	durchschnittl.	+0,89	264	+0,91	238	+0,92	231	+0,92	228
	unterdurchschnittl.	+0,81	356	+0,84	329	+0,85	321	+0,86	314
	alle Betriebe	+0,65	320	+0,68	306	+0,72	286	+0,78	257
Rhein- land Futter- bau	überdurchschnittl.	+0,90	447	+0,90	444	+0,90	449	+0,97	243
	durchschnittl.	+0,91	308	+0,92	289	+0,92	290	+0,95	229
	unterdurchschnittl.	+0,72	540	+0,73	534	+0,73	541	+0,85	410
	alle Betriebe	+0,69	384	+0,72	364	+0,72	365	+0,88	246

x9 = Betriebsgröße in ha LN

x10 = Zukaufsfreie Einnahmen aus Viehhaltung in DM je ha LN

x11 = Grünlandanteil in vH der LN

x12 = Einheitswert je ha in DM

## ÜBERSICHT 2

*Zunahme des Betriebseinkommens bei steigenden Einheitswerten je ha in durchschnittlichen Betrieben Niedersachsens, Hessens und Bayerns<sup>1)</sup>*

(Vorläufige Werte)

Land	Einheitswertgruppe	Prozentuale Zunahme des Betriebseinkommens bei einer Steigerung des Einheitswertes je ha von 10 vH
Niedersachsen	800—1600	keine gesicherte Zunahme
	über 1600	6—9 vH
Hessen	bis 800	keine gesicherte Zunahme
	800—1600	2,5—5 vH
	über 1600	6—14 vH
Bayern	bis 800	2—4 vH
	800—1600	2—3 vH
	über 1600	keine gesicherte Zunahme

<sup>1)</sup> errechnet aus individuellen Durchschnittsergebnissen der Wirtschaftsjahre 1958/59, 1959/60, 1960/61

Diese Resultate bestätigen die Ergebnisse von Untersuchungen, in denen AUGUSTIN, WIRTH und RÖHM<sup>1)</sup> relativ enge Beziehungen zwischen dem Einkommen und statistisch leicht erfaßbaren Betriebsmerkmalen bereits auf Grund der Auswertung einjähriger Betriebsergebnisse fanden. Sie lassen gemeinsam mit diesen Ergebnissen den Schluß zu, daß die statistische Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft auf Grund des durchschnittlich erzielten bzw. des erzielbaren Einkommens ohne weiteres möglich ist, wenn für ein bestimmtes reales Agrarpreisniveau festgelegt wird, welches Einkommen als kritische Grenze des Vollerwerbsbetriebes betrachtet werden soll (vgl. Übersicht 3).

In der Festlegung dieser Grenze liegt die eigentliche Schwierigkeit für die Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft. Ihre Bestimmung ist innerhalb bestimmter Grenzen ein politisches Problem.

### 4.3 *Das politische Problem*

Das politische Problem umschließt zwei Teilfragen:

- a) die Festlegung der Höhe des Mindesteinkommens, das als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes betrachtet werden soll,
- b) die Wahl des Zeitpunktes für die Ermittlung der unteren Grenze der Vollerwerbslandwirtschaften.

#### 4.3.1 Die Festsetzung des Mindesteinkommens

Die Schwelle des Vollerwerbsbetriebes kann entweder individuell durch die jeweils Betroffenen oder für die Betroffenen durch eine übergeordnete politische Instanz fest-

<sup>1)</sup> Vgl. Anhang II

## ÜBERSICHT 3

*Schwelle des Vollerwerbs bei wechselnder Höhe der Einkommenskapazität bzw. des durchschnittlichen Einkommens in verschiedenen Bundesländern<sup>1)</sup>*

Land	Einheitswert	Wenn die Schwelle des Vollerwerbsbetriebes bei einer Einkommenskapazität (a) und einem Durchschnittseinkommen (b) von . . . . DM Betriebseinkommen festgelegt wird									
		6000		8000		10 000		15 000		20 000	
		a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
		liegt die untere Grenze des Vollerwerbsbetriebes bei . . . . ha:									
Bayern	unter 800	5,5—7	8,5—9,5	7,5—9,5	11,5—13	10 —12	14,5—16	15 —18	22 —24,5	20 —24	29,5—33
	800—1600	4 —5	5,5—6,5	6 —7	8,5— 9,5	7,5— 9	11 —12	12,5—13,5	17 —19	17 —19	23,5—26
	über 1600	3 —3,5	4,5—5,5	4,5—5,5	6,5— 7,5	6 — 7	8 — 9,5	10 —11	13 —15	13,5—15	17,5—20
Rheinland <sup>2)</sup>	unter 800					6,5— 7,5	11 —12	10 —11	16 —17	13 —14	20,5—22
	800—1600	3 —3,5	5,5—6	4 —5	7,5— 8	6 — 7	10 —11	9 —10	14,5—15,5	12,5—13,5	19,5—21
	über 1600					5 — 6	8,5— 9,5	8,5— 9,5	13,5—14,5	12 —13	18 —19
Hessen	unter 800	4,7—5,9	7 —8,5	6,2—8,1	10 —12	7,7—10,3	11,5—15,5	11,4—16,7	17 —24	15 —23	22 —30
	800—1600	4,4—5,6	6 —7,5	5,8—7,7	8,5—10,5	6,9— 9,9	10 —13	10,7—14,1	15 —21	14,1—21,5	20 —28
	über 1600	4,2—5,3	5,5—7	5,6—7,3	7,5— 9,5	6,8— 9,4	9 —12	10,6—13,5	12 —19	13,6—20,4	17 —25

<sup>1)</sup> Vorläufige Werte, insbesondere die Fehlerbereiche der Schätzung bedürfen einer weiteren Prüfung

<sup>2)</sup> bis 8000 DM bei durchschnittlichen Einheitswerten

gelegt werden. Die auf Grund individueller Entscheidungen gezogene Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft kommt in dem kritischen Einkommen zum Ausdruck, bei dem der Übergang zum Nebenerwerb vollzogen wird. Die Höhe dieses Einkommens schwankt in Abhängigkeit von den regionalen Verhältnissen, der Mentalität und den Lebensumständen der Betroffenen, insbesondere des Lebensalters in weiten Grenzen. Demgegenüber ist jede politische Instanz in der Bundesrepublik bei der Festlegung des angemessenen Einkommens an das Landwirtschaftsgesetz gebunden. Das angemessene Einkommen muß in Anlehnung an die Interpretation des Landwirtschaftsgesetzes festgelegt werden, die in den Grünen Berichten mit der Berechnung des Vergleichslohnes bzw. des Vergleichseinkommens erfolgt.

*Anmerkung:*

Wenn die Höhe des kritischen Einkommens in beiden Fällen annähernd gleich ist, grenzen Vollerwerbsbetriebe und Nebenerwerbsbetriebe unmittelbar aneinander. Das Problem der Existenz von Grenzbetrieben hat dann keine Bedeutung. Anders ausgedrückt: die Existenz von Grenzbetrieben beruht darauf, daß das Einkommen, bei dem der Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft vollzogen wird, niedriger ist als das Einkommen, das von einer übergeordneten politischen Instanz als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes festgelegt werden muß.

Unter der Voraussetzung, daß die Zukaufsveredlung eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreitet, liegt die Betriebsgröße, bei der mindestens zwei Arbeitskräfte vorhanden sind, die das nach der Methode des Grünen Berichtes errechnete Vergleichseinkommen erzielen, in den meisten Gebieten über der Betriebsgröße, bei der die überwiegende Mehrzahl der Betriebsinhaber den Übergang zum Nebenerwerb vollzieht.

Der Ausschluß dieser besonders einkommenschwachen Grenzbetriebe von direkten Einkommensübertragungen dürfte auf beträchtliche Schwierigkeiten stoßen. Das bedeutet: entweder muß die Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft sehr niedrig festgelegt werden oder die Grenzbetriebe müssen an der Einkommensübertragung vorerst beteiligt werden. In diesem Fall ist zu untersuchen, ob und unter welcher Zielsetzung es zweckmäßig ist, die den Grenzbetrieben direkt gewährten Einkommenshilfen mit besonderen Eigenschaften auszustatten (zeitliche Begrenzung nach dem Alter der Betriebsinhaber, Kapitalisierung etc.).

Ob es darüber hinaus gerechtfertigt und zweckmäßig ist, wenigstens die Nebenerwerbsbetriebe von den Einkommenshilfen auszuschließen, hängt wiederum weitgehend von den Zielen ab, die mit der Einkommensübertragung verfolgt werden. Die statistischen Möglichkeiten der Abgrenzung der Nebenerwerbslandwirtschaft sind in Anhang V erläutert.

#### 4.3.2 Die Wahl des Zeitpunktes für die Festsetzung des Mindesteinkommens

Da das Verfahren bei der Ermittlung der Höhe des Mindesteinkommens an der unteren Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft durch das Landwirtschaftsgesetz und dessen Interpretation in den Grünen Berichten weitgehend festgelegt ist, enthält der Kern des politischen Problems nicht die Bestimmung des Mindesteinkommens, sondern die Frage, ob die im Landwirtschaftsgesetz festgelegten Grundsätze statisch oder im Hicksschen Sinne dynamisch zu interpretieren sind.

Die Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft nach der Höhe des Einkommens kann nämlich, ohne daß die oben gegebene Definition des Vollerwerbsbetriebes sich ändert, nach zwei verschiedenen Methoden erfolgen:

1. die Vollerwerbsbetriebe werden nach den im *jeweiligen* Zeitpunkt angemessenen Einkommensansprüchen und auf Grund des Einkommens abgegrenzt, das bei den in diesem Zeitpunkt herrschenden Preis-Kostenverhältnissen erzielbar ist. Dabei dient das jeweils erzielbare Einkommen als Klassifikationsmerkmal und der jeweils angemessene Einkommensanspruch als Abgrenzungskriterium. Im folgenden wird dieses Verfahren kurz als *Abgrenzung nach dem jeweils angemessenen Einkommen* (Abgrenzungsmethode I) bezeichnet,
2. die Vollerwerbsbetriebe werden gegenüber den Grenzbetrieben nach dem in *einem bestimmten Zeitpunkt* angemessenen Einkommensanspruch und auf Grund des Einkommens abgegrenzt, das in diesem Zeitpunkt erzielbar ist. Im Gegensatz zur Abgrenzungsmethode I dient das unter den wirtschaftlichen Bedingungen und dem Stand der Technik zu *einem bestimmten Zeitpunkt* erzielbare Einkommen als Klassifikationsmerkmal und der zu diesem Zeitpunkt angemessene Einkommensanspruch als Abgrenzungskriterium. Diese Abgrenzung ist gleichbedeutend mit der Abgrenzung nach einer bestimmten Produktionskapazität. Sie wird im folgenden daher kurz als *Abgrenzung nach einer bestimmten Produktionskapazität* bezeichnet (Abgrenzungsmethode II).

Bei Anwendung der Abgrenzungsmethode I (nach dem jeweils angemessenen Einkommen) ist die Grenze zwischen Vollerwerbs- und Grenzbetrieben von der Höhe des angemessenen Einkommens einerseits und der Höhe des Agrarpreisniveaus andererseits abhängig. Je höher das reale Agrarpreisniveau ist, um so niedriger ist die Zahl der Grenzbetriebe bei gegebener Höhe des angemessenen Einkommens. Umgekehrt: je höher das angemessene Einkommen ist, um so größer ist die Zahl der Grenzbetriebe bei gegebener Höhe des realen Agrarpreisniveaus. Übersicht 3 zeigt ein einfaches Beispiel. Wenn die Höhe des erzielbaren Einkommens, das als angemessen betrachtet wird, bei 10 000 DM Betriebseinkommen liegt, ist die Grenze zwischen Vollerwerbs- und Grenzbetrieben in der Einheitswertgruppe 800—1600 ha, in Bayern bei einer Betriebsgröße zwischen 7,5 und 9 ha zu ziehen. Steigt die Höhe des als angemessen betrachteten Einkommens mit der wirtschaftlichen Entwicklung auf 20 000 DM Betriebseinkommen, so verschiebt sich die Grenze zwischen beiden Betriebstypen bei gleichen Realpreisen auf 17—19 ha.

Im Gegensatz dazu ist die zwischen Vollerwerbsbetrieben und Grenzbetrieben zu ziehende Grenze bei Anwendung der Abgrenzungsmethode II (nach der Produktionskapazität) von den Veränderungen der Höhe des angemessenen Einkommens und den Schwankungen des realen Agrarpreisniveaus unabhängig.

Die Folgerungen, die sich aus der Anwendung einer dieser Abgrenzungsmethoden für die praktische Agrarpolitik ergeben, liegen auf der Hand. Geht man davon aus, daß als angemessenes Einkommen jeweils das nach der Methode des Grünen Berichtes errechnete Vergleichseinkommen zu betrachten ist, so sind in der Gleichung

$$\text{Einkommen je Betrieb} = f(\text{Produktionskapazität je Betrieb, Preise, Subventionen})$$

mit der Nebenbedingung

$$\text{Einkommen je Betrieb} \geq \text{angemessenes Einkommen}$$

bei Anwendung der Abgrenzungsmethode I Preise und Subventionen die unabhängigen Variablen. Die Produktionskapazität je Betrieb und damit die Agrarstruktur sind die abhängigen Variablen. Sie müssen den herrschenden Preisverhältnissen jeweils so angepaßt werden, daß die Nebenbedingung »Einkommen je Betrieb größer oder gleich angemessenes Einkommen« erfüllt ist.

Bei Anwendung der Abgrenzungsmethode II (nach der Produktionskapazität) ist dagegen die Produktionskapazität je Betrieb und damit die Agrarstruktur eine vorgegebene Größe, der Preise und Subventionen so anzupassen sind, daß die Nebenbedingung an der unteren Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft erfüllt ist.

Die Wahl der geeigneten Abgrenzungsmethode hängt daher weitgehend von den eingangs erwähnten Zielen ab, die von der staatlichen Agrarpolitik in bezug auf die Wandlungen der Agrarstruktur verfolgt werden. Da sich aus jedem dieser Ziele eine bestimmte Form der direkten Einkommensübertragung herleitet, ergibt sich folgende Zuordnung von Ziel, Form der Einkommensübertragung und Abgrenzungsmethode:

- a) dem Ziel Erhaltung der Agrarstruktur sind die Abgrenzungsmethode II (nach der Produktionskapazität) und die Gewährung von Einkommensübertragungen in Form produktneutraler deficiency payments zugeordnet,
- b) dem Ziel Anpassung der Agrarstruktur sind die Abgrenzungsmethode I (nach dem jeweils erzielbaren angemessenen Einkommen) und die Gewährung direkter Einkommensübertragungen in Form zeitlich begrenzter Ausgleichszahlungen und Investitionsbeihilfen zugeordnet.

## 5 Die Wahl des Verteilungsschlüssels

Die Wahl des Verteilungsschlüssels ist von der Form der Einkommensübertragung abhängig. Jeder Form der Einkommensübertragung ist ein bestimmter Verteilungsschlüssel zugeordnet. Dementsprechend hängt die Wahl des Verteilungsschlüssels in gleicher Weise wie die Wahl der Abgrenzungsmethode von den Zielen der staatlichen Agrarpolitik in bezug auf die Veränderungen der Agrarstruktur ab.

### 5.1 *Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens (produktneutrales deficiency payment) und Verteilung nach erzielten Wirtschaftsergebnissen*

Die Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit gibt direkten Einkommenshilfen den Charakter produktneutraler deficiency payments. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß die Höhe der Einkommenszahlungen je Betrieb in diesem Fall am zweckmäßigsten an den Wirtschaftsergebnissen existenter Betriebe auszurichten ist.

Die Grünen Berichte und andere betriebswirtschaftliche Untersuchungen zeigen eindeutig, daß das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in allen Gruppen, außer in den intensiven Hackfruchtbaubetrieben, mit steigender Betriebsgröße zunimmt. Zugleich nimmt der Arbeitskräftebesatz mit wachsender Betriebsgröße ab, so daß sich steigende Unternehmereinkommen als Funktion einer zunehmenden Betriebsgröße auch als Funktion eines sinkenden Arbeitskräftebesatzes darstellen lassen. Dieser Zu-

sammenhang legt den Gedanken nahe, die Höhe der Einkommensübertragung je Betrieb nach dem betriebsnotwendigen Arbeitsaufwand (Arbeitskräftebedarf), nach dem tatsächlichen Arbeitsaufwand oder nach dem Arbeitskräftebesatz festzulegen. Abgesehen von den statistischen Problemen der Ermittlung des tatsächlichen bzw. des betriebsnotwendigen Arbeitsaufwandes sind hiergegen jedoch vor allem drei Gründe geltend zu machen:

1. eine Bemessung der Einkommensübertragung nach dem betriebsnotwendigen oder dem tatsächlichen Arbeitsaufwand ist nicht produktneutral, sondern erhöht unmittelbar und zwangsläufig die Wettbewerbskraft der arbeitsintensiven Betriebszweige. Falls deren Ausdehnung aus marktwirtschaftlichen Gründen sinnvoll ist, kann der Anreiz dazu wirksamer durch eine Erhöhung der relativen Preise der entsprechenden Produkte herbeigeführt werden. Wenn dagegen aus Gründen der Erhaltung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage eine Ausdehnung der arbeitsintensiven Betriebszweige unerwünscht ist, vergrößern nach der Höhe des Arbeitsaufwandes bemessene Einkommensübertragungen die Tendenz zur Überschußproduktion auf denjenigen Märkten, auf denen garantierte Mindestpreise festgesetzt sind. Auf den Märkten ohne Mindestpreisgarantie kommt es dagegen zu Preiseinbußen, so daß ein Teil der Subventionen nicht den Erzeugern, sondern den Verbrauchern zugute kommt,
2. eine Bemessung der Einkommenshilfen nach dem Arbeitsaufwand hat die Tendenz, den derzeit vorhandenen Arbeitskräftebesatz in den Betrieben festzuhalten und die Ausdehnung der Kapitalverwendung zu verlangsamen. Die kalkulatorischen Kosten der Mechanisierung werden nämlich bei einer am Arbeitsbedarf orientierten Einkommensübertragung nur dann nicht erhöht, wenn die freigesetzten Arbeitsstunden wieder im Betrieb verwandt werden. Wenn eine produktive Verwendung dieser Arbeitsstunden nur noch außerhalb des Betriebes möglich ist, verzögern sie Maßnahmen zu einer Einsparung und damit den Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft,
3. bei einer Bemessung der Einkommenshilfen nach dem Arbeitsaufwand bleiben die innerhalb einer Größenklasse durch die natürlichen Verhältnisse und die Absatzlage bedingten Einkommensunterschiede weitgehend unberücksichtigt. Ein hoher Arbeitskräftebesatz hat nur da niedrige Einkommen zur Folge, wo die natürlichen Verhältnisse und die Absatzlage die Anpassung der Betriebsorganisation an den hohen Arbeitskräftebesatz nicht gestatten oder mit zu hohen Kosten belasten. Wie die Grünen Berichte zeigen, verbessern sich die Einkommensverhältnisse nicht nur mit steigender Betriebsgröße, sondern innerhalb der gleichen Größenklassen auch mit dem Übergang zu hackfruchtstarken Betrieben in günstigen Ertragsverhältnissen. Die alleinige Bemessung der Einkommensübertragung nach dem Arbeitsaufwand würde hackfruchtstarke Betriebe unter günstigen Ertragsverhältnissen stärker begünstigen als arbeitsexensive Getreidefutter- und Futterbaubetriebe unter ungünstigen natürlichen Bedingungen. Die innerhalb der Betriebsgrößenklassen bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den Bodennutzungssystemen würden dadurch vergrößert.

Aus den unter 1—3 genannten Gründen wäre eine Einkommensübertragung, die in erster Linie auf die Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens abzielt, nicht am Arbeitsaufwand, sondern an den Wirtschaftsergebnissen existenter Betriebe auszurich-

ten. Damit würde zugleich ihr Charakter als produktneutrales deficiency payment deutlich hervortreten.

Dieses Verfahren wird vor allem von den Berufsverbänden gefordert, die darin eine unerläßliche Befriedigung aus dem Landwirtschaftsgesetz abgeleiteter Rechtsansprüche sehen [1]. Die Forderungen der Berufsverbände richten sich auf einen kurzfristigen Ausgleich der Kosten und Kostenansprüche, die in einem Durchschnitt von mehreren Wirtschaftsjahren entstanden sind, durch die im Durchschnitt dieser Jahre erzielten Betriebsleistungen. Sie gründen sich einerseits auf die Paragraphen 1, 4 und 5 des Landwirtschaftsgesetzes und andererseits auf die Ergebnisse der Grünen Berichte. Die Feststellungen der Grünen Berichte dienen in erster Linie dazu, die Einkommenslage in bestimmten Wirtschaftsjahren aufzuzeigen und soweit wie möglich die Ursachen für unbefriedigende Einkommensverhältnisse und damit die Ansatzpunkte für ihre Verbesserung aufzudecken. Nach dem Gesetz sind dazu die Ergebnisse aus Betrieben »mit durchschnittlichen Produktionsbedingungen« heranzuziehen, »die bei ordnungsmäßiger Führung die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten«.

Der Begriff des Ordnungsmäßigen bedarf einer näheren Erläuterung. Man kann darunter eine durchschnittliche Wirtschaftsführung, aber auch diejenige Wirtschaftsführung verstehen, bei der Organisation und Führung der Betriebe den herrschenden Bedingungen möglichst optimal angepaßt sind, etwa im Sinne des letzten Abschnittes des § 5 des Landwirtschaftsgesetzes, in dem es heißt: »... hierbei ist auf eine Betriebsführung abzustellen, die auf eine nachhaltige Ertragssteigerung gerichtet ist.«

Die Unterschiede, die sich durch die verschiedenartige Interpretation des Begriffs »ordnungsmäßig« ergeben, mögen die im Schaubild 12 wiedergegebenen Untersuchungsergebnisse andeuten.

Schaubild 12 zeigt die Ergebnisse einer Untersuchung in 712 Betrieben Bayerns mit einem Einheitswert zwischen 800 und 1600 DM je ha. Nach der oben erwähnten Methode wurden in den jeweils von 100 zu 100 DM Einheitswert je ha abgestuften Einheitswertklassen drei Gruppen gebildet:

1. die 25 vH erfolgreichsten Betriebe — gemessen am Betriebseinkommen je ha —
2. die 25 vH schlechtesten Betriebe — gemessen am Betriebseinkommen je ha —
3. die 50 vH mittleren Betriebe.

Für jede dieser Gruppen wurden die Beziehungen zwischen Betriebseinkommen, Betriebsgröße und Einheitswert untersucht. Die Beziehungen zwischen Betriebseinkommen und Betriebsgröße sind in den Schaubildern 2—11 wiedergegeben. Der vertikale Abstand zwischen den Regressionsgeraden gibt die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Ergebnissen der einzelnen Gruppen für die jeweiligen Größenklassen annähernd genau wieder. Der mit der Betriebsgröße zunehmende vertikale Abstand zwischen den Regressionslinien läßt erkennen, daß die Rationalisierungsreserven mit der Betriebsgröße zunehmen.

Bei der weiten Streuung der Betriebseinkommen, die in den Grünen Berichten des Jahres 1959/60 zum ersten Male [8] angedeutet wird, kann der Begriff des Ordnungsmäßigen nicht ohne weiteres dem statistischen Durchschnitt gleichgesetzt werden, der ordnungsmäßig und nicht ordnungsmäßig geführte Betriebe in gleicher Weise einschließt.

Eine Verteilung der Einkommenshilfe nach der Höhe des erzielbaren Einkommens würde in erster Linie den kleinen Betrieben und denjenigen Betrieben zugute kommen, die unter ungünstigen natürlichen Verhältnissen wirtschaften. Größere Betriebe, insbesondere solche, die unter günstigen Bedingungen wirtschaften, würden nur geringe oder gegebenenfalls überhaupt keine Ausgleichszahlungen erhalten. Die einseitige Begünstigung der kleineren Betriebe würde die im Gange befindliche Wandlung der Agrarstruktur zweifellos beträchtlich verzögern oder unter Umständen, wenn das jeweils garantierte Mindesteinkommen entsprechend hoch ist, mindestens zeitweilig vollständig zum Stillstand bringen.

Diese Wirkung läßt sich zwar abschwächen, beispielsweise kann man das durch Ausgleichszahlungen garantierte Mindesteinkommen relativ niedrig halten, indem man den Anspruch auf Grundrente und Kapitalverzinsung von der Garantie ausschließt und ein so niedriges Arbeitseinkommen als Mindesteinkommen festsetzt, daß ein Anreiz zur Strukturumwandlung erhalten bleibt. Oder man kann für bestimmte Größenklassen die Möglichkeit schaffen, die für einen bestimmten Zeitraum zu erwartenden Ausgleichszahlungen mit einem attraktiven Kapitalisierungsfaktor zu kapitalisieren. Solche Maßnahmen sind jedoch kaum noch als zieladäquat zu bezeichnen. Die Anpassung von Agrarstruktur und Betriebsorganisation an die herrschenden oder zukünftig zu erwartenden wirtschaftlichen Verhältnisse läßt sich, wie noch zu zeigen sein wird, durch andere Formen der Verteilung der Einkommenshilfe weit wirkungsvoller erreichen. Die Gewährung produktneutraler deficiency payments ist daher, wie im vorigen Abschnitt bereits erwähnt, nur in Verbindung mit dem Ziel »Erhaltung einer bestimmten Agrarstruktur« sinnvoll.

Wenn die Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft in Verbindung mit der Gewährung produktneutraler deficiency payments so festgelegt wird, daß unterhalb dieser Grenze gegenwärtig eine größere Gruppe von Grenzbetrieben in dem oben definierten Sinne gebildet wird, müßten diese Betriebe in die Stützungsaktion zunächst einbezogen werden. Im Gegensatz zu den Einkommenshilfen für die Vollerwerbslandwirtschaft, deren klare zeitliche Begrenzung mit dieser Form der Einkommensübertragung logisch nicht zu vereinbaren ist, könnte für diese Gruppe eine zeitliche Begrenzung nach dem Alter der gegenwärtigen Betriebsinhaber vorgesehen werden. Darüber hinaus wäre es denkbar, die Einkommenshilfen, die für eine Reihe von Jahren zu erwarten sind, zu schätzen und für diesen Betrag eine Kapitalisierung zu ermöglichen.

## 5.2 *Der Ausgleich von Einkommensausfällen bei sinkenden Agrarpreisen*

Schaubild 13 zeigt den Einkommensausfall, der bei zunehmender Betriebsgröße und steigenden Einheitswerten im Gefolge einer 10%igen Preissenkung in Betrieben Bayerns, Hessens und des Rheinlandes eintreten würde.

### Anmerkung:

Die Berechnungen wurden im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Untersuchung über Ausmaß und Ursachen der Einkommenssteuerung durchgeführt. Sie beruhen auf dreijährigen individuellen Durchschnittsdaten der Wirtschaftsjahre 1958/59 bis 1960/61. Die Ergebnisse sind aus den in Übersicht 4 wiedergegebenen Schätzungsgleichungen für die Ermittlung der bereinigten Roherträge in Abhängigkeit von Betriebsgröße und Einheitswert abgeleitet. Sie geben

daher lediglich den Primäreffekt einer Preisänderung wieder. Anpassungsmöglichkeiten an die veränderten Preisrelationen sind nicht berücksichtigt worden. Da diese Anpassungsmöglichkeiten mit steigenden Einheitswerten und zunehmender Betriebsgröße in der Regel zunehmen, ist der Einkommensausfall vor allem in größeren Betrieben unter günstigen Ertragsverhältnissen etwas zu hoch angegeben.

Die Höhe des Einkommensausfalls je Betrieb läßt sich aus den in Übersicht 4 ausgewiesenen Schätzungsgleichungen unmittelbar ableiten. Wenn  $p$  die prozentuale Preissenkung ist, so errechnet sich der aus den Preisen resultierende Einkommensausfall  $E_a$  (Genauer: die primäre Wirkung der Preise auf das Einkommen) aus den in Übersicht 4 ausgewiesenen Schätzungsgleichungen wie folgt:

$$\ln E_a = a_0 + a_1 \ln x_1 + a_2 \ln x_2 - \ln \frac{100}{p}$$

Selbst wenn man berücksichtigt, daß im Schaubild 13 nur der Primäreffekt einer Preisänderung wiedergegeben wird, ist die Tendenz eindeutig. Der im Gefolge sinkender realer Agrarpreise eintretende Einkommensausfall steigt mit wachsender Betriebsgröße und zunehmendem Einheitswert an. Er ist im allgemeinen zugleich um so größer, je rationeller die Betriebe geführt werden.

#### ÜBERSICHT 4

##### *Der bereinigte Robertrag je Betrieb in Abhängigkeit von Betriebsklima und Einheitswert*

(nach der Schätzungsgleichung je Betrieb  $y: \ln y = a_0 + a_1 \ln x_1 + a_2 \ln x_2$   
 $x_1 =$  Betriebsgröße in ha LN;  $x_2 =$  Einheitswert in DM/ha LN)

Land	Art der Betriebe				Bestimmtheitsmaß (R <sup>2</sup> )
		a <sub>0</sub>	a <sub>1</sub>	a <sub>2</sub>	
Rheinland	überdurchschnittlich	5,550	0,8869 (0,0723)	0,3391 (0,0761)	0,8646
	durchschnittlich	5,149	0,9704 (0,0362)	0,3263 (0,0433)	0,9368
Hessen	überdurchschnittlich	6,088	1,0350 (0,0702)	0,1858 (0,0943)	0,937
	durchschnittlich	4,630	0,9944 (0,0550)	0,3771 (0,0694)	0,9457
Bayern	überdurchschnittlich	4,857	0,9448 (0,0421)	0,4004 (0,0503)	0,8949
	durchschnittlich	4,172	0,9418 (0,0245)	0,4684 (0,0346)	0,9311

Wenn die Einkommensübertragungen auf einen Ausgleich dieser Einkommensminderungen abzielen, muß daher der Ausgleichsbetrag je Betrieb etwa proportional zur Betriebsgröße zunehmen und mit dem Einheitswert um einen aus dem Koeffizienten von  $x_2$  abgeleiteten Betrag ansteigen. Bei der Ermittlung des je Betrieb zu zahlenden Ausgleichsbetrages nach diesem Verfahren bleibt allerdings folgender Tatbestand unberücksichtigt: der im Gefolge einer Preissenkung entstehende Einkommensausfall ist zwar um so größer, je größer der Betrieb ist und je günstiger die Ertragsverhältnisse

sind. Trotzdem werden kleinere Betriebe und insbesondere größere Betriebe, die unter ungünstigen natürlichen Verhältnissen nur mit geringen oder — bei voller Berücksichtigung von Zins- und Grundrenten — und Lohnansprüchen — sogar mit negativen Gewinnen je Produktionseinheit wirtschaften, von einer Preissenkung vergleichsweise härter betroffen als Betriebe, die unter günstigen natürlichen Bedingungen mit hoher Arbeits- und Flächenproduktivität wirtschaften. Gerade in diesen Betrieben ist aber der Kapitalbedarf für eine Anpassung der Betriebsorganisation an sinkende reale Agrarpreise und steigende Einkommensansprüche in der Regel besonders groß. Aus diesem Grunde erscheint es zweckmäßig, Einkommenshilfen, die als Ausgleichszahlungen für aus Preissenkungen resultierenden Einkommensminderungen gewährt werden, nach der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf die Einzelbetriebe zu verteilen.

Eine nach der Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche bemessene Einkommenshilfe bedeutet zwar, gemessen an dem durch Preissenkung entstandenen Einkommensausfall, eine relative Bevorzugung derjenigen Betriebe, die unter ungünstigen natürlichen Verhältnissen wirtschaften. Angesichts der Tatsache, daß diese Betriebe bei einer Preissenkung zum Teil in beträchtliche Schwierigkeiten geraten werden, erscheint eine gewisse Bevorzugung jedoch gerechtfertigt. Eine klare zeitliche Begrenzung der Einkommenshilfen ist mit dem genannten Ziel nicht ohne weiteres zu vereinbaren. Der aus einer Preissenkung resultierende Einkommensausfall entsteht so lange, wie die Preise nicht auf das alte Niveau angehoben werden. Eine zeitliche Begrenzung kommt daher nur in Betracht, wenn die Ausgleichszahlungen den Charakter von allgemeinen Anpassungshilfen erhalten, die das Kapitalbildungsvermögen der Landwirtschaft so lange auf dem gleichen Niveau erhalten sollen, bis die Anpassung an die veränderten Preis-Kosten-Verhältnisse vollzogen ist. In diesem Fall handelt es sich dann jedoch weniger um eine Ausgleichszahlung als um eine Investitions- und Übergangshilfe.

Eine Begrenzung der Einkommenshilfe auf die Vollerwerbslandwirtschaft kommt unter der genannten Zielsetzung nicht in Betracht. Bei den Schwierigkeiten, die einer statistischen Abgrenzung der Nebenerwerbslandwirtschaft entgegenstehen (vgl. Anhang IV), ist es darüber hinaus sogar fraglich, ob es politisch sinnvoll ist, die Nebenerwerbslandwirtschaft von der Einkommensstützung in diesem Fall auszuschließen. Einerseits nämlich sind Nebenerwerbsbetriebe zwar definitionsgemäß dadurch charakterisiert, daß das landwirtschaftliche Einkommen weniger als 50 vH des Gesamteinkommens ausmacht. Trotzdem bildet dieses noch einen wesentlichen Bestandteil des Gesamteinkommens. Der Fortfall von Warensubventionen oder eine evtl. Senkung des realen Agrarpreinsniveaus vermindert daher das Einkommen dieser Betriebe in gleicher Weise, wenn auch im geringeren Umfange als dasjenige der Grenz- und Vollerwerbsbetriebe.

Andererseits sind die Ersparnisse für den Staatshaushalt bzw. für die Erhöhung der Einkommensübertragung für die Vollerwerbslandwirtschaft, die durch Aussonderung der Nebenerwerbslandwirtschaft erreicht wird, vergleichsweise gering. Um ihre Größenordnung zu zeigen, werden hier folgende Annahmen gemacht:

1. die Höhe der Stützungsmittel, die wahlweise auf die Gruppe der Vollerwerbsbetriebe, der Grenzbetriebe und der Nebenerwerbsbetriebe verteilt werden kann, beläuft sich auf 1,2 Mrd. DM bzw. 600 Mill. DM (100 DM bzw. 50 DM je ha/LN),

2. die Höhe der Stützungsmittel, die wahlweise auf die genannten Betriebsgruppen verteilt werden kann, soll im Durchschnitt 100 DM je ha bzw. 50 DM je ha nicht überschreiten.

Im Fall 1 wird nach der Erhöhung der Stützungsmaßnahmen je ha gefragt und im Fall 2 nach den Steuerersparnissen, die sich ergeben, wenn statt aller Betriebe über 2 ha jeweils nur die Betriebe über 3 ha, über 4 ha etc. in den Genuß der Stützungsmaßnahmen kommen. Die Ergebnisse dieser Schätzung sind in Übersicht 5 zusammengefaßt.

#### ÜBERSICHT 5

##### *Auswirkungen einer Beschränkung der direkten Einkommensübertragung auf die größeren Betriebe*

Wenn direkte Einkommenshilfen gewährt werden allen Betrieben über ... ha	und zur Verfügung steht ein Gesamtbetrag von 1,2 Mrd. DM 600 Mill. DM entfallen auf den ha/LN		und je ha LN $\phi$ gewährt werden	
	DM	DM	100 DM Mill. DM	50 DM Mill. DM
3	103	51,5	39	19,5
4	107	53,5	83,5	42
5	111	55,5	129,6	65
7,5	125	62,5	251,8	126
10	143	71,5	378,4	189
20	260	130	778	389

Übersicht 5 zeigt eindeutig, daß sich die Konzentration einer Einkommenshilfe auf die größeren Betriebe, auf die Höhe des Stützungsbetrages je Betrieb bzw. auf den Staatshaushalt bei einem insgesamt verfügbaren Betrag von 1,2 Mrd. DM erst spürbar auswirken, wenn diese Hilfe auf alle Betriebe über 7,5 ha beschränkt wird. Stehen insgesamt nur 600 Mill. DM zur Verfügung, so müssen alle Betriebe unter 10 ha von der Stützung ausgeschlossen werden, ehe eine spürbare Erhöhung des Einkommensertrages je Betrieb erwartet werden kann.

Wenngleich eine Beschränkung der Einkommenshilfe auf die Vollerwerbsbetriebe unter der genannten Zielsetzung kaum zu rechtfertigen ist, so kann es jedoch trotzdem zweckmäßig sein, die Ausgleichszahlungen für die Grenzbetriebe mit besonderen Eigenschaften, etwa der Möglichkeit der Kapitalisierung, auszustatten.

### 5.3 Kritik der Gewährung von Einkommensübertragungen in Form produktneutraler deficiency payments und in Form von Ausgleichszahlungen

Produktneutrale deficiency payments und Ausgleichszahlungen sind zwar mögliche Formen für direkte Einkommensübertragungen, fraglich ist jedoch, ob es zugleich sinnvolle Formen sind, und zwar im wesentlichen aus folgenden Gründen:

1. in beiden Fällen ist eine klare zeitliche Begrenzung mit den in der Form zum Ausdruck kommenden direkten Zielen nicht vereinbar. Direkte Einkommensübertragungen ohne zeitliche Begrenzung sind schon im Hinblick auf den EWG-Vertrag jedoch nur denkbar, wenn sie allen Landwirten in den Partnerländern gewährt werden. Es ist kaum anzunehmen, daß es der Bundesregierung gelingen könnte, das Recht zu *zeitlich unbefristeten* Einkommenshilfen gegen eine Konzession der Preisfrage einzutauschen.

Darüber hinaus ist es schwer vorstellbar, wie die Garantie eines bestimmten Mindesteinkommens, dessen Höhe an der allgemeinen Einkommensentwicklung der Volkswirtschaft gemessen wird, mit einem marktwirtschaftlichen System vereinbar ist,

2. werden Ausgleichszahlungen, deren Höhe an den durch Preissenkungen verursachten Einkommensausfällen bemessen wird, als zeitlich befristete Anpassungshilfen gewährt, so reichen sie insbesondere bei ungünstiger Betriebsgrößenstruktur und unter ungünstigen natürlichen Verhältnissen nicht aus, um der Landwirtschaft die Anpassung an das fortschreitende Wirtschaftswachstum langfristig zu ermöglichen.

Der Engpaß für die Überwindung der entstandenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist nicht in erster Linie durch die Lösung des Preisproblems, sondern durch die Lösung des Strukturproblems und die Lösung des Problems der Kapitalbildung zu überwinden. Die Landwirtschaft ist aus eigener Kraft weder bei den herrschenden noch bei den künftig zu erwartenden Preisverhältnissen in der Lage, das Kapital zu bilden, dessen Vorhandensein für die Überwindung der entstandenen Schwierigkeiten als unerläßliche Voraussetzung betrachtet werden muß.

#### 5.4 *Direkte Einkommensübertragung als Investitionsbeihilfe*

Die Höhe und Zusammensetzung der Investitionen in der Landwirtschaft wird sowohl durch die Rentabilitätserwartungen der in Betracht kommenden Investitionsvorhaben als auch durch die Höhe der für Investitionen jeweils verfügbaren Einnahmen bestimmt. Direkte Einkommenshilfen, gleichgültig mit welcher Zielsetzung sie gewährt werden, erhöhen die verfügbaren Einnahmen und sind dementsprechend generell geeignet, die Kapitalbildung zu fördern und die negativen Wirkungen sinkender Preise in dieser Hinsicht in gewissen Grenzen auszugleichen.

Eine allen Betrieben, etwa nach der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder einem anderen Schlüssel, gewährte Einkommenshilfe kann jedoch niemals so sorgfältig differenziert werden, daß sie den Kapitalerfordernissen des Einzelbetriebes angepaßt ist. Insbesondere in Grenzbetrieben und in Betrieben, in denen die Ausschöpfung der vorhandenen Einkommenskapazität die Durchführung umfangreicher Meliorationen, die Errichtung von Gebäuden und die Ausweitung des Viehbestandes erfordert, sind die Kapitalerfordernisse weit größer als die Möglichkeiten der Kapitalbildung, die durch eine allen Betrieben gewährte direkte Einkommensübertragung geschaffen werden können.

Aus diesem Grunde scheint es sinnvoll, die für direkte Einkommensübertragungen vorgesehenen Geldmittel zum Teil in Form von gezielten Investitionsbeihilfen zu gewähren, die den Kapitalerfordernissen der einzelnen Betriebe angepaßt sind. In die-

sem Fall ist die Höhe der Beihilfe nach Vorlage eines Entwicklungsplanes in Anlehnung an den Kapitalbedarf zu bemessen, der in diesem Plan ausgewiesen ist.

Allerdings kommt eine Beschränkung der Einkommensübertragung auf diese Form der Investitionsbeihilfe aus folgenden Gründen nicht in Betracht: wenn die Einkommensbeihilfe ausschließlich als gezielte Investitionsbeihilfe nach Vorlage von Entwicklungsplänen gewährt wird, steht zu erwarten, daß die Zahl der vorgelegten und prüfungsbedürftigen Entwicklungspläne sehr groß wird. Schon aus verwaltungstechnischen Gründen ist es daher erforderlich, die gezielte Investitionsbeihilfe durch eine allgemeine Investitionsbeihilfe zu ergänzen.

#### 5.4.1 Allgemeine Investitionsbeihilfen

Die allgemeine Investitionsbeihilfe wird allen Betrieben gewährt. Ihre Verteilung erfolgt nach einfachen, statistisch leicht erfaßbaren Merkmalen am besten nach der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Sie soll die Befriedigung der Bedürfnisse der Bagatellfläche sicherstellen und zielt darauf ab, ein bestimmtes Mindestmaß der Kapitalbildung zu erleichtern. Betriebe, deren Investitionserfordernisse über dieses Mindestmaß hinausgehen, können auf Antrag gezielte Investitionsbeihilfen erhalten.

#### 5.4.2 Gezielte Investitionsbeihilfen

Gezielte Investitionsbeihilfen werden auf Antrag nach Vorlage eines Entwicklungsplanes gewährt. Dieser Entwicklungsplan muß erkennen lassen:

1. daß das zu erwartende Einkommen dem Einkommen an der Schwelle des Voll-erwerbsbetriebes mindestens gleich ist,
2. daß die geplante Investition eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erwarten läßt.

Die Höhe der gezielten Investitionsbeihilfen je Betrieb wird nach dem im Entwicklungsplan ausgewiesenen Kapitalbedarf bemessen. Dabei sind die allgemeinen Beihilfen, die allen Betrieben gewährt und nach der landwirtschaftlichen Nutzfläche verteilt werden, voll in Anrechnung zu bringen. Die je Betrieb jährlich gezahlte Gesamtbeihilfe sollte zeitlich begrenzt und so bemessen sein, daß mit ihrer Hilfe alle oder ein bestimmter Prozentsatz der Abschreibungen bestritten werden kann, die aus den im Entwicklungsplan nachgewiesenen Nettoinvestitionen resultieren.

Zwischen dem Ausmaß der Deckungen der jährlichen Abschreibungen durch die Investitionsbeihilfe und der zeitlichen Begrenzung der Beihilfe bestehen bestimmte Wechselbeziehungen. Je vollständiger die nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten errechneten Abschreibungen durch die Investitionsbeihilfe gedeckt werden, um so kürzer kann die Zeitperiode sein, für die die Beihilfe vorgesehen wird. Und umgekehrt, je geringer der Prozentsatz, der aus Nettoinvestitionen resultierenden Abschreibung ist, der durch die Beihilfen gedeckt wird, um so länger muß die Zeitperiode sein, für die entsprechende Hilfen vorgesehen werden.

Aus psychologischen Gründen wird es deswegen zweckmäßig sein, die Periode für die Dauer der Stützung etwa dem Planungszeitraum für größere Investitionen anzupassen. Als ungefähre Anhalt dafür könnte die durchschnittliche wirtschaftliche Lebens-

dauer größerer Maschinen dienen. Darüber hinaus wäre es denkbar, entweder das Ausmaß der Deckung der Abschreibungen oder die zeitliche Befristung der Investitionsbeihilfe entsprechend dem unterschiedlichen Verhältnis von Kapitalerfordernis und Fähigkeit zur eigenen Kapitalbildung nach der Betriebsgröße und den natürlichen Ertragsverhältnissen zu differenzieren. Das gilt insbesondere dann, wenn der für die direkte Einkommenshilfe verfügbare Gesamtbetrag relativ niedrig ist.

#### 5.4.3 Das Verhältnis von allgemeinen und gezielten Investitionsbeihilfen

Welches Verhältnis von allgemeinen, allen Betrieben gewährten Beihilfen und auf Antrag gewährten Beihilfen vorzusehen ist, unterliegt letztlich einer politischen Entscheidung und hängt weitgehend von den Zielen ab, die mit der Einkommensübertragung verfolgt werden.

Richten diese sich ausschließlich auf die Gewährung von Investitionsbeihilfen, so ist die allgemeine Beihilfe so niedrig wie möglich zu halten. Ihre untere Grenze wird durch die »Schwelle der Fühlbarkeit« bestimmt. Die allgemeine Beihilfe sollte auch in kleineren Betrieben noch so bemessen sein, daß sie nicht die Form eines Taschengeldes annimmt. Diese Grenze zu schätzen, ist schwierig. Wahrscheinlich hat sie die Größenordnung von 50 DM je ha.

Werden dagegen Ausgleichszahlungen für Einkommensausfälle, die durch Fortfall von Warensubventionen und sinkende reale Agrarpreise entstehen, und »Gewährung einer Investitionsbeihilfe« kombiniert, so wird die Höhe der allgemeinen Investitionsbeihilfe zweckmäßigerweise in Anlehnung an die Höhe des durch Preissenkungen verursachten Einkommensausfalls bemessen. Ihre Verteilung erfolgt den Ausführungen des vorigen Abschnittes entsprechend am zweckmäßigsten nach der Fläche. Dabei könnte ein Höchstbetrag je Betrieb vorgesehen werden, der nicht überschritten werden darf.

Der Höchstbetrag der jährlichen Gesamtbeihilfe je Betrieb (Summe aus allgemeiner und gezielter Beihilfe) könnte in Anlehnung an die Festsetzung der Höchstgrenze für zinsverbilligte Kredite und an das vorgesehene Ausmaß der Deckung der Abschreibungen wie folgt festgelegt werden: wenn die Investitionsbeihilfe je Jahr 10 vH der Nettoinvestition beträgt, sollte der Höchstbetrag je Betrieb und Jahr 10 vH der Höchstgrenze des zinsverbilligten Kredites betragen.

Ein paar Zahlen mögen abschließend zeigen, wie wirksam eine auf die Erleichterung der Kapitalbildung gerichtete Stützungspolitik den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft fördern könnte. Die jährlichen Nettoinvestitionen schwankten in den letzten drei Jahren zwischen 1,3 und 1,7 Mrd. DM. Geht man davon aus, daß daraus eine jährliche Abschreibung von 130—170 Mill. DM resultiert, so würde eine Beihilfe in Höhe von 1,5 Mrd. DM jährlich bereits ausreichen, um das bisherige Tempo der Kapitalbildung aufrecht zu erhalten, ohne daß der Landwirtschaft ein zusätzlicher Konsumverzicht aus laufenden Einnahmen zugemutet würde.

#### 5.4.4 Differenzierung nach Vollerwerbs- und Grenzbetrieben

Die Gewährung allgemeiner und gezielter Investitionsbeihilfen zielt auf die Anpassung der Agrarstruktur und der Betriebsorganisation an die zukünftig zu erwartenden

wirtschaftlichen Bedingungen ab. Als Vollerwerbsbetriebe sind dementsprechend alle Betriebe zu betrachten, in denen es möglich erscheint, daß der Betriebsleiter und seine Familie nach Auslaufen der Stützungsaktion ein angemessenes Einkommen erzielen. Bei dieser Zielsetzung ist also die Agrarstruktur die abhängige Variable. Dementsprechend sind Vollerwerbs- und Grenzbetriebe die unabhängige Variable. Dementsprechend sind Vollerwerbs- und Grenzbetriebe unter Berücksichtigung von Preiserwartungen und steigenden Einkommensansprüchen nach der Abgrenzungsmethode I gegeneinander abzugrenzen. Die Gewährung der gezielten Investitionsbeihilfe ist auf die Vollerwerbsbetriebe zu beschränken.

Die Grenzbetriebe sind von der Gewährung der Beihilfe zwar nicht von vornherein auszuschließen, Aufstockung und Entwicklung zum Vollerwerbsbetrieb ist jedoch hier nur bei einem Teil der Betriebe möglich. Daraus folgt, daß hier zwischen entwicklungswilligen und entwicklungsfähigen Betrieben, die in Vollerwerbsbetriebe umgewandelt werden und solchen zu unterscheiden ist, die aus der Vollerwerbslandwirtschaft ausscheiden, zu Nebenerwerbsbetrieben umgewandelt werden oder ganz aus der Landwirtschaft abwandern. Die Entscheidung für die eine oder andere Gruppe kann jeweils nur durch die Betroffenen selbst vollzogen werden. Da jedoch in vielen Fällen weder der Übergang zum Vollerwerb noch der Übergang zu nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit ohne staatliche Hilfe möglich erscheint, fällt der Bundesregierung die Aufgabe zu, für beide Gruppen jeweils ein Stützungsprogramm anzubieten, das den Betroffenen ermöglicht, eine alternative Entscheidung für den Verbleib in der Landwirtschaft oder die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu fällen.

Für die Gruppe der ausscheidenden Betriebe bzw. für diejenigen, die zum Nebenerwerb übergehen, wären etwa vorzusehen:

1. Kapitalisierung der allgemeinen Investitionsbeihilfen mit einem möglichst attraktiven Kapitalisierungsfaktor,
2. anstelle gezielter Investitionsbeihilfen Gewährung von Beihilfen und Darlehen für den Einkauf in eine Alterssicherung, für die Aufnahme des Gewerbes und evtl. für Umschulung und für den Wechsel des Wohnortes.

Inhaber von Grenzbetrieben, die zum Verbleiben in der Landwirtschaft entschlossen sind, erhalten die gleichen Beihilfen wie Inhaber von Vollerwerbsbetrieben, wenn sie einen Entwicklungsplan vorlegen, der es wahrscheinlich macht, daß die Entwicklung zum Vollerwerbsbetrieb erfolgreich vollzogen werden kann.

#### 5.4.5 Die Festlegung der Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft

Die Grenze zwischen Vollerwerbsbetrieben und Grenzbetrieben trennt bei der vorgeschlagenen Regelung diejenigen Betriebe, die Investitionsbeihilfen zur Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung erhalten, von denjenigen, die Beihilfen für die Abwandlung aus der Landwirtschaft oder die Umwandlung ihrer Betriebe zu Nebenerwerbswirtschaften erhalten. Diese Grenze muß in Einschätzung der zukünftig zu erwartenden Einkommensansprüche und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln so festgelegt werden, daß die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage, insbesondere auf den Märkten

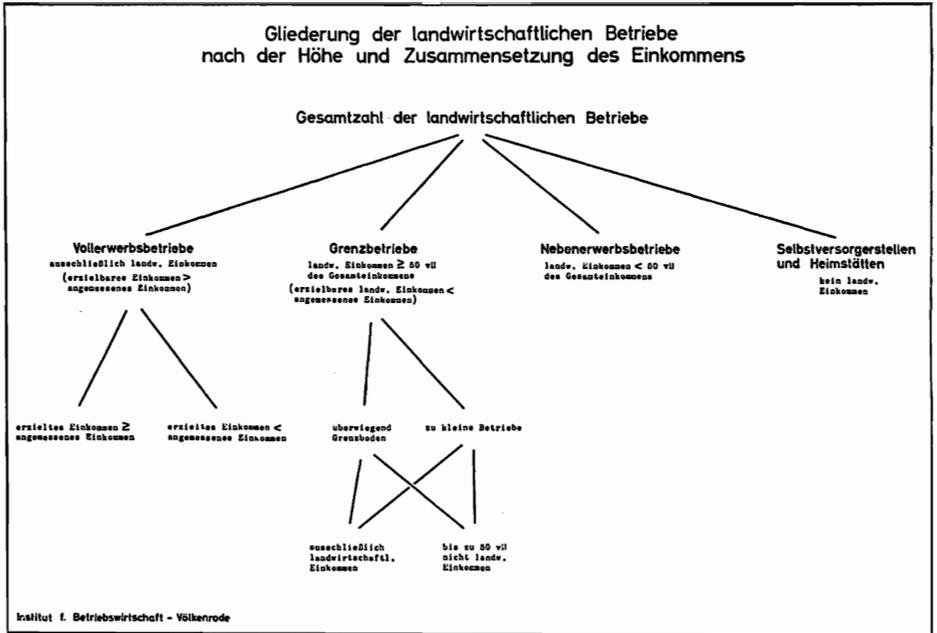


Schaubild 1

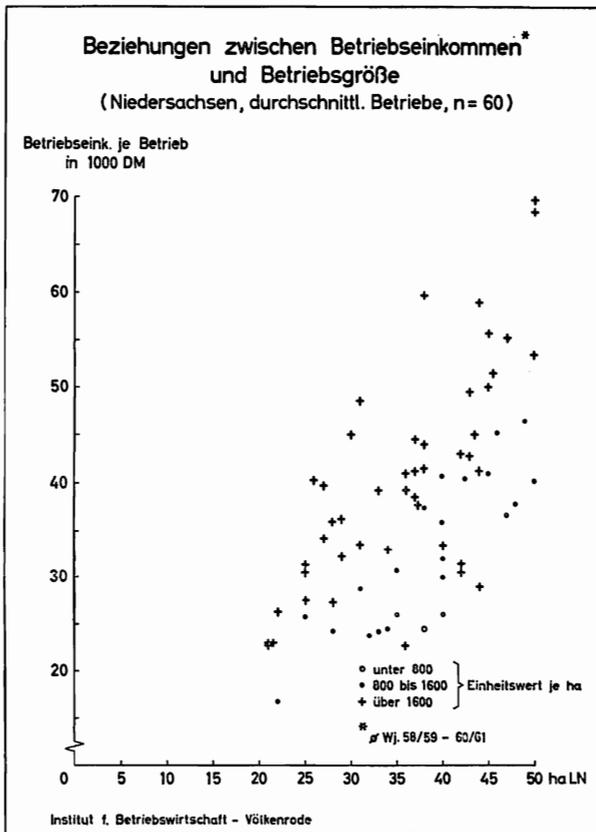
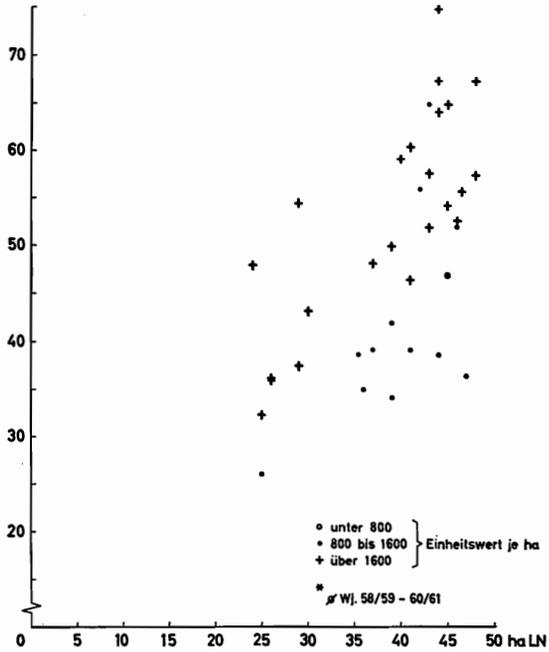


Schaubild 2

### Beziehungen zwischen Betriebseinkommen\* und Betriebsgröße (Niedersachsen, überdurchschnittl. Betriebe, n = 39)

Betriebseink. je Betrieb  
in 1000 DM

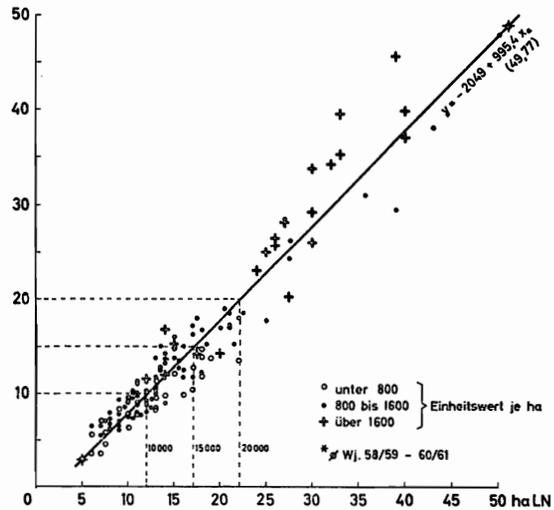


Institut f. Betriebswirtschaft - Völkeroode

Schaubild 3

### Beziehungen zwischen Betriebseinkommen\* und Betriebsgröße (Hessen, durchschnittl. Betriebe, n = 137)

Betriebseink. je Betrieb  
in 1000 DM



Institut f. Betriebswirtschaft - Völkeroode

Schaubild 4

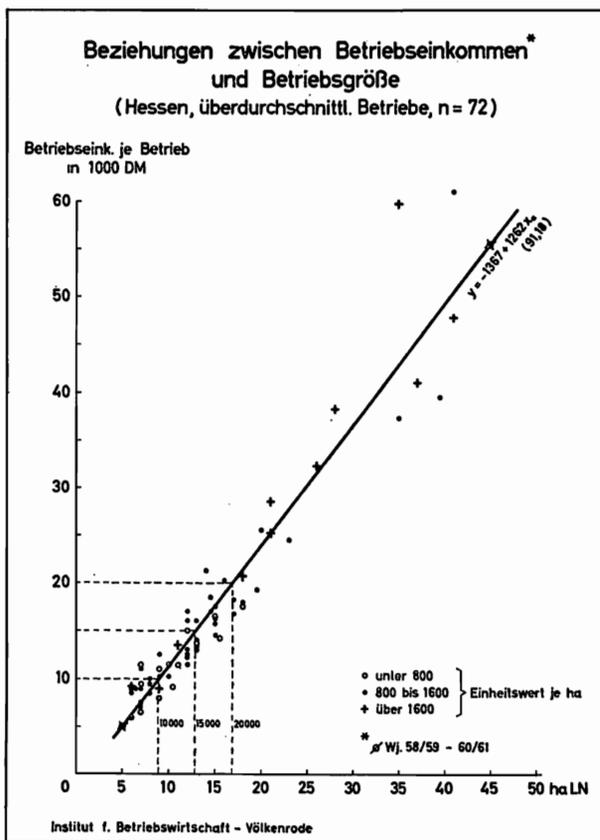


Schaubild 5

für tierische Erzeugnisse, gewährleistet ist. Das bedeutet: Bei der Festlegung der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft sind nicht nur die zukünftigen Einkommensansprüche zu berücksichtigen. Zugleich muß ein bestimmtes Verhältnis von Veredlungsproduktion auf Zukaufsbasis und flächeneigener Erzeugung in Rechnung gestellt werden. Die Einkommenskapazität an der Schwelle der Vollerwerbslandwirtschaft ist mit der Einschränkung festzusetzen, daß die Zukaufsveredlung eine bestimmte Grenze nicht überschreitet. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Direkte Einkommensübertragungen sind nicht nur *nicht produktionsneutral*, sie sind auch *nicht zwangsläufig produktneutral*. Nach der Theorie des Betriebes muß die Verteilung einer begrenzten Kapitalmenge auf die in Betracht kommenden Investitionsvorhaben so bemessen werden, daß die Grenzleistungen des Kapitals in allen Verwendungszwecken gleich hoch sind. Bei knappem Kapital beschränken sich die Investitionen auf die Realisierung der einträglichsten Vorhaben. Je größer der zur Verfügung stehende Investitionsbetrag ist und je billiger dessen Inanspruchnahme ist, um so stärker werden risikoreichere Vorhaben mit geringeren Ertragserwartungen in Betracht gezogen.

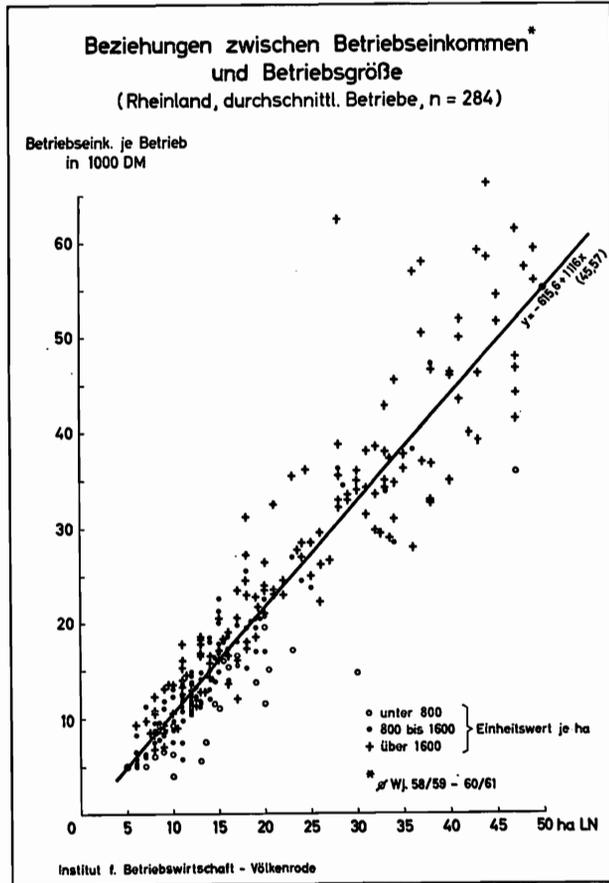


Schaubild 6

Investitionsbeihilfen in Form von verlorenen Zuschüssen bedeuten nicht nur, daß den Betrieben mehr Kapital zur beliebigen Verwendung zur Verfügung steht, sondern die Verfügbarkeit über Kapital ist an die Vornahme von Investitionen gebunden. Gezielte Investitionsbeihilfen stärken demzufolge die Wettbewerbskraft kapitalintensiver risikoreicher Investitionen weit stärker als eine generelle Zinsverbilligung oder direkte Einkommensübertragungen, die ohne Auflage gewährt werden.

Eine vorausschauende Analyse der Wirkungen direkter Einkommensübertragungen muß sich daher auf eine Analyse der zur Zeit vorhandenen Rationalisierungsreserven und die Rentabilität ihrer Erschließung gründen. Untersuchungen zu dieser Frage liegen bislang nicht vor. Man kann jedoch einige Vermutungen anstellen, die zur Besorgnis Anlaß geben.

In den meisten landwirtschaftlichen Betrieben bis 30 ha und teilweise sogar bis 50 ha werden gegenwärtig familienfremde Arbeitskräfte gar nicht mehr oder nur noch in verschwindend geringem Ausmaß beschäftigt. In diesen Betrieben führt eine weitere Erhöhung der Arbeitsproduktivität nur dann zu höheren Einkommen, wenn die durch Mechanisierung freigesetzten Arbeitsstunden im Betrieb wieder produktiv eingesetzt

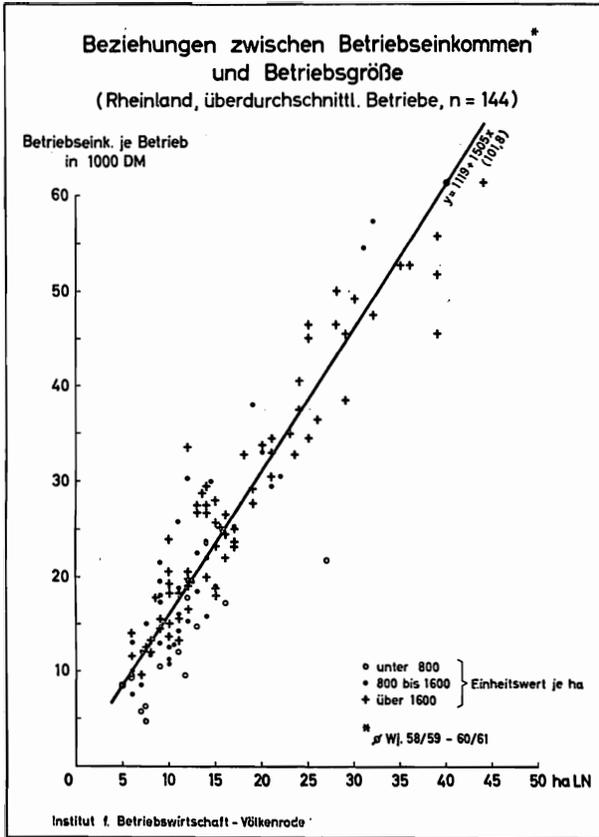


Schaubild 7

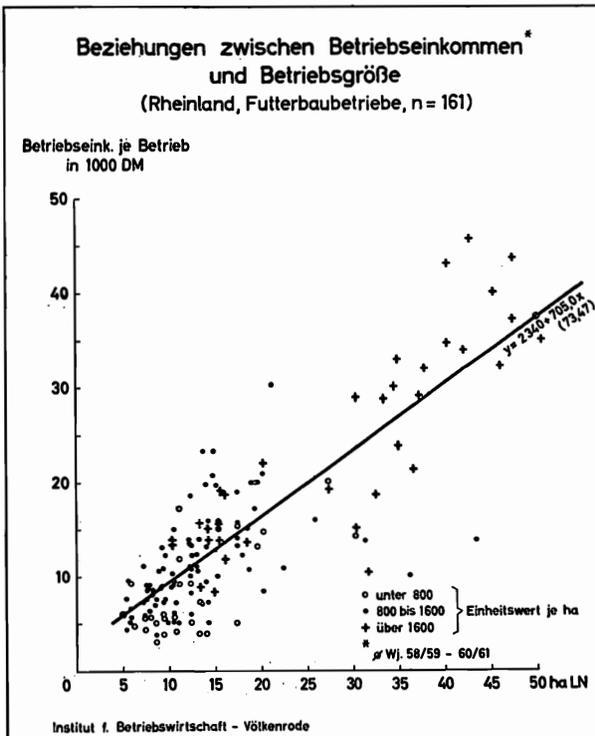


Schaubild 8

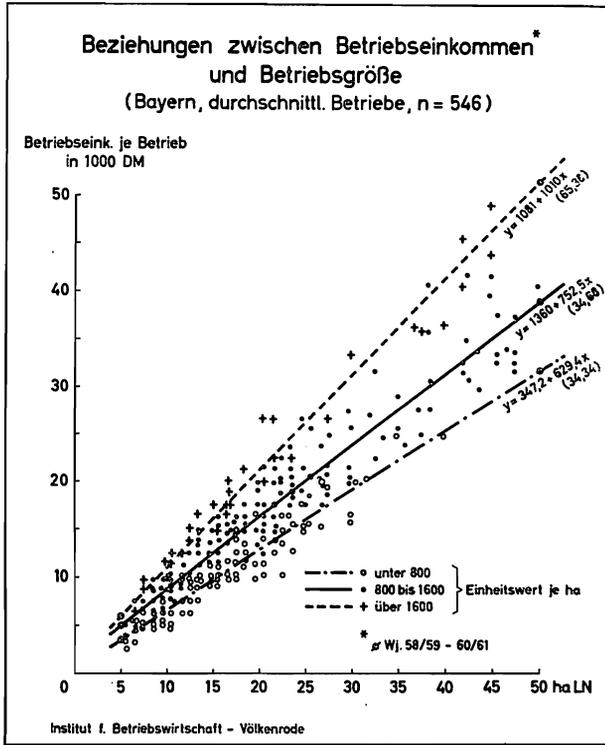


Schaubild 9

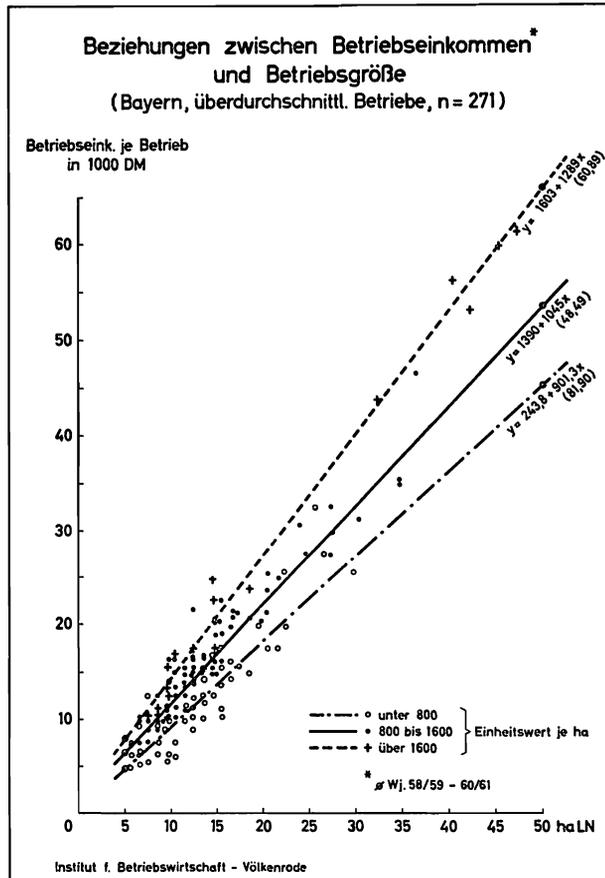


Schaubild 10

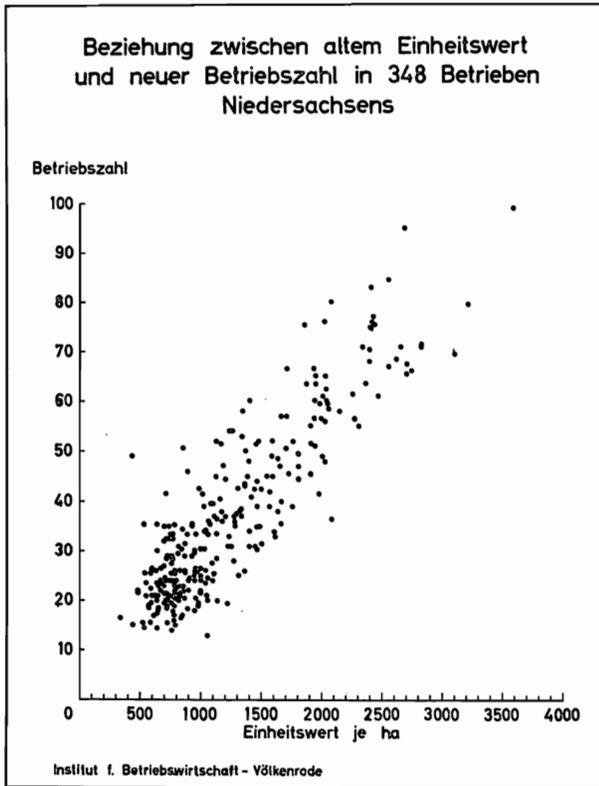


Schaubild 11

werden. Der Ausweitung der Bodenproduktion sind dabei enge Grenzen gesetzt. Es steht daher zu erwarten, daß diese Betriebe versuchen werden, den Anschluß an die allgemeine Einkommensentwicklung durch eine kräftige Ausdehnung der Veredlungswirtschaft zu gewinnen. Diese Ausdehnung wird um so schneller vonstatten gehen, je mehr Kapital zur Verfügung steht und je niedriger die aus seiner Beschaffung entstehenden Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen sind. Wenn diese Vermutungen richtig sind, liegt die Befürchtung, daß direkte Einkommensübertragungen insbesondere dann, wenn sie in Form von Investitionsbeihilfen gewährt werden, zu einer raschen Ausdehnung der Veredlungsproduktion führen müssen, auf der Hand. Die damit heraufbeschworene Gefahr einer Überschußproduktion auf den Veredlungsmärkten läßt sich nur dann abschwächen, wenn die Schwelle des Vollerwerbsbetriebes, bei deren Überschreiten gezielte Investitionsbeihilfen gewährt werden, nicht zu niedrig festgelegt wird, und wenn sichergestellt wird, daß der mit Investitionsbeihilfen oder anderen Formen der Einkommensübertragung geförderte Übergang vom Grenzbetrieb zum Vollerwerbsbetrieb nicht durch Ausdehnung der Zukaufsveredelung über eine bestimmte Grenze hinaus vollzogen wird. In den unteren Größenklassen muß der Anpassungsprozeß in erster Linie durch Aufstockung und Abwanderung eines Teiles der Betriebsinhaber aus der landwirtschaftlichen Produktion bzw. durch Übergang zum Nebenerwerb vollzogen werden.

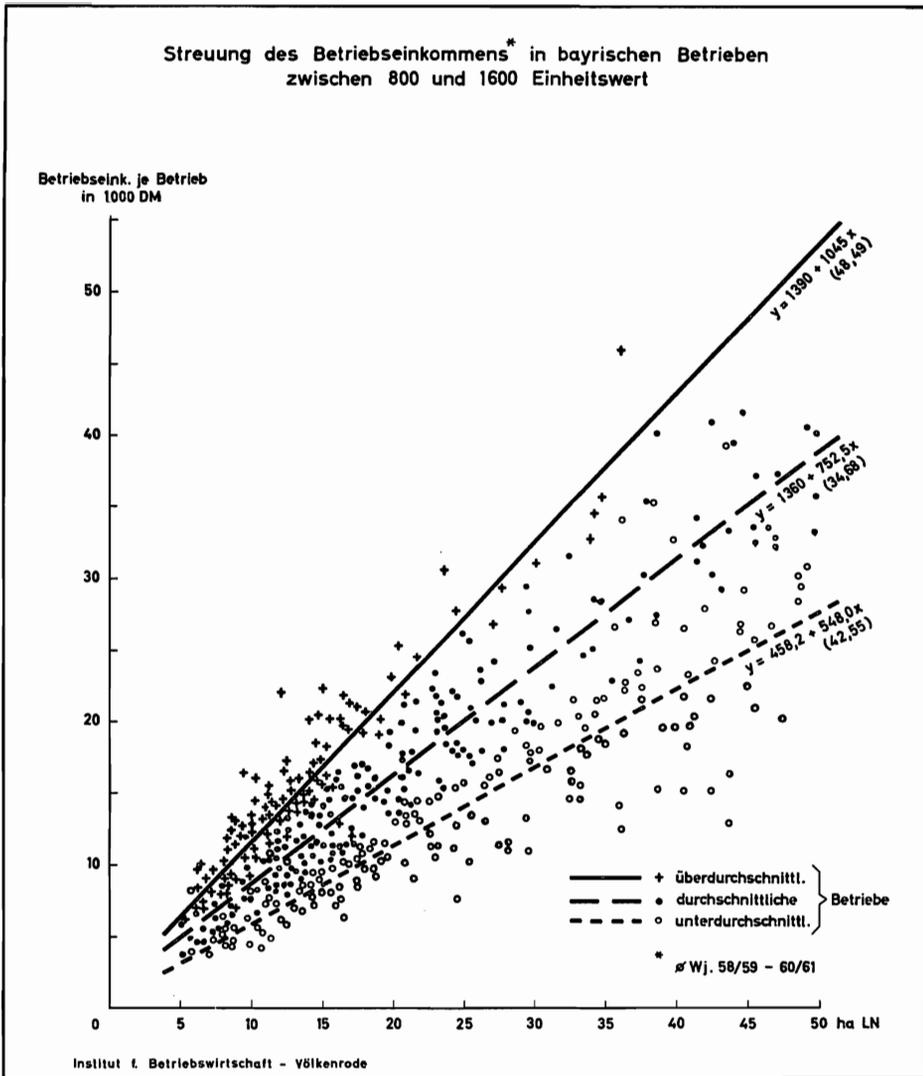
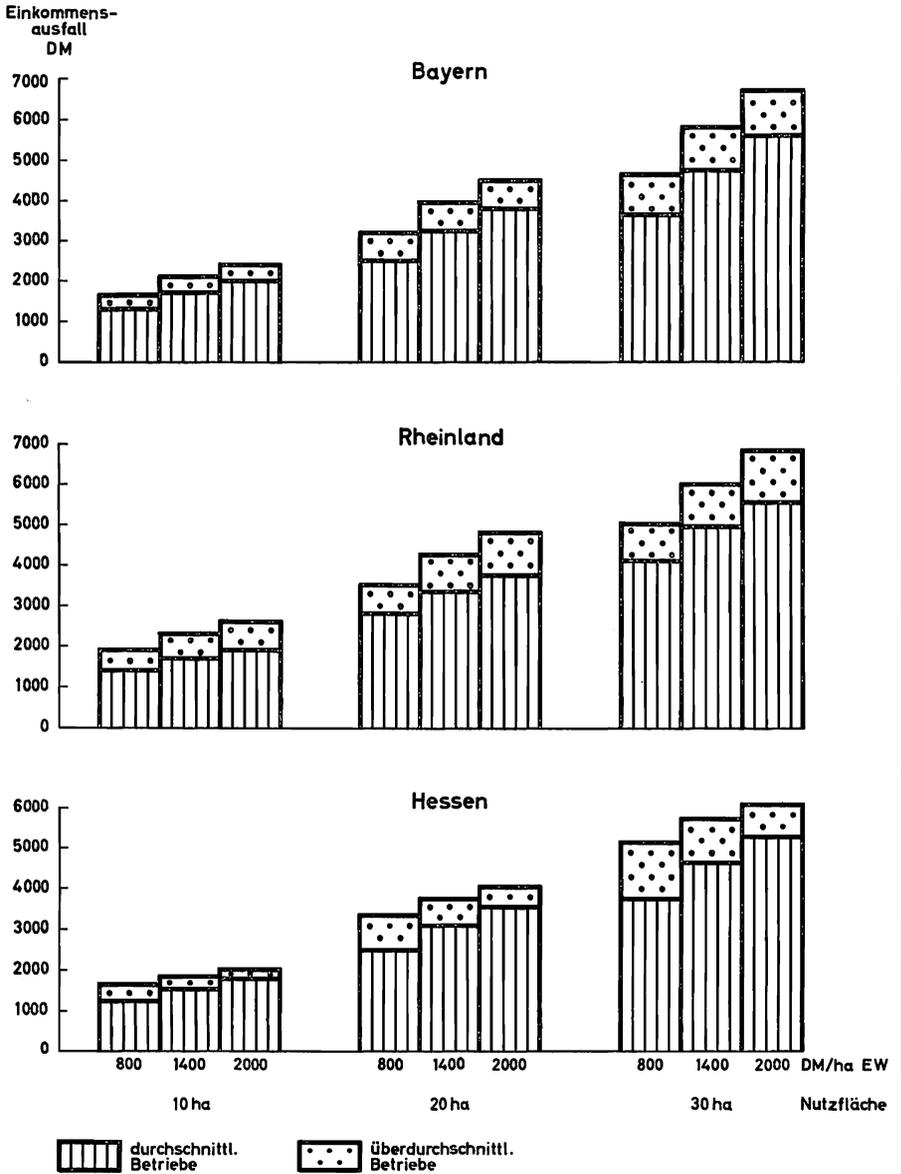


Schaubild 12

## 6 Ergänzende Maßnahmen

Zeitlich begrenzte direkte Einkommensübertragungen scheinen durchaus geeignet, einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommensverhältnisse zu leisten. Um in dieser Hinsicht voll wirksam zu werden, bedürfen sie jedoch der Ergänzung durch andere Maßnahmen. An erster Stelle ist hier die Verminderung der bestehenden Unsicherheit bezüglich der Preiserwartungen zu nennen. Bekanntlich stellt das verfügbare Investitionskapital nur einen der Faktoren dar, die

### Einkommensausfall je Betrieb bei einer Senkung des Agrarpreinsniveaus um 10 vH



Institut f. Betriebswirtschaft - Völkensrode

Schaubild 13

die Investitionsvorhaben beeinflussen. Neben ihnen haben die Rentabilitätserwartungen im allgemeinen eine noch größere Bedeutung. Die Rentabilitätserwartungen sind eine Funktion des realen Preisniveaus und der Preisunsicherheiten. Beide Faktoren sind in ihrem Einfluß auf die Investitionen in bestimmten Grenzen gegeneinander austauschbar. Je sicherer und langfristiger Preiserwartungen sind, um so niedriger ist das Preisniveau an der Rentabilitätsschwelle einer Investition. Und umgekehrt: je unsicherer und kurzfristiger Preiserwartungen sind, um so höher müssen die Realpreise steigen, ehe die Schwelle der Rentabilität erreicht wird.

Wenn mit direkten Einkommensübertragungen das Ziel verfolgt wird, die Anpassung von Agrarstruktur und Betriebsorganisation an zukünftig zu erwartende wirtschaftliche Bedingungen zu fördern, werden sie nur dann zur vollen Wirkung kommen, wenn ihre Gewährung mit einer klaren Entscheidung über die zukünftige Preispolitik gekoppelt ist. Daß daneben dem Ausbau der Beratung und der Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere der Betriebsaufstockung, besondere Bedeutung zukommt, um die Wirksamkeit direkter Einkommensübertragungen zu erhöhen, ergibt sich unmittelbar aus den vorliegenden Ausführungen.

## 7 Zusammenfassung

Direkte Einkommensübertragungen sind Subventionen, die unter Umgehung des Marktes den landwirtschaftlichen Betrieben direkt gewährt werden.

Im Zusammenhang mit ihrer Gewährung sind insbesondere zwei Probleme zu erörtern:

1. wem sollen sie gewährt werden, allen landwirtschaftlichen Betrieben oder nur den sogenannten Vollerwerbsbetrieben?
2. wie soll der insgesamt verfügbare Betrag auf die empfangsberechtigten Betriebe verteilt werden?

Beide Fragen lassen sich nur in Verbindung mit den Zielen der staatlichen Agrarpolitik und zusammen mit der Entscheidung beantworten, ob der Ausgleich bestehender Einkommensdisparitäten in erster Linie durch eine Wandlung der Agrarstruktur oder bei einer bestimmten Agrarstruktur durch andere Maßnahmen der Agrarpolitik angestrebt werden soll.

Zwar läßt sich jeder der verschiedenen Alternativen eine bestimmte Methode zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft und ein bestimmter Verteilungsschlüssel zuordnen, jedoch besteht keine Möglichkeit, zwischen den Alternativen frei zu wählen. Die Freiheit der Entscheidung wird durch den Zwang zur Aufrechterhaltung des Marktgleichgewichts eingeengt. Die äußerste Grenze der Erhaltung einer bestimmten Agrarstruktur wird durch die mögliche technische Entwicklung und die daraus resultierende Steigerung der Arbeitsproduktivität einerseits und durch die Entwicklung der Nachfrage, insbesondere nach tierischen Erzeugnissen andererseits, bestimmt.

Aus diesem Grunde kommen unter den denkbaren Formen direkter Einkommenshilfen Einkommensübertragungen in Form produktneutraler deficiency payments nicht in Betracht. Die Einkommensübertragungen müssen, um wenigstens weitgehend pro-

duktneutral zu wirken, auf eine Anpassung der Agrarstruktur an die zukünftige Wirtschaftsentwicklung abzielen. Das bedeutet, sie sollen in Form von allgemeinen und gezielten Investitionsbeihilfen gewährt werden. Bei sinkenden realen Agrarpreisen wäre es denkbar, daß die allgemein allen Betrieben nach bestimmten Merkmalen gewährte Investitionsbeihilfe zugleich die Form einer Ausgleichszahlung für durch Preisenkungen entstandene Einkommensverluste annimmt.

## Anhang I

### Die systematische Einordnung direkter Einkommensübertragungen<sup>1</sup>

Die agrarpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens lassen sich in direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen gliedern, je nachdem, ob eine bestimmte Maßnahme unmittelbar zur Erhöhung des Betriebseinkommens bzw. zur Verminderung der Betriebsausgaben beiträgt, oder ob sie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommensverhältnisse durch die Förderung überbetrieblicher Einrichtungen, etwa des Absatzwesens oder der Beratung anstrebt. Die direkten Förderungsmaßnahmen lassen sich je nachdem, ob sich die Begünstigung durch diese Maßnahmen unmittelbar aus der Beteiligung an der Herstellung bestimmter Produkte, bzw. der Verwendung bestimmter Produktionsmittel ergibt oder ob sie an die Durchführung organisatorischer Veränderungen im Betrieb gebunden ist und in der Regel nur aus Antrag gewährt wird, untergliedern in:

- a) Maßnahmen zur unmittelbaren Erhöhung des laufenden Betriebseinkommens. Zu ihnen gehören in erster Linie alle Maßnahmen der Preis- und Außenhandelspolitik. Darüber hinaus sind auch die Verminderung der Umsatzsteuer, die Vergütung von Grundsteuern oder Zuschüssen, die unter Umgehung des Marktes unmittelbar an die Verwendung bestimmter Produktionsfaktoren gekoppelt werden, in diese Gruppe zu zählen.

Allgemeine direkte Einkommensübertragungen, die nach der Fläche, dem Arbeitskräftebesatz oder den durchschnittlichen Wirtschaftsergebnissen einzelner Betriebsgruppen verteilt werden, gehören in diese Gruppe.

- b) Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung der Betriebsorganisation. Hierzu gehören alle Maßnahmen zur Förderung von betriebsorganisatorischen Veränderungen, die auf die Erhöhung des Einkommens bei gegebenen Preisen abzielen. Die Vergünstigung durch diese Maßnahmen ergibt sich nicht zwangsläufig aus der Teilnahme am Produktionsprozeß. Sie ist an die Durchführung bestimmter Investitionen oder die Vornahme von Betriebsumstellungen gebunden und wird im allgemeinen nur auf besonderen Antrag gewährt. In diese Gruppe gehören alle Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, der Zinsverbilligung von Krediten und alle Formen einer allgemeinen oder gruppenspezifischen Investitionsbeihilfe.

<sup>1</sup>) Zur Systematik der agrarpolitischen Förderungsmaßnahmen vgl. [6].



zwangsläufig eine Begünstigung aller Betriebe. Vielmehr kann die Maßnahme sowohl auf einzelne Betriebsgruppen beschränkt werden, als auch auf alle Betriebe ausgedehnt werden. Beispielsweise gehören Maßnahmen der Zahlungs- und Kreditpolitik in diese Gruppe.

Im Schaubild I/1 ist die Gliederung der direkten Förderungsmaßnahmen und die Verteilung der Mittel des »Grünen Planes« 1962 auf die einzelnen Kategorien dargestellt.

## Anhang II

### Methoden zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft

Zur Frage der Abgrenzung der Vollerwerbs- gegen Nebenerwerbsbetriebe liegen eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Sie lassen sich nach den jeweils verwandten Klassifikations- und Abgrenzungskriterien gliedern (vgl. Übersicht II/1).

#### ÜBERSICHT II/1

##### *Kennzeichnung einiger Verfahren zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft*

Methode	Klassifikationsmerkmal (Kennzeichnung der Betriebsgröße durch:)	Abgrenzungskriterium (Grenze des Vollerwerbsbetriebes)
HESSE [3]	Arbeitsbedarf	1 Hufe Fläche, die in 1000 Arbeitstagen bei mittlerer Mechanisierung bearbeitet werden kann
Englische Methode	Arbeitsbedarf	—
RÖHM [5]	Roheinkommen	6000,— DM Roheinkommen
SEEBASS [7]	Betriebseinkommen	11 500,— bis 12 500,— DM Betriebseinkommen
WIRTH [10]	Betriebsleistung	14 000,— bis 15 800,— DM Betriebsleistung
AUGUSTIN [2]	Betriebseinkommen	in Abhängigkeit von der Mindestgrenze eines vollen Einkommens variabel
Methode des statistischen Bundesamtes [4]	Zusammensetzung des Einkommens	mindestens 50 vH aller Betriebe mit nichtlandwirtschaftlichem Einkommen
Versteuertes Einkommen	Zusammensetzung des versteuerten Einkommens	mindestens 50 vH des steuerlichen Einkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit im eigenen Betrieb

a) *Untersuchungen, die vom Arbeitsbedarf des Gesamtbetriebes ausgehen* und den Tatbestand des Nebenerwerbs als gegeben betrachten, wenn der tatsächliche oder der betriebsnotwendige Arbeitsbedarf eine bestimmte Grenze unterschreitet.  
Hierzu gehören insbesondere:

aa) die von HESSE vorgenommenen Untersuchungen in [3].

ab) die *englische Methode* zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Gesetzes über die Hilfe für Kleinbauern aus dem Jahre 1958, vgl. The secretary of state for the home department, the secretary of state for Scotland and the minister of agriculture, fisheries and food, Assistance for small farmers, London Oktober 1958.

b) *Methoden, die von bestehenden Erwerbsverhältnissen ausgehen* und den Tatbestand des Nebenerwerbsbetriebes an dem tatsächlichen Umfang der nicht landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit messen. Im folgenden werden diese Verfahren als »Methoden zur Abgrenzung von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben auf Grund individueller Verhaltensweise« bezeichnet.

Hierzu gehört:

ba) die vom *statistischen Bundesamt* vorgeschlagene Methode [4].

c) *Methoden, die von dem erzielten Einkommen ausgehen* und den Tatbestand des Nebenerwerbs als gegeben betrachten, wenn das erzielte Einkommen eine bestimmte Mindestgrenze unterschreitet.

Hierzu gehören die Untersuchungen von:

ca) H. RÖHM [5],

cb) E. A. SEEBASS [7],

cc) H. WIRTH [10],

cd) die unvollendete Arbeit von D. AUGUSTIN [2].

### *Zur Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft nach dem Arbeitsbedarf*

Die Abgrenzung der Vollerwerbsbetriebe nach dem Arbeitsaufwand oder dem betriebsnotwendigen Arbeitsbedarf erfordert, daß ein bestimmtes Maß an betriebsnotwendiger Arbeit als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes festgelegt wird.

Der betriebsnotwendige Arbeitsbedarf kann jedoch in diesem Fall dem Arbeitsbedarf bei nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten optimaler Betriebsorganisation nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden, und zwar im wesentlichen aus folgendem Grunde: Die optimale Betriebsorganisation ist bekanntlich diejenige, die unter den herrschenden Umständen das maximal erzielbare Einkommen für die fixen Produktionsfaktoren des Betriebes abwirft. Bei gegebenen Preis- und Ertragsrelationen und gegebenem Stand der Technik wird die optimale Betriebsorganisation und damit der optimale Mechanisierungsgrad und der betriebsnotwendige Arbeitsaufwand durch die Zahl der familieneigenen Arbeitskräfte, durch die Betriebsgröße und die Möglichkeiten zur Aufnahme eines Nebenerwerbs bestimmt. Wenn keine Möglichkeit zur Aufnahme eines Nebenerwerbs besteht, ergibt sich aus der Unteilbarkeit der Arbeitskräfte, daß die arbeitsintensiven Betriebszweige um so mehr an relativer Vorzüglichkeit gewinnen, je kleiner der Betrieb ist. Bei gegebener Begrenzung der Ausdehnung für diese Betriebszweige ist der optimale Mechanisierungsgrad um so niedriger, je kleiner der Betrieb ist. Im Grenzfall, wenn keine Möglichkeit zur Aufnahme eines Nebenerwerbs, zum Anbau von Spezialkulturen oder zur Ausdehnung der Veredelungswirtschaft

auf Zukaufsbasis besteht, kann in kleinen Betrieben das Festhalten an einer sehr niedrigen Mechanisierungsstufe, etwa der Kuhanspannung, vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus unter den herrschenden Umständen optimal sein. Die Höhe des optimalen Arbeitskräftebedarfs hängt unter diesen Umständen ausschließlich von den Möglichkeiten zur Aufnahme eines Nebenerwerbs und dem daraus resultierenden Einkommen ab. Je höher das erzielbare Einkommen aus der Aufnahme einer Nebenbeschäftigung ist, um so höher ist der optimale Mechanisierungsgrad und um so niedriger ist dementsprechend der optimale Arbeitsbedarf und umgekehrt, je niedriger das erzielbare Einkommen aus der Aufnahme eines Nebenerwerbs ist und je schwieriger die Aufnahme einer Nebenbeschäftigung aus objektiven oder subjektiven Gründen ist, um so niedriger ist der optimale Mechanisierungsgrad und um so höher ist der betriebsnotwendige Arbeitsbedarf.

Daraus ergibt sich unmittelbar, daß eine sinnvolle Unterscheidung zwischen Vollerwerbsbetrieben und Grenzbetrieben weder auf Grund des betriebsnotwendigen Arbeitsbedarfs noch auf Grund des tatsächlichen Arbeitsaufwandes möglich ist. Vielmehr läßt sich eine solche Unterscheidung nur treffen, wenn für die Schwelle des Vollerwerbsbetriebes ein bestimmtes *Arbeitsvolumen* festgelegt wird.

Das Arbeitsvolumen eines Betriebes errechnet sich als Produkt aus der Arbeitsintensität und der Betriebsgröße. Dabei werden die Begriffe Arbeitsvolumen, Arbeitsintensität und Arbeitsbedarf in Anlehnung an SCHELLER [11] wie folgt definiert:

Arbeitsintensität = durchschnittlicher Arbeitsbedarf je ha bei einer bestimmten (im allgemeinen der niedrigsten) Mechanisierungsstufe

Arbeitsvolumen = Arbeitsintensität x ha LN  
 = Arbeitsbedarf bei einer bestimmten — im allgemeinen der niedrigsten — Mechanisierungsstufe

Arbeitsbedarf = Arbeitsbedarf bei der tatsächlichen Mechanisierung des Betriebes

Mechanisierungsgrad in vH:

$$100 - \frac{\text{Arbeitsbedarf bei der Mechanisierung des Betriebes}}{\text{Arbeitsbedarf bei der niedrigsten Mechanisierungsstufe}} \times 100$$

optimaler Arbeitsbedarf = Arbeitsbedarf bei optimaler Produktionsrichtung, optimaler Betriebsintensität und optimaler Mechanisierung

Da das Arbeitsvolumen nur einen der Bestimmungsgründe für den Arbeitsbedarf darstellt, läßt sich ein bestimmtes Mindestarbeitsvolumen als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes nur mehr oder weniger willkürlich festlegen. Selbst wenn diese Schwelle festgelegt ist, reicht die Verwendung des Arbeitsvolumens als einziger Maßstab für eine vollständige Abgrenzung der Grenzbetriebe nicht aus. Unter den Grenzbetrieben bleiben diejenigen mindestens teilweise unberücksichtigt, die überwiegend Grenzböden bewirtschaften.

Unter dem Begriff des Grenzbodens sind bekanntlich alle Flächen zu verstehen, deren Bewirtschaftung bei den gegebenen Preisverhältnissen und dem gegebenen Stand der Technik es auch dann nicht gestattet, ein angemessenes Einkommen zu erzielen, wenn

die Ausstattung der Arbeitskräfte mit Fläche und Kapital beliebig vergrößert werden kann. Bei ausschließlicher Benutzung des Arbeitsvolumens als Abgrenzungskriterium kann also der Fall eintreten, daß das Arbeitsvolumen die für den Tatbestand des Vollerwerbsbetriebes festgelegte Schwelle überschreitet, ohne daß unter den herrschenden Preisverhältnissen die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleistet ist, wenn man die Gewährleistung der wirtschaftlichen Existenz an der Höhe des erzielten Einkommens mißt.

Dieser Mangel läßt sich nur beseitigen, wenn außer dem Arbeitsvolumen die zu einem bestimmten Zeitpunkt  $t$  vorhandene Einkommenskazität als zusätzliches Klassifikationsmerkmal herangezogen wird.

Nun sind jedoch weder das Mindestarbeitsvolumen noch die untere Grenze der Einkommenskazität objektiv bestimmbar. Sie müssen auf Grund subjektiver Entscheidungen festgelegt werden. Es ist nun ohne weiteres einleuchtend, daß eine Abgrenzung des Grenzbetriebes wenig sinnvoll ist, wenn der Fall eintreten kann, daß in einem Betrieb die als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes festgelegte Einkommenskazität erreicht oder überschritten wird, während das Arbeitsvolumen kleiner ist als das Arbeitsvolumen an der unteren Grenze des Vollerwerbsbetriebes. Um diese Möglichkeit auszuschließen, ist es erforderlich, daß Einkommenskazität und Arbeitsvolumen bei der Abgrenzung beider Typen so aufeinander abgestimmt werden, daß die mit Hilfe beider Kriterien jeweils gezogenen Grenzen unter gegebenen natürlichen Verhältnissen und bei gegebener Absatzlage zusammenfallen. Das bedeutet, das Mindestarbeitsvolumen der Vollerwerbslandwirtschaft muß dem Arbeitsvolumen gleichgesetzt werden, das unter gegebenen natürlichen Verhältnissen und bei gegebener Absatzlage erforderlich ist, um das Mindesteinkommen der Vollerwerbsbetriebe in einem bestimmten Zeitpunkt zu erzielen.

Die Abgrenzung von Vollerwerbsbetrieben nach dem Arbeitsvolumen ist dann nichts anderes als ihre Abgrenzung auf Grund der Einkommenskazität bzw. der in Geld gemessenen Produktionskapazität, die zu einem bestimmten Zeitpunkt  $t$  vorhanden war, ist oder voraussichtlich sein wird.

#### *Die Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft auf Grund der bestehenden Erwerbsverhältnisse*

In den bestehenden Erwerbsverhältnissen kommen die individuellen Entscheidungen über die Höhe des Einkommens zum Ausdruck, bei dem der Übergang zum Vollerwerbsbetrieb vollzogen wird. Die Höhe dieses Einkommens schwankt in Abhängigkeit von den regionalen Verhältnissen, der Mentalität und den Lebensumständen der Betroffenen, insbesondere des Lebensalters, in weiten Grenzen. Demgegenüber muß eine übergeordnete politische Instanz die untere Grenze des Vollerwerbsbetriebes mindestens unabhängig von der Mentalität und den Lebensumständen der einzelnen Betriebsinhaber auf Grund objektiv feststellbarer Betriebsmerkmale festlegen. In der Bundesrepublik ist diese Festlegung weitgehend an das Landwirtschaftsgesetz gebunden. Die untere Grenze der Vollerwerbsbetriebe muß so festgelegt werden, daß unter den herrschenden wirtschaftlichen Bedingungen gegebenenfalls unter Berücksichtigung vorgesehener agrarpolitischer Stützungsmaßnahmen eine nachhaltige wirtschaftliche Existenz der bäuerlichen Familie gewährleistet ist. Das bedeutet, nach der Auslegung,

die das Landwirtschaftsgesetz erfahren hat, muß diese Gruppe so festgelegt werden, daß an der unteren Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft unter den durch Preise und andere Maßnahmen der Agrarpolitik geschaffenen oder angestrebten Bedingungen die Möglichkeit zur Erzielung eines Einkommens besteht, das demjenigen vergleichbarer Wirtschaftszweige entspricht. Diese Grenze hat bei raschem Wirtschaftswachstum und schnellem technischen Fortschritt die Tendenz, über die Grenze zu steigen, die durch die Betroffenen selbst gezogen wird. Aus dieser Tendenz leitet sich das Phänomen der Grenzbetriebe ab. Ihre Existenz beruht darauf, daß die untere Grenze der Vollerwerbslandwirtschaft durch eine übergeordnete politische Instanz höher festgelegt wird als durch die Betroffenen selbst.

Aus der Existenz von Grenzbetrieben ergibt sich unmittelbar, daß die bestehenden Erwerbsverhältnisse, die sich in der Zusammensetzung des Einkommens niederschlagen, nur für die Abgrenzung von Grenz- und Nebenerwerbsbetrieben in Betracht kommen. Für die Abgrenzung der Vollerwerbslandwirtschaft können sie nur dann herangezogen werden, wenn mit dem Begriff des »Vollerwerbs« weder ein bestimmtes Arbeitsvolumen noch eine bestimmte Einkommenskapazität verbunden werden.

#### *Die Abgrenzung nach der Höhe des Einkommens*

Die auf Seite 165 unter c) genannten Untersuchungen unterscheiden sich sowohl durch die Festlegung des Maßstabes für die Ermittlung des Einkommens als auch durch die Klassifikationsmerkmale, die für eine Einstufung des Einzelbetriebes verwandt werden. Als Maßstab für die Ermittlung der Einkommenskapazität benutzte AUGUSTIN das Betriebseinkommen, RÖHM und WAGNER das Roheinkommen, WIRTH die Betriebsleistung, aus der er das Betriebseinkommen ableitet und SEEBASS schließlich den Rohertrag, an dem das Betriebseinkommen nach Erfahrungssätzen mit 40—50 vH beteiligt sein soll. Als Klassifikationsmerkmale für die Einstufung des Einzelbetriebes benutzten RÖHM und WAGNER die Betriebsgröße und den Einheitswert und SEEBASS die Betriebsgröße und die Ertragsmeßzahl. WIRTH errechnete aus Betriebsgröße, Einheitswert und einer aus der Produktionsrichtung abgeleiteten Intensitätszahl eine Wertzahl. AUGUSTIN verwendet die Betriebsmeßzahl der neuen Einheitsbewertung (Betriebszahl x Betriebsgröße in ha LN).

Die Beziehungen zwischen diesen Merkmalen und dem Einkommen werden aus einjährigen Wirtschaftsergebnissen von Buchführungsbetrieben abgeleitet. Die Aussagekraft der gefundenen Ergebnisse ist jedoch begrenzt. Einmal werden die Beziehungen zwischen dem Einkommen und den verschiedenen Betriebsmerkmalen auf Grund einjähriger Wirtschaftsergebnisse ermittelt, dadurch werden die witterungsbedingten Ertragsschwankungen zwischen den Böden verschiedener Größenklassen nicht hinreichend ausgeglichen. Zum anderen sind die Untersuchungen mit Ausnahme der Untersuchung von WIRTH regional nicht ausreichend breit gestreut.

### Anhang III

#### Zur Wahl des Maßstabes bei der Messung des erzielten bzw. erzielbaren Einkommens

Unter den Maßstäben, deren Benutzung eine quantitative Abgrenzung von Voll-  
erwerbs- und Grenzbetrieben ermöglicht, lassen sich zwei Gruppen unterscheiden:

- a) Produktivitätsmaßstäbe
  - b) Rentabilitäts-(Einkommens-)maßstäbe
- a) *Produktivitätsmaßstäbe*. Als Produktivitätsmaßstäbe kommen für die Beurteilung  
des Einkommens der Betriebsertrag, der Rohertrag und der bereinigte zukaufs-  
freie Rohertrag in Betracht. Alle Größen umschließen die landwirtschaftlichen Ein-  
nahmen und den Wert der Natureinnahmen. Sie unterscheiden sich durch die Be-  
handlung der Bestandsveränderungen und der Zukäufe an Vieh, Saatgut und Fut-  
termitteln. Diese Unterschiede sind für die hier zur Erörterung stehenden grund-  
sätzlichen Fragen jedoch ohne Belang.

Die Verwendung von Produktivitätsmaßstäben kommt für die Beurteilung des  
Einkommens nur in Betracht:

- a1) wenn die Beziehungen zwischen Produktivität und den im Hauptteil erörter-  
ten statistisch leicht erfaßbaren Merkmalen sich leichter und genauer ermitteln  
lassen als die Beziehung zwischen diesen Merkmalen und den entsprechenden  
Einkommensmaßstäben,
- a2) wenn festgestellt werden kann, daß zwischen dem Rohertrag und dem Ein-  
kommen quantitativ gesicherte, von der Betriebsstruktur, den natürlichen Ver-  
hältnissen und den Preisverhältnissen zwischen Produkten und Produktions-  
mitteln unabhängige Beziehungen bestehen.

Keine dieser Bedingungen ist generell erfüllt. Im allgemeinen sind die Beziehun-  
gen zwischen dem Betriebsertrag und den in Betracht kommenden statistisch leicht  
erfaßbaren Merkmalen nicht oder nicht wesentlich einfacher feststellbar als die Be-  
ziehungen zwischen diesen Merkmalen und den entsprechenden Einkommensgrö-  
ßen. Darüber hinaus läßt sich das Einkommen nur dann unmittelbar aus der Pro-  
duktivität ableiten, wenn man unterstellt, daß entweder alle Betriebe mit der glei-  
chen Produktionsfunktion wirtschaften, oder daß statt des optimalen Betriebserfol-  
ges ein konstantes Leistungsverhältnis angestrebt und erreicht wird.

Produktivitätsmaßstäbe sind daher für die Ermittlung des Einkommens nur be-  
grenzt geeignet. Ihre Verwendung scheint nur da gerechtfertigt, wo auf der Basis  
überbetrieblicher Daten — etwa der Ertragsverhältnisse in kleineren Verwaltungs-  
bezirken — die Zahl der Betriebe geschätzt werden soll, die in diesen Verwaltungs-  
bezirken noch ein bestimmtes Einkommen erzielen können<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> vgl. beispielsweise die Unterschiede der Einkommenslage in der hessischen Landwirtschaft  
auf Grund der Schätzung von Höhe und Zusammensetzung des Rohertrages.

b) *Rentabilitätsmaßstäbe*. Unter den in der landwirtschaftlichen Betriebslehre verwandten Rentabilitätsmaßstäben kommen für die Feststellung des Einkommens in Betracht:

b1) *Das Unternehmereinkommen*. Das Unternehmereinkommen umschließt den Lohnanspruch des Unternehmers und die erzielte Verzinsung des Sach- und Bodenkapitals (Reinertrag). Das Unternehmereinkommen zeigt also an, welches Einkommen dem Betriebsinhaber verbleibt, wenn der Lohnanspruch für die von familieneigenen Arbeitskräften geleistete Arbeit in einer den Landarbeiterlöhnen entsprechenden Höhe abgegolten ist. Mit anderen Worten: das Unternehmereinkommen stellt das Einkommen dar, das dem Betriebsinhaber und seiner Familie verblieben wäre, wenn alle Arbeit von familienfremden Arbeitskräften geleistet worden wäre.

b2) *Das Roheinkommen*. Das Roheinkommen errechnet sich aus dem Rothertrag abzüglich aller Sachaufwendungen und der Fremdlöhne. Es stellt also das verfügbare Einkommen der bäuerlichen Familie dar.

b3) *Das Betriebseinkommen* (ohne Kosten, Steuern und Lasten) errechnet sich als Differenz aus Rothertrag und Sachaufwendung (einschließlich Kosten, Steuern und Lasten). Es umschließt also das gesamte Einkommen, das dem Betrieb aus der Hergabe von Boden, Arbeit und Kapital zufließt.

Von den genannten Maßstäben ist das *Unternehmereinkommen* zweifellos die geeignetste Vergleichsgröße. Seine Höhe ist im Gegensatz zum Roheinkommen von dem Anteil der familieneigenen Arbeitskräfte am gesamten Arbeitskräftebesatz unabhängig und im Gegensatz zum Betriebseinkommen wird der Einkommenseffekt des Austauschs von Arbeit und Kapital in einer Zu- bzw. Abnahme des Unternehmereinkommens erfaßt.

Die statistischen Untersuchungen zeigen jedoch, daß das Unternehmereinkommen außer mit der Betriebsgröße vor allem mit dem Arbeitskräftebesatz schwankt.

Das bedeutet: wenn die Einkommenskapazität bzw. das erzielte Einkommen mit Hilfe des Unternehmereinkommens gemessen werden soll, müssen mindestens in einer entsprechenden Zahl von Stichproben außer der Betriebsgröße, dem Einheitswert und anderen Merkmalen auch der Arbeitskräftebesatz ermittelt werden. Die Feststellung des Arbeitskräftebesatzes ist zwar im allgemeinen ohne weiteres möglich. Seine Berücksichtigung in den Schätzungsgleichungen bereitet jedoch aus statistischen Gründen erhebliche Schwierigkeiten und engt den Aussagewert der statistischen Schätzungen erheblich ein.

Da nämlich die Betriebsgröße und der Arbeitskräftebesatz je 100 ha insbesondere in den unteren Größenklassen in einem relativ engen Zusammenhang stehen, läßt sich aus den Schätzungsgleichungen der Einfluß der Veränderung eines dieser Faktoren auf das Einkommen nicht ohne weiteres isolieren.

Der Aussagewert der Schätzungsgleichungen, in dem sowohl der Arbeitskräftebesatz je 100 ha als auch die Betriebsgröße eingeführt werden, ist daher begrenzt. Er kann nur erweitert werden, wenn die Beziehungen zwischen Unternehmereinkommen und der Betriebsgröße aus nach dem Arbeitskräftebesatz geschichteten Stichproben abgeleitet werden. Abgesehen von den grundsätzlichen Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen, scheint der damit verbundene Mehraufwand nur gerechtfertigt, wenn sich bei Benutzung des Unternehmereinkommens wesentlich bessere Ergebnisse als mit Hilfe

des Betriebseinkommens erzielen lassen. Das ist jedoch allein schon deswegen nicht zu erwarten, weil die Höhe des Einkommens, die als Schwelle des Vollerwerbsbetriebes betrachtet wird, dem für die Ermittlung des Einkommens gewählten Maßstab ohne weiteres angepaßt werden kann.

Das *Roheinkommen* eines Betriebes ist bei gegebenem Betriebseinkommen von der Zahl der Fremdarbeitskräfte und weiterhin bei gegebenem Betriebseinkommen und gegebener Höhe des Arbeitskräftebesatzes von dem Anteil der Fremdarbeitskräfte am gesamten Arbeitskräftebesatz abhängig. Seine Höhe ist also unter sonst gleichen Umständen davon abhängig, ob ein bestimmtes Einkommen von familienfremden oder von familieneigenen Arbeitskräften erwirtschaftet wird. Dieser Unterschied ist für den Tatbestand des Vollerwerbs unerheblich. Das Roheinkommen ist daher als Einkommensmaßstab für die Abgrenzung von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben nur dann geeignet, wenn der Anteil der familieneigenen Arbeitskräfte am gesamten Arbeitskräftebesatz konstant bleibt. Das ist in den unteren Betriebsgrößenklassen zwar weitgehend der Fall, die Verwendung des Roheinkommens hat dann jedoch den gleichen Aussagewert wie derjenige des Betriebseinkommens.

Das *Betriebseinkommen* ist unter den hier erwähnten Maßstäben von den zufallsbedingten Schwankungen in der Höhe und Zusammensetzung des Arbeitskräftebesatzes am unabhängigsten. Zwar ist seine Höhe bei gleichem Roh- und gleichem Reinertrag von dem Ausmaß abhängig, in dem der Austauschprozeß zwischen Arbeit und Kapital bereits fortgeschritten ist. Da mit fortschreitender Mechanisierung Lohnaufwendungen gegen Sachaufwendungen ausgetauscht werden, ist das Betriebseinkommen bei gleichem Rohertrag und gleichem Reinertrag um so niedriger, je weiter die Mechanisierung bereits fortgeschritten ist. Die durch einen unterschiedlichen Mechanisierungsgrad bedingten Schwankungen des Betriebseinkommens sind jedoch im Vergleich zu den Schwankungen des Unternehmereinkommens und des Roheinkommens in Abhängigkeit von der Höhe bzw. der Zusammensetzung des Arbeitskräftebesatzes im allgemeinen gering. Die im Anhang dargestellten Untersuchungen zeigen, daß sowohl die Schätzung der Einkommenskapazität als auch die des durchschnittlich erzielten Einkommens mit Hilfe relativ einfach zu erfassender Kennzahlen möglich ist, wenn das Betriebseinkommen als Maßstab verwandt wird.

*Zusammenfassend ergibt sich:* bei der Ermittlung der Einkommenskapazität bzw. des durchschnittlich erzielten Einkommens aus empirisch nachweisbaren Betriebsergebnissen verdient das Betriebseinkommen den Vorzug, weil es im allgemeinen leichter und genauer geschätzt werden kann als das Roheinkommen bzw. das Unternehmereinkommen. Die Verwendung des Unternehmereinkommens kommt wegen seiner großen Abhängigkeit von den häufig zufallsbedingten Schwankungen des Arbeitskräftebesatzes jedoch nur in Betracht, wenn die Einkommenskapazität aus Modellkalkulationen oder aus einer sorgfältig nach dem Arbeitskräftebesatz geschichteten Stichprobe abgeleitet wird.

Die Verwendung des Roheinkommens kann in den unteren Betriebsgrößenklassen den gleichen Aussagewert wie die Verwendung des Betriebseinkommens haben. Das gilt insbesondere dann, wenn die für die Schätzung nach der Zusammensetzung des Arbeitskräftebesatzes geschichteten Stichproben verwandt werden.

Produktivitätsmaßstäbe kommen dagegen für die Feststellung des Einkommens nicht in Betracht. Ihre Verwendung ist nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, etwa

bei Ermittlungen auf überbetrieblicher Basis, bei denen das Einkommen je Betrieb nicht feststellbar ist, gerechtfertigt.

*Statistische Untersuchungen* über die Beziehungen zwischen Einkommen und anderen statistisch leicht erfaßbaren Merkmalen sind insbesondere von AUGUSTIN, RÖHM und WAGNER und von WIRTH angestellt worden [2, 5, 9, 10].

## Anhang IV

### Die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe gegenüber Grenzbetrieben

Nebenerwerbsbetriebe sind dadurch gekennzeichnet, daß mehr als 50 vH des gesamten Einkommens bzw. mehr als 50 vH der insgesamt geleisteten Arbeit des Betriebsinhabers und einer bestimmten Anzahl von Familienarbeitskräften auf außerhalb des eigenen landwirtschaftlichen Betriebes geleistete Arbeit entfällt. Die beste Möglichkeit, die Nebenerwerbsbetriebe gegenüber den Grenzbetrieben abzugrenzen, bietet daher die Struktur des landwirtschaftlichen Einkommens. Diese Abgrenzung hat den Vorteil, daß sie der jeweiligen individuellen Verhaltensweise vollkommen Rechnung trägt und auf Grund finanzamtlicher Unterlagen für jeden Einzelfall ohne Schwierigkeiten vorgenommen werden kann. Sie entspricht hinsichtlich der Abgrenzungsmerkmale der in der allgemeinen Statistik seit langem üblichen Gewohnheit, die Zuordnung der Betriebe zu den verschiedenen Berufsgruppen auf Grund ihrer vorwiegenden Erwerbsquelle vorzunehmen.

Die wesentlichen Nachteile dieses Verfahrens lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- a) *Die Unsicherheit bei der Ermittlung des landwirtschaftlichen Einkommens.* In vielen Fällen bestehen wahrscheinlich gewisse Unterschiede zwischen dem steuerpflichtigen Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und dem tatsächlichen Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit. Der dadurch bedingte Fehler ist unvermeidbar. Für die Betroffenen besteht jedoch jederzeit die Möglichkeit, Fehler bei der Einschätzung des steuerpflichtigen Einkommens korrigieren zu lassen, wenn das tatsächliche Einkommen höher als das steuerpflichtige Einkommen ist.
- b) *Die Wahrung des Steuergeheimnisses.* Auf welche Weise eine Abgrenzung der Betriebe auf Grund der Zusammensetzung ihres steuerlichen Einkommens ohne Verletzung des Steuergeheimnisses möglich ist, bedarf einer juristischen Nachprüfung. Nach Meinung des Verfassers scheint die Beachtung der Steuergesetze jedoch gewährleistet zu sein, wenn entweder die Einstufung der Betriebe durch die Finanzämter vorgenommen wird, oder wenn die Einstufung etwa analog zur Gewährung von Studienbeihilfen einer dritten Stelle, beispielsweise den Alterskassen, übertragen wird. Diese hätten dann die Teilnahmeberechtigung an der Stützungsaktion auf Grund eines Antrages zu prüfen, in dem die Zusammensetzung des steuerlichen Einkommens auszuweisen wäre.
- c) *Die Gefahr der Verlangsamung der Strukturwandlung.* Die Gefahr, daß eine Bindung der Einkommensstützung an die Struktur der steuerlichen Einkommen eine

Verzögerung für die Aufnahme des Nebenerwerbs bedeutet und damit eine Verlangsamung des notwendigen Strukturwandels nach sich zieht, teilt die Einstufung der Betriebe nach der Struktur ihres Einkommens mit fast jeder anderen Form, die für die Einkommensübertragung gewählt wird. Sie läßt sich nur dadurch ausräumen, daß die Einkommensübertragung zeitlich klar und glaubhaft begrenzt wird und dann auf Grund der Verhältnisse an einem bestimmten Stichtag gewährt wird.

- d) *Die Schwierigkeiten bei der Festlegung der Grenze des Nebenerwerbs.* Wenn man die Grenze des Nebenerwerbs wie vorgeschlagen da zieht, wo die Einnahmen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit mehr als 50 vH des gesamten steuerlichen Einkommens ausmachen, so kann es im Grenzfall sein, daß von zwei Betrieben mit jeweils 3000 DM Einkommen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit derjenige mit einem landwirtschaftlichen Einkommen von 5000 DM berechtigt ist, an der Stützungsaktion teilzunehmen, während derjenige, dessen landwirtschaftliches Einkommen sich nur auf 2500 DM beläuft, von der Stützungsaktion ausgeschlossen bleibt. Dieser Mangel ließe sich zwar dadurch abmildern, daß man den Prozentsatz an nicht-landwirtschaftlichem Einkommen, der für den Tatbestand des Nebenerwerbs festgesetzt ist, mit wechselnder Höhe des gesamten Einkommens variabel gestaltet. Er läßt sich jedoch nicht vollständig ausräumen.

Die erwähnten Mängel zeigen, daß auch die Verwendung der Einkommensstruktur keine ideale Einstufung der landwirtschaftlichen Betriebe für den hier vorgesehenen Zweck ermöglicht. Trotzdem dürfte der Fehler, der bei Verwendung der Zusammensetzung des steuerlichen Einkommens als Abgrenzungsmerkmal entsteht, beträchtlich geringer sein, als derjenige, der entsteht, wenn die Nebenerwerbslandwirtschaft nach irgendeiner anderen Methode ausgegliedert wird. Die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe nach der Struktur des steuerpflichtigen Einkommens verdient daher den Vorzug vor allen anderen Methoden, wenn es als zweckmäßig betrachtet wird, die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe von der Einkommensübertragung auszuschließen.

*Die Methode des statistischen Bundesamtes.* Die vom statistischen Bundesamt entwickelte Methode zur Abgrenzung der Nebenerwerbslandwirtschaft ist in »Wirtschaft und Statistik«, Heft 12, ausführlich beschrieben worden. Sie läßt sich wie folgt charakterisieren:

- a) die vorläufige Einstufung des Einzelbetriebes in eine der beiden in Frage stehenden Gruppen erfolgt ausschließlich auf Grund eines vorhandenen Nebeneinkommens ohne Berücksichtigung seiner Höhen. Als Nebenerwerbsbetrieb wird zunächst jeder Betrieb betrachtet, in dem mindestens eine der zum Haushalt gehörigen 4—6 Vollversorgungspersonen ein Einkommen aus zeitweiliger oder ständiger Beschäftigung oder ein Renteneinkommen bezieht. Die Höhe dieses Einkommens und sein Anteil am Gesamteinkommen ist für die Einstufung des Einzelfalles ohne Belang.
- b) die Grenze zwischen Nebenerwerbsbetrieben und Vollerwerbsbetrieben ist für jedes dieser Betriebssysteme und jeden Regierungsbezirk gesondert ermittelt worden. Sie wird jeweils da gezogen, wo unter den Betrieben mit 4—6 Vollversorgungspersonen der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an der Gesamtzahl der Betriebe einer Größenklasse um 50 vH kleiner ist als der Richtwert dieses Bodennutzungssystems. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an der Gesamtzahl der

Betriebe wird jeweils in von ha zu ha gegeneinander abgegrenzten Größenklassen ermittelt. Der Richtwert soll in allen Größenklassen den konstanten Anteil der Nebenerwerbsbetriebe — in dem durch das statistische Bundesamt definierten Sinn — an den Betrieben des jeweiligen Bodennutzungssystems anzeigen.

Man wird im allgemeinen jedoch nicht davon ausgehen können, daß jeder Betrieb als Nebenerwerbsbetrieb zu bezeichnen ist, in dem von 4—6 Vollversorgungspersonen mindestens eine ein wenn auch unbedeutendes Einkommen bezieht.

Gewisse Zweifel an der Aussagekraft des Ergebnisses bleiben jedoch auch dann noch bestehen, wenn man diesen Einwand fallen läßt. In diesem Fall müßte man unterstellen, daß die Methode des statistischen Bundesamtes nicht auf die Trennung von Voll- und Nebenerwerbsbetrieben, sondern auf diejenige von Voll- und Zuerwerbsbetrieben im Sinne der weiter oben verwandten Begriffsbestimmung abzielt. Mit anderen Worten: nach dem Verfahren des statistischen Bundesamtes soll die Gruppe von Betrieben, in denen Höhe und Häufigkeit des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens von der Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens unabhängig sind, (Vollerwerbsbetriebe und Grenzbetriebe mit ausschließlich landwirtschaftlichem Einkommen) von derjenigen getrennt werden, in der eine direkte Abhängigkeit zwischen der Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens und der Höhe und Häufigkeit des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens besteht.

Die Betriebsgröße, bei der die Häufigkeit des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens in keinem Zusammenhang mit der Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens je Betrieb steht, wird nach der Methode des statistischen Bundesamtes durch den Richtwert festgestellt.

Wenn durch den Richtwert tatsächlich diejenigen Einkommen erfaßt werden, die in keinem kausalen Zusammenhang mit der Höhe des landwirtschaftlichen Einkommens stehen, müßte man annehmen, daß diese Einkommen auf alle Größenklassen und Bodennutzungssysteme annähernd gleichmäßig verteilt sind und dementsprechend auch überall gleich häufig auftreten. Der Richtwert müßte dann in allen Regierungsbezirken und Bodennutzungssystemen annähernd gleich hoch sein. Tatsächlich schwankt er jedoch zwischen 42 und 75 vH, und zwar nimmt seine Höhe innerhalb einer Region im allgemeinen mit steigender Intensität des Bodennutzungssystems zu und ist innerhalb des Bodennutzungssystems in Norddeutschland im allgemeinen etwas niedriger als in Süddeutschland (vgl. Übersicht I/1). Nach Übersicht IV/1 sind die höchsten Richtwerte einer Region in der Regel in Sonderkultur- und Hackfruchtbaubetrieben, die niedrigsten dagegen in den Futterbau- und Getreidefutterbaubetrieben zu finden.

Hier kann nicht untersucht werden, auf welche Gründe diese Schwankungen im einzelnen zurückzuführen sind. Da es sich jedoch offenbar um einen systematischen, von der Intensität der Bodennutzung abhängigen Unterschied handelt, muß bezweifelt werden, daß mit dem Richtwert die Grenze, von der ab die Häufigkeit der nicht-landwirtschaftlichen Einkommen nicht mehr zunimmt, tatsächlich zutreffend ermittelt wurde.

Diese Vermutung wird dadurch erhärtet, daß bei der Ermittlung des Richtwertes nur die Größenklassen bis 20 ha in die Untersuchung einbezogen worden sind. In dieser Größe läßt sich bei sinnvoller Mechanisierung außer in Sonderkulturbetrieben schon für drei vollwerbsfähige Personen in der Regel keine volle Beschäftigung erreichen. Darüber hinaus ist das erzielbare Betriebseinkommen insbesondere unter ungünstigen

ÜBERSICHT: IV/1

*Größe des Richtwertes und Schwelle des Vollerwerbsbetriebes in ausgewählten Bodennutzungssystemen  
verschiedener Regierungsbezirke*

Regierungs- bezirk Land	Sonderkultur- betriebe		Zuckerrübenbau- betriebe		Gem. Hackfrucht- baubetriebe		Hackfr.-Futterbau- betriebe		Getreide-Futter- baubetriebe		Futterbau- betriebe I	
	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha	Richtwert i. vH	Schwelle des Voll- erwerbsbetriebes in ha
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Hildesheim	60,8	6	58,8	7	49,0	7	44,6	9	64,6	10	59,2	11
Stade	60,8	6	56,2	6	49,0	7	55,2	8	52,2	7	56,4	9
Düsseldorf	60,8	6	64,4	5	69,4	4	59,2	6	52,2	9	62,2	8
Koblenz	66,2	2	59,4	7	59,0	6	44,6	9	40,8	8	45,0	10
Pfalz	67,4	4	59,4	7	69,2	6	44,6	9	40,8	8	45,0	10
Nordbaden	72,4	5	59,4	7	63,0	7	44,0	6	61,2	8	45,0	10
Unterfranken	72,4	5	59,4	7	67,0	7	44,0	6	45,8	8	59,2	8

natürlichen Verhältnissen häufig niedriger als 20 000 DM (vgl. Übersicht 3 und Schaubild 3, 5, 7, 10). Man wird daher annehmen können, daß in denjenigen Betrieben, in denen von 4—6 Vollversorgungspersonen mehr als 2 vollwerbsfähig sind, noch eine Neigung zur Aufnahme eines Nebenerwerbs vorhanden ist. Die Häufigkeit des Auftretens von Nebenerwerb und die Höhe des dabei erzielten Einkommens sind dementsprechend auch in dieser Größenklasse noch von der Höhe des erzielbaren landwirtschaftlichen Einkommens abhängig.

Selbst wenn man von den Bedenken absieht, die daraus resultieren, daß bei Anwendung der Methode des statistischen Bundesamtes offenbar unzulängliche Kriterien für die Einstufung des Einzelbetriebes verwandt werden, bleibt fraglich, ob dieses Verfahren für den hier erörterten Zweck überhaupt geeignet ist. Nach der Methode des statistischen Bundesamtes wird nämlich auch nach Beseitigung der erwähnten Mängel die Grenze zwischen Vollerwerb und Nebenerwerb innerhalb eines Bodennutzungssystems bei derjenigen Betriebsgröße gezogen, bei der noch die Hälfte aller Betriebe dieser Größenklasse ihr Einkommen ausschließlich aus landwirtschaftlicher Tätigkeit bezieht. Das bedeutet, daß durch die Gruppe der Grenzbetriebe eine Trennungslinie gezogen wird, die mindestens für die Betroffenen unverständlich und ungerecht erscheinen muß, weil sie Betriebe, die ihr Einkommen ausschließlich aus landwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen, als potentielle Empfänger einer Einkommensstützung von Betrieben scheidet, die zwar gleichfalls ausschließlich landwirtschaftliches Einkommen beziehen, für eine Einkommensstützung aber nicht in Betracht kommen.

Nach den Untersuchungen des statistischen Bundesamtes schwankt die Betriebsgröße an der Schwelle des Vollerwerbsbetriebes mit dem Bodennutzungssystem und der Region zwischen 2 und 12 ha, und wenn man die Sonderkulturbetriebe außer acht läßt, zwischen 5 und 12 ha. Die Zahl der Vollerwerbsbetriebe beläuft sich auf rd. 573 000.

## Anhang V

### Die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe gegenüber den Selbstversorgerstellen und Heimstätten

Die Abgrenzung des Nebenerwerbsbetriebes gegen die Selbstversorgerbetriebe und Heimstätten bereitet zwar ähnliche statistische Schwierigkeiten wie die Abgrenzung der Nebenerwerbsbetriebe gegen die Grenzbetriebe; der absolute Betrag, der als Einkommensübertragung je Betrieb an der unteren Grenze des Nebenerwerbsbetriebes noch ausgeschüttet wird, ist jedoch so gering, daß evtl. Fehlern und dadurch bedingten Härten relativ geringe Bedeutung zukommt. Aus diesem Grunde können für den Zweck relativ grobe Abgrenzungsmethoden angewandt werden.

#### *Die Abgrenzung der Betriebe nach ihrer Zugehörigkeit zu den Alterskassen*

Die Zugehörigkeit zu den Alterskassen ist durch das Gesetz zur Neuregelung der Altershilfe für Landwirte vom 3. Juli 1961 geregelt. Danach ist jeder landwirtschaft-

liche Unternehmer vorbehaltlich der durch den § 9 Abs. 2, 3, 4, 6 und den § 28 getroffenen Regelung beitragspflichtig.

Als landwirtschaftliche Unternehmer im Sinne des Gesetzes gelten: »Alle Unternehmer der Landwirtschaft und Forstwirtschaft einschließlich des Wein-, Obst-, Gemüse- und Gartenbaus sowie der Teichwirtschaft und der Fischzucht, deren Unternehmen unabhängig vom jeweiligen Unternehmer eine auf Bodenbewirtschaftung beruhende Existenzgrundlage bildet.

Eine Existenzgrundlage ist insbesondere gegeben, wenn der Einheitswert oder der Arbeitsbedarf des Unternehmens eine von der landwirtschaftlichen Alterskasse im Einvernehmen mit dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen nach billigem Ermessen auf Grund der örtlichen oder bezirklichen Gegebenheiten festzusetzende Mindesthöhe erreicht.«

Trotzdem sind die Mitglieder der landwirtschaftlichen Alterskassen nicht ohne weiteres als Inhaber von Vollerwerbs- oder Grenzbetrieben anzusprechen, und zwar aus folgenden Gründen:

#### ÜBERSICHT V/1

##### *Festsetzung der unteren Grenze der Existenzgrundlage für einige ausgewählte Alterskassen*

Alterskasse	Gruppe	Hektarsatz DM	Mindesthöhe des EW DM	mittlere Betriebsgr. ha
Unterfranken	I	bis 500	2400	4.80
	II	650	2900	4.46
	III	1000	3500	3.50
	IV	1400	4200	3.00
	V	2200	4900	2.23
Rhein Hessen-Pfalz	I	bis 600	3000	5.00
	II	700	3400	4.85
	III	1000	4050	4.05
	IV	1400	4800	3.43
	V	2700	6475	2.40
Lippe	I	750	3000	4.00
	II	1250	3750	3.00
	III	1500	4500	3.00
Schleswig-Holstein	I	bis 600	2800	4.67
	II	700	3200	4.57
	III	1000	3800	3.80
	IV	1400	4600	3.29
	V	2200	5400	2.45
Hessen-Nassau	I	bis 600	3000	5.00
	II	800	3500	4.38
	III	1200	4000	3.34
	IV	1500	4500	3.00
	V	2200	5000	2.27
Oldenburg		200 Arbeitstage		4.00

- a) die »Existenzgrundlage«, die als Kriterium für die Mitgliedschaft in der Alterskasse gilt, ist keineswegs identisch mit der Möglichkeit, ein volles und angemessenes Einkommen aus den entsprechenden landwirtschaftlichen Betrieben zu gewinnen, sondern sie liegt erheblich unter dieser Grenze.

Die untere Grenze der Existenzquelle wird »von der landwirtschaftlichen Alterskasse im Einvernehmen mit dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen nach billigem Ermessen auf Grund der örtlichen oder bezirklichen Gegebenheiten« festgelegt und liegt — wie ein Vergleich der Übersichten V/1 und 3 zeigt — beträchtlich unter der Größe, bei der eine Einkommenskapazität von beispielsweise 10 000 DM erreicht wird. Sie ist im allgemeinen auch niedriger als die Grenze, die sich bei Anwendung der Methode des statistischen Bundesamtes unter Zugrundelegung eines Schwellenwertes von 30 vH der Richtgröße ergibt.

- b) Die Befreiung aus der Mitgliedschaft bei der Alterskasse kann auf Antrag erfolgen, wenn die Alterssicherung anderweitig sichergestellt ist. Das Ausscheiden aus der Alterskasse kann erfolgen, wenn eine andere Tätigkeit, die eine im Sinne des Gesetzes ausreichende soziale Sicherung bietet, aufgenommen wird, oder wenn der Betriebsinhaber in seiner früheren Tätigkeit einer Versicherungspflicht unterworfen gewesen ist und die Anwartschaft durch freiwillige Mitgliedschaft aufrecht erhält. Sie kann schließlich nach § 28 des Altershilfegesetzes auch erfolgen, wenn bis zum 1. Januar 1957 ein entsprechender Versicherungsvertrag mit einer öffentlichen oder privaten Versicherungsunternehmung abgeschlossen wurde.
- c) Die Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft bei der Alterskasse bei Vorliegen von Zuerwerb, der eine im Sinne des Gesetzes ausreichende soziale Alterssicherung bietet, ist also keine subjektive Entscheidung des Betriebsinhabers über seine vorwiegende Erwerbsquelle, sondern lediglich darüber, ob ihm eine Mitgliedschaft bei der Alterskasse nach Aufnahme des Nebenerwerbs bzw. bei Bestehen einer anderweitigen im Sinne des Gesetzes ausreichenden Alterssicherung sinnvoll erscheint oder nicht.

Da die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu einer Alterskasse aus den im Hauptteil genannten Gründen, in vielen Fällen auf Grund subjektiver Entscheidungen erfolgt, die nicht notwendig in einem direkten Zusammenhang mit der vorwiegenden Einkommensquelle steht, kann die Nichtzugehörigkeit bei den Alterskassen allein nicht als ausreichende Grundlage für die Einstufung in die Gruppe der Selbstversorgerstellen und Heimstätten betrachtet werden. Dagegen wäre es denkbar, die auf Grund »der örtlichen Gegebenheiten« festgesetzte Mindesthöhe der Existenzgrundlage zur Basis der Abgrenzung zu machen und als Selbstversorgerstellen alle diejenigen Betriebe zu bezeichnen, die keine Existenzgrundlage im Sinne des Gesetzes zur Neuregelung der Altershilfe bieten.

### *Die Abgrenzung nach der Betriebsgröße*

Die einfachste, wenngleich größte Möglichkeit zur Abgrenzung der Nebenerwerbslandwirtschaft gegenüber Selbstversorgerstellen und Heimstätten besteht darin, beide Gruppen nach der Betriebsgröße bzw. einer Mindestumsatzgrenze gegeneinander abzugrenzen. Als Nebenerwerbsbetriebe wären dann alle Betriebe zu bezeichnen, deren Größe 2 bis 3 ha übersteigt bzw. deren Umsatz höher als 4000 bis 5000 DM ist.

## Literatur

- 1 Agrarprogramm des Bauernverbandes, Deutsche Bauernzeitung, Köln, Nr. 28, Juli 1963.
- 2 AUGUSTIN, D., Merkmale und Methoden zur Bestimmung der unteren Grenze von Vollerwerbsbetrieben, unveröffentlichtes Manuskript aus dem Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Göttingen.
- 3 HESSE, P., Grundprobleme der Agrarverfassung, Stuttgart 1949, S. 46 bis 64.
- 4 RAUTERBERG, M., Zur Frage der Ermittlung der Vollerwerbsbetriebe durch die Landwirtschaftszählung 1960 — Wirtschaft und Statistik — Heft 9/1960.
- 5 RÖHM, H., Das Problem einer sozialökonomischen Klassifikation der landbesitzenden Familien, Ber. üb. Landwirtschaft, Hamburg und Berlin 1957, S. 17—40.
- 6 SCHLOTTER, H. J., Die Förderung der westdeutschen Landwirtschaft durch öffentliche Mittel. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen H. 30, Hannover 1960, S. 29 ff.
- 7 SEEBASS, E. A., Das Betriebsgrößenproblem bei der Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe, Agrarwirtschaft, Hannover 1958, S. 143—147.
- 8 SCHULZ, H., Ursachen der Einkommensstreuung in landwirtschaftlichen Betrieben — Berichte über Landwirtschaft 1960, S. 659 ff. und die dort angeführte Literatur.
- 9 WAGNER, H., Untersuchung landwirtschaftlicher Betriebstypen in Württemberg, als Manuskript der Forschungsgesellschaft für Agrarsoziologie und Agrarpolitik vervielfältigt, Bonn 1958.
- 10 WIRTH, H., Zur Frage der Abgrenzung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der amtlichen Betriebsstatistik, Agrarwirtschaft, Hannover 1957, H. 12, S. 381—385.
- 11 SCHELLER, G., Über den Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung auf Organisation und Ertragslage mittel- und großbäuerlicher Betriebe, Göttingen 1963.

# Der Beitrag von Bildung und Beratung zur Förderung der Landwirtschaft

VON DOZENT DR. K. MEINHOLD, HOHENHEIM

		Seite
1	Einleitung .. .. .	180
2	Analyse der Situation .. .. .	181
2.1	Die technische und ökonomische Problemstruktur .. .. .	181
2.2	Das Verhalten der Betriebsleiter .. .. .	182
2.3	Zur Abgrenzung von Ausbildung und Beratung .. .. .	184
3	Die Abstimmung der Formen geistiger Förderung auf die unterschiedliche Problemsituation der Betriebsleiter .. .. .	186
3.1	Die Förderung der nachwachsenden Generation durch bildende Wissens- vermittlung .. .. .	186
3.2	Die Förderung der selbstverantwortlich tätigen Menschen in der Land- wirtschaft .. .. .	189
3.2.1	Grenzen und Möglichkeiten der geistigen Förderung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsniveau .. .. .	189
3.2.2	Die geistige Förderung der Betriebsleiter durch Beratung .. .. .	193
3.2.2.1	Die Beziehungen zwischen Problemstruktur und Arbeitsweise der Beratung ..	193
3.2.2.1.1	Zur Wertung der Ziele .. .. .	195
3.2.2.1.2	Die Formulierung von zieladäquaten Entscheidungshilfen .. .. .	198
3.2.2.1.3	Die Unterstützung des Betriebsleiters beim Realisieren von Entscheidungs- hilfen als Aufgabe des Beraters .. .. .	198
3.2.2.2	Der Zusammenhang von Problemstruktur und Organisation .. .. .	199
3.2.2.3	Der Zusammenhang von Problemstruktur und Beraterfortbildung .. .. .	202
4	Zusammenfassung .. .. .	203
	Literaturverzeichnis .. .. .	204

## 1 Einleitung

Die Probleme, die heute in den landwirtschaftlichen Betrieben zu lösen sind, haben auf der einen Seite ihren Ursprung in den Veränderungen der Gesamtwirtschaft. Der Ablauf des volkswirtschaftlichen Wachstumsprozesses in hochindustrialisierten Ländern und der dadurch ausgelöste Wandel der wirtschaftlichen Bedingungen beeinflusst die Produktionsrichtung und den gesamten Produktionsablauf der Betriebe um so stärker, je weiter die marktwirtschaftliche Verflechtung und die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung sich entwickelt [23].

Andererseits resultiert das Problem der Anpassung an veränderte Umweltbedingungen daraus, daß sich die Verhaltensprinzipien der Menschen langsamer ändern als die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen [31]. Die Verhaltensweise der Betriebs-

leiter und damit auch die Ziele, die mit der Bewirtschaftung der Betriebe verfolgt werden, stimmen daher häufig nicht mehr mit den Möglichkeiten und den Erfordernissen der jeweiligen Situation überein.

In einer solchen Situation setzt die Förderung der Landwirtschaft zweierlei voraus:

- a) Durch gezielte agrarpolitische Maßnahmen sind die Produktionsmöglichkeiten so zu gestalten, daß die Betriebe im Rahmen einer einkommensorientierten Agrarpolitik ein angemessenes Einkommen erzielen können. Einige der dafür geeigneten Mittel sind in den vorausgegangenen Referaten behandelt worden: So die Fragen der Schwerpunktbildung der landwirtschaftlichen Produktion und der marktwirtschaftlichen Zusammenschlüsse, die Probleme, die mit der Absatzwerbung zusammenhängen und nicht zuletzt der landwirtschaftliche Kredit und die Problematik der Einkommensübertragung.
- b) Maßnahmen, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Betriebe abzielen, können aber auf die Dauer gesehen nur dann die erhoffte Wirkung haben, wenn es gleichzeitig gelingt, durch *geistige Förderung* das Verhalten und Rationalbewußtsein der in der Landwirtschaft tätigen Menschen so zu entwickeln, daß *sie aus sich selbst heraus nach Mitteln und Wegen suchen, um die auftretenden Probleme durch eigene Dynamik zu bewältigen*. Wenn dies erreicht werden soll, dann muß das Ausbildungs- und Bildungsniveau durch geistige Investitionen so erhöht werden, daß materielle Förderungshilfen nur noch als eines der möglichen Mittel zur Stabilisierung des Selbsthilfewillens betrachtet werden. Die Anpassung der Betriebe an die veränderten Bedingungen ist damit nicht nur ein materielles, sondern vor allem ein Problem der geistigen Förderung der Betriebsleiter [1, 36]. Ein wesentlicher Teil der materiellen Förderungshilfen, die Bund und Länder für die geistige Förderung der Menschen in der Landwirtschaft zur Verfügung stellen, dient als Haushaltsmittel der Finanzierung der Institutionen, die für *Berufsausbildung*, die *Fortbildung* und die *Beratung* unterhalten werden. In welchem Umfang diese Institutionen durch geistige Förderung der Betriebsleiter zur Lösung der bestehenden Anpassungsprobleme beitragen können, hängt einmal davon ab, in welchem Ausmaß die gebotene geistige Förderungshilfe von denjenigen, an die sie gerichtet ist, genutzt und in Anspruch genommen wird. Zum anderen wird aber die Größe dieses Beitrages ebenso davon bestimmt, inwieweit Ziele und Arbeitsweise der Institutionen den Problemen gerecht werden, die die heutige Situation der Landwirtschaft kennzeichnen.

## 2 Analyse der Situation

Im vorliegenden Zusammenhang ist aus den genannten Gründen zu skizzieren

- a) welche Aufgaben sich aus den veränderten Bedingungen im technischen und vor allem im ökonomischen Bereich ergeben,
- b) welches Verhalten bzw. welche Einstellung die in der Landwirtschaft tätigen Menschen den zu lösenden Aufgaben aber auch den Institutionen für geistige Förderung gegenüber zeigen und
- c) durch welche Bedingungen bzw. Merkmale Arbeitsweise und Methoden von Ausbildung und Beratung als den wichtigsten Institutionen für die geistige Förderung, gekennzeichnet sind.

## 2.1 Die technische und ökonomische Problemstruktur

Die bevorzugt zu lösenden Aufgaben im produktionstechnischen und ökonomischen Bereich sind vor allem auf die folgenden Wandlungen zurückzuführen:

- a) Die Änderung der ökonomischen Bedingungen hat in nahezu allen Bereichen der Landwirtschaft zu einem beträchtlichen *technischen Fortschritt* geführt. Dadurch ist die Zahl der *möglichen* Produktionsverfahren erheblich größer geworden. Die Arbeitstechnik in der Innen- und Außenwirtschaft wurde durch die maschinelle Arbeitsweise von Grund auf geändert; gleiches gilt infolge der Fortschritte im Bauwesen und der Arbeitstechnik für Aufstellungs- und Haltungsformen der Tiere. Die Zahl und die Art der Produktionsmittel, die für die Betriebsleiter völlig neu sind, ist größer als in früheren Wirtschaftsperioden.

Dieser Entwicklung steht die Tatsache gegenüber, daß die Verbreitung des Wissens um den technischen Fortschritt mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung erfolgt, so daß der subjektive Wissensstand den objektiv gegebenen Möglichkeiten in den meisten Fällen nicht entspricht [36]. Die Entwicklung zwingt somit dazu, durch eine intensive Information die Differenz zwischen objektiv gegebenen Möglichkeiten und subjektivem Wissensstand so weit wie möglich zu verkleinern [9, 10]. Darüber hinaus führt aber jeder technische Fortschritt zu einer speziellen ökonomischen Fragestellung, denn entscheidend für den einzelnen Betrieb ist nicht der technische, sondern der ökonomische Wirkungsgrad der betreffenden Produktionsmittel und -verfahren. Die Bestimmung der ökonomischen Effizienz neuer Produktionsmittel und -verfahren stellt daher in den Betrieben ein entscheidendes Problem dar.

- b) Mit zunehmender Arbeitsteilung wird die marktwirtschaftliche Verflechtung der Betriebe größer, gleichzeitig wird aber damit auch der Erfahrungsbereich der Betriebsleiter relativ kleiner und die einzelne Erfahrung selbst rascher entwertet. Das hat zur Folge, daß der Informationsgrad des einzelnen Betriebsleiters sehr oft für eine zieladäquate Lösung der Probleme nicht mehr ausreicht. Die Betriebsleiter sind daher mehr und mehr auf »situationsbezogene Hilfen« angewiesen, deren Qualität nicht mehr durch routinemäßige Bearbeitung, sondern nur durch Anpassung der Vorschläge an die individuellen Bedingungen gewährleistet werden kann [34].

- c) Die fortschreitende Arbeitsteilung führt in eine wachsende Marktverflechtung. Gleichzeitig verschieben sich Grenzerträge und Grenzkosten der Elementarfaktoren und der Kapitaleinsatz in verschiedenen Formen nimmt zu. Damit wird insgesamt gesehen der zeitliche und räumliche Entscheidungsbereich und die »Mehrdeutigkeit der Erwartungen« größer. Die Planungsüberlegungen müssen daher auch für einen gut ausgebildeten Betriebsleiter — besonders unter Berücksichtigung der o. a. schnelleren Entwertung der Erfahrungen bei gleichzeitig ansteigendem Informationsbedürfnis — schwieriger werden. Die Notwendigkeit, in solchen Situationen »zieladäquate Entscheidungshilfen« (s. S. 198) zur Hand zu haben, verstärkt sich.

Insgesamt gesehen hat die Entwicklung im technischen und ökonomischen Bereich dazu geführt, daß das Niveau der subjektiven Rationalität bei vielen Betriebsleitern [13] nicht in gleicher Weise gehoben werden konnte, wie der technische Fortschritt es erfordert hätte. Darüber hinaus haben durch diese Wandlungen die zu lösenden ökonomischen Aufgaben ein entscheidendes Gewicht gewonnen.

## 2.2 Das Verhalten der Betriebsleiter

Angesichts dieser Sachlage ergeben sich zwei Fragen, nämlich

- a) inwieweit die von den Problemen direkt betroffenen Menschen für sich bisher geistige Förderungshilfen in Anspruch nehmen bzw. sich der Institutionen bedienen, die solche Hilfen zu liefern vermögen, und
- b) in welchem Umfang von den Betriebsleitern selbst die in den Betrieben objektiv vorhandenen Probleme subjektiv erkannt bzw. empfunden werden.

Beide Fragen sollen zunächst nur im Hinblick auf die heute *selbstverantwortlich tätigen Menschen* diskutiert werden, während die Probleme, die sich aus der sachlichen Situation für die nachwachsende Generation ergeben, direkt mit den Überlegungen zur Förderung des Betriebsleiternachwuchses verknüpft werden können (s. Abschn. 2.1).

Wenn auch für die Bundesrepublik keine repräsentativen, quantitativen Erhebungen über den Ausbildungsstand der Betriebsleiter und über die Inanspruchnahme geistiger Förderungshilfen vorliegen, so lassen sich doch bei näherer Betrachtung etwa folgende Gruppen von Betriebsleitern erkennen, deren Problemsituation und Einstellung den genannten Institutionen gegenüber verschieden ist:

- a) Betriebsleiter, die geistige Förderungshilfen ablehnen, obwohl vom Betrachter her gesehen in ihren Betrieben Probleme vorliegen, deren Lösung ohne zusätzliche Hilfen nicht wahrscheinlich ist.
- b) Betriebsleiter, die geistige Förderungshilfen nicht in Anspruch nehmen, weil sie objektiv vorliegende Probleme ihres Betriebes subjektiv nicht erkennen.
- c) Betriebsleiter, die zwar empfinden, daß in ihrem Betrieb Probleme vorliegen, die aber nicht wissen oder glauben, daß diese Aufgaben durch fremde Hilfe gelöst werden könnten.
- d) Betriebsleiter, die geistige Förderungshilfen entweder nur für bestimmte, meistens produktionstechnische Aufgaben und nur sporadisch in Anspruch nehmen, während sie die strukturellen Probleme ihres Betriebes entweder nicht erkennen, oder falls sie sie erkennen, ohne fremde Hilfe zu lösen versuchen.
- e) Betriebsleiter, die erkennen, daß in ihren Betrieben Aufgaben zu lösen sind, und die dafür jede ihnen gebotene geistige Hilfe in Anspruch nehmen.

Diese Gruppen lassen sich zwar quantitativ nur sehr schwer bestimmen, die bisherige Erfahrung zeigt aber, daß die Zahl der Betriebsleiter, die mit Ausbildung und Beratung aus *eigener Initiative* zusammenarbeiten, beträchtlich *kleiner* ist als die große Gruppe derjenigen, die die heute bestehenden Möglichkeiten der geistigen Förderung nicht oder nur begrenzt in Anspruch nehmen.

Die Einstellung der Betriebsleiter gegenüber Schule und Beratung, ebenso aber auch ihr unterschiedliches Vermögen, die anstehenden Probleme in ihren Betrieben zu erkennen, hat zweifellos recht verschiedene und im einzelnen Fall sich überlagernde und gemeinsam wirkende Ursachen. Davon dürften die wichtigsten sein:

- a) Mangelhafte Ausbildung und fehlende Fortbildung haben in vielen Fällen einen geringen Grad der Rationalität zur Folge, bei dem nicht oder nur ungenügend gewährleistet ist, daß angestrebte Ziele mit dem geringsten und bestgeeignetsten Mitteleinsatz oder bei gegebenem Mitteleinsatz eine maximale Zielerfüllung erreicht werden. Die Unwissenheit kann im einzelnen Fall so groß sein, daß die Konse-

quenzen des Handelns nicht mehr ganz übersehen werden [13, 15, 21]. Es liegt auf der Hand, daß unter solchen Bedingungen geistige Förderungshilfen entweder abgelehnt, als nicht notwendig oder als nicht wirksam betrachtet werden.

- b) Die Untersuchungen von KATONA [27] u. a., ebenso aber auch die Entwicklung zahlreicher Betriebe in den vergangenen Jahren zeigen, daß das Verhalten und Handeln der Betriebsleiter nicht nur von der Vernunft, sondern auch von mechanischen, institutionellen und traditionellen Wahl- und Handlungspraktiken [43] bestimmt wird. Das »Routineverhalten« [27] spielt eine weit verbreitete Rolle. Es wird nicht selten so lange praktiziert, bis der Handelnde in einer »Sackgassensituation« steht und erkennen muß, daß sich seine Handlungsweise seit langem nicht mehr mit den Möglichkeiten und Notwendigkeiten deckt. Nicht in Anspruch genommene geistige Förderungshilfe und nicht erkannte Probleme des Betriebes können daher auch die Folge eines ausgeprägten Routineverhaltens sein, das für sich gesehen bezüglich des Mittel-Ziel-Zusammenhanges zwar rational sein kann. Entscheidend ist aber, daß Erfahrungen und Vorstellungen, die unter anderen Bedingungen gewonnen wurden und richtig waren, kritiklos als Handlungspraktiken auch unter völlig anderen Verhältnissen herangezogen werden. Im Falle eines ausgeprägten Routineverhaltens ist es daher u. U. notwendig, daß Argumentation und Arbeitsweise darauf abgestimmt werden.
- c) Schließlich muß die Einstellung der Betriebsleiter gegenüber den Institutionen, die geistige Förderungshilfen zur Verfügung stellen, auch mit Rücksicht auf die jeweils wirkende gesellschaftliche Gesamtsituation, ihre Gruppenzugehörigkeit und das Wirken bestimmter sozialer Normvorstellungen gesehen werden [24, 39]. Wie beispielsweise die Untersuchung von BAREISS, HRUSCHKA und RHEINWALD [6] über die Wirkung von Beispielsbetrieben zeigt, ist das Verhalten und die Einstellung der Betriebsleiter in süddeutschen Dörfern nicht selten vom sozialen Bezug her so stark bestimmt, daß sowohl die Beurteilung bestimmter betrieblicher Probleme als auch die Einstellung gegenüber der Beratung stark von dem Verhalten der dörflichen »Prestigetträger« mitbestimmt wird [45].

Insgesamt gesehen zeigt sich also, daß die Kräfte, die die Verhaltensweise der Betriebsleiter und ihre Einstellung gegenüber geistigen Förderungshilfen bestimmen, verschiedener Natur sind. Arbeitsweise und Zielsetzung der mit der geistigen Förderung der Landwirtschaft beauftragten Institutionen müssen daher auch auf diese Gegebenheiten abgestimmt werden.

### 2.3 Zur Abgrenzung von Ausbildung und Beratung

Wenn sich die Betriebsleiter den Problemen ihrer Betriebe gegenüber in einer unterschiedlichen Situation befinden, so ergibt sich daraus die Frage, ob, und wenn ja, welche der für die geistige Förderung der Landwirtschaft in Betracht kommenden Institutionen für die Förderung der Betriebsleiter bestimmten Verhaltens und bestimmter Einstellung bevorzugt geeignet sind. Auf diese Frage läßt sich nur eine befriedigende Antwort geben, wenn man zunächst Ausbildung und Beratung unter Berücksichtigung der Merkmale abzugrenzen versucht, die die *pädagogische Situation und die Situation kennzeichnen, in der Beratung wirksam werden kann:*

1. Die Ausbildungssituation ist gekennzeichnet durch die *planmäßige* Vermittlung von Wissen, Kenntnissen und Techniken. *Die Erziehung wird anhand des Stoffes auf ein bestimmtes Bildungsziel betrieben.*

Die Beratungssituation ist durch den Wunsch der Betriebsleiter gekennzeichnet, *Entscheidungshilfen für die Lösung situationsabhängiger Probleme* zu erhalten. Das bedeutet, daß mit Beratung *keine* planmäßige Wissensvermittlung im Sinne der Ausbildung erreicht werden kann [40]. Die von der Beratung gegebenen Entscheidungshilfen sind auch nicht auf ein bestimmtes Bildungsziel, sondern lediglich auf die Lösung bestimmter vorliegender Probleme gerichtet. Das mit den Entscheidungshilfen vermittelte Wissen stellt potentiell Bildungsgut dar [26].

In der Ausbildungssituation *fehlt die Entscheidungsfreiheit* für den Schüler.

Beratung dagegen setzt im Sinne des Wortes die *Entscheidungsfreiheit voraus*. BOLLNOW [11] weist darauf hin, daß in der Beratung die Freiheit der Entscheidung für den Rat und die Verantwortung für die daraus resultierenden Folgen bei dem Ratsuchenden bleiben müssen.

3. In der Ausbildungssituation liegen sowohl die größere Sachkenntnis und auch die Führung auf seiten des Ausbilders. Es besteht ein Bildungsgefälle vom Lehrer zum Schüler. Autorität und Führungsbedürftigkeit kennzeichnen die Situation. In der Beratungssituation bedarf es *keines* Bildungsgefälles. Im Gegenteil, je mehr der Ratsuchende kann und weiß, um so klarer sind ihm eigene Grenzen bewußt und um so weniger schwer fällt es ihm, sich mit seinen Problemen zu identifizieren [26].
4. In der Ausbildungssituation kann der Lehrer schließlich das Erarbeiten des Stoffes erzwingen. Der Berater ist aber weder in der Lage noch berechtigt, die Annahme seiner Empfehlungen durchzusetzen [24].

Ausbildung und Beratung unterscheiden sich also sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in dem Verhältnis zwischen Lehrer und Schüler einerseits und Berater und Ratsuchendem andererseits. Diese Verschiedenheit wird besonders deutlich, wenn man die »konstitutiven Merkmale« [24] wirklichen Beratens, wie sie von RHEINWALD [40] und HRUSCHKA [24] herausgearbeitet wurden, den bisherigen Überlegungen hinzufügt:

- a) Der Berater ist im Rahmen der bestehenden Rechts- und Sozialordnung allein dem Wohl des Ratsuchenden verpflichtet [40].
- b) Die Verantwortung für die Qualität des Rates liegt beim Berater [40].
- c) Die Freiheit der Entscheidung über das Nachsuchen um Beratung und über die Annahme eines Rates liegt allein beim Ratsuchenden [11].
- d) Die Verantwortung für die Folgen eines angenommenen Ratschlages liegt allein beim Ratsuchenden [11].

Insgesamt gesehen zeigt sich also, daß die Bedingungen und Ziele bei Ausbildung und Beratung verschieden sind. Diese Verschiedenheit hat zwangsläufig Rückwirkungen auf die Arbeitsweise, auf die möglichen Methoden und die optimale Organisationsform beider Institutionen und beeinflußt nicht selten auch die Einstellung von Lehrer und Berater in spezifischer Weise.

Für beide Institutionen sind jedoch auch gemeinsame Merkmale festzustellen: So beispielsweise bei Ausbildung und Beratung das in gleicher Weise vorhandene Verantwortungsbewußtsein für den Schüler bzw. den Ratsuchenden, der Wille, sich für den

Schüler bzw. den Betriebsleiter verpflichtet zu fühlen. Des weiteren sei bemerkt, daß auch in der Beratung »Ausbildungsaspekte« bzw. Aspekte pädagogischer Art genau so vorhanden sein können, wie in der Ausbildung Aspekte, die für das Ratgeben typisch sind. Gegenüber allen materiellen Förderungshilfen ist schließlich für die Hilfen, die von Ausbildung *und* Beratung gegeben werden, festzustellen, daß sich aus ihnen nur dann Nutzen ziehen läßt, wenn eigenes Bemühen die gegebene Hilfe zur Wirkung kommen läßt.

### 3 Die Abstimmung der Formen geistiger Förderung auf die unterschiedliche Problemsituation der Betriebsleiter

Die Analyse der derzeitigen Situation ergab einmal, daß die veränderten technischen und ökonomischen Bedingungen in den Betrieben die Lösung spezifischer und zum größten Teil neuartiger Aufgaben erfordert. Zum anderen zeigte sich aber, daß die von diesen Problemen direkt betroffenen Menschen sowohl den Problemen gegenüber als auch den Einrichtungen, die für die geistige Förderung verfügbar sind, aus verschiedenen Gründen eine unterschiedliche Verhaltensweise und Einstellung zeigen: Gegenüber den zu lösenden Aufgaben reicht die Skala des Verhaltens vom subjektiven Nichterkennen objektiv vorhandener Probleme bis zu ihrem eindeutigen Erkennen durch die Betriebsleiter. Den Institutionen gegenüber ist die Skala gekennzeichnet von der Ablehnung der Zusammenarbeit bis hin zum kontinuierlichen freiwilligen Mitarbeiten mit den Institutionen.

Der Beitrag, den Ausbildung und Beratung für die Förderung der Landwirtschaft leisten können, wird daher um so größer sein, je mehr es gelingt, die Arbeitsweise bei der Lösung der sachlichen Aufgaben auch auf die verschiedene sozialpsychologische Situation der einzelnen Betriebsleiter bzw. Gruppen von Betriebsleitern abzustimmen. Mit anderen Worten: Der Wirkungsgrad beider Institutionen ist nicht allein von der Vermittlung problemadäquaten sachlichen Wissens bzw. der Qualität der Entscheidungshilfen abhängig. Er wird ebenso davon bestimmt, inwieweit die Form der Förderung auf den unterschiedlichen Grad an Rationalität und die übrigen das Verhalten bestimmenden Kräfte abgestimmt wird. Das gilt zumindest so lange, wie die Skala des Verhaltens eine so große Breite besitzt, wie das zur Zeit offensichtlich der Fall ist.

#### 3.1 *Die Förderung der nachwachsenden Generation durch bildende Wissensvermittlung*

Es besteht heute Einmütigkeit darüber, daß die Bemühungen um die Ausrichtung des gesamten Bildungswesens auf dem Lande dem Ziele dienen sollten, über Volks- und Fachschule den einzelnen durch Wissensvermittlung im weitesten Sinne so zu formen, daß er am Wesenhaften seiner Welt teilhat und sich in seiner Arbeit einbezogen versteht in das Gesamtgefüge und -geschehen der Gesellschaft [1, 14]. Daraus ergibt sich einmal, daß die Arbeit in Volks- und Fachschulen nicht auf das Ziel ausgerichtet ist, einen »perfekt ausgerüsteten Techniker zu erziehen«, obschon wir heute alle mit den technischen Gegebenheiten umgehen müssen [14], sondern daß das Ziel angestrebt wird, die »lebendige Aufnahme aller objektiven Werte, die zu der Anlage und dem

Lebenskreis eines sich entwickelnden Geistes in Beziehung gesetzt werden können« [44]. Zum zweiten ergibt sich daraus, daß die Bemühungen um Ausbildung in diesem Sinne bei aller notwendigen Rücksicht auf die Bedingungen und Gegebenheiten des Landes *nicht zur Abkapselung gegenüber anderen Gruppen führen darf*. Mit anderen Worten: In einer Zeit, in der die wechselseitige Beeinflussung im technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich stetig zunimmt und enger wird [42, 14], wäre es falsch, Bildung auf die Erhaltung einer arteigenen Lebensform abzustimmen. Ein ebenso schlechter Dienst an der Landwirtschaft wäre es aber auch, wenn man stattdessen einen verdünnten Aufguß einer rein literarisch-formalen Bildung zum Leitbild erheben würde. In jedem Falle würde statt der notwendigen Integration der landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppe in die übrige Gesellschaft ihre Absonderung erreicht werden.

Im Rahmen der Ausbildung ist es damit letztlich erforderlich, das Verständnis für die veränderten sozialökonomischen Bedingungen zu entwickeln und die Anlagen zu fördern, die erforderlich sind, um die für den einzelnen Betrieb und den Berufsstand anstehenden Probleme mit Hilfe *eigener Initiative* und *Dynamik* zu lösen.

Damit soll nicht übersehen werden, daß ein hohes, an den kulturellen und sozialökonomischen Entwicklungsstand angepaßtes Ausbildungsniveau das Einkommensniveau und die -verteilung unmittelbar beeinflussen. Das haben sowohl die Untersuchungen von v. BLANCKENBURG [8], KETTMANN [28], PRIEBE [38] in Deutschland als auch die Arbeiten von VAN DEN BAN [46] und HELLER [22] für andere europäische Länder gezeigt. In den genannten Untersuchungen, aber auch in Arbeiten von GRÜNEISEN [16] und beispielsweise NEINHAUS [35] kommt jedoch ebenso zum Ausdruck, daß die bessere Bewältigung der in den Betrieben anstehenden Probleme nicht allein auf ein größeres Fachwissen im engeren Sinne zurückgeführt werden kann. Mindestens so bedeutungsvoll für das erreichte Einkommensniveau bei sonst gegebenen Bedingungen ist als Folge der Entwicklung vorhandener Anlagen die Fähigkeit zum selbständigeren Denken, die Fähigkeit zum Erfassen der gesamten Beziehungssysteme und damit zum Abstrahieren gewachsen. Schließlich kommt in den meisten dieser Arbeiten zum Ausdruck, daß mit dem Ausbildungsniveau die Inanspruchnahme von Informationsmitteln und *die Zusammenarbeit der Betriebsleiter mit der Beratung zunimmt* [35, 8], so daß die allgemein vertretene Annahme, daß mit steigendem Ausbildungsniveau die beste Voraussetzung für eine wirkungsvolle Beratung gegeben ist, untermauert wird.

Wenn Ausbildung an den wesentlichen Werten der täglich zu bewältigenden Aufgaben erreicht werden soll, so müssen zwei Voraussetzungen gegeben bzw. erfüllt sein:

Einmal kommt es darauf an, den Unterricht in der Volksschule und in den anschließenden *Berufs- und Fachschulen* so zu gestalten, daß Wissensvermittlung im Hinblick auf das angestrebte Bildungsziel betrieben wird. An staatlicher Förderung und an Bemühungen, diese Aufgabe zu lösen, hat es in den vergangenen Jahren zweifellos gefehlt. Darüber hinaus ist es aber notwendig, alle Bemühungen um die Ausbildung der jungen Generation noch stärker aus dem sachlichen Inhalt der Aufgaben, die heute und zweifellos auch zukünftig anstehen werden, abzuleiten. Von den sich hierfür anbietenden Möglichkeiten seien genannt:

- a) Der stetige technische Fortschritt zwingt dazu, manuelle Praktiken in einer Form zu lehren, die der gegebenen Interdependenz von maschineller Ausstattung, Arbeitskräften, der Abhängigkeit der einzelnen Glieder der Produktions- und Arbeitsverfahren voneinander, gerecht wird. Diese Aufgabe wird zweifellos von der Berufsschule als einer berufsbegleitenden Schule und entsprechenden technischen Spezialschulen (Deula, Landarbeitsschulen usw.) am wirkungsvollsten gelöst wer-

den können. Es wäre weiter zu prüfen, ob nicht auch die im Bereich der Veredlungswirtschaft erforderlichen manuellen Praktiken mit dem zugehörigen produktionstechnischen Grundwissen von der Berufsschule bzw. durch Lehrgangstätigkeit von Spezialschulen für Produktionstechnik in der Veredlungswirtschaft gelehrt werden sollten. Dies hätte zwar eine Erhöhung der Stundenzahl für die Berufsschule zur Folge, es wäre aber mit dem Vorteil verbunden, daß die Berufsschule sowohl für den Nachwuchs an Arbeitskräften als auch für die Vermittlung des produktionstechnischen Grundwissens an den Betriebsleiternachwuchs eine wirkungsvolle Arbeit leisten könnte. Die Landwirtschaftsschule würde dadurch entlastet.

- b) Die Aufgaben, die sich aus den veränderten technischen, ökonomischen und sozial-ökonomischen Bedingungen ergeben, werden von den *zukünftigen Betriebsleitern* nur dann mit Erfolg gelöst werden können, wenn sie bereits *heute konsequent und systematisch auf ihre kommende Funktion als Betriebsleiter vorbereitet werden*. Dies könnte am vollständigsten erreicht werden, wenn man den seit langem diskutierten Gedanken, die Landwirtschaftsschule in eine reine »Betriebsleiterschule« umzuwandeln, konsequent in die Tat umsetzen würde. Dabei wäre zu erwägen, ob nicht die derzeitige Gliederung des Stoffes in die klassischen Fächer zugunsten einer Gliederung ersetzt werden sollte, in deren Mittelpunkt der Produktionsablauf, deutlicher, die Produktionsverfahren und ihre anzustrebende Kombination sowie die vom Betriebsleiter wahrzunehmenden Funktionen stehen. Damit wäre der Vorteil verbunden, daß der Schüler von Anfang an das Gewicht aller Probleme vom *Betriebsganzen* her beurteilen und sehen lernt. Und zwar zu einem Zeitpunkt, ehe er durch die Auswirkung von mehr oder weniger isoliert nebeneinanderstehenden selbständigen Fächern zu einer »vorläufigen betont acker-pflanzenbaulich oder tierzüchterischen Wertung, Beurteilung und Sicht« des Produktionsvorganges kommt. Die Kriterien für die Stoffgliederung ließen sich zweifellos aus den Gewichten ableiten, die die einzelnen Bereiche und die Beziehungen zwischen diesen Bereichen im Produktionsablauf einnehmen. Darüber hinaus ergeben sie sich aus dem Gewicht der verschiedenen vom Betriebsleiter wahrzunehmenden Aufgaben.

Diese Maßnahmen im Schulbereich sollten durch einen vollständigeren allgemeinen Ausbildungsgang für Betriebsleiter ergänzt werden. Es wäre zu prüfen, ob nicht beispielsweise die bisherige Form der Landwirtschaftslehre für angehende Betriebsleiter in eine »Fremdpraxis« umgewandelt werden sollte. Sie wäre in zwei verschiedenen fachlichen Ebenen zu absolvieren: Ein erstes Jahr könnte in der bisherigen Form vor dem Schulbesuch abgeleistet werden. Das zweite Lehrjahr sollte zwischen, besser aber erst nach dem Besuch der Schule erfolgen: Ein halbes bis dreiviertel Jahr dieser Zeit sollte allein für das Kennenlernen der praktischen Betriebsführung bei eigens dafür ausgewählten Betriebsleitern verwendet werden. Der Rest des Jahres könnte jedoch dafür benutzt werden, den Nachwuchs, mindestens aber einen Teil davon, im landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen, in landwirtschaftseigenen Verwertungs- und Vermarktungseinrichtungen und u. U. auch in der Wirtschaftsberatung volontieren zu lassen. Zweifellos würde dadurch nicht nur einer späteren Abkapselung gegenüber den Problemen anderer Gewerbezweige entgegengewirkt, sondern auch ein größerer marktwirtschaftlicher Erfah-

runghorizont und ein größeres Verständnis für die Probleme anderer landwirtschaftlicher Betriebe und der Beratung erreicht.

Ein Erfolg dieser und anderer Maßnahmen ist aber wohl nur zu erwarten, wenn dafür gleichzeitig zwei Voraussetzungen geschaffen werden:

- a) Da die bisherige Praxis zeigt, daß nur ein Teil des Betriebsleiternachwuchses freiwillig von den Vorteilen eines geordneten Ausbildungsganges Gebrauch macht, sollte der Besuch der Landwirtschaftsschule und die Fremdpraxis für die kommenden Betriebsleiter obligatorisch sein. Solange diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, wäre vom Nachweis eines geregelten Ausbildungsganges die Gewährung materielle Förderungshilfen an die zukünftigen Betriebsleiter abhängig zu machen.
- b) Damit die mit der Ausbildung des Betriebsleiternachwuchses verbundenen finanziellen Belastungen nicht zu einer untragbaren Einkommensminderung führen, wären für die Dauer der Zeit, in der die Söhne aus den Betrieben herausgelöst sind, generelle Ausbildungsbeihilfen zu gewähren.

### 3.2 *Die Förderung der selbstverantwortlich tätigen Menschen in der Landwirtschaft*

Bei der Analyse der Situation hatte sich gezeigt, daß die heute in der Landwirtschaft selbstverantwortlich Tätigen hinsichtlich ihres Verhaltens den sachlichen Problemen und ihrer Einstellung den Institutionen gegenüber, die die geistige Förderung wahrzunehmen haben, als heterogene Gruppe betrachtet werden müssen. Es ergab sich weiterhin, daß die Ursachen für diese unterschiedliche Einstellung und das Verhalten verschiedener Natur sind. Für das Bestreben, den Anpassungsprozeß der Betriebe durch geistige Förderung der Menschen zu beschleunigen und zu sichern, ergeben sich aus diesen Zusammenhängen die folgenden Fragen:

- a) Durch welche Form der geistigen Förderung kann mit Rücksicht auf das unterschiedliche Verhalten und die Kräfte, die dieses Verhalten bestimmen, bei den Betriebsleitern der vorn angeführten Gruppen (s. S. 182) der größte Beitrag für die Entwicklung der Betriebe geleistet werden?
- b) Welche Grenzen ergeben sich für Ausbildung, Fortbildung und Beratung bei der geistigen Förderung selbstverantwortlich tätiger Menschen?

#### 3.2.1 Grenzen und Möglichkeiten der geistigen Förderung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsniveau

Daß eine beträchtliche Gruppe Betriebsleiter die in ihren Betrieben zu lösenden Aufgaben nicht erkennt, obwohl sie objektiv gesehen vorliegen, muß als Folge einer sehr begrenzten subjektiven Rationalität, der Wirksamkeit mechanischer, institutioneller bzw. traditioneller Wahl- und Handlungspraktiken oder eines ausgeprägten Routineverhaltens gesehen werden.

Die Änderung eines solchen Verhaltens setzt nicht nur voraus, daß ein höheres Niveau subjektiver Rationalität erreicht wird und daß gleichlaufend die das Verhalten sonst mitbestimmenden, der Lösung der Probleme aber im Wege stehenden Kräfte abgebaut werden. Es ist ebenso notwendig, den Betriebsleitern bewußt zu zeigen, daß es auch in ihren Fällen Wege und Mittel gibt, durch die Entwicklung der Betriebe zur Befriedigung ihrer individuellen Nutzenvorstellung zu gelangen. Eine stabilisierte Ver-

haltensänderung erfordert also den gleichzeitigen Abbau der änderungsnegativen und den Aufbau von änderungspositiven Kräften. Damit ergibt sich für die geistige Förderung von Betriebsleitern, die ihre Probleme überwiegend nicht erkennen, eine Aufgabe, deren methodische und inhaltliche Probleme sich etwa wie folgt umreißen lassen:

- a) Durch systematisch aufgebaute *pädagogische* Arbeit ist den Betriebsleitern das produktionstechnische Grundwissen für die Produktionsbereiche zu vermitteln, die in den Betrieben offensichtliche Bedeutung haben. Der Schwerpunkt einer solchen etwa als »*Fortbildung*« zu bezeichnenden Arbeit sollte dabei nicht so sehr auf der tiefgründigen Behandlung von Detailfragen liegen, als vielmehr auf der Behandlung der Interdependenz aller zum Produktionsablauf gehörenden Vorgänge, Maßnahmen und Produktionsmittel.
- b) Da das Nichterkennen der Probleme, wie vorn ausgeführt, nicht allein die Folge eines niedrigen Wissens- und Ausbildungsniveaus zu sein braucht, kommt es bei dieser Arbeit auch darauf an, in Verbindung mit den zu behandelnden Fragen traditionelle Handlungspraktiken, Routineverhalten usw. durch abgewogene Darstellung und Gegenüberstellung rationeller Produktionsmethoden abzubauen. Es wird weiter in vielen Fällen wegen der Beziehungen zwischen dem individuellen und dem Gruppenverhalten, wegen des Wirkens bestimmter sozialer Normen notwendig sein, das soziale Klima der Dörfer durch Abbau der Kräfte, die die Anpassung behindern, so umzuformen, daß dem einzelnen der Weg aus der Zwangsjacke überholter Normvorstellungen zum individuellen angestrebten Verhalten geöffnet wird.

Betrachtet man die Bedingungen, die bei der Durchführung dieser Aufgaben bestehen, und die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn diese Arbeit wirkungsvoll ausgeführt werden soll, dann zeigt sich, daß die situationsbestimmenden Merkmale *pädagogischer Natur* sind und die Art der anstehenden Aufgaben eine systematische *pädagogische* Arbeit und entsprechende Methoden erfordert. Die Fortbildung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsniveau müßte aus diesen Gründen von der *Schule* und von Pädagogen getragen werden. *Fortbildungskurse* und *Lehrgänge* wären die adäquaten Mittel für die geistige Förderung.

Mit den Methoden und Möglichkeiten der Beratung kann dagegen bei Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsniveau von Anfang an kaum eine Änderung des Verhaltens erreicht werden: Ein großer Teil der von der Beratung zu gebenden Entscheidungshilfen bezieht sich auf Mittelentscheidungen, d. h. auf Entscheidungen, die getroffen werden müssen, um mit geringstem und bestmöglichem Einsatz von Produktionsmitteln bestimmte Ziele zu erreichen oder aber bei gegebenem Mitteleinsatz eine maximale Zielerfüllung zu gewährleisten. Solche Entscheidungshilfen können nur formuliert werden, wenn entweder der Betriebsleiter ein konkret ins Auge gefaßtes Zielsystem hat oder aber, wenn der Berater mit dem Betriebsleiter zusammen bestimmte, für ihn akzeptable Ziele zu isolieren versucht. Der gemeinsame Aufbau von Zielsystemen und die damit verbundene Arbeit setzt ohne jeden Zweifel ein in jeder Hinsicht einwandfreies Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Betriebsleiter voraus. Gerade dies ist aber vom Betriebsleiter aus gesehen nicht gegeben, so daß ein solches Vorgehen für ihn weder vorstellbar noch tragbar ist. Es besteht daher immer die Gefahr, daß Betriebsleiter der Gruppen, deren Probleme hier diskutiert werden, bei einer dies-

bezüglichen Aktivität von seiten der Beratung entweder die Zusammenarbeit mit dem Berater verstärkt ablehnen oder aber, was für die Entwicklung ihrer Betriebe noch nachteiliger wäre, sich bestimmte Vorstellungen aufzwingen lassen, mit denen sie im Grunde nicht einverstanden sind. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß bei niedrigem Ausbildungsniveau, d. h. bei geringer subjektiver Rationalität, der oben skizzierte Vorgang der »Aufschließung« mit den Anforderungen vermischt wird, die sich aus dem Aufbau stabilisierter Zielsysteme ergeben. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß ein solches Vorhaben mit Erfolg von der Beratung durchgeführt werden kann.

Schließlich ist der Fall denkbar, daß der Berater bei diesen Betriebsleitern »technische Informationen« im Hinblick auf sein eigenes Wertsystem abgibt. Deutlicher: Die Ratschläge erfolgen dann nicht auf ein stabiles, vom Betriebsleiter selbst voll akzeptiertes und wenn möglich ein mit dem Berater gemeinsam *rational durchleuchtetes Zielsystem* hin, sondern stehen nur in Verbindung zu den Vorstellungen, die der Berater von der Entwicklungsrichtung des Betriebes hat. Daß ein solches Vorgehen sich nicht mehr mit dem »Rat-Geben« deckt, ist offensichtlich, und daß es darüber hinaus die Beratung in erheblichen Mißkredit bringen kann, ist ein zweites Problem. Es hat sich gerade in den vergangenen Jahren in vielen »Beratungs«fällen gezeigt, daß den Betrieben damit wenig geholfen und dem Ansehen der Beratung geschadet worden ist.

Diese Problematik berührt die grundsätzliche Frage, inwieweit bzw. ob die Beratung überhaupt berechtigt ist— und zwar aus moralischen Gründen —, individuell gefaßte Ziele zu manipulieren bzw. an die Stelle individueller Zielsetzungen normative Ziele zu setzen. In Deutschland ist diese Frage bisher vor allem von RHEINWALD [40] eingehend diskutiert worden, ebenso setzen sich KNECHT [29], PREUSCHEN [37] und HALLE [20] in ihren Arbeiten damit auseinander. Auch im Ausland ist die Diskussion darum neuerdings stärker geworden. Dabei werden verschiedene Standpunkte vertreten:

1. HRUSCHKA [25] hat u. a. darauf hingewiesen, daß besonders in der amerikanischen Literatur über das Beratungswesen die Stimmen überwiegen, die im Zuge eines reinen Fortschrittdenkens jedes diesem Denken entgegenstehende Verhalten für änderungswürdig und änderungsnotwendig halten. Wie wir sahen, führt diese Einstellung aber sehr leicht dazu, daß der Berater seine eigenen Zielsysteme den gegebenen Ratschlägen zugrunde legt, was dann oft zur Folge hat, daß die Vorschläge entweder am Betriebsleiter vorbeigehen oder aber in einem späteren Abschnitt der Zusammenarbeit zu Schwierigkeiten führen. Das scheint nach BLAEC [7] übrigens auch in den USA des öfteren der Fall zu sein.
2. Demgegenüber wird in neueren holländischen Arbeiten beispielsweise von KOOY [30] und BANNING [5] die Meinung vertreten, daß eine derartige Beeinflussung der Verhaltensweise *weder das Ziel der Beratung sein dürfte noch von der Beratung geleistet werden könnte.*

In der Tat wird die Beratung aus ihrem Verhältnis zum Ratsuchenden heraus kaum einschneidende Zielmanipulationen anstreben und bewerkstelligen können: Wenn das Ratgeben zur Voraussetzung hat, daß die *Freiheit der Entscheidung über die Annahme des Rates und die Verantwortung für die daraus sich ergebenden Folgen beim Ratsuchenden liegen*, dann hat der Berater kaum das Recht, aber ebensowenig die

Möglichkeit, derartige Änderungen als seine Aufgabe zu betrachten<sup>1)</sup>). Dieses Dilemma könnte ihm auch nicht durch entsprechende »Weisungen der Beratungsträger« abgenommen werden, weil Weisungen letztlich die für dieses Vorgehen erforderlichen allgemein anerkannten »Leitbilder« (beispielsweise der Glaube an den Fortschritt) nicht ersetzen können. Es kommt hinzu, daß der Berater auch von anderer Seite, beispielsweise den Sozialwissenschaften selbst, hierfür keine allgemeingültigen Maßstäbe erhält, die ein solches Vorgehen rechtfertigen würden; denn auch sie vermögen niemanden zu lehren, was er *soll*, sondern nur was er *kann* und — unter Umständen — was er *will* [47]. Aus all dem ergibt sich als Konsequenz, daß *Beratung »wertneutral« sein muß* [48], *wenn sie nicht den Charakter der Beratung verlieren will*.

Insgesamt gesehen ist somit festzustellen, daß es eine Reihe gewichtiger Gründe gibt, die dafür sprechen, die geistige Förderung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungs- und Bedürfnisniveau zunächst durch eine systematische pädagogische Arbeit in Form von Lehrgängen und Fortbildungskursen als »Erwachsenenfortbildung« zu betreiben und nicht mit Beratung beginnen zu lassen.

Damit ergibt sich allerdings die Frage, wie lange Betriebsleiter der hier besprochenen Gruppen im Rahmen der Erwachsenenfortbildung zu fördern wären und von wann ab bei ihnen durch Beratung die Entwicklung der Betriebe gefördert werden sollte. Die Abgrenzung der Arbeitsbereiche von Erwachsenenfortbildung und Beratung bzw. der Übergang der Aufgabe geistiger Förderung von der Fortbildung zur Beratung läßt sich relativ eindeutig aus der sachlichen Problematik und der individuellen Situation der Betriebsleiter ableiten:

- a) Wegen der unterschiedlichen individuellen und betrieblichen Voraussetzung, die die Teilnehmer derartiger Lehrgänge mitbringen, kann die Behandlung des produktionstechnischen Grundlagenwissens nur in einer »betriebsneutralen« Form, d. h. in einer Form durchgeführt werden, die *keine* Urteile darüber abgibt, welche Produktionsverfahren in welchem Umfang usw. im einzelnen Betrieb mit Rücksicht auf die jeweiligen Bedingungen praktiziert werden sollten. Man würde die Leistungsfähigkeit solcher Lehrgänge weit überfordern, wenn man neben der im Mittelpunkt stehenden Aufschließungsarbeit verlangen wollte, daß gleichzeitig Entscheidungshilfen für unterschiedliche Probleminhalte und Bedingungen zu geben wären. *Vom sachlichen Inhalt her gesehen muß also die Fortbildungsarbeit vor dem Formulieren von Entscheidungshilfen für die einzelnen Betriebsleiter enden.*
- b) Vom Betriebsleiter her gesehen, könnte die Fortbildungsarbeit beendet werden, wenn sich zeigt, daß in ihm auf Grund des vermittelten Wissens, der wertneutralen Darstellung der Produktionsmöglichkeiten usw. ein *echtes Bedürfnis* entstanden ist, für seinen Betrieb die möglichen Auswirkungen einzelner Techniken, Produktionsverfahren und ihre ökonomische Eingliederung zu erkennen.

Der Wirkungsgrad der geistigen Förderung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungs- und Bedürfnisniveau wird weitgehend davon bestimmt sein, inwieweit Schule und Beratung beim Erkennen der Probleme dieser Betriebsleiter reibungslos

<sup>1)</sup> Dabei soll nicht unberücksichtigt bleiben, daß in gewissem Sinne jeder Beratungsvorgang gleichzeitig einen entsprechenden Einfluß auf den beteiligten Betriebsleiter hat. Wie dieser Einfluß zu bewerten ist, hängt jedoch völlig davon ab, ob sich ein Betriebsleiter freiwillig zur Beratung hinwendet oder ob ihm die Beratung — wenn auch mit „bester“ Absicht — aufgezwungen wird.

zusammenarbeiten und inwieweit von beiden Institutionen ganz bewußt angestrebt wird, die geistige Förderung in den Formen durchzuführen, die dem Verhalten und den Problemen adäquat ist. Darüber hinaus wird es aber notwendig sein, den Betriebsleitern klar zu machen, daß nur durch geistige Förderung eine wirkliche Verbesserung ihrer unbefriedigenden Situation erreicht werden kann. Diese Aufgabe sollte vor allem von den berufsständischen Organisationen mehr als bisher wahrgenommen werden.

### 3.2.2 Die geistige Förderung der Betriebsleiter durch Beratung

Die Größe des Beitrages, den die Beratung für die geistige Förderung der Betriebsleiter und damit für die Entwicklung der Betriebe leisten kann, ist weitgehend abhängig von den folgenden Voraussetzungen:

- a) von der freien Entscheidung der Betriebsleiter für die Zusammenarbeit mit der Beratung. Sowohl aus den konstitutiven Merkmalen der Beratung (s. S. 187) als auch aus den oben angestellten Überlegungen zur Förderung von Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsniveau läßt sich ableiten, daß die freie Entscheidung für die Zusammenarbeit mit der Beratung als eine der wesentlichen Bedingungen betrachtet werden muß, durch die eine Situation geschaffen wird, in der Beratung wirkungsvoll möglich ist.
- b) Von der *wertneutralen Arbeit* des Beraters gegenüber den *individuellen Zielsetzungen* oder im Sinne RHEINWALD's [40] von dem Ausgerichtetsein der gesamten Beratungsarbeit auf das *Wohl der Ratsuchenden*.

Beide Voraussetzungen müssen beachtet werden, wenn die Beratung den Beitrag für die geistige Förderung der Betriebsleiter und damit für die Anpassung der Betriebe leisten will, der ihr von allen Seiten zugewiesen wird. Bei den Problemen, die dabei für die Beratung auftreten, handelt es sich im besonderen um Rückwirkungen, die sich aus der Art der bevorzugt zu lösenden Aufgaben auf

- a) die anzustrebende Arbeitsweise,
  - b) die Organisationsform und
  - c) die Beraterfortbildung
- ergeben.

#### 3.2.2.1 Die Beziehungen zwischen Problemstruktur und Arbeitsweise der Beratung

In den vergangenen Jahren hat sich bereits gezeigt, daß von der Beratung in den Betrieben aller Größenklassen mehr und mehr betriebswirtschaftliche Aufgaben zu lösen waren. Diese Verschiebung des Schwergewichts der Arbeit von ehemals betont agrartechnischen auf betriebswirtschaftliche Inhalte hin wird sich zweifellos wegen der sich weiter ändernden Preis-Kostenrelationen noch weiter fortsetzen. Wahrscheinlich wird sogar mit zunehmendem Einfluß der EWG die bis heute noch relativ stabile Agrarstruktur mehr in Bewegung geraten, so daß der Berater zukünftig in vielen Fällen vor der Frage stehen wird, welche Kombination von Boden, Arbeit und Kapital der Besitzerfamilie ein nachhaltig angemessenes Einkommen sichert oder ob wegen bestimmter, auch langfristig nicht zu ändernder Bedingungen eine solche Kombination nicht

mehr gefunden werden kann. Für die Beratung ergibt sich daraus einmal, daß wegen des Verbundcharakters der landwirtschaftlichen Produktion *gesamtbetriebliche Planungen* mehr und mehr erforderlich werden. Zum anderen ergibt sich aber auch daraus, daß im Rahmen der Gesamtplanung neben kurzfristige Betrachtungen *langfristige Planungen* treten müssen, wenn eine zufriedenstellende Entwicklung der Betriebe erreicht werden soll.

Damit gewinnt die Frage, welche *Ziele vom einzelnen Betriebsleiter* verfolgt bzw. welche Ziele vom Berater und Betriebsleiter gemeinsam als für ihn akzeptable Ziele erarbeitet werden, eine entscheidende Bedeutung: Auf der einen Seite ist die Wahl der Ziele im Rahmen des marktwirtschaftlichen Systems eine *autonome Wahlhandlung*. Sie gehört zu den systembezogenen Tatbeständen, durch die die Betriebe charakterisiert sind [17, 21]. Der Berater hat daher allen Grund, die vom Betriebsleiter genannten und tatsächlich verfolgten Ziele bei seinen Überlegungen zu berücksichtigen.

Andererseits ist es aber unbedingt erforderlich, die im einzelnen Fall verfolgten Ziele auf ihren *rationalen Gehalt* zu durchleuchten. Oder anders: Es ist notwendig, mit Hilfe einer Zielanalyse zu überprüfen, welche wirtschaftlichen Auswirkungen die Realisierung der Ziele haben würde. Auf eine solche rationale Durchleuchtung der vom Betriebsleiter verfolgten Ziele kann der Berater aus verschiedenen Gründen nicht verzichten:

1. In vielen Planungssituationen wird damit gerechnet werden müssen, daß bei Beginn der Planung weder vom Berater noch vom Betriebsleiter eindeutig gesehen werden kann, wie umfassend gearbeitet werden muß. Es ist daher nicht abwegig, wenn Betriebsleiter grundlegende Ziele, die sie verfolgen, nicht nennen bzw. es nicht für erforderlich halten, sie anzuführen. Dem Berater ist also in einem solchen Fall nur ein unvollständiges Zielsystem oder gar kein konkret formuliertes Ziel bekannt.
2. Ebenso wie für die Ermittlung optimaler Entscheidungshilfen alle relevanten Informationen verfügbar sein müssen, bedarf die konkrete Ausbildung eines Zielsystems ausreichender Informationen über die wirtschaftlichen *Möglichkeiten* des Betriebes. Das vom Betriebsleiter angegebene Zielsystem kann also unvollständig sein, weil ihm Informationen fehlen.
3. Für die Ableitung optimaler Entscheidungshilfen ist nicht nur der Inhalt einzelner Ziele von Bedeutung, sondern ebenso die Frage, in welcher Reihenfolge sie realisiert werden sollen. Auch bei einem an sich vollständigen Zielsystem werden den Betriebsleitern sehr oft konkrete Vorstellungen über die Reihenfolge der für das Erreichen der Ziele erforderlichen Maßnahmen fehlen.
4. Sämtliche genannten bzw. angestrebten Ziele, ebenso aber auch jede genannte Reihenfolge basiert beim Betriebsleiter lediglich auf Vorstellungen über den damit erreichbaren individuellen Grenznutzen. Vorstellungen über die Grenzkosten der Ziele müssen hinzukommen, wenn eine widerspruchsfreie Zielskala gebildet werden soll. Sie ist wiederum Voraussetzung für Art und Inhalt der Entscheidungshilfen. Eine sehr sorgfältige Zielanalyse ist aber vor allem aus folgendem Grunde unumgänglich:

In der Regel verfolgen die Betriebsleiter keine monovariablen, sondern eine multivariablen Zielfunktion [17, 21]. Wie verschieden die Inhalte der einzelnen Ziele sein können, wird deutlich, wenn man bedenkt, daß die Masse der Betriebe, die heute von der Beratung zu betreuen sind, als Familienbetriebe durch eine spezifische Integrierung

von Privat- und Wirtschaftssphäre gekennzeichnet ist. Der Betriebsleiter handelt in der Doppelrolle als Unternehmer und erster Arbeiter. *Haushalt* und *Betrieb* stehen kaum anderswo in so engen wechselseitigen Beziehungen wie im landwirtschaftlichen Betrieb [41]. Es ist daher naheliegend, daß die Ziele des Betriebsleiters sehr stark von den Präferenzen der Güter mitbestimmt werden, die im Rahmen der Bedürfnisskala des jeweiligen Haushalts bzw. der jeweiligen Familie den größten individuellen Nutzen gewährleisten.

Die Vielfalt der möglichen Ziele läßt sich durch folgende Gruppen kennzeichnen [33]:

- a) Monovariabel, ausschließlich gewinnorientierte Zielsysteme.  
Es wird der maximale Periodengewinn bzw. der nachhaltige, erreichbare Durchschnittsgewinn ohne individuell gesetzte Begrenzungen angestrebt.
- b) Monovariabel, betont gewinnorientierte Zielsysteme.  
Auch hier wird der maximale Periodengewinn bzw. der nachhaltig erzielbare durchschnittliche Gewinn angestrebt. Das Gewinnstreben ist jedoch gebunden an bzw. begrenzt auf ein bestimmtes vorgegebenes Produktionsverfahren. Die Begrenzung wird freiwillig eingegangen, weil die persönliche Befriedigung an diesem Produktionsverfahren zu einem größeren, maximalen Nutzen führt als ein u. U. sich ergebender größerer Gewinn.
- c) Multivariabel, betont gewinnorientierte Zielsysteme.  
Im Gegensatz zu b) ist das Gewinnstreben durch mehrere vorgegebene Produktionsverfahren begrenzt. Sowohl bei b) als auch hier kann die Vorgabe sich nicht nur auf das Produktionsverfahren selbst, sondern auch auf seine Ausdehnung erstrecken.
- d) Multivariabel, betont »wertrationale« Zielsysteme.  
Das Gewinnstreben wird begrenzt von wertrationalen Zielen sozialen, religiösen oder weltanschaulichen Inhaltes.
- e) Monovariabel, ausschließlich wertrational verankerte Zielsysteme.  
Sie liegen des öfteren bei Betrieben vor, die caritativen oder erzieherischen Zwecken dienen. Die Ziele sind nicht bzw. nur sehr begrenzt gewinnorientiert.

Es liegt auf der Hand, daß jede Beratung mit der rationalen Durchleuchtung des vom Betriebsleiters Angestrebten beginnen muß, wenn sichergestellt werden soll,

- a) daß die Beratung zum maximalen individuellen Nutzen führt und
- b) daß zieladäquate Entscheidungshilfen gegeben werden.

#### 3.2.2.1.1. Zur Wertung der Ziele

Der maximale *individuelle* Nutzen kann als Ergebnis der Beratung nur erreicht werden, wenn die individuellen Vorstellungen des Betriebsleiters über den Grenznutzen der einzelnen Ziele bzw. Zielbündel ergänzt werden durch quantitative Vorstellungen über die Grenzkosten, die mit ihrer Realisierung verbunden sind. Das bedeutet, daß in die Ausgangslösung der Planung unabhängig von den tatsächlich verfolgten Zielen zunächst die Annahme der Gewinnmaximierung ohne Begrenzungen eingeführt werden muß, um die maximalen Gewinnmöglichkeiten zu erkennen. Durch schrittweise Einführung der verschiedenen tatsächlich verfolgten Ziele läßt sich dann erkennen

- a) inwieweit das Zielsystem inkonsistent [15] ist, d. h., sich einander ausschließende Ziele enthält und
- b) welche Grenzkosten, ausgedrückt als entgangener Nutzen, sich jeweils mit der Realisierung der einzelnen Ziele bzw. Zielbündel verbinden.

Die zunächst in die Planung einzuführende Annahme der Gewinnmaximierung ohne Begrenzungen ist also unabhängig von allen tatsächlich verfolgten Zielen für die Ermittlung der Präferenzskala ein *unerläßliches methodisches Hilfsmittel*.

#### *Exkurs zu den betriebswirtschaftlichen Problemen*

Bei den Kalkulationen, die für die Ermittlung von Zielskalen erforderlich sind, die einen maximalen Nutzen gewährleisten sollen, ergeben sich zahlreiche Fragen betriebswirtschaftlicher Art. Zum Teil resultieren sie aus bestimmten Annahmen, teilweise aber auch aus den Zielinhalten. Diese Fragen können hier zwar nicht eingehend diskutiert werden, sie sollen jedoch so weit angeführt werden, wie sie zur Kennzeichnung der für die Arbeitsweise der Beratung relevanten Probleme dienlich sind. Bei den Kalkulationen für die Ermittlung von Entscheidungshilfen für verschiedene Ziele sind für den Berater u. a. die folgenden Fragen bedeutsam:

- a) Bei monovariablen, ausschließlich gewinnorientierten Zielsystemen sind vor allem die folgenden Annahmen von Bedeutung:
  1. Marktpreise sind vorgegebene Größen, an die sich der Betrieb anzupassen hat.
  2. Vollkommene Markttransparenz.
  3. Betriebsleiter wird als alleiniger Entscheidungsträger betrachtet.
  4. Die Organisation des Betriebes funktioniert vollkommen, der Faktor »Arbeit« wird nur objektbezogen betrachtet [18, 21].

Es liegt auf der Hand, daß für den Berater besonders die Annahmen 2), 3) und 4) bei der Arbeit Bedeutung gewinnen. Da wir nicht mit eindeutigen Erwartungen rechnen können und da wegen der Zeit, die für den Verbrauch dauerhafter Produktionsmittel erforderlich ist, mit mathematischen Erwartungswerten gerechnet werden müßte [49], ist der maximale Gewinn keine eindeutige Größe mehr, sondern eine Funktion des Risikos, das der Betriebsleiter einzugehen gewillt ist. — Praktisch ebenso bedeutsam sind die Annahmen des vereinfachten Entscheidungsablaufs [18, 21, 34] und der ausschließlich »objektbezogenen Betrachtung des Faktors Arbeit«. Beide Annahmen sind gerade bei der Arbeit in Familienbetrieben mit einiger Problematik verbunden, denn es zeigt sich allzu oft, daß der Entscheidungsprozeß »demokratischer« verläuft als angenommen und daß der allein objektbezogenen Betrachtung in Wirklichkeit ein komplizierter Organisationsablauf gegenübersteht. Über diese und andere Fragen muß sich der Berater klar sein, denn »alle Theorieaussagen haben nur Gültigkeit in Hinsicht auf die Annahmen, auf denen sie beruhen« [19].

- b) Bei monovariablen bzw. multivariablen betont zweckrationalen Zielsystemen kommt in den Zielen ganz konkret zum Ausdruck, daß hier der Gewinn nur in Verbindung mit bestimmten vorgegebenen Produktionsinhalten zum angestrebten Nutzen führt. Das führt zu Problemen, wenn die Ergebnisse der Rechnungen zeigen, daß zwar bei kurzfristiger Betrachtung nicht mit Gewinndifferenzen, langfristig aber mit solchen gerechnet werden muß, oder aber, wenn sich ergibt, daß bei kurz- und langfristiger Betrachtung durch die vorgegebenen Produktionsziele Gewinndifferenzen zu erwarten sind. Für Berater und Betriebsleiter ergibt sich dann die Frage, ob nicht die Realisierung der vorgegebenen Produktionsziele die Befriedigung von wesentlicheren Bedürfnissen anderer Art verhindert. Oder anders: Ob nicht die Grenzkosten der Realisierung des angestrebten Produktionszieles größer sind als der damit erzielbare Grenznutzen.

Das Problem verschärft sich, wenn vorgegebene Produktionsziele bei lang- und kurzfristiger Betrachtung zu Gewinndifferenzen führen und gleichzeitig wegen eines damit verbundenen zusätzlichen Einsatzes von dauerhaften Produktionsmitteln die Produktionsrichtung mehr oder weniger irreversibel festlegen. Denn würden solche Produktionsmittel investiert, so müßte die Produktion im Sinne der Zielvorgabe so lange weiterlaufen, wie die Grenz-

erträge der Produktion höher als die Wiederveräußerungswerte der dafür investierten quasifixen Produktionsmittel bleiben [49].

Vorgegebene Produktionsziele, deren Realisierung zum verstärkten Einsatz von fixen und quasifixen Produktionsmitteln führen, bedürfen daher einer besonders gründlichen Durchleuchtung, wenn sie Gewinndifferenz gegenüber der Produktion ohne Begrenzungen erwarten lassen.

Erfordert die Realisierung von vorgegebenen Produktionszielen keine Investitionen und führt sie nur zu Gewinndifferenzen gegenüber der Produktion ohne Begrenzungen und wird weiterhin dadurch die Realisierung anderer Bedürfnisse nicht verhindert, dann verringert sich die Problematik: Die Bedeutung, die eine bestimmte Größe der Gewinndifferenz hat, ist an der zu erwartenden Liquidität zu messen.

- c) Wird der »individuelle Nutzen« als »Maß« für die Bewertung der verschiedenen Ziele, die ein Betriebsleiter verfolgen möchte, in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt, so ergeben sich eine Reihe von Fragen, auf die hier kurz eingegangen werden muß:

Wir verstehen im vorliegenden Zusammenhang unter dem maximalen individuellen Nutzen den größten Grad an Befriedigung, den der Betriebsleiter (und seine Familie) aus der Realisierung bestimmter für ihn relevanter Ziele ziehen kann. Dieser Nutzen ist nicht objektiv meßbar; insofern steht er in keinem funktionalen Zusammenhang mit den verfügbaren Mengen der Güter. Jede Messung über beispielsweise den entgangenen Nutzen führt zu einer ordinalen aber nicht zu einer kardinalen Rangreihe. Die Vorstellungen des Betriebsleiters über den Nutzen, den er aus der Realisierung einzelner Zielinhalte gewinnen könnte, sind lediglich ein Ausdruck für die individuelle Motivstärke der einzelnen Zielinhalte. Die Wertung dieser Inhalte über den entgangenen Nutzen kann also nur für den einzelnen Fall zu Aussagen führen, denn gleiche Zielinhalte haben u. U. bei zwei verschiedenen Betriebsleitern in ihrer Präferenzskala einen verschiedenen Rangplatz und eine verschiedene Wertigkeit. Interpersonelle Vergleiche sind daher, wie HEINEN [21] bemerkt, nicht zulässig.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß sich mit ordinalen Rangreihen streng genommen der »erwartete Nutzen« nicht eindeutig messen läßt, wenn — und das ist die Regel — bei mehrdeutigen Erwartungen die Berechnung der Erwartungswerte unterbleibt bzw. die Daten dafür nicht verfügbar sind.

Es kommt hinzu, daß nach LEWIN [32] jedes Handeln auf psychische Vorgänge zurückgeführt werden muß, die eine Funktion der *gesamten* Situation darstellen. Das bedeutet hier, daß bei der Wertung der Ziele zwischen Betriebsleiter und Berater der Einfluß des Beraters in die Beurteilung mit eingeht. Des weiteren ergibt sich die Frage, inwieweit bei betont wert-rational bestimmten Zielinhalten ein errechneter entgangener Nutzen noch ein adäquates Maß für den individuell empfundenen Nutzen ist [15, 21].

Es wäre notwendig, durch entsprechende Untersuchungen die genannten und weitere Fragen einer Beantwortung näher zu bringen. Für die Beratung wäre damit Entscheidendes gewonnen, denn beschreitet man den vorgeschlagenen Weg, so würden sich die Widersprüche auflösen, die heute bestehen, weil Haushalt und Betrieb in ihren Wechselbeziehungen nur selten die Berücksichtigung finden, die sie entsprechend ihrer Bedeutung haben müßten [33].

Trotz solcher und anderer Fragen wird zweifellos auf dem skizzierten Wege am ehesten eine *wertneutrale* Beratung sichergestellt. Eine Beratung, die auf der einen Seite darauf bedacht ist, das individuelle Wollen der Betriebsleiter zu respektieren, und deren primäres Anliegen nicht darin besteht, empirisches Verhalten auf normativen Gehalt zu beurteilen bzw. zu verurteilen.

Andererseits ist bei diesem Vorgehen gewährleistet, daß der Berater durch eine *gründliche Wertung der tatsächlich verfolgten Ziele dem Betriebsleiter über ihre Folgen und Auswirkungen quantitative Auskunft* gibt und daß er nicht schlicht alles unesehen hinnimmt, was im einzelnen Fall angestrebt wird. Das »Ökonomisieren« der Vorstellungen des Betriebsleiters bleibt in den Grenzen, die durch das Rat-Geben gesetzt sind.

### 3.2.2.1.2 Die Formulierung von zieladäquaten Entscheidungshilfen

Alle Entscheidungen über die verfügbaren Produktionsmittel, über den Mengeneinsatz, die Art und Weise ihrer Kombination, sind keine autonomen, sondern von den jeweils gefaßten Zielen abhängige Wahlhandlungen [17, 21]. Die Analyse und Wertung des Zielsystems ist damit nicht nur eine Voraussetzung für die Ermittlung der Präferenzskala, die einen maximalen Nutzen sicherstellt, sondern ebenso unerlässlich für die Formulierung von *Entscheidungshilfen*. Sie können nur dann zieladäquat formuliert werden und so zu einer wirksamen Entscheidungshilfe werden, wenn vorher die Zielskala bestimmt ist. Wenn echte Entscheidungen ermöglicht werden sollen, dann müssen Entscheidungshilfen den folgenden Forderungen genügen: Einmal sollten sie neben den ökonomischen Daten in allen Fällen, in denen mit der Entwicklung der Betriebe die Einführung neuer Produktionsverfahren bzw. -techniken verbunden ist, alle relevanten technischen Daten enthalten. Zum zweiten müssen sie so gefaßt sein, daß bei größeren Umstellungen das wirtschaftliche Gleichgewicht (Liquidität) und produktions-technische Gleichgewicht in allen Entwicklungsstufen gesichert bleibt. Und schließlich wird man fordern müssen, daß Entscheidungshilfen mit Rücksicht auf den Informationsgrad und Erfahrungshorizont etc. der jeweiligen Betriebsleiter abgestimmt sind. Allgemeiner formuliert: Entscheidungshilfen müssen alle erforderlichen Informationen enthalten, die für die Realisierung der jeweiligen Handlungsfolge unter der Bedingung der objektiven Rationalität erforderlich sind.

### 3.2.2.1.3 Die Unterstützung des Betriebsleiters beim Realisieren von Entscheidungshilfen als Aufgabe des Beraters

Von einer erfolgreichen Beratung kann man erst dann sprechen, wenn die gebotenen Entscheidungshilfen vom Betriebsleiter realisiert werden. Nur wenige Betriebsleiter können dabei den Berater entbehren. Die Erfahrung zeigt vielmehr, daß gerade während der eigentlichen Umstellungszeit des Betriebes der Berater die Realisierung der gewählten Entscheidungshilfen unterstützen muß, wenn die erwartete Effizienz der Maßnahmen eintreten soll. Dieses Eingreifen des Beraters ist zum Teil rein sachlich erforderlich und begründet, weil ja den grundsätzlichen Entscheidungen für bestimmte Umstellungsvorhaben meistens eine Reihe von Einzelschritten folgt, von denen u. U. jeder seine spezifischen Probleme aufweist und von deren sachadäquater Lösung der Erfolg der Gesamtkonzeption abhängt. Je niedriger der Wissensstand, je kleiner der Erfahrungshorizont usw. ist, um so dichter wird die Zusammenarbeit zwischen Berater und Betriebsleiter während der Umstellungszeit wegen dieser rein ökonomischen und technischen Problematik sein müssen.

In vielen Fällen ist die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit jedoch auch wegen einer mehr oder weniger wirksamen psychologischen Problematik erforderlich:

Das sichtbare Handeln ist der Ausdruck für psychische Verhaltensänderungen, die sich nach LEWIN [32] in drei Phasen, nämlich das Aufheben des bisherigen Gleichgewichts, die Bewegung zum neuen Gleichgewichtsniveau hin und die Stabilisierung des erreichten Gleichgewichtszustandes vollziehen. Der Ablauf dieses Prozesses ist eine Funktion der Gesamtsituation, in die der Berater mit einbezogen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die objektive und die psychisch relevante Situation nicht identisch sein müssen.

Wenn also ein »Stehenbleiben auf halbem Wege, ein Umfallen nach bereits gefaßten Entscheidungen, ein Zurückfallen in alte Gewohnheiten« — Erscheinungen, die jedem Berater vertraut sind — verhindert werden sollen, dann muß im gegebenen Fall der Prozeß der Verhaltensänderung durch den Berater unterstützt werden. Und zwar so, daß eine Stabilisierung der neuen Gleichgewichtslage möglichst rasch erreicht wird. Das hierfür erforderliche Vorgehen ist zwar, wie HRUSCHKA [24] ausführt, bekannt und seit langem grundsätzlich gelöst, die hier vorhandenen methodischen Möglichkeiten werden aber in der deutschen Beratung zur Zeit so gut wie noch gar nicht angewendet, so daß in vielen Fällen für die Beratung wahrscheinlich ein größerer Aufwand getrieben wird als erforderlich.

Gleiches gilt für die Möglichkeiten, die sich aus der Tatsache ergeben, daß das Verhalten des Menschen nicht als »starre, fest determinierte Kopplung von bestimmten Reizen zu bestimmten Verhalten« [24] erklärt werden kann, sondern bestimmt wird aus der wirksamen Gesamtsituation, d. h. aus der Gruppenzugehörigkeit, bestimmten sozialen Normvorstellungen usw. Damit gewinnt die Frage, inwieweit im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Berater und den Betriebsleitern der Wirkungsgrad der Arbeit verbessert werden kann, indem »Prestigeträger« [6, 45] mehr zur Mitarbeit herangezogen werden, inwieweit durch Gruppenentscheidung das Verhalten des einzelnen stabilisiert werden kann usw., erhebliche Bedeutung. Die auf dem Gebiet der »adoption-Forschung« vorliegenden Arbeiten zeigen<sup>1)</sup>, daß hier noch eine Reihe von bisher ungenutzten Möglichkeiten liegt, deren Anwendung den Wirkungsgrad der Arbeit steigern könnte<sup>2)</sup>.

### 3.2.2.2 Der Zusammenhang von Problemstruktur und Organisation<sup>3)</sup>

Die Struktur der meisten Aufgaben, die von der Beratung heute und zukünftig für den einzelnen Betrieb gelöst werden müssen, ist ökonomischer Natur. Damit stehen im Mittelpunkt der Arbeit nicht mehr atomistisch betrachtete produktionstechnische Sachverhalte, sondern ökonomische Beziehungssysteme, in denen produktionstechnische Sachverhalte nur noch mit ihren ökonomisch relevanten Merkmalen eingehen. Diese Beziehungssysteme umfassen wegen der wechselseitigen Abhängigkeit von spezieller Intensität, Aufwandszusammensetzung und Produktionsrichtung in der Regel den gesamten Betrieb und greifen nicht selten wegen mancher Bedingungen über den einzelnen Betrieb hinaus [51]. Daß eine solche Struktur der Aufgaben Rückwirkungen auf die Art der Organisation der Beratung haben muß, liegt auf der Hand. Ebenso wie

<sup>1)</sup> Einen sehr guten Überblick liefert für diese Fragen die Arbeit von ALBRECHT [2], in der Ergebnisse und Probleme der amerikanischen Forschungsarbeiten dargestellt sind.

<sup>2)</sup> Ein sehr eindrucksvolles Beispiel, in welcher Weise die Möglichkeiten durch geplante Gruppenarbeit den Wirkungsgrad der Arbeit verbessern, lieferten POTTHOFF, H. und H. RHEINWALD [39] in ihrer Untersuchung über ein gezieltes Beratungsprogramm.

<sup>3)</sup> Wesentliche Anregungen für die hier zu besprechenden Fragen konnten aus der Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftsberatung der DLG zur Frage »Folgerungen aus der Entwicklung der Landwirtschaft für die Organisation und Finanzierung der Wirtschaftsberatung« und der Diskussion, die darauf in der Zeitschrift »Ausbildung und Beratung« folgte, entnommen werden [12]. Eben solche Anregungen lieferte die in der Deutschen Bauernzeitung erfolgte Diskussion über das Thema »Dienstleistungsgewerbe landwirtschaftliche Beratung« und die Untersuchungen von ALBRECHT [3] über Organisation und Arbeitsweise der Beratung in Dänemark und Holland.

mit Hilfe von Modellen das rationale Verständnis der zu erklärenden Wirklichkeit nur erreicht werden kann, wenn ihre Formalstruktur mit der Problemstruktur übereinstimmt, so können die anstehenden Aufgaben nur dann wirkungsvoll gelöst werden, wenn die sachlichen Erfordernisse den organisatorischen Aufbau der Beratung bestimmen. Die zu treffenden Maßnahmen müssen sich aus diesen Gründen vor allem richten auf

- a) die Entlastung der vorhandenen Berater von allen Arbeiten, die ihre Arbeitskapazität als »Betriebsberater« verkleinern,
- b) zusätzliche Einstellung von ausschließlich als Betriebsberater tätigen Kräften,
- c) Ausstattung der Betriebsberater mit Spezialberatern für die Lösung technischer Probleme,
- d) aktiveres Eingehen auf den Willen zur Mitarbeit von Betriebsleitern,
- e) die Errichtung von zentralen Rechenstellen, die dem Betriebsberater das Rechnen für die Planung und die Betriebskontrolle so weit abnehmen, wie es ohne Schaden für die Sache möglich ist.

Zu a):

#### *Betriebsberatung und nichtgezielte Förderungsmaßnahmen*

Hoheitsrechtliche Aufgaben, die von der Beratung heute mit auszuführen sind, dienen stets der Förderung bestimmter Gruppen von Betrieben. Sie müssen notwendigerweise auf durchschnittliche Problemlagen abgestellt sein. Im Gegensatz dazu erfordert die Lösung der in den Betrieben anstehenden Probleme ganz überwiegend ein auf die Situation des Betriebes abgestimmtes Vorgehen. Die Ansatzpunkte und die Reihenfolge für die im einzelnen Fall zu leistende Arbeit werden durch die betriebliche Situation bestimmt, die eine völlig andere Struktur aufweisen kann als diejenige, die den allgemeinen Förderungsmaßnahmen zu Grunde liegt. Die Zeit, die für die Durchführung von hoheitsrechtlichen Aufgaben beansprucht wird, muß aus diesem Grunde nicht notwendigerweise der Betriebsberatung zugute kommen. Es kommt hinzu, daß die Durchführung von nichtgezielten Förderungsmaßnahmen eine intime Kenntnis der zugehörigen gesetzlichen Grundlagen erfordert, deren Inhalt zweifellos anderer Natur ist als die Probleme, die sich in den Betrieben ergeben. Auch im Sinne einer rationellen Verwaltung wäre daher eine völlige Trennung der Betriebsberatung von hoheitsrechtlichen Aufgaben anzustreben.

Zu b) und c):

#### *Verfügbare Arbeitskapazität in der Betriebsberatung*

Aus den im Abschnitt 2.2.2.1 angeführten Problemen ergibt sich unmittelbar, daß die Zahl der heute verfügbaren Betriebsberater und Spezialberater nicht ausreicht. Nach Angaben von ASDONK [4] entfallen bei der derzeitigen Organisation der Beratung in den Bundesländern von 152 bis 509 Betriebe über 5 ha LN je »Hauptberater« (= Lehrkräfte, Betriebsberater und Ringberater je Kreis). Demgegenüber berichtet WILHELM [50], daß in den niedersächsischen Beratungsringen die durchschnittliche Zahl von 76 Betrieben »Sorgen bei unseren Bemühungen um wirklich intensive Beratungsarbeit macht«. Es liegt also ein krasses Mißverhältnis zwischen Beraterdichte

und der Arbeitskapazität eines Beraters vor. Man wird hier nur Abhilfe schaffen können, wenn

1. die Zahl der Betriebsberater vergrößert wird,
2. die Betriebsberater (Dipl.-Landwirte) ausschließlich für die Betreuung der Betriebe eingesetzt werden,
3. den Betriebsberatern zur Entlastung von technischen Aufgaben »Spezialberater« beigegeben werden.

Das erfordert einmal, daß Planstellen für den »gehobenen mittleren Dienst« geschaffen werden müssen, damit die »Spezialberater« in die Organisation eingegliedert werden können — wie beispielsweise in Bayern geschehen. Es erfordert weiter, daß die Höheren Landbauschulen ihre Ausbildung auf die Anforderungen des gehobenen Beamtendienstes abstimmen.

In Anbetracht der relativ kleinen Zahl von Landwirtschaftsstudenten sollte weiterhin versucht werden, auch staatlich geprüfte Landwirte mehr und mehr als Betriebsberater in die Organisation einzubauen.

Zu d):

#### *Mitarbeit der Praxis*

Eine stärkere Mitarbeit und Beteiligung der Betriebsleiter an der Organisation der Beratung sollte bzw. kann auf zweierlei Weise erfolgen:

1. Die Zahl der Landwirte, die an einer intensiven Betriebsberatung interessiert sind, steigt stetig. Solange die Officialberatung diesem betriebsindividuellen Bedürfnis nicht einzeln nachkommen kann, sollte man diesen Betriebsleitern wenigstens mehr Möglichkeiten geben, auf die allgemeine Arbeitsweise der Beratung Einfluß zu nehmen. Das könnte am leichtesten durch eine wirkliche Belebung der Kuratorien für Wirtschaftsberatung geschehen. Die große Zahl an Landwirtschaftsmeistern, die heute in allen Bezirken vorhanden ist, sollte dabei vor allem zur Mitarbeit herangezogen werden.
2. Die Erfahrungen, die in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und in den betriebswirtschaftlichen Arbeitskreisen Südwürttembergs gemacht wurden, zeigen, daß die Zahl der Betriebsleiter, die für eine intensive Betriebsberatung einen finanziellen Beitrag zu leisten gewillt sind, größer ist, als man mancherseits wahrhaben möchte. Es fehlt z. Z. daran, diese Kräfte von staatlicher Seite mehr zur Initiative anzuregen, sie zu ermuntern und sie bei der Gründung von Ringen finanziell zu unterstützen. Die so freigesetzte Arbeitskapazität der Lehrkräfte der Schulen könnte wirkungsvoll in der Erwachsenenfortbildung zum Zuge kommen.

Zu e):

#### *Die zentrale Kalkulation*

Neben den genannten Maßnahmen zwingen die vorn angeführten Aufgaben dazu, den Betriebsberatern den Teil der Rechenarbeiten abzunehmen, der sich ohne Schaden

für die Sache rationeller in einer zentralen Rechenstelle durchführen läßt. Hierfür kommt der größte Teil der Kalkulationen für die Betriebsplanung, ebenso aber auch ein großer Teil der Kalkulationen, die für die Lösung kurzfristiger Aufgaben, für die Betriebskontrolle und -führung sowie für partielle Aufgaben in Betracht. Im einzelnen sind zu nennen: Arbeits- und Futtervoranschläge bei konstanter Produktionsrichtung, die Ermittlung von Minimalkostenkombinationen bei gegebener Produktionsrichtung, die Ermittlung kurzfristiger Betriebsoptima usw. Wenn auch bezüglich der Einrichtung und Organisation, der Art der möglichen Zusammenarbeit solcher Rechenzentren mit den Betriebsberatern noch keine Erfahrungen vorliegen, so lassen sich doch einige der damit zusammenhängenden Fragen bereits jetzt erkennen, so beispielsweise:

- a) Es ist zu fragen, ob solche zentralen Rechenstellen für regional begrenzte Gebiete — etwa die Länder — eingerichtet werden sollen oder ob es zweckmäßiger ist, sie nur für das Bundesgebiet insgesamt zu erstellen.
- b) Es ergibt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll ist, die Rechenzentren erst dann mit eigenen Maschinen auszustatten, wenn die organisatorischen Anlaufschwierigkeiten beseitigt sind und präzisere Erfahrungen über Art und Zahl der anfallenden Aufgaben vorliegen.
- c) Es wäre von Vorteil, eine erste zentrale Rechenstelle zunächst an ein betriebswirtschaftliches Institut in loser Organisationsform anzugliedern, weil dadurch die auftretenden inhaltlichen und verfahrenstechnischen Probleme am ehesten beobachtet und behoben werden können.

Das Ziel aller organisatorischen Maßnahmen ist die Vergrößerung der *verfügbaren* Arbeitskapazität für die Betriebsberatung. Es wird sich nur erreichen lassen, wenn das bestehende System der Officialberatung entsprechend der veränderten Aufgabenstellung reorganisiert wird. Hand in Hand damit muß aber die Arbeitskapazität auch durch die Bildung weiterer Ringe und Arbeitskreise, wie sie beispielsweise in Südwürttemberg arbeiten, vergrößert werden.

### 3.2.2.3 Der Zusammenhang von Problemstruktur und der Beraterfortbildung

Die Wirksamkeit aller organisatorischen Maßnahmen endet am Ausbildungsniveau und dem Stand der Fortbildung eines jeden einzelnen Beraters. Auf den ersten Blick kann der Eindruck entstehen, daß die Maßnahmen und Einrichtungen für die Beraterfortbildung ausreichen und für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben genügen. Geht man jedoch von den gekennzeichneten Problemen aus und versucht daran zu messen bzw. zu bestimmen, welche Richtung angestrebt und welche Inhalte bei der Beraterfortbildung in Zukunft mehr berücksichtigt werden müssen, so ergeben sich einige zusätzliche Forderungen:

1. Der Arbeitsteilung zwischen dem Betriebsberater und den ihm zugeordneten Spezialberatern sollte eine ebensolche Teilung in der Fortbildung entsprechen. Dabei könnten die produktionstechnischen Fragen schwerpunktmäßig im Rahmen der Spezialberaterfortbildung behandelt werden.
2. In der Fortbildung der Betriebsberater müssen die theoretischen Grundlagen der Betriebslehre, Marktforschung und Agrarpolitik stärker berücksichtigt werden als bisher: Das wäre einmal erforderlich, weil mit der Einführung neuer Kalkulationsverfahren und der u. U. zentralen Kalkulation die diesen Verfahren zu Grunde liegende Theorie voll beherrscht werden muß. Nur wenn das der Fall ist, können

die Ergebnisse sinnvoll interpretiert werden, und nur dann kann der Berater den Nutzen daraus ziehen, der sich daraus ziehen läßt.

Zum zweiten wird es aber beim Berater mehr und mehr darauf ankommen, daß er bei der Ermittlung von Entscheidungshilfen die Entwicklung des einzelnen Betriebes im Rahmen der Begrenzungen sieht, die die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion setzt. Das wiederum ist nur möglich, wenn die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftswissenschaften gleichwertig neben den angewandten Problemen in der Fortbildung berücksichtigt werden.

#### 4 Zusammenfassung

Eine echte Lösung der in der Landwirtschaft anstehenden Aufgaben wird nur zu erreichen sein, wenn alle agrarpolitischen Maßnahmen an Angehörige eines Berufsstandes gerichtet werden können, die den Willen zur Selbsthilfe und ihr Einbezogensein in das gesellschaftliche Gesamtgeschehen auf der Grundlage einer fundierten Ausbildung und zielgerichteten Fortbildung als selbstverständlich betrachten. Der Beitrag, den Ausbildung, Fortbildung und Beratung für die Entwicklung einer solchen Einstellung und Haltung der Menschen leisten können, wird entscheidend davon mitbestimmt, inwieweit die Zielsetzung dieser Institutionen auf die anstehenden sachlichen Aufgaben und ihr Vorgehen, auf die verschiedene Problemsituation der in der Landwirtschaft tätigen Menschen ausgerichtet ist.

Für die geistige Förderung der nachwachsenden Generation ist es daher vor allem erforderlich, die Fachschule und den gesamten Ausbildungsgang so aufzubauen, daß die berufliche Qualifikation der Betriebsleiter von morgen bereits heute herangebildet wird. Das erfordert einmal eine konsequente Ausrichtung des Unterrichtes auf die Belange des Betriebes und auf die wesentlichen Funktionen, die den Betriebsleiter kennzeichnen. Darüber hinaus wird es aber auch notwendig sein, den Erfahrungshorizont durch eine entsprechend gestaltete Fremdpraxis über den engeren Produktionsbereich hinaus zu erweitern. Dadurch könnte der Gefahr einer Isolierung der zukünftigen Betriebsleiter am besten entgegengewirkt werden.

Die Maßnahmen für die geistige Förderung der heute selbstverantwortlich tätigen Menschen werden nur dann zum erhofften Erfolg führen können, wenn sie konsequent auf das unterschiedliche Verhalten und die verschiedene Einstellung der Betriebsleiter gegenüber den zu lösenden Aufgaben und den Institutionen für die geistige Förderung abgestimmt werden: Bei den Betriebsleitern mit niedrigem Ausbildungsstand erfordert dies eine systematische und pädagogisch wohl fundierte Fortbildungsarbeit, die ihrer Struktur entsprechend von Pädagogen und damit von der Schule zu übernehmen wäre. Die für die Förderung dieser Gruppe angestellten Überlegungen ergaben, daß durch Beratung bei diesen Betriebsleitern erst dann ein wesentlicher Beitrag bei der Lösung ihrer Probleme geliefert werden kann, wenn sie aus eigenem Antrieb die Zusammenarbeit mit der Beratung suchen.

Bei den Betriebsleitern, die von sich aus nach geistigen Förderungshilfen suchen, kann durch Beratung ein um so größerer Beitrag bei der Anpassung der Betriebe geleistet werden, je vollständiger ihre Arbeitsweise, ihre Organisationsform und die Fortbildung der Berater an den bevorzugt zu lösenden Aufgaben orientiert wird:

Für die anzustrebende Arbeitsweise bedeutet dies, daß betriebliche Planungen noch mehr in den Vordergrund rücken als bisher. Mit Rücksicht auf eine wertneutrale Beratung, auf die autonome Zielwahl durch den Betriebsleiter und auf die Mittel-Zweck-Beziehung gewinnt im Rahmen der Beraterarbeit die rationale Durchleuchtung der vom Betriebsleiter angestrebten Ziele im Hinblick auf den maximalen individuellen Nutzen eine entscheidende Bedeutung. Nur dadurch kann sichergestellt werden, daß von seiten der Beratung zieladäquate Entscheidungshilfen erarbeitet und vom Betriebsleiter mit Hilfe des Beraters realisiert werden. Hinsichtlich der Organisationsform ergaben die Überlegungen, daß es mit Rücksicht auf den angestrebten Wirkungsgrad der Beratung vorteilhaft ist, den Einsatz von Spezialberatern zu verstärken, den Betriebsberatern selbst durch die Befreiung von hoheitsrechtlichen Aufgaben und durch Einrichtung von Rechenzentren mehr Möglichkeiten zu geben, den entscheidenden Aufgaben gerecht zu werden.

Die Voraussetzungen für die Realisierung der anzustrebenden Arbeitsweise wären durch eine den sachlichen Forderungen angepaßte Beraterfortbildung zu schaffen.

#### Literatur

- 1 ABEL, W., Agrarpolitik, Göttingen 1962.
- 2 ALBRECHT, H., Adoption-Forschung in den Vereinigten Staaten (Bericht von einer Studienreise) — im Druck —
- 3 DERS., Organisation und Arbeitsweise der landwirtschaftlichen Beratung in Dänemark und Holland; kritische Auswertung der Beobachtungen für deutsche Verhältnisse; in: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, H. 15, Münster 1954.
- 4 ASDONK, TH., Speisekarte der landwirtschaftlichen Beratung; in: Deutsche Bauernzeitung, 1962, Nr. 43.
- 5 BANNING, W., Ethische Aspekte der Beratungsarbeit; in: medelingen directeur van de tuinbouw 22, Nr. 9, S. 465—592, s'Gravenhage 1959.
- 6 BAREISS, G., H. E. HRUSCHKA, H. RHEINWALD, Probleme des Beispielbetriebes, Stuttgart 1962.
- 7 BLAEK, D. J., Should Economists Make Value Judgements? Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, 1953, S. 286—297.
- 8 BLANKENBURG, P. v., Bäuerliche Wirtschaftsführung im Kraftfeld der sozialen Umwelt, Schr.-R. f. ländl. Sozialfragen, H. 26, Hannover 1960.
- 9 DERS., Reichweite und Funktion der Wirtschaftsberatung und der Informationsmittel in der westdeutschen Landwirtschaft, Agrarwirtschaft 6, 1957, S. 293—301.
- 10 DERS., Zur Theorie der Beratung und Information in der Landwirtschaft, Agrarwirtschaft 6, 1957, S. 234—240.
- 11 BOLLNOW, O., Existenzphilosophie und Pädagogik, Stuttgart 1959.
- 12 DLG-Ausschuß f. Wirtschaftsberatung, Folgerungen aus der Entwicklung der Landwirtschaft für die Organisation und Finanzierung der Wirtschaftsberatung.
- 13 EUCKEN, W., Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1940, S. 243 f.
- 14 FEUERSTACK, K., Das ländliche Bildungswesen als gesellschaftliche Aufgabe, Schr.-R. f. ländl. Sozialfragen, H. 8, Hannover 1953.
- 15 GÄFGEN, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung — Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns, Tübingen 1963.
- 16 GRÜNEISEN, K. G., Landbevölkerung im Kraftfeld der Stadt. Gemeindestudie des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung Darmstadt, Monographie 2, Darmstadt 1952.
- 17 GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Bd.: Die Produktion, 7. Aufl., Berlin, Göttingen, Heidelberg 1962.

- 18 DERS., Die Unternehmung als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Theorie, Berlin und Wien 1929.
- 19 DERS., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 2. Bd.: Der Absatz, 4. Aufl., Berlin — Göttingen — Heidelberg 1962.
- 20 HALLE, J., Die Kunst der bäuerlichen Wirtschaftsberatung, Hannover 1949.
- 21 HEINEN, E., Die Zielfunktion der Unternehmung; in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1962, S. 11 f.
- 22 HELLER, L., Die Bedeutung theoretischer und praktischer Ausbildung; in: Beratung und Ausbildung in der Landwirtschaft 8, 1955, S. 24—27.
- 23 HERLEMANN, H.-H., Grundlagen der Agrarpolitik. Die Landwirtschaft im Wirtschaftswachstum. Berlin und Frankfurt 1961.
- 24 HRUSCHKA, E., Psychologische Grundlagen des Beratungsvorganges — im Druck.
- 25 DERS., Change — ein Spezialgebiet der amerikanischen Sozial-Psychologie — im Druck.
- 26 DERS., Die unterschiedliche psychologische Situation in Unterricht und Beratung, Beruf und Leben 1962, S. 29—40.
- 27 KATONA, G., Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer. Herausgegeben von E. Boettcher, Tübingen 1960.
- 28 KETTMANN, H., Der Bildungsstand des Bauern als Produktionsfaktor; in: Priebe, H.: Bäuerliche Familienbetriebe in Nordrhein-Westfalen, Bonn 1956, S. 197—222.
- 29 KNECHT, J., Methodik der Beratung bei Klein- und Kleinstbetrieben; in: Schr.-R. des AID, H. 12.
- 30 KOOY, G. A., Beratung als ethisches Problem; in: medelingen directeur van de buinbouw 22, Nr. 9, s'Gravenhage 1959.
- 31 KÖTTER, H., Sozialberatung in ländlichen Gebieten. Ber. ü. Landw. N. F. Bd. XXXIV 1956, S. 488—492.
- 32 LEWIN, K., Field theory in social science, New York 1951.
- 33 MEINHOLD, K., Die Ziele des Unternehmers als Problem der landwirtschaftlichen Betriebsplanung — im Druck.
- 34 DERS., Zur Anwendung von Modellen für die Ermittlung von Entscheidungshilfen — im Druck.
- 35 NEINHAUS, W., Verbreitung und Wirksamkeit von Informations- und Beratungsmitteln in der westdeutschen Landwirtschaft; in: Wiss. Schriftenr. d. AID, H. IX.
- 36 NIEHAUS, H., Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft. Stuttgart 1957.
- 37 PREUSCHEN, G., Praxis der Beratung; in: Landwirtschaftliche Beratung von Rheinwald, H. und Preuschen, G., Bonn-München-Wien 1956.
- 38 PRIEBE, H., Bäuerliche Familienbetriebe in Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. d. Forschungsgesellschaft f. Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn 1956.
- 39 POTTHOFF, H., H. RHEINWALD, Beratung in der Schweinemast. Untersuchungen über ein gezieltes Beratungsprogramm; in: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, H. 80.
- 40 RHEINWALD, H., Grundlagen und Methoden der Beratung; in: Landwirtschaftliche Beratung von Rheinwald, H. und Preuschen, G., Bonn-München-Wien 1956.
- 41 DERS., Die Anwendung der Betriebsplanung in der Beratung, Ber. ü. Landw., N. F. Bd. 37, 1959, H. 1.
- 42 DERS., Die Aufgaben des Bauern in einer verwandelten Welt; in: Studium Generale, 11, 1958, S. 390—398.
- 43 SOMBART, W., Die Ordnung des Wirtschaftslebens, Berlin 1925, S. 15 f.
- 44 SPRANGER, E., Grundlegende Bildung, Berufsbildung, Allgemeinbildung; in: Kultur und Erziehung.
- 45 TEUSCHER, W., Klassenstruktur und Initiative in einer sich wandelnden ländlichen Gemeinde. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, hrsg. v. René König (Sonderheft 1).
- 46 VAN DEN BAN, A. W., Enkele Kenmerken en Eigenschappen van de vooruitstrevende Boeren. T. I Bull. Nr. 5, T. II Bull. Nr. 10, Afdeling Sociologie en Sociografie van de Landbouwhogeschool Wageningen, Wageningen 1956 und 1958.

- 47 WEBER, M., Die Objektivität sozialwissenschaftlicher Erkenntnis; in: Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik von M. Weber. Hrsg. J. Winkelmann, Stuttgart 1956.
- 48 DERS., Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Aufl. (Grundriß der Sozialökonomik, Abtlg. 3), Tübingen 1947, 1. Halbband, S. 44.
- 49 WEINSCHENCK, G., Die optimale Organisation des landwirtschaftlichen Betriebes — Untersuchungen über das Gleichgewicht und die Preiselastizität der landwirtschaftlichen Erzeugung (im Druck).
- 50 WILHELM, F., Selbst Beitragssteigerungen schreckten nicht ab. Deutsche Bauernzeitung 1963, Nr. 3.
- 51 WOERMANN, E., Der landwirtschaftliche Betrieb im Preis- und Kostengleichgewicht. Handbuch der Landwirtschaft 5, 1954.

# Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik

VON DOZENT DR. U. PLANCK, HOHENHEIM

	Seite
1 Einleitung .. .. .	207
2 Begriffsbestimmung .. .. .	209
3 Das Verhältnis von Sozialpolitik und Agrarpolitik und deren Teilbereichen ..	212
3.1 Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik	212
3.2 Sozialpolitik und agrarische Einkommenspolitik .. .. .	214
3.3 Sozialpolitik und Preis- und Marktpolitik .. .. .	217
3.4 Sozialpolitik und Produktivität .. .. .	217
3.5 Sozialpolitik und Strukturpolitik .. .. .	218
4 Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik .. .. .	220
4.1 Gemeinsame Zielsetzung .. .. .	220
4.2 Koordination .. .. .	221
4.3 Vergleichbarkeit .. .. .	222
4.4 Sozialer Wettbewerb .. .. .	222
4.5 Interdependenz sozialer und ökonomischer Fakten .. .. .	223
4.6 Schlußfolgerungen .. .. .	224
Literaturverzeichnis .. .. .	224

## 1 Einleitung

Wenn nicht alles trügt, stehen wir in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig an einer Wende in der Einstellung der praktischen Agrarpolitik zur Sozialpolitik<sup>1</sup>. Bezeichnend für die derzeitige Situation ist es, daß der Öffentlichkeit beinahe gleichzeitig von den verschiedensten Seiten landwirtschaftliche Sozialpläne vorgelegt werden. Es sei nur erinnert an

- den Sozialplan des CSU-Bundestagsabgeordneten HANS-AUGUST LÜCKER<sup>2</sup>,
- den Sozialplan des Deutschen Bauernverbandes [8],
- den landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD [30],

<sup>1</sup>) Diese Feststellung bezieht sich nur auf die praktische Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem II. Weltkrieg. Unberührt davon bleiben die großen sozialpolitischen Verdienste und Bemühungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft bedeutender deutscher Nationalökonomien wie VON DER GOLTZ, MAX WEBER, LUJO BRENTANO und vor allem MAX SERING, um nur einige hervorragende Namen zu nennen, deren Liste sich unschwer zurück bis zu dem Reichsfreiherrn vom und zum Stein und bis in die Reihen noch lebender Nationalökonomien und Agrarpolitiker verlängern ließe.

<sup>2</sup>) Vorgelegt bei einer Vortragsveranstaltung »Westlicher Jura« in Neumarkt/Oberpfalz (Europa-VWD-Nachrichten vom 8. 11. 1962).

die agrarpolitischen Arbeitsziele 1963/65, die der agrarpolitische Bundesausschuß der FDP am 4. 5. 1963 in Einbeck (Hannover) verabschiedete, die strukturpolitische Konzeption von Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, RUDOLF HÜTTEBRÄUKER [11] und an die agrarpolitischen Forderungen der CDU/CSU<sup>1</sup>.

Dieser »Gesinnungswandel der Landwirtschaft«, von dem die Sozialdemokratische Partei spricht, fällt sicher nicht zufällig mit der Erkenntnis zusammen, daß die Ziele des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. 9. 1955 nicht allein »mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik, insbesondere der Handels-, Steuer, Kredit- und Preispolitik« zu erreichen sind<sup>2</sup>. Die neuerdings zu beobachtende, bewußte Hinwendung der praktischen Agrarpolitik, nicht zuletzt auch der berufsständischen Agrarpolitik, zur Sozialpolitik gründet aber doch wohl tiefer; sie ist eine zwangsläufige Folge der fortschreitenden Integration der westdeutschen Landwirtschaft in die moderne Industriegesellschaft und in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Denn nur bei rückhaltlosem Bejahen des sozialen Aspektes im Sinne von PRELLER in der Agrarpolitik wird sich die Landwirtschaft ganz an die übrige Wirtschaftsgesellschaft anschließen können. Damit werden auch der Wissenschaft neue Fragen gestellt.

Die sozialen Probleme des Landes waren freilich auch schon früher Gegenstand der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Ländliche Sozialpolitik bedeutete aber — wie von FRAUENDORFER [5] ausführte — vornehmlich Kreditreform, Förderung des Genossenschaftswesens, innere Kolonisation und Einwirkungen auf das Erbrecht. Das Landarbeiterproblem glaubte man im Zuge dieser Reformen mehr oder weniger automatisch mitlösen zu können. Das weite Feld einer allgemeinen Hebung der ländlichen Lebens- und Arbeitsverhältnisse oder der Aufbau eines umfassenden sozialen Sicherungssystems für alle in der Landwirtschaft tätigen Menschen lag noch außerhalb des sozialpolitischen Bemühens. Während es aber der Mehrzahl der Landwirte an »sozialem Verständnis« mangelte, war sich die wissenschaftliche Agrarpolitik — dies verdient unbedingt festgehalten zu werden — schon im Vorjahrhundert in Deutschland im Rahmen des besonders treffend genannten »Vereins für Sozialpolitik« ihrer sozialen Verantwortung ständig bewußt. Dies hat sich inzwischen im Verlaufe von nahezu zwei Generationen bei einer immer vordergründiger gewordenen agrarökonomischen Ausrichtung grundlegend geändert. Die erst später in die Lücke tretende, jüngere Disziplin der Agrarsoziologie darf nicht mit einer Wissenschaft von der Sozialpolitik, noch weniger mit praktischer Sozialpolitik gleichgesetzt werden.

Die Betrachtungsweise des Soziologen ist eine andere als die des Sozialpolitikers. Während dieser wertend und normierend verfährt, soll jener frei von politischen Zielen, Parteiprogrammen und von der Interessenverstrickung der Verbände die soziale Wirklichkeit kontrollieren. Die Soziologie kann jedoch auf vielerlei Weise der Sozialpolitik dienen:

<sup>1</sup>) Der Agrarbrief Nr. 9/10, 1963 vom 14. 9. 1963.

<sup>2</sup>) Während es im Landwirtschaftsgesetz noch vermieden wurde, die Mittel der Sozialpolitik zu erwähnen, forderte der Bundestag die Bundesregierung anlässlich der Vorlage des Grünen Berichtes und Grünen Planes 1963 auf, ihre Maßnahmen der Agrarpolitik unter Beachtung der besonderen bäuerlichen Lebensverhältnisse durch *soziale Hilfen* zu ergänzen.

1. durch eine Klärung und feste Abgrenzung von Begriffen, mit denen die Sozialpolitik zu tun hat,
2. durch eine möglichst exakte Lehre von den zwischenmenschlichen Beziehungen, den sozialen Gebilden, den sozialen Prozessen und den sozialen Verhaltensweisen,
3. durch eine Erhellung der Gesetz- und Regelmäßigkeiten, nach denen die sozialen Gruppen gefügt und funktionell geordnet sind und
4. durch eine Kritik sozialpolitischer Ideologien durch eine Wirklichkeitsanalyse.

Die Soziologie als eine empirische und systematisierende Wissenschaft wäre jedoch überfordert, wenn die Agrarpolitiker von ihr eine Antwort auf die Frage: Was sollen wir in sozialpolitischer Hinsicht tun? erwarten würden. Sie kann — um eine Formulierung von WOLLENWEBER zu gebrauchen — »in Verbindung mit der Lehre von der Ethik und Politik als Kunstlehre allumfassender, letztentscheidender Menschenführung einheitlichen Geistes höchstens die Leitgedanken einer daseinsrichtigen Sozialpolitik abklären und ins Bewußtsein heben«.

Es kann deshalb nicht Aufgabe eines Vertreters der Agrarsoziologie sein, einen weiteren Sozialplan von Einzelmaßnahmen auszubreiten oder neue agrarsoziale Nah- und Fernziele zu setzen<sup>1</sup>. Das Thema verlangt vielmehr, die Wechselwirkungen zwischen Agrarpolitik und Sozialpolitik abzugrenzen und aufzuzeigen. Diesen Auftrag befriedigend zu erfüllen, hieße freilich, eine vollständige Theorie der ländlichen Sozialpolitik zu entwerfen. Dazu wäre nicht nur der gegebene Rahmen zu eng; dazu sind auch die wissenschaftlichen Grundlagen noch nicht genügend erarbeitet. In Ermangelung einer spezifischen Theorie der ländlichen Sozialpolitik muß ich mich bei meinen Ausführungen auf Theorien stützen, die von der Situation des Arbeitnehmers in industriell-bürokratischen Großbetrieben ausgehen, vornehmlich auf die beiden jüngst erschienenen Arbeiten von LIEFMANN-KEIL [13] und PRELLER [23].

Es wird zweckmäßig sein, zunächst den Begriff der Sozialpolitik im allgemeinen und der ländlichen Sozialpolitik im besonderen zu erläutern; sodann zu versuchen, die Stellung der ländlichen Sozialpolitik zur Agrarpolitik und ihren Wirkungszusammenhang mit ausgewählten Teilbereichen der Agrarpolitik zu bestimmen. Abschließend ist im Blick auf das Generalthema unserer diesjährigen Tagung noch zu untersuchen, welche Möglichkeiten der einzelstaatlichen Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG verbleiben.

## 2 Begriffsbestimmung

Man muß heute den Begriff der »Sozialpolitik« sehr weit fassen. Der inzwischen historisch gewordene Begriff der Sozialpolitik als einer »Arbeiterschutzpolitik«<sup>2</sup> wird den sozialen Problemen auf dem Lande nämlich in keiner Weise gerecht. Denn nicht die Lage der Arbeiter, sondern die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der kleinen selbständigen Gewerbetreibenden und Bauern und ihrer mithelfenden Familienangehörigen

<sup>1</sup>) Es sei verwiesen auf den vorzüglichen Abriß gegenwärtiger agrarsozialer Zielsetzung von A. MOORAHREND [17].

<sup>2</sup>) So definierte zum Beispiel VAN DER BORGHT die »engere Sozialpolitik« als Wohlfahrtspolitik zu Gunsten der Klassen, die ihre Arbeitskraft im Dienst anderer in unselbständigen und abhängigen Berufsstellungen verwerten müssen« [2].

werfen gegenwärtig in der Bundesrepublik die größeren sozialen Probleme auf dem Lande auf<sup>1</sup>. Aber auch die »klassische« Definition von HEYDE<sup>2</sup> erweist sich insofern für die ländlichen Verhältnisse als zu eng, als sich die ländliche Sozialpolitik nicht nur auf das Verhältnis der Klassen und Stände zueinander und zu den Staatsgewalten bezieht, sondern weit in den familiären Bereich hineinreicht<sup>3</sup>. Bei der familienhaften Struktur des ländlichen Kleingewerbes und der bäuerlichen Landwirtschaft gilt das Anliegen von MACKENROTH [14] und OETER [21], anstelle einer Klasse müsse heute die Familie Objekt der Sozialpolitik werden, in ganz besonderer Weise. Im ländlichen Familienbetrieb stehen sich keine Klassen, sondern Personen verschiedener Generations- und Geschlechtszugehörigkeit gegenüber. Für die Definition einer Sozialpolitik, die dies berücksichtigt, scheint mir der Ansatz PRELLERS von dem »Menschen als Wert eigener Prägung« besonders fruchtbar. Von da aus weitet sich das Ziel der Sozialpolitik über die gesellschaftliche Integration der Klassen und Stände hinaus zu der Einfügung »entfalteter Individualität« in eine »bejahte Gemeinschaft«<sup>4</sup>.

Die ländliche Sozialpolitik darf aber auch nicht die sozialen Aspekte außer acht lassen, die sich aus den Beziehungen des Menschen zum Boden ergeben. Die ländliche Sozialfrage ist zu einem guten Teil auch heute noch eine Landfrage. Die Wirksamkeit der sozialen Funktionen des Bodens zu gewährleisten, ist darum geradezu ein Hauptstück ländlicher Sozialpolitik. Die Definition der ländlichen Sozialpolitik müßte also dahingehend erweitert werden, daß sie *die Gesamtheit aller öffentlichen Maßnahmen und Bestrebungen umfaßt, die auf Grund eines Ordnungsbildes und in bezug auf das Arbeitsleben Gesellschaftsgruppen und Einzelpersonen auf dem Lande zueinander und zum Boden in eine bestimmte Ordnung zu bringen suchen*. Die Bezugnahme auf das Arbeitsleben grenzt den Aspekt der Sozialpolitik von anderen Aspekten ab [23]. Denn jede ordnende Gestaltung sozialen Lebens ist an sich politischer Natur.

Wir verstehen unter Sozialpolitik also in erster Linie eine »Politik der sozialen Ordnung« (SAVELSBERG) und nicht der Sozialleistungen. Die Ordnungsprinzipien sind im freiheitlichen Westen soziale Mündigkeit, soziale Sicherheit und soziale Gerechtig-

<sup>1</sup>) Schon seit geraumer Zeit vertreten die Bauernverbände in der EWG die Auffassung, daß sich die Sozialpolitik in der Landwirtschaft nicht auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beschränken darf. Denn angesichts der wirtschaftlichen Disparität der Landwirtschaft müßten die sozialen Fragen der Selbständigen und ihrer mithelfenden Familienangehörigen, vor allem in den bäuerlichen Familienbetrieben, zumindest gleichrangig mit denen der Arbeitnehmer behandelt werden, zumal diese Gruppen zahlenmäßig die weitaus größeren seien (vgl. AGRA-EUROPE, Europa-Nachrichten vom 22. 7. 1963).

<sup>2</sup>) »Sozialpolitik ist der Komplex der planmäßigen Bestrebungen und Maßnahmen, die primär den Zweck verfolgen, das Verhältnis der Klassen und Stände zueinander und zu den Staatsgewalten nach Maßgabe von Wert- (insbesondere von Gerechtigkeits-)Vorstellungen zu beeinflussen« [9].

<sup>3</sup>) »In dem Maße, in dem die großbetrieblich organisierte Landwirtschaft an Bedeutung verlor, trat zum Deputantenmangel die Gesindefrage und zu dieser die »Familienfrage«, die nun heute im Mittelpunkt der ländlichen Sozialprobleme steht« [1].

<sup>4</sup>) Tatsächlich sucht die gegenwärtige Sozialpolitik »mehr und mehr dem sozialpolitisch »behandelten« einzelnen eine Chance zu sichern, sich zu einer »Persönlichkeit« zu entfalten« [23]. Im agrarsozialen Aktionsprogramm für Betriebsleiter fordert die COPA, die Anwendung der Sozialpolitik im landwirtschaftlichen Bereich müsse zur menschlichen Entfaltung und zum sozialen Fortschritt der in den Familienbetrieben tätigen Personen beitragen (VWD Europa, Nr. 132/63 vom 22. 6. 1963).

keit. Soziale Mündigkeit bedeutet Mitbestimmung und Mitverantwortung des einzelnen wie aller Gesellschaftsgruppen in Politik und Wirtschaft. Auf ihr gründet unser demokratisches Staatswesen ebenso wie die partnerschaftliche Zusammenarbeit in Betrieb und Familie. Das Prinzip der sozialen Sicherheit findet seinen Ausdruck in einem umfassenden System der Fürsorge, Versicherung und Versorgung. Die soziale Gerechtigkeit bildet den Maßstab, an dem sich die Politik der Eigentums- und Einkommensverteilung ausrichtet, die um so dringlicher wird, je größer die Arbeitsteilung und je konzentrierter der Besitz an Produktionsfaktoren ist. Die Sozialpolitik ist nach den Worten von LIEFMANN-KEIL [13] heute sogar vorwiegend eine »Politik der Einkommensverteilung« geworden. Wir haben diesen vorherrschenden, ökonomischen Charakterzug der Sozialpolitik im Zusammenhang mit unserem Thema besonders zu beachten, weil die sozialpolitischen Ziele der Agrarpolitiker gegenwärtig fast ausschließlich die Einkommensverteilung betreffen.

Die ursprünglich von der Sozialpolitik ins Spiel gebrachte Betrachtungsweise, die Würde und Wert des Menschen in den Mittelpunkt stellt, hat sich immer intensiver auch in anderen Bereichen der Politik niedergeschlagen. Es fällt deshalb nicht leicht, die Sozialpolitik scharf gegen die Wirtschaftspolitik abzugrenzen. Im Sinne der von GOTTLIENFELD vertretenen ganzheitlichen Auffassung von Leben und Wirtschaften gibt es überhaupt keinen Gegensatz von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wirtschafts- und Sozialpolitik sind zwei Seiten ein und derselben Münze. Der Wirtschaftspolitik läßt sich mit LIEFMANN-KEIL [13] die Produktion, der Sozialpolitik die Verteilung des Sozialproduktes zuordnen. Ziel der Wirtschaftspolitik ist dann die quantitativ und qualitativ höchstmögliche Versorgung im Rahmen der Wirtschaftlichkeit; Aufgabe der Sozialpolitik die bestmögliche Verteilung, gemessen am Maßstab der Gerechtigkeit.

Die Sozialpolitik kann dem *interregionalen*, dem *interpersonalen* und dem *intertemporalen* Einkommensausgleich dienen, und im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der weltweiten Entwicklungshilfe gewinnt auch der *internationale* Einkommensausgleich zunehmend an Bedeutung. Unter interregionalem Einkommensausgleich sind alle Maßnahmen des regionalen Finanzausgleichs und der Förderung relativ einkommensschwacher, wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen zu verstehen. Im Bereich der westdeutschen Agrarpolitik ist hierbei vor allem an die Hilfen für Sanierungsgebiete, für Bergbauern, den Mittelgebirgsplan, die Erschließung des Emslandes, das »Programm Nord«, aber auch an gestaffelte Frachttarife und ähnliches zu denken. Der interpersonale Einkommensausgleich gilt der Einkommensschichtung, das heißt, den Anteilen einzelner sozialer Gruppen am Volkseinkommen. Der interpersonale Einkommensausgleich zielt auf die Beseitigung der Armut, die Nivellierung des Pro-Kopf-Einkommens auf einem gehobenen Standard, die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Wohlstandssteigerung und schließlich auf die Nivellierung der Erwerbchancen hin. Der intertemporale Einkommensausgleich erstrebt einen möglichst ausgeglichenen zeitlichen Verlauf von Lebenseinkommen und die Sicherung bestimmter Lebensstandards und sozialer Stellungen über die Zeit hin. Die einkommensrelevanten sozialen Risiken werden, soweit das eigene Vermögen unzureichend ist, durch das System der sozialen Sicherung aufgefangen. Wie bedeutungsvoll der intertemporale Einkommensausgleich auch für den selbständigen Bauern ist, bringt die »Schicksalskurve der Bauernfamilie« von HOWALD [10] augenfällig zum Ausdruck.

Die Sozialpolitik hat ein reichhaltiges Instrumentarium (dazu auch [13]) entwickelt, das sie hauptsächlich dem Bereich der Finanzpolitik, der Preis- und Lohnpolitik, der Rechtspolitik und Strukturpolitik entnommen hat. Es lassen sich Instrumente unterscheiden, die direkt auf die Einkommensverteilung einwirken, und solche, welche die Verteilung des Einkommens nur indirekt beeinflussen. Die Entwicklung tendiert zu einer Differenzierung des sozialpolitischen Apparates, von direkten zu indirekten Ausgleichsmaßnahmen, von akuten Hilfen zu vorbeugenden Maßnahmen und von Sozialzuwendungen zu Sozialinvestitionen.

Die moderne Sozialpolitik wird aber — wie gesagt —, nicht mehr nur zur Verwirklichung spezifisch sozialpolitischer Ziele eingesetzt. Sie steht häufig im Dienst der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Beschäftigungs-, Konjunktur- und Strukturpolitik. Sie spielt auch als ein Mittel im Kampf um internationales Prestige und in der Außenhandelspolitik eine gewisse Rolle. Sie läßt sich in der Innenpolitik trefflich als wahlstrategisches Instrument verwenden. Die Sozialpolitik ist auch aus der Agrarpolitik künftig nicht mehr wegzudenken.

### 3 Das Verhältnis von Sozialpolitik und Agrarpolitik und deren Teilbereichen

Unter Agrarpolitik ist mit NIEHAUS die ordnende Tätigkeit der Träger der Agrarpolitik zu verstehen, insoweit sich diese Tätigkeit auf die Gestaltung der kulturellen, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Landbevölkerung und in der Land- und Forstwirtschaft richtet [19]. Da sich die Agrarpolitik demnach auch mit den sozialen Verhältnissen befaßt, ist die ländliche Sozialpolitik ein Bestandteil oder ein Ausschnitt der Agrarpolitik. Sie reicht aber in bestimmten Bereichen über die Agrarpolitik hinaus bzw. greift die allgemeine Sozialpolitik in den ländlichen Raum und in die Land- und Forstwirtschaft hinein. Denn die ländliche Sozialpolitik oder — wie es im Sprachgebrauch der EWG einengend heißt — »die Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft« muß sich an der allgemeinen Sozialpolitik orientieren. Die ländliche Sozialpolitik steht streng genommen nicht neben den übrigen Zweigen<sup>1)</sup> der Agrarpolitik. Denn jeder Zweig der Agrarpolitik weist eine Reihe sozialer Bezüge auf. Man mißt der Sozialpolitik neuerdings aber auch eine selbständige Bedeutung im Rahmen der Agrarpolitik zu. Dies geht besonders eindrucksvoll aus der Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG hervor.

#### 3.1 *Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik*

Das soziale Gestaltungsprinzip ist im Zeichen der sozialen Marktwirtschaft so wirkkräftig, daß sich ihm auch rein wirtschaftspolitisch konzipierte Institutionen auf die Dauer nicht entziehen können. Ein aufschlußreiches Beispiel dafür bietet der Aufbau der gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der EWG. Ich möchte ihn etwas näher unter sozialpolitischem Gesichtswinkel beleuchten, weil sich daraus auch einige wichtige

<sup>1)</sup> Die Systematik unterscheidet bekanntlich im Rahmen der Agrarpolitik die *Strukturpolitik* mit den drei Untergruppen Agrarverfassungspolitik oder Bodenordnung, Landeskulturpolitik und Erzeugungspolitik, und die *Kreislaufpolitik* (konjunkturelle und funktionelle Agrarpolitik nach HERLEMANN) mit den drei Untergruppen Markt-, Preis- und Handelspolitik.

Hinweise auf die Grenzen und Möglichkeiten einer nationalstaatlichen ländlichen Sozialpolitik ergeben.

Die Europäische Kommission fühlte sich zunächst durch den Wortlaut des Vertrages von Rom weder verpflichtet noch veranlaßt, die soziale Komponente der gemeinsamen Agrarpolitik zu betonen<sup>1)</sup>. Die Europäische Kommission wurde jedoch bald genötigt, ihren Standpunkt bezüglich der Sozialpolitik innerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik gründlich zu revidieren. Die Stationen dieser Entwicklung werden markiert durch:

1. die Entschließung der Agrarminister in Stresa am 11. Juli 1958,
2. die Resolution des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 6. Mai 1960,
3. die Vorschläge der Europäischen Kommission zur gemeinsamen Agrarpolitik, die am 15. November 1960 vom Ministerrat gebilligt wurden,
4. die Vorschläge der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik vom 4. Oktober 1961,
5. die Rahmenentschließung der COPA<sup>2)</sup>, die am 15. Februar 1961 vorgelegt und am 13. September 1962 verabschiedet wurde, und
6. das agrarsoziale Aktionsprogramm der Europäischen Kommission vom Mai 1963.

Die Entwicklung nahm ihren Ausgangspunkt in dem Umstand, daß in der Agrarpolitik der Mitgliedsstaaten die soziale Zielsetzung einer Stützung und Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen mehr und mehr an Gewicht gewann. Vizepräsident MANSHOLT rügte zwar noch 1960 öffentlich diese Konzeption mit den Worten: »Man sollte nicht nur eine sozial inspirierte, sondern auch eine volkswirtschaftlich verantwortbare Agrarpolitik treiben« [15]. Doch waren die sozialen Gedankengänge bereits bei der Konferenz der Agrarminister in Stresa unüberhörbar. Das Europäische Parlament wies seinerseits während der Sitzungsperiode vom 26. März bis 2. April 1960 auf die Bedeutung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik hin. Am 6. Mai 1960 schlug der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG vor, auf dem Gebiet der Landwirtschaft parallel zur Struktur-, Markt- und Handelspolitik auch eine Sozialpolitik durchzuführen. Daraufhin fügte die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen zu einer gemeinsamen Agrarpolitik den drei ursprünglichen Teilen die gemeinsame Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft hinzu. Die gemeinsame Agrarpolitik ruht seither nach der Vorstellung der Europäischen Kommission und den Worten von Vizepräsident MANSHOLT auf den drei Pfeilern

»einer energischen Agrarstrukturpolitik, kombiniert mit einer regionalen Wirtschaftsentwicklung und einer aktiven Sozialpolitik,  
einer den tatsächlichen Marktverhältnissen gerecht werdenden Marktpolitik, die in den Grenzen der ihr eigenen Möglichkeiten — insbesondere durch Stabilisierung der Märkte — zur Einkommenssicherung beiträgt,  
einer Politik spezifischer Übergangshilfen, die das für eine gewisse Zeit erforderliche Bindeglied zwischen Strukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik einerseits und Markt- und Handelspolitik andererseits darstellt« [15].

<sup>1)</sup> Im ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft heißt es bezeichnenderweise, die gemeinsame Agrarpolitik erstreckte sich außer auf die Handelspolitik auf zwei Hauptgebiete: nämlich die Markt- und Preispolitik und die Politik zur Verbesserung der Agrarstruktur.

<sup>2)</sup> Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la Communauté Economique Européenne = Ausschuß der landwirtschaftlichen berufsständischen Organisationen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Die sozialen Aspekte werden beim ersten Pfeiler der gemeinsamen Agrarpolitik ausdrücklich genannt, klingen aber auch bei den beiden übrigen Pfeilern mit dem Hinweis auf die »Einkommenssicherung« und die »Übergangshilfen« an.

Einen weiteren Markstein auf dem Wege zur Institutionalisierung der Sozialpolitik in der gemeinsamen Agrarpolitik bildete die Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik in Rom (1961). Sie machte nicht nur zur Lösung vieler agrarsozialer Pläne Vorschläge, sondern bestimmte auch Gewicht und Funktion der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. In einer Grundsatzerklärung wurde festgestellt:

»Die sozialen Probleme wie die technischen, strukturellen, wirtschaftlichen und absatzmäßigen Probleme der Landwirtschaft greifen ineinander über und können weder unabhängig behandelt noch unabhängig voneinander gelöst werden. Die gemeinsame Agrarpolitik darf nicht nur die Probleme berücksichtigen, welche die Struktur, die Märkte und den Warenaustausch betreffen, sondern auch in gleicher Weise und gleichzeitig die Probleme der Sozialpolitik im Bereich der Landwirtschaft. Die gemeinsame Agrarpolitik wird nur dann tatsächlich wirksam sein, wenn sie eine harmonische Entwicklung dieser verschiedenen Faktoren gewährleistet« [4].

Als Frucht der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik und auf Betreiben der Arbeitsgruppe Europäischer Landarbeitergewerkschaften und der COPA wurde am 16. Juli 1963 ein beratender Ausschuß für Sozialfragen der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer konstituiert und ein zweiter für die Sozialfragen der selbständigen Landwirte und ihre Familienangehörigen in Aussicht genommen. Die Entwicklung wurde durch den Vorschlag der COPA zu einer Rahmenverordnung für die gemeinsame Agrarpolitik noch einen Schritt weiter getrieben. Darin wurde gefordert, der Ministerrat solle eindeutig seinen Willen zum Ausdruck bringen, eine Agrarpolitik zu verfolgen, deren Ziel es ist, mehr und mehr auf ein wirtschaftliches und soziales Gleichgewicht zwischen der erwerbstätigen Landbevölkerung und den vergleichbaren Berufsgruppen hinzuarbeiten. Als wirksames Mittel wurde vorgeschlagen, einen jährlichen Bericht über den Stand der Landwirtschaft und die Lage der Bauern zu erstellen, mit dessen Hilfe die erzielten Fortschritte gemessen und die bereits gefaßten Beschlüsse im Hinblick auf das gesteckte Ziel korrigiert werden könnten.

### 3.2 Sozialpolitik und agrarische Einkommenspolitik

Die Ziele der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland sind in § 1 des Landwirtschaftsgesetzes, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG sind in Artikel 39 des Vertrages von Rom festgelegt. Der gemeinsame Kern der nationalen wie der EWG-Agrarpolitik ist ein sozialpolitischer, nämlich die Angleichung des Lebensstandards der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an den vergleichbarer Berufsgruppen durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, die sogenannte Einkommensparität.

Das Einkommen hat aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen eine Bedeutung in der Landwirtschaft erlangt, das es früher in diesem Maße nicht besaß. Ich nenne dafür nur die drei wichtigsten sozialen Gründe:

1. Erhöhte Lebensansprüche,
2. Erhöhtes Sicherheitsbedürfnis, das in vielen Fällen nicht mehr aus Grundeigentum und Vermögen befriedigt werden kann, zumal die private Vermögensbildung zu-

nehmend erschwert wird. Die Landwirtschaft folgt dem allgemeinen Trend, die Sicherung für die Wechselfälle des Lebens von der privaten Vermögensbildung auf kollektive Gefahrengemeinschaften zu übertragen. Die modernen sozialen Sicherungssysteme sind aber ganz auf das Arbeitseinkommen und Einkommensveränderungen zugeschnitten.

3. In der modernen Industriegesellschaft ist die Höhe des Einkommens ein wesentlicher Bestimmungsgrund des sozialen Ranges, den die Einzelperson oder eine Gesellschaftsgruppe einnimmt. Damit gewinnen Einkommensunterschiede und Einkommensminderungen ein großes sozialpsychologisches Gewicht.

Folgerichtig orientiert sich die Landwirtschaft in der modernen Verkehrswirtschaft und Konsumgesellschaft mehr und mehr am Einkommen und immer weniger am Vermögen. Ein sicheres und angemessenes Einkommen wird zum Hauptanliegen agrarpolitischer Forderungen. Nachdem die Paritätsforderungen der Landwirtschaft allgemein anerkannt sind, konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, wie die Einkommensdisparität am besten beseitigt und die beim Übergang zum gemeinsamen Markt zu erwartenden Einkommenseinbußen aufgefangen werden könnten. WEINSCHENK [32] hat zwei Wege genannt:

1. die Anhebung des realen Agrarpreisniveaus und
2. die Steigerung der Produktivität durch Verbesserung der Agrarstruktur und Betriebsorganisation.

Ich möchte diese Liste durch einen Vorschlag ergänzen, der in der agrarpolitischen Diskussion auch immer wieder auftaucht, nämlich:

3. die Ergänzung des landwirtschaftlichen Einkommens durch Sozialeinkommen<sup>1)</sup>.

Sozialpolitisch kann das Einkommen dadurch verbessert werden, daß

1. die Betriebseinkünfte durch finanzielle Zuwendungen vermehrt werden,
2. die Ausgaben durch naturale Zuwendungen (z. B. Schulspeisung), öffentliche Dienstleistungen (z. B. öffentlicher Gesundheitsdienst, Übernahme der Verfahrenskosten bei Flurbereinigung durch die öffentliche Hand) oder Steuervergünstigungen, Tarifenmäßigungen, Gebührenbefreiung usw.<sup>2)</sup>, vermindert werden.
3. der Empfänger in die Lage versetzt wird, sein Einkommen selbst zu verbessern, wenn er die angebotenen Hilfen benützt. Beispiele dafür sind die Erhöhung der Kreditfähigkeit durch Bürgschaften der öffentlichen Hand, das öffentliche Schul- und Ausbildungswesen oder das öffentliche Beratungsnetz.

Da das Lebens Einkommen in der Regel um so höher zu sein pflegt, je besser die Ausbildung ist, kommt den sogenannten »Sozialinvestitionen im Menschen« besondere Bedeutung zu. Das wirtschaftliche Risiko von Investitionen, die mit Hilfe des Aufwandes von Ausbildungs- und Erziehungskosten vorgenommen werden, ist allerdings relativ groß. Lohnende Voraussetzungen dazu sind nicht bei allen Menschen gegeben. Deshalb kann es unter Umständen einkommenswirksamer sein, mehr öffentliche Mit-

<sup>1)</sup> Vgl. LIEFMANN-KEIL, a. a. O., S. 176 ff.

<sup>2)</sup> Siehe unter anderem [6].

tel in den Aufbau eines funktionsfähigen Beratungsnetzes zu investieren als in die Ausbildung minderbegabter oder arbeitsüberlasteter Betriebsleiter.

Ein Einkommensausgleich über öffentliche Sozialausgaben oder Einnahmenverzicht wird zumeist nur zugestanden, wenn besondere Ursachen vorliegen [13]. Dazu zählen:

Einkommensbelastungen durch das Aufziehen, Erziehen und Ausbilden von Kindern oder durch Krankheiten,  
Einkommensverluste und -ausfälle infolge von Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit,  
Einkommensminderung infolge Alter, Invalidität oder Branchenkrisen,  
Wegfall des Arbeitseinkommens infolge politischer Vorgänge, Abschluß der Erwerbstätigkeit bei Vollinvalidität oder Erreichen des Ruhestandsalters und Ausfall des Ernährers.

Am umstrittensten ist ein öffentlicher Einkommensausgleich bei Branchenkrisen. Branchenkrisen sind meistens Anzeichen für strukturelle Mängel. Ausgleichsmaßnahmen können unter Umständen den Gesundungsprozeß aufhalten, weshalb in solchen Fällen Anpassungs- und Umschulungsbeihilfen oder andere Mittel der Strukturpolitik zweckdienlicher sein können. Im Falle der Branchenkrisen in der westdeutschen Landwirtschaft (z. B. in den Grünlandbetrieben oder im Frühkartoffelbau) wird man dem Staat eine gewisse Verpflichtung zusprechen müssen, helfend einzugreifen. Denn diese Krisen sind die Folgen einer überkommenen Agrarverfassung und der staatlichen Agrarpolitik vergangener Jahre und Jahrzehnte und nicht die Schuld der Bauern.

In jüngster Zeit wird darüber hinaus ein globales Sozialeinkommen für die Landwirtschaft gefordert<sup>1)</sup>, das damit begründet wird, daß die bäuerliche Familienwirtschaft wichtige Funktionen auf politischem und sozialem Gebiet erfülle oder zu erfüllen habe, zum Beispiel:

die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft,  
die Sicherung des Hauptbedarfs an Nahrungsgütern und  
die Abgabe von erwerbsfähigen Menschen an die übrige Wirtschaft.

Mit der Erwähnung des dritten Punktes sollen keine überholten Ideologien aufgewärmt werden. Unbestreitbar ist jedoch, daß mit den Reproduktionskosten des abwandernden Nachwuchses beträchtliche Vorleistungen für andere Berufsgruppen erbracht werden. Da diese kostenverursachenden »sozialen Leistungen« nicht durch die Verkaufserlöse für landwirtschaftliche Produkte abgegolten werden, scheinen direkte oder indirekte Einkommensübertragungen zugunsten der Landwirtschaft in gewissem Umfang nicht ganz ungerechtfertigt zu sein.

Die Methode, die Einkommenslage der Landwirtschaft durch soziale Hilfen zu verbessern, hat den Vorzug, die Produktion nicht direkt anzureizen oder in eine bestimmte Richtung zu drängen.

<sup>1)</sup> Vgl. die Ausführungen von T. TRÖSCHER auf der Tagung des Verbandes der Diplomlandwirte in Hamburg am 27. 9. 1963 (VWD-Nachrichten vom 27. 9. 1963).

### 3.3 Sozialpolitik und Preis- und Marktpolitik

Diese Gefahren bestehen, wenn die Sozialpolitik ihr Instrumentarium der Preispolitik entnimmt. Der Preis kann seine regulierende Funktion auf dem Markt nicht mehr erfüllen, wenn er in den Dienst der Sozialpolitik gestellt wird. Eine Herabdrückung der Preise unter die unverfälschten Marktpreise aus sozialpolitischen Überlegungen ist ebenso mit der Wettbewerbsordnung einer Marktwirtschaft unvereinbar wie eine künstliche Hinaufsetzung der Preise zugunsten der Erzeuger. Gegen diese Grundregel einer Marktordnung, die diesen Namen zurecht verdient, wurde aber gerade in der Agrarwirtschaft ständig verstoßen und zwar nach der Erzeuger- wie nach der Verbraucherseite hin, indem der Preis in erster Linie als Erzeugereinkommen oder als Verbraucherausgabe gesehen wurde. Es ist mit HERLEMANN zu bedauern, daß »die Vernachlässigung der marktwirtschaftlichen Funktion der Agrarpreise und ihre Manipulation zu einkommenspolitischen Zwecken dazu geführt hat, daß die deutsche Agrarpolitik mehr und mehr einen sozialen Charakter angenommen hat und dadurch das Vermögen zur Lösung der ihr wesensgemäßen Aufgaben einbüßt« [7].

Sozialpolitik ist nicht über eine Manipulation der Marktpreise zu betreiben, sondern es sind andere Einsatzstellen zu wählen [18]. Es sollte uns aufhorchen lassen, wenn jüngst in Hamburg der französische Landwirtschaftsminister Pisani es als eine Illusion bezeichnet hat, das Ziel, die Lebenshaltung der Menschen in der Landwirtschaft psychologisch jener des Städters vergleichbar zu machen, über den Preis zu erreichen [22].

Ganz anders ist dagegen der sozialpolitisch motivierte Einsatz marktkonformer Ordnungsmittel zu beurteilen. So vertragen sich Förderung der Marktpositionen schwacher Marktpartner durch staatliche und organisatorische Maßnahmen und Schutz gegen ökonomische Willkür sehr gut mit den Regeln einer Wettbewerbswirtschaft. Nach vorherrschender Meinung ist der Staat sogar verpflichtet, die mit freien marktwirtschaftlichen Verhältnissen auftretenden und unter Umständen ganze Bevölkerungsgruppen treffenden Härten mit Hilfe der Sozialpolitik zu korrigieren oder zu kompensieren. Wir verdanken dem schwedischen Nationalökonom und Sozialpolitiker MYRDAL den wissenschaftlichen Nachweis, daß das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte — weit entfernt den Wohlstand aller zu bringen — dahin tendiert, die sozialen Unterschiede zu vertiefen. Deshalb bedarf eine freiheitliche Gesellschaft, deren Ideale Wohlstand, Gerechtigkeit und Sicherheit für alle sind, sozialpolitischer Gestaltungskräfte. WEDDIGEN bezeichnet die Sozialpolitik der Länder außerhalb des »eisernen Vorhangs« sehr treffend als eine »kollektive Korrektur individualistischer Wirtschaftsordnung« [31]. Die Sozialpolitik hat sich aber längst von einer bloßen Reaktion auf den ungezügelter Liberalismus des 19. Jahrhunderts zu einer strukturgestaltenden und wirtschaftsfördernden Kraft entwickelt.

### 3.4 Sozialpolitik und Produktivität

Zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Sozialpolitik bestehen Wechselwirkungen dreifacher Art:

1. Sozialpolitik, als eine die Arbeitswelt ordnende und das Sozialprodukt verteilende Politik, kann produktionspolitisch niemals neutral sein. Die Sozialpolitik kann

dazu beitragen, daß das zur Verfügung stehende Sozialprodukt wirtschaftlicher genutzt und besser verteilt wird. Zum Beispiel können die Rückstellungen für die Altersversorgung so angelegt werden, daß sich die künftige Produktion ausweitet. Zu den Voraussetzungen eines wirtschaftlichen Optimumergebnisses gehören gesunde soziale Verhältnisse. Eine gute Sozialpolitik kann — wie MACKENROTH ausführte — »zu einem der aktivsten Faktoren zur Steigerung des Sozialproduktes entwickelt werden; sie zehrt nicht nur am Volkseinkommen, sondern sie ernährt es auch« [14]<sup>1)</sup>. Produktivitätsfördernde sozialpolitische Maßnahmen sind insbesondere solche, die den volkswirtschaftlich besten Arbeitseinsatz fördern, die Vollbeschäftigung sichern<sup>2)</sup>, das Berufskönnen mehren, das Arbeitsklima verbessern, die Berufsfreude erhöhen und die Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte erhalten oder wiederherstellen.

2. Sozialpolitische Maßnahmen können nicht an dem produktionspolitischen Maßstab der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet werden. Ihre Richtschnur ist die soziale Gerechtigkeit. Dadurch kann es zu Zielkonflikten kommen. Es müssen oft Kompromisse zwischen ethischen und ökonomischen Erwägungen geschlossen werden.
3. Die Möglichkeiten, sozialpolitische Forderungen durchzusetzen, sind nicht unbeschränkt. Das jeweils zur Verfügung stehende Sozialprodukt setzt der Sozialpolitik Grenzen, denn alle Sozialaufwendungen müssen dem volkswirtschaftlichen Kreislauf entnommen werden. Der Sozialaufwand kann nur gesteigert werden, wenn das Sozialprodukt zunimmt. Weil die Sozialpolitik auch auf die Produktion einwirkt, zieht sie sich für die Zukunft selbst neue Grenzen.

### 3.5 Sozialpolitik und Strukturpolitik

Wir haben Sozialpolitik als eine »Politik sozialer Ordnung« definiert. Als solche hat sie auch die Funktion, Strukturen gesellschaftlicher Art zu gestalten und in die Bodenordnung einzugreifen. Denn, wie BUCHENBERGER schon vor mehr als einem halben Jahrhundert schrieb, ist »die rein privatrechtliche Ordnung des Grundeigentums durch eine sozialrechtliche zu ersetzen« [3]. Wie überall so kommt es aber auch hier auf die richtige Dosierung an. »Ein Zuviel »sozialer« Elemente im Bodenrecht ist kein geringeres Übel als ein Zuwenig« [1]. Soziale Mängel auf dem Lande sind sehr oft die Folge einer ungesunden Zuordnung von Mensch und Boden, wie umgekehrt eine mangelhafte Agrarverfassung fast immer auf eine unzeitgemäße Sozialordnung zurückzuführen ist. Viele Strukturänderungen sind ein Generationenproblem, also in erster Linie ein soziales Problem.

Agrargeschichte und Gegenwart bieten eine Fülle von Beispielen, wie soziale Verände-

<sup>1)</sup> Wie sehr die Sozialpolitik als wirtschaftstreibende Kraft in der EWG gewürdigt wird, geht aus einer aufschlußreichen Bemerkung des Leiters der Arbeitsgruppe für soziale Fragen in der EWG-Kommission, L. SANDRI [26], hervor: »Die Sozialpolitik darf nicht als ein bloßes Hilfsmittel angesehen werden, um die Verwirklichung einer gemeinsamen Agrarpolitik zu ermöglichen oder zu erleichtern. Ihre Hauptaufgabe ist Steigerung der Produktivität.«

<sup>2)</sup> SEIDEL weist darauf hin, daß »mit dem Gedanken der für den Keynesianismus zentralen Vollbeschäftigung zumindest theoretisch die gesamte Wirtschaftspolitik weitgehend sozialpolitisch ausgerichtet wurde« [27].

rungen mit strukturpolitischen Mitteln herbeigeführt wurden. Umgekehrt läßt sich aber auch eine strukturgestaltende Sozialpolitik betreiben. Strukturgestaltende Sozialpolitik heißt: die Mittel der Sozialpolitik bewußt einzusetzen, um die Gesellschaftsstruktur oder die Agrarstruktur mit den staatspolitischen und gesellschaftlichen Grundüberzeugungen in Einklang zu bringen und der Wirtschaftsordnung anzupassen. Ausdruck strukturgestaltender Sozialpolitik ist zum Beispiel der »Fonds für soziale Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur«, der in Frankreich durch das EWG-Überleitungsgesetz vom 10. August 1962 geschaffen wurde. Diese Einrichtung erleichtert das Aufgeben zu kleiner Betriebe, die frühzeitige Abgabe von Betrieben an die jüngere Generation und die Abwanderung von Landwirten in weniger besiedelte Gebiete [29]. Eine ähnliche sozial- und strukturpolitische Aktivität wird gegenwärtig auch deutscherseits zur Diskussion gestellt<sup>1)</sup>, bzw. im Sauerland bereits versuchsweise praktiziert. Auch WEINSCHENK [32] wies im Zusammenhang mit dem Einkommensausgleich darauf hin, daß die Investitionshilfe in der Gruppe der ausscheidenden Betriebe in eine Sozialhilfe zum Berufswechsel, zur Abwanderung oder zur Alterssicherung umgewandelt werden kann.

In diesen Zusammenhang gehören auch alle jene Maßnahmen, die dem landwirtschaftlichen Nachwuchs den Zugang zur Leitung landwirtschaftlicher Familienbetriebe erleichtern und die Bildung von Vater-Sohn-Partnerschaften begünstigen. Die deutsche Bundesregierung ist auf diesem Wege durch das Gesetz zur Altershilfe für Landwirte einen verheißungsvollen Schritt vorwärts gegangen. Im übrigen scheinen aber Regierung wie berufsständische Vertretung noch zu zögern, sich einer strukturgestaltenden Sozialpolitik zu verschreiben. Man sieht offenbar in der Sozialpolitik immer noch in erster Linie ein Mittel, das die Strukturpolitik begleiten muß, um die menschlichen Härten der Umstellung zu mildern<sup>2)</sup>. Man wird der heilenden Funktion der Sozial-

1) Insbesondere im »LÜCKER-Plan«, im sogenannten Professorengutachten [6], und im landwirtschaftlichen Sozialplan der SPD. Der »LÜCKER-Plan« sieht unter anderem folgende Maßnahmen vor:

1. Älteren Inhabern nicht lebensfähiger Landwirtschaftsbetriebe und ihren Ehefrauen, soweit ihnen ein Berufswechsel nicht mehr zugemutet werden kann, ein soziales Mindesteinkommen und eine Altersversorgung zu sichern, wenn sie ihren Betrieb abgeben bzw. ihren Grund und Boden zur Aufstockung anderer Betriebe zur Verfügung stellen;
2. jüngeren Inhabern oder Erben nicht lebensfähiger Landwirtschaftsbetriebe, die einem Berufswechsel zustimmen, wirtschaftliche Umstellungs- und Umschulungshilfen zu gewähren;
3. zu garantieren, daß die durch diese beiden Maßnahmen freiwerdenden landwirtschaftlichen Nutzflächen zur lebensfähigen Aufstockung zu kleiner Betriebe in Form von langjähriger Pacht mit Vorkaufsrecht oder durch direkten Verkauf zur Verfügung gestellt werden.

Von berufsständischer Seite forderte der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband einen ausreichend dotierten Sozialplan zu schaffen, der den Grenzbetrieben eine alternative Entscheidung erlaubt und den abstockenden Betrieben wirksame Hilfen zum Aufbau einer neuen Existenz zur Verfügung stellt (VWD-Nachrichten vom 25. 9. 1963).

2) Dies scheint eine weit über die Agrarpolitik hinausreichende Auffassung zu sein. So urteilt STEMPELL [28]: Wenn jetzt so laut nach Sozialpolitik gerufen wird, so sieht man darin eine Art Feuerwehr, die in höchster Not helfen soll. Wir müssen aber von einer Sozialpolitik mit Notstand-Feuerwehrcharakter zu einer Sozialpolitik kommen, die auf die Verhütung künftiger Notstände ausgerichtet ist.

politik im gegenwärtigen Integrationsprozeß nicht entraten können, sollte aber darüber die gestaltenden Kräfte der Sozialpolitik nicht aus dem Auge verlieren. Wie denn auch der Generaldirektor für Landwirtschaft in der EWG-Kommission RABOT äußerte: »Teile dieses Prozesses der Umstrukturierung müssen durch eine konstruktive Sozialpolitik mitgelöst werden« [24].

#### 4 Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik

Mit der Forderung nach einer produktivitätsfördernden und strukturgestaltenden Sozialpolitik erhebt sich die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Sozialpolitik im gemeinsamen Markt.

Während der Vertrag von Rom auf wirtschaftlichem Gebiet insgesamt sehr präzise und bindende Verpflichtungen und Bestimmungen enthält, verbleibt die Zuständigkeit für die Sozialpolitik im Bereich der Landwirtschaft, nach dem Wortlaut des Vertrages bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Aber wie es einen inneren Zwang zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen den einzelnen Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen eines Staatswesens gibt, so liegt auch eine internationale Angleichung der sozialen Verhältnisse im Zuge einer zwangsläufigen Entwicklung [27]. Ganz allgemein drängen zu einer Internationalisierung der Sozialpolitik der internationale Charakter der Sozialprobleme, der zunehmende internationale Wettbewerb, die zwischenstaatlichen Wanderbewegungen und der kleine Grenzverkehr, die Vorteile des internationalen Erfahrungsaustausches und die Grenzen überspringende Macht sozialer Ideen und Prinzipien. Diese Kräfte wirken in einem einheitlichen Wirtschaftsraum ungleich stärker als in einem durch (wirtschafts-)politische Grenzen zerschnittenen Raum. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wirken folgende Faktoren in Richtung einer »horizontalen Koordination« auf die nationalstaatliche Sozialpolitik ein:

1. die gemeinsame soziale Zielsetzung,
2. die vertragliche Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die sozialen Verhältnisse auf verschiedenen Gebieten einander anzugleichen,
3. die verstärkte Möglichkeit, die sozialen Verhältnisse von Land zu Land in den Mitgliedsstaaten zu vergleichen,
4. der Zwang, auf sozialem Gebiet mit den Mitgliedsstaaten zu konkurrieren,
5. die Notwendigkeit, unter anderem auch die sozialen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und
6. der Zwang, auf wirtschaftliche Fakten der EWG sozialpolitisch reagieren zu müssen.

##### 4.1 *Gemeinsame Zielsetzung*

Der Vertrag von Rom wurde »in dem Vorsatz geschlossen, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse der (in der EWG zusammengeschlossenen) Völker als wesentliches Ziel anzustreben« und »durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Mitgliedsländer zu sichern«. Die geistigen Väter des Vertrages von Rom waren sich über die sozialen Ziele einig, ihre Meinun-

gen über die einzusetzenden Mittel gingen dagegen auseinander. Die einen hielten eine sofortige Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, insbesondere der Arbeitskosten, für unerlässlich, während die anderen annahmen, daß eine derartige Angleichung für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes nicht erforderlich sei, sondern sich lediglich als dessen Auswirkung allmählich ergeben könnte. Der Artikel 117 stellt einen Kompromiß zwischen den Verfechtern einer aktiven Sozialpolitik und den Befürwortern des wirtschaftlichen Automatismus dar, wenn er den Grundsatz aufstellt, der soziale Fortschritt werde sich sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben.

#### 4.2 *Koordination*

Der Artikel 118 überträgt der Europäischen Kommission die Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet

der Beschäftigung,  
des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,  
der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,  
der sozialen Sicherheit,  
der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,  
des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,  
des Koalitionsrechtes und  
der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Zu einem Punkt dieser nur beispielhaften Aufzählung enthält der Vertrag weitere Ausführungen, nämlich zur Berufsausbildung. Die Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse können nach Artikel 41 im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik koordiniert und einzelne diesbezügliche Vorhaben oder Einrichtungen können gemeinsam finanziert werden.

Die Koordinierungswünsche und -pläne sind indessen weit über den Vertragstext hinausgewachsen. So hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß von EWG und EURATOM am 4. Juli 1963 besondere Anstrengungen bei der Koordinierung der Sozialpolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Berufs- und Beschäftigungspolitik, der Lebens- und Arbeitsbedingungen und der Einkommensverteilung gefordert. Die Europäische Kommission selbst wies in ihrem 6. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft (1962) darauf hin, daß die soziale Entwicklung der Gemeinschaft trotz einiger gemeinsamer Züge deutlich zeige, daß sich die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen weder allein aus dem Wirken des gemeinsamen Marktes noch aus dem allzusehr auf die eigenen Ziele abgestellten Vorgehen der Mitgliedsstaaten ergeben könne. Deshalb sei eine engere Zusammenarbeit mit den sechs EWG-Ländern notwendig. Bei geplanten nationalen Reformen auf sozialem Gebiet müßten sich die Mitgliedstaaten besser der europäischen Perspektiven bewußt werden.

Die Europäische Kommission ließ es jedoch bei dieser Empfehlung nicht bewenden. Die Generaldirektion 5 für soziale Angelegenheiten und 6 für Landwirtschaft haben

gemeinsam ein agrarsoziales Aktionsprogramm<sup>1)</sup> erarbeitet, das die Angleichung der sozialen Zustände im Bereich der Landwirtschaft zwischen den Mitgliedstaaten der EWG in bestimmten Zeitabschnitten vorsieht<sup>2)</sup>). Da es in keinem Mitgliedstaat politisch durchzusetzen sein wird, den sozialen Standard zu erniedrigen, wird sich der europäische Standard [25] an den sozialen Spitzenleistungen ausrichten müssen. Harmonisierung der Sozialpolitik der Mitgliedsländer heißt also, jede soziale Einrichtung auf den jeweils fortgeschrittensten Stand zu bringen.

### 4.3 Vergleichbarkeit

Die Vergleichbarkeit und der Vergleich sozialer Fakten wird sowohl durch die vermehrten Kontakte und die Freizügigkeit innerhalb der EWG-Mitgliedstaaten als auch durch die Tätigkeit der Organe der EWG selbst gefördert. Die Europäische Kommission wurde in Artikel 122 verpflichtet, alljährlich der Versammlung einen Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft vorzulegen. Damit wurde ein Kontrollorgan geschaffen, das es erlaubt, laufend die sozialen Folgen und Auswirkungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verfolgen und zu prüfen. Außerdem sieht der Vertrag vor, daß die Versammlung die Europäische Kommission auffordern kann, Berichte über besondere, die soziale Lage betreffende Fragen auszuarbeiten. Zu den zahlreichen statistischen Angaben, die auf vergleichbarer Basis dargeboten werden, kommen noch die Erfahrungen, die mit den in den verschiedenen Ländern laufenden sozialpolitischen Experimenten gesammelt werden.

### 4.4 Sozialer Wettbewerb

Die ersten Bestandsaufnahmen sozialer Tatbestände haben ganz erhebliche Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten zutage treten lassen<sup>3)</sup>). So steht die Bundesrepublik hinsichtlich der sozialen Sicherung der in der Landwirtschaft tätigen Selbständigen an letzter Stelle. Frankreich ist dagegen auf diesem Gebiet<sup>4)</sup> wie auch hinsichtlich des Familienlastenausgleiches führend. Sozialleistungen und Soziallasten sind länderspezifisch sehr verschieden hoch. Sie haben im allgemeinen einen derartigen Umfang angenommen, daß sie als Einkommensquelle oder in lohnintensiven Betrieben als Kostenfaktor erheblich zu Buche schlagen. Sie werden deshalb z. B. beim Aushandeln ge-

<sup>1)</sup> Wurde dem Ministerrat am 30. 9. 1963 zugeleitet.

<sup>2)</sup> Das agrarsoziale Aktionsprogramm vom 15. Mai 1963 sieht kurzfristige Maßnahmen auf dem Gebiet der Löhne und Arbeitsbedingungen, der Arbeitssicherheit, der Landarbeiterunterbringung, der Sozialgesetzgebung und der Verpachtung sowie Maßnahmen auf längere Sicht auf dem Gebiet der Beschäftigung, der Löhne und Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit, der Betriebsübernahme und der Berufsausbildung vor. Die COPA forderte darüber hinaus, auch die sozialen Schutzmaßnahmen zwischen den Mitgliedsstaaten anzugleichen, da diesem Schutz für das Lebensniveau der Landwirte hohe Bedeutung zukomme.

<sup>3)</sup> Vgl. die Entwürfe über die Regelung der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer und Selbständige in der Landwirtschaft (VWD-Nachrichten vom 23. 9. 1963).

<sup>4)</sup> Frankreich hat im Jahre 1960 einen zusätzlichen Staatshaushalt der sozialen Leistungen der Landwirtschaft geschaffen, der im Jahre 1962 4,3 Mrd. Francs betragen hat.

meinsamer Agrarpreise mit Recht als wettbewerbsverzerrende Faktoren empfunden, die es zu harmonisieren gilt. Außer den Umstellungs- und Anpassungshilfen sind deshalb — wie NIERMANN forderte — in einen deutschen EWG-Anpassungsplan auch alle sozialen Regelungen aufzunehmen, die erforderlich sind, um der westdeutschen Landwirtschaft gleichzeitig mit der Beseitigung der übrigen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gebiet der Steuer-, Finanz-, Verkehrs-, Energiepolitik usw. auch auf sozialpolitischem Gebiet Startgleichheit mit den Mitgliedstaaten der EWG zu gewährleisten [20].

Unterschiedliche soziale Bedingungen gewinnen aber auch im räumlichen Wettbewerb um die Arbeitskräfte und Wirtschaftsunternehmen eine entscheidende Rolle, wenn die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen im gesamten EWG-Raum einmal voll verwirklicht sein wird.

#### 4.5 *Interdependenz sozialer und ökonomischer Fakten*

Die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG setzt eine Fülle neuer wirtschaftlicher Daten, die sozial bedeutungsvoll sind. In der Erkenntnis, daß sich der in seiner Produktion vielseitige Familienbetrieb als die wirtschaftlich und sozial beste Form der Landbewirtschaftung unter europäischen Verhältnissen erwiesen habe, und »angesichts der Bedeutung der durch den Familienbetrieb gekennzeichneten Struktur der europäischen Landwirtschaft« waren sich die Vertragsschließenden darin einig, dieses spezifische Merkmal zu erhalten und deshalb alle Mittel einzusetzen, um Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe zu heben. Es wurde aber gleichzeitig aus ökonomischen Überlegungen gefolgert, daß die Gesundung und Modernisierung der Familienbetriebe nur auf dem Wege der Reduzierung der Arbeitskräfte und des Aufgebens unwirtschaftlicher oder durch natürliche oder strukturelle Bedingungen benachteiligter Betriebe erfolgen könne. Das Ausmaß der sozialen Folgen dieses »Gesundungsprozesses« der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft deutete Vizepräsident MANSHOLT erstmals in Bad Tölz öffentlich an, als er der Abwanderung von acht Millionen landwirtschaftlichen Arbeitskräften das Wort redete [16]. Das sogenannte Professorengutachten [6] gewährte weiteren Einblick in die mutmaßlichen sozialen Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik für die westdeutsche Landwirtschaft. Es wurden darin auch bereits einige sozialpolitische Konsequenzen gezogen. Denn die Regierung kann die von der gemeinsamen Agrarpolitik in ihrer Existenz gefährdeten Bauernfamilien nicht einfach ihrem Schicksal überlassen. Sie muß auf die sich aus der gemeinsamen Agrarpolitik ergebenden Härten durch regionale Strukturpläne und sozialpolitische Maßnahmen reagieren. Die soziale Entwicklung darf aber nicht bloß Reaktion, das heißt eine Folgeerscheinung des wirtschaftlichen Fortschritts sein, sondern muß mit ihm Schritt halten.

Die EWG legt also einerseits Ziel und Richtung der Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten weitgehend fest und bietet der einzelstaatlichen Sozialpolitik nur mehr einen beschränkten Spielraum. Andererseits verlieren die Mitgliedstaaten mit dem Übergang zur gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG die Möglichkeit, mit dem beliebten Instrumentarium der Markt-, Preis- und Handelspolitik eigene Sozialpolitik zu betreiben. Die nationalen sozialpolitischen Instrumentenkästen müssen überprüft und neu geordnet werden.

#### 4.6 *Schlußfolgerungen*

Die bisherige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG hat dreierlei deutlich werden lassen:

1. Die agrarsozialen Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellen sich nicht — wie angenommen wurde — automatisch infolge der gemeinsamen Agrarpolitik ein.
2. Die gemeinsame Preis-, Markt- und Handelspolitik zeitigt soziale Nebenwirkungen, die Umstellungs- und Anpassungshilfen unumgänglich machen, wenn nicht die sozialen Ziele des Vertrages von Rom ernstlich in Frage gestellt werden sollen.
3. Das allzusehr auf die eigenen Ziele abgestellte Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten trägt kaum dazu bei, die Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb des EWG-Raumes einander anzugleichen.

Aus diesen Gründen und in logischer Folge der Interdependenz wirtschaftlicher und sozialer Fakten kann die Europäische Kommission die soziale Lage der Landwirtschaft nicht allein der Sozialpolitik und diese wiederum der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten überlassen. Sie muß die sozialen Wirkungen, die von der gemeinsamen Agrarpolitik ausgehen, mitüberdenken und mitverantworten. Mehr und mehr setzt sich deshalb die Auffassung durch, daß wichtige agrarsoziale Maßnahmen in das Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik gehören, die bindende Beschlüsse des Ministerrats zuläßt. Man kann heute vielleicht noch nicht von einer eigenen Sozialpolitik der Gemeinschaft sprechen. Die Organe der EWG sind aber dabei, in steigendem Maße die Führung auf dem Gebiet der Sozialpolitik in der Landwirtschaft zu übernehmen.

Die Sozialpolitik ist in der modernen Industriegesellschaft keine Randerscheinung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und des ganzen Gesellschaftsaufbaus [14]. Sie ist aus der Wirtschaft, der Raumordnung und dem Arbeitsleben nicht mehr wegzudenken. Indem sich die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Agrarpolitik in der EWG entschlossen haben, haben sie mittelbar auch einer gemeinsamen Sozialpolitik auf dem Gebiet der Landwirtschaft zugestimmt. Dieser nationale Kompetenzverlust hat durchaus auch seine positiven Seiten. Vieles wurde in der einzelstaatlichen Agrarpolitik in der Vergangenheit auf agrarsozialem Gebiet vernachlässigt oder versäumt. Die wirtschaftliche und soziale Neuordnung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bietet eine Chance, mit vereinter Kraft den sozialen Rückstand der Landwirtschaft auf vielen Gebieten endlich aufzuholen. Dies kann im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gelingen; wie auch umgekehrt die gemeinsame Agrarpolitik ihre Ziele nur erreichen wird, wenn sie von Anfang an die Sozialpolitik als ein konstruktives Element einsetzt.

#### Literatur

- 1 ABEL, W., Agrarpolitik — Epochen und Bereiche; in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. I, Göttingen 1956.
- 2 BORGH, R. VAN DER, Grundzüge der Sozialpolitik, Leipzig 1904.
- 3 BUCHENBERGER, A., Agrarwesen und Agrarpolitik, zit. nach W. ABEL, Agrarpolitik, 2. Aufl., Göttingen 1958, S. 149.
- 4 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — Kommission, Dokumente der Konferenz über die sozialen Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik, 1961.

- 5 FRAUENDORFER, S. v., Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet, Bd. I, Von den Anfängen bis zum ersten Weltkrieg. München — Basel — Wien 1958.
- 6 Gemeinsames Gutachten von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats beim BML und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der EWG: Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der EWG auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel 1962.
- 7 HERLEMANN, H.-H., Grundlagen der Agrarpolitik, Berlin und Frankfurt/M. 1961.
- 8 HERMKES, Berufsständische Sozialpolitik; in: Deutsche Bauern-Korrespondenz, Nr. 16 (1963), S. 1—4.
- 9 HEYDE, L., Abriß der Sozialpolitik (Leipzig 1920), Heidelberg 1953.
- 10 HOWALD, O., Einführung in die Agrarpolitik, Bern 1946.
- 11 HÜTTBRÄUKER, R., Die Agrarstruktur — ein politisches, soziologisches oder ökonomisches Problem? In: Innere Kolonisation, Heft 12 (1963), S. 26—30.
- 12 KÖTTER, H., Soziologische Aspekte der Planung auf dem Lande; in: Sociologia Ruralis, Vol. II No. 1/2, 1962, S. 28.
- 13 LIEFMANN-KEIL, E., Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1961.
- 14 MACKENROTH, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. (Sozialpolitik und Sozialreform, hrsg. v. E. BOETTCHER), Tübingen 1957, S. 60.
- 15 MANSHOLT, S. L., Die gemeinsame Agrarpolitik im Werden; in: Agri Forum, Nr. 2 (1960), S. 4.
- 16 DERS., Agrarsoziale Probleme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 28), Hannover 1959, S. 23.
- 17 MOORAHREND, A., Dorferneuerung als Aufgabe der ländlichen Sozialpolitik. (Dorferneuerung als gesellschaftspolitische Aufgabe, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 40), Hannover 1963, S. 84—96.
- 18 NIEHAUS, H., Ordnungsprobleme der Wirtschafts- und Agrarpolitik; in: Agrarwirtschaft 3 (1954), S. 322.
- 19 DERS., Agrarpolitik — volkswirtschaftlich-politische Problematik. (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. I.), Tübingen 1956, S. 85.
- 20 NIERMANN, G., Ausführungen in »Der Agrarbrief« vom 29. 4. 1963, S. 2.
- 21 OETER, F., (Hrsg.), Familie im Umbruch, Gütersloh 1960.
- 22 PISANI, E., Rede auf der Tagung des Verbandes Deutscher Diplomlandwirte in Hamburg am 27. 9. 1963; in: VWD-Nachrichten vom 28. 9. 1963.
- 23 PRELLER, L., Sozialpolitik — Theoretische Ortung. Tübingen — Zürich 1962.
- 24 RABOT, L. G., Probleme der Agrarstrukturverbesserung in den Staaten der EWG. (Agrarsoziale Probleme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 28), Hannover 1959, S. 71.
- 25 RIEMANN, FR., Arbeitsschutz in der Landwirtschaft der EWG; in: Agri Forum 3, Nr. 5, 1962.
- 26 SANDRI, L. L., Die Aspekte der gemeinsamen Sozialpolitik in der Landwirtschaft; in: Agri Forum 3, Nr. 6, 1962, S. 16.
- 27 SEIDEL, B., Sozialpolitik — Geschichte, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen — Göttingen 1956, S. 536.
- 28 STEMPELL, H., Über die sozialpolitischen Grundsätze; in: Soziale Sicherheit 12, (1963), S. 260—263.
- 29 Strukturverbesserung durch soziale Hilfen; in: Innere Kolonisation, 12 (1963), S. 103.
- 30 Vorstand der SPD (Hrsg.), Der landwirtschaftliche Sozialplan der SPD; in: Tatsachen — Argumente, Sonderausgabe A, Februar 1963.
- 31 WEDDIGEN, W., Sozialpolitik, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen — Göttingen 1956, S. 536.
- 32 WEINSCHENCK, G., Probleme direkter Einkommensübertragung; in: Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik, Schriften der Ges. f. Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. I, München 1964.

## Zusammenfassung

VON PROF. DR. H.-H. HERLEMANN, WEIHENSTEPHAN

Auf ihrer wissenschaftlichen Tagung in Göttingen 1962 befaßte sich die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues unter dem Stichwort »Neuorientierung der Landwirtschaft«<sup>1)</sup> mit den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen des technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Die Konsequenzen des Wirtschaftswachstums für die Agrarpolitik sind nicht weniger bedeutungsvoll, ohne daß die überkommenen Vorstellungen eines nationalen Protektionismus verhaftete agrarpolitische Praxis diese Tatsache zur Kenntnis genommen hat. Erst unter dem Einfluß politischer Kräfte, nämlich als Folge der Verwirklichung der EWG, beginnt sich hier ein Wandel zu vollziehen. Das auffallendste Symptom dieses Entwicklungsprozesses ist die mit der Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf supra-nationale Organe der Gemeinschaft verbundene Einengung des Bereiches einzelstaatlicher Agrarpolitik, mit dessen besonderen Problemen sich die diesjährige Vortrags-tagung befaßt hat.

Zunächst ist festzustellen, daß die Funktionsteilung zwischen der EWG und ihren Mitgliedstaaten für die nationale Agrarpolitik zwar den Verlust wirksamer Eingriffsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Marktinterventions-, Preis- und Handelspolitik bedeutet, andererseits aber auch eine Befreiung aus der Sackgasse, in die sie auf Grund ihrer Zwiespältigkeit und Zweigleisigkeit geraten war. Die Bereinigung von wesensfremden Elementen ermöglicht eine Vereinheitlichung, Konzentration und Intensivierung des dem einzelstaatlichen Einflußbereich verbleibenden agrarpolitischen Instrumentariums.

Bleiben die wissenschaftlichen Grundlagen der Sozialökonomik des Landbaues von der im politischen Bereich vollzogenen Aufgabenteilung im Wesentlichen unberührt, so erwachsen ihr sowohl aus der Ausweitung des agrarpolitischen Aktionsbereichs zu überstaatlichen Dimensionen, als auch aus der Verfeinerung der Methodik völlig neuartige Probleme.

Mit überzeugender Eindringlichkeit wird von Dr. THIEDE die Unentbehrlichkeit zuverlässiger statistischer Unterlagen für die agrarpolitische Wissenschaft und Praxis dargelegt und daraus die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaues des statistischen Apparates und seiner Leistungen in den EWG-Staaten abgeleitet, durch den eine größere Zuverlässigkeit, bessere zwischenstaatliche Vergleichbarkeit sowie Anpassung der Agrarstatistik an die Erfordernisse der betriebs- und marktwirtschaftlichen Entwicklung und der modernen Forschungsmethoden gewährleistet wird.

<sup>1)</sup> Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen. 176. Sonderheft der »Berichte über Landwirtschaft« 1963.

Die bisher noch weitgehend unausgeschöpften Möglichkeiten der Anwendung ökonomischer Methoden für die wissenschaftliche Untermauerung agrarpolitischer Entscheidungen verdeutlicht Dr. BUCHHOLZ an Hand von »Entscheidungsmodellen«, die es gestatten, den simultanen Einfluß verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente auf bestimmte Zielkonstellationen zu bestimmen. Als (im Rahmen des übergeordneten Zieles eines maximalen Beitrages der Landwirtschaft zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Stabilität der Gesamtwirtschaft) mögliche Zielvariable werden genannt: Einkommenssicherung, Bestimmung der optimalen Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten, hohe Produktivität, Stabilisierung einzelner Märkte, Bemessung des Umfanges des Agrarschutzes, Vermeidung von Überschüssen. Für die Wahl der Instrumentvariablen — wie Preis-, Struktur-, Steuer-, Kredit-, Sozialpolitik usw. — wird auch hier die Aufteilung in einen nationalen und supranationalen Kompetenzbereich bedeutungsvoll.

So wertvoll die Verwendung makroökonomischer Entscheidungsmodelle für die agrarökonomische Wissenschaft auch sein mag, so geringfügig dürfte ihr Einfluß auf Entscheidungen der praktischen Agrarpolitik bleiben: Beruhte doch das bisherige Elend der Agrarpolitik nicht auf der Unzulänglichkeit wissenschaftlicher Erkenntnis, als vielmehr auf deren Mißachtung durch die agrarpolitische Praxis. Gegenüber der Verfeinerung des wissenschaftlichen Instrumentariums dürften von einer Minderung der Übertragungsverluste zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik wesentlich größere Wirkungen zu erwarten sein! Für den Bereich der einzelstaatlichen Agrarpolitik scheinen jedenfalls für absehbare Zeit die mikroökonomischen Programmierungsmethoden wesentlich größere praktische Bedeutung zu besitzen als makroökonomische Entscheidungsmodelle, wie dies im übrigen ja auch an der Entwicklung in den USA deutlich wird.

Obwohl die wirkungsvollsten — aber auch zweischneidigsten — Instrumente der Marktpolitik (Marktregulierungs-, Preis- und Außenhandelspolitik) dem einzelstaatlichen Einflußbereich entzogen sind, verbleibt den Mitgliedsländern der EWG auch weiterhin ein weites Betätigungsfeld auf dem Gebiet der Marktorganisation und der Absatzförderung.

Wie Dr. H. SCHMIDT zeigt, begünstigt die stärkere räumliche Preisdifferenzierung innerhalb des EWG-Raumes eine regionale Schwerpunktbildung in der landwirtschaftlichen Produktion: Der Qualitätsweizenanbau in Bayern und Standortverschiebungen bei der getreideabhängigen Veredelungswirtschaft werden als Beispiele angeführt. Von besonderem Interesse ist der Hinweis auf die Präferenz entwicklungsfähiger Agrargebiete bei staatlichen Förderungsmaßnahmen, der eine auf Drosselung der Produktion gerichtete Struktur- und Sozialpolitik in landwirtschaftlichen Problemgebieten gegenüberzustellen sei, um das marktwirtschaftliche Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu erhalten.

Die regionale Konzentration bestimmter Produktionsrichtungen ist mit einer Spezialisierung der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden, die nach den Ausführungen von Dr. THIMM die Tendenz zu marktwirtschaftlichen Zusammenschlüssen der verschiedensten Art auslöst, um das erhöhte Risiko zu mindern. Durch diese Kooperation wird eine Verbesserung der Verwertungseffizienz erreicht. Der Referent erläutert am Beispiel Frankreichs und der Niederlande den dank staatlichen Eingreifens bestehenden Perfektionismus institutioneller Regelungen, zu denen auch gesetzliche Zwangszusam-

menschlüsse nach Art des Reichsnährstandes gehören. Die Rückständigkeit der deutschen Landwirtschaft auf marktorganisatorischem Gebiet bedeutet einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber den für den Konkurrenzkampf auf dem gemeinsamen Markt besser gerüsteten Partnerländern!

Zu den modernen Mitteln der Marktstrategie gehören Werbung und Reklame. Dr. WEBER dämpft übertriebene, auf Erfahrungen in anderen Wirtschaftsbereichen beruhende Erwartungen über die Wirksamkeit der Werbung für die landwirtschaftliche Absatzförderung, wenn er erklärt, daß die oft angeprangerte Geringfügigkeit des Werbeaufwandes für Agrarprodukte objektive Gründe habe, und daß ihre Aufgabe sich auf »Lieferung von Information« beschränke, so daß sie lediglich als Fortsetzung oder Modifikation der öffentlichen Markt- und Preisberichterstattung angesehen werden dürfe, der allerdings in Zukunft erhöhte Bedeutung zukommt (Markttransparenz).

Im Mittelpunkt aller durch das Wirtschaftswachstum oder den Gemeinsamen Markt notwendig gewordenen Anpassungsmaßnahmen, sei es im Einzelbetrieb oder auf Gemeinschaftsbasis, steht das Finanzierungsproblem. Das hierfür erforderliche Kapital in zweckentsprechender Weise bereitzustellen, gehört heute wohl unbestritten zu den Zentralaufgaben einzelstaatlicher Agrarpolitik. Daß diese Aufgabe sich nicht in bloßer Zinsverbilligung und Erleichterung der Darlehensbedingungen erschöpft, betont Dr. BECKER mit dem Hinweis auf das Risiko staatlicher Kreditförderungsaktionen infolge der Abhängigkeit ihres Erfolges vom ökonomisch richtigen Verhalten der Kreditnehmer, sowohl bei einzelbetrieblichen (Hofkredit, Schuldenkonsolidierung) wie bei gesamtwirtschaftlichen Investitionen (Strukturverbesserung, Ausbau von Vermarktungseinrichtungen). Es besteht die Gefahr:

1. einer Kreditverwendung zur Abdeckung von Betriebsverlusten,
2. der Verzögerung rechtzeitiger Veräußerung von Teilflächen oder einer gänzlichen Betriebsaufgabe (so daß durch unangebrachte Umschuldung der Schuldner selbst Vermögensverluste erleidet),
3. unüberlegter und unrentabler Betriebsumstellungen und
4. der Aufrechterhaltung überhöhter Bodenpreise (infolge Beschränkung des Bodenangebots).

Als Voraussetzungen für eine rentable Kreditverwendung nennt der Referent: Verbesserung der ökonomisch-kaufmännischen Kenntnisse und Fähigkeiten der Betriebsleiter, eine zweckentsprechende Buchführung, Entwicklung geeigneter Kalkulationsmethoden für die Anpassung von Betriebsorganisation und Betriebsführung an wechselnde Preis-Kostenrelationen sowie für die Optimumbestimmung des Betriebseinkommens, ferner ein leistungsfähiges Beratungswesen. Im übrigen werde das Risiko der Kreditgewährung durch die Unbestimmtheit der künftigen Preisgestaltung erhöht, welche die Landwirte dazu verführt, ihre hohen Kapitalinvestitionen in der Hoffnung auf »kostendeckende Preise« vorzunehmen. Die Tatsache, daß die Sicherheit der Darlehensgewährung an die Landwirtschaft heute weniger auf einer vermögensmäßigen Deckung, die infolge hoher Verkehrswerte ohnehin gegeben ist, als auf der betriebs- und marktwirtschaftlich zweckentsprechenden Kapitalverwendung und der Unternehmerleistung des Betriebsleiters beruht, kommt wohl am eindrucksvollsten darin zum Ausdruck, daß die Ausführungen von Dr. Becker sich mehr mit betriebswirtschaftlichen Problemen als mit den Fragen der Kapitalbeschaffung befaßten.

Auch direkte Einkommensübertragungen (Subventionen) können richtig gehandhabt zum wirksamen Instrument agrarpolitischer Investitionslenkung werden. Auf Grund einer systematischen Analyse der verschiedenen Formen der Einkommensübertragung weist Professor WEINSCHENCK nach, daß mit Rücksicht auf die Erhaltung des marktwirtschaftlichen Gleichgewichtes nur solche Subventionen sinnvoll sind, die auf Anpassung der Agrarstruktur an die Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung abzielen. Da derartige Investitions- und Übergangshilfen auf die Vollerwerbslandwirtschaft begrenzt bleiben müssen, kommt dem Problem der Klassifikation und Abgrenzung der verschiedenen Betriebsgruppen auch für Zwecke der Statistik zentrale Bedeutung zu. Sie darf nicht allein an den künftigen Einkommensansprüchen ausgerichtet sein, sondern muß auch die Absatzaussichten berücksichtigen, was u. a. einer Ausdehnung der flächenunabhängigen Veredelungsproduktion bestimmte Grenzen setzt. Für die praktische Durchführung ergeben sich zwei Möglichkeiten, die gegebenenfalls auch gleichzeitig Anwendung finden können:

- a) Ausgleichszahlungen zur Erhaltung des Vermögens und der Eigenkapitalbildung (diese Form bietet sich für Subventionen zum Ausgleich von Preissenkungen — etwa bei Getreide — an),
- b) gezielte Investitionsbeihilfen zur Beschleunigung der Kapitalbildung. Da die an Investitionen gebundenen Einkommensübertragungen (stärker als eine generelle Zinsverbilligung) zu risikoreichen Vorhaben anreizen, fordert der Referent eine zuverlässige Analyse der vorhandenen Rationalisierungsreserven und der Rentabilitätsaussichten ihrer Erschließung.

Auch in diesem Zusammenhang findet die bereits von Dr. Becker angedeutete risikoreichende Wirkung der Preisunsicherheit Erwähnung, welche die Zuverlässigkeit der Rentabilitätserwartungen beeinträchtigt!

In nahezu sämtlichen Referaten finden sich Hinweise auf die grundlegende Bedeutung einer den heutigen Anforderungen entsprechenden Ausbildung und Beratung für die erfolgreiche Bewältigung der betriebs- und marktwirtschaftlichen Probleme. Die auf diesem Gebiet gestellte Aufgabe sieht Dr. MEINHOLD in der Weckung des Selbsthilfwillens der Betriebsleiter und in der Verkleinerung der Differenz zwischen objektiven Möglichkeiten und subjektivem Wissensstand, wobei die Form der geistigen Förderung der sozialpsychologischen Situation der Betriebsleiter anzupassen ist. Da dem zu Beratenden keine Vorstellungen aufgezwungen werden dürfen (etwa auf Grund normativer Zielsetzungen) mit denen er im Grunde nicht einverstanden ist, sollten Betriebsleiter mit niedrigem Ausbildungsniveau und geringer subjektiver Rationalität zunächst eine pädagogisch ausgerichtete Erwachsenenfortbildung mitmachen, die den Abbau änderungsnegativer und den Aufbau von änderungspositiven Kräften anstrebt. Für den Betriebsleiternachwuchs sollte ein geregelter Ausbildungsgang (mit Fremdpraxis und Landwirtschaftsschule) zur Voraussetzung für die Gewährung materieller Förderungshilfen gemacht werden, unter Erleichterung der Ausbildung durch generelle Beihilfen. Beachtung verdient ferner der Hinweis auf die engen Beziehungen zwischen Problemstruktur einerseits und Organisation und Arbeitsweise der Beratung andererseits, die eine Befreiung der Betriebsberater von hoheitlichen Aufgaben (z. B. Mitwirkung bei gezielten Förderungsmaßnahmen) und ihre Entlastung durch Spezialberater, die Einrichtung von Rechenzentren usw. sowie eine angemessene Fortbildung (neuezeit-

liche Kalkulationsmethoden) und Bereitstellung geeigneter Literatur erforderlich macht.

Abschließend befaßt sich Dr. PLANCK mit einem der umstrittensten und aktuellsten Probleme der Agrarpolitik, nämlich ihrem Verhältnis zur Sozialpolitik. Mit Recht betont der Referent, daß »soziale Politik« zum grundlegenden Gestaltungsprinzip der heutigen Wirtschaftsgesellschaft geworden sei (soziale Marktwirtschaft!) und daß man in der Bundesrepublik heute von einer »Entdeckung« der Sozialpolitik für die Zwecke der Agrarpolitik sprechen könne (Sozialpläne), die nicht zuletzt als Rückwirkung einer Institutionalisierung der Sozialpolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und der durch die EWG ausgelösten Tendenz zur »Internationalisierung« der Sozialpolitik verstanden werden kann (trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung im Vertrag von Rom). Wenn — unter Berufung auf Niehaus — die ländliche Sozialpolitik als ein »Bestandteil der Agrarpolitik« bezeichnet wird, so kann sich diese Identifizierung nur auf die Gemeinsamkeit des Zieles einer »sozialen Ordnung nach den Prinzipien der Gerechtigkeit, Mündigkeit und Sicherheit« beziehen, darf aber nicht dazu dienen, die Sünden der Vergangenheit, nämlich den Mißbrauch agrarpolitischer Mittel zu sozialpolitischen Zwecken, zu rechtfertigen! In diesem Zusammenhang verdient die Bemerkung des Referenten besondere Beachtung, daß eine konstruktive, strukturgestaltende Sozialpolitik sich nur systemgerechter, d. h. marktkonformer Mittel bedienen dürfe. Die Warnung vor der Anwendung des Instrumentes der Preispolitik bei der Verfolgung einkommenspolitischer Ziele betrifft allerdings heute weniger die einzelstaatliche Agrarpolitik, der die Verwendung dieses zweischneidigen Werkzeuges entzogen ist, sie ist vielmehr an die Adresse der verantwortlichen Gremien der EWG gerichtet, die nach Auffassung des Referenten »der Entschluß der Mitgliedsländer zu einer gemeinsamen Agrarpolitik implizite zu einer gemeinsamen Sozialpolitik verpflichtete«.

Überblicken wir das *Gesamtergebnis* der beiden Verhandlungstage, so können wir als Folge der Gewaltenteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen der EWG und den Einzelstaaten eine größere Geschlossenheit und Konsolidierung im Bereich der nationalen Agrarpolitik konstatieren, die auf ihrer Befreiung von ihr wesensfremden Elementen beruht. Andererseits besteht eine weitgehende Abhängigkeit von der Gestaltung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik als Grundlage und Ausgangsbasis für die agrarpolitische Betätigung im nationalen Raum.

In der Erwartung, daß in nicht allzu ferner Zeit der Charakter der künftigen europäischen Agrarpolitik eindeutiger erkennbar wird, als das gegenwärtig der Fall ist, bietet sich die Erörterung der Probleme im supranationalen Bereich der Agrarpolitik als Verhandlungsthema für eine spätere agrarpolitische Tagung an.

Aus der  
Arbeit  
unseres  
Verlages

PROF. DR. HELMUT RÜHM

## Die westdeutsche Landwirtschaft

Agrarstruktur, Agrarwirtschaft und landwirtschaftliche Anpassung

Der Verfasser versucht, in dieser Broschüre einen zusammenfassenden und trotzdem umfassenden Überblick über die Gesamtsituation der westdeutschen Landwirtschaft und über die in der Bundesrepublik anstehenden landwirtschaftlichen Anpassungsprobleme zu vermitteln. Wichtigste Gesichtspunkte bei der Bearbeitung dieses Stoffes waren für den Verfasser: die Beschränkung auf das Wesentliche, die Hinweisung des Lesers auf die engen Zusammenhänge, die zwischen der Agrarstruktur, der Agrarproduktion, dem landwirtschaftlichen Einkommen, den ländlichen Sozialverhältnissen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik bestehen, und eine für Landwirte und Nichtlandwirte, Fachleute und Laien gleichermaßen verständliche Darstellung der Verhältnisse. Besonderer Wert wurde außerdem auf eine möglichst genaue Herausarbeitung der regionalen Unterschiede in der westdeutschen Agrar- und Produktionsstruktur gelegt, die aus den in dieser Form erstmals veröffentlichten Kartenbeilagen hervorgehen.

Die vorliegende Schrift ist ein Kompendium, sie ist aber auch als sachliche Informationsquelle für die breite Öffentlichkeit gedacht. In ihr ist der neueste Stand der Entwicklung dargestellt.

DR. HERBERT KÖTTER und  
DR. BERND VAN DEENEN

## Materialien zum Problem der westdeutschen Agrarstruktur

Den beiden Verfassern ist es gelungen, auf nicht mehr als 31 Textseiten die Problematik unserer Agrarstruktur tieferschürfend und doch verständlich zu umreißen. Bemerkenswert ist die Fülle neuer Gesichtspunkte, besonders bemerkenswert die Erwähnung des Paradoxons, daß sich durch eine Erhöhung der technischen Produktivität die kommerzielle Produktivität unserer Landwirtschaft verringert. Fast noch inhaltsschwerer als der Text ist der Kartenteil . . . Der Arbeit ist höchstes Lob zu zollen.

*Deutsche Landwirtschaftliche Presse*

Die Materialien von Kötter und van Deenen gehören in das Handgepäck der Agrarpolitiker und -Soziologen.

*Zeitschr. f. Agrargesch. u. Agrarsoziologie*

Ca. 150 Seiten,  
18 kartographische  
Darstellungen,  
Format  
16,5 x 24 cm,  
kartoniert  
ca. DM 14,—

BLV Verlagsgesellschaft  
München  
Basel  
Wien

Unsere Bücher  
erhalten Sie  
in jeder  
Buchhandlung

38 Seiten,  
9 Darstellungen,  
3 großformatige  
Karten,  
kartoniert  
DM 10,—

Aus der  
Arbeit  
unseres  
Verlages

PROF. DR. ERWIN REISCH

## Die lineare Programmierung in der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft

Eine Einführung in die mathematischen Methoden der Betriebsplanung und ihre verschiedenen Möglichkeiten

Mit der Methode der linearen Programmierung sind der Theorie der landwirtschaftlichen Betriebslehre, der Forschung, Beratung und Praxis neue Wege eröffnet worden. Reisch gebührt Dank, daß er dieses neue Instrument mit seiner Schrift im deutschen Sprachgebiet so intensiv bekannt gemacht hat. Seine Schrift gehört zu den grundlegenden Arbeiten an der Wende einer Zeit, wo auch die deutsche landwirtschaftliche Betriebswirtschaft wieder zu neuen Ufern aufbricht.

*Dr. Röhner in »Die Landarbeit«*

Das Buch bringt erstmals neben einer Darstellung des Verfahrens mit seinen Modifikationen einen Überblick über die Anwendungsgebiete und eine Kritik der Verwendung der linearen Programmierung in landwirtschaftlicher Sicht.

*Die deutsche Gartenbauwirtschaft*

PROF. DR. EARL W. KEHRBERG und  
PROF. DR. ERWIN REISCH

## Wirtschaftslehre der landwirtschaftlichen Produktion

Es ist kein bequemes Buch. Die Verfasser empfehlen es »all denen, die sich im Rahmen des Studiums, der Promotion oder im Beruf mit ökonomischen Problemen der Landwirtschaft beschäftigen müssen«. Das Buch wird besonders dem wirtschaftswissenschaftlich interessierten Landwirtschaftsstudenten helfen, wenn er den Vorlesungsstoff zum produktionstheoretischen Teil einer neuorientierten landwirtschaftlichen Betriebslehre nacharbeiten will.

*Deutsche Landwirtschaftliche Presse*

Wer in diese neuen Wissensbereiche eindringen will oder muß, für den ist das vorliegende Werk ein einfacher und leicht verständlicher Helfer.

*Betriebswirtschaftl. Nachrichten f. d. Landw.*

174 Seiten,  
6 Übersichten,  
32 Abbildungen,  
kartoniert  
DM 24,—

BLV Verlags-  
gesellschaft  
München  
Basel  
Wien

Unsere Bücher  
erhalten Sie  
in jeder  
Buchhandlung

263 Seiten,  
31 Übersichten,  
103 Abbildungen,  
Ganzleinen  
DM 48,—

