

Bujard, Helmut

Article — Digitized Version

Politikverhalten in der westdeutschen Agrarpolitik: Eine sektorale Anwendung der Ökonomischen Theorie der Politik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bujard, Helmut (1982) : Politikverhalten in der westdeutschen Agrarpolitik: Eine sektorale Anwendung der Ökonomischen Theorie der Politik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 8, pp. 378-383

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135707>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

AGRARPOLITIK

Politikverhalten in der westdeutschen Agrarpolitik

Eine sektorale Anwendung der Ökonomischen Theorie der Politik

Helmut Bujard, Köln

Bei ökonomischen Analysen wird in der Regel die allgemeine Politik weitgehend in den Datenkranz verwiesen und der Politiker selbst gar nicht erwähnt. Sollte er doch einmal angesprochen werden, so wird ihm stillschweigend das Streben nach Gemeinwohl unterstellt oder attestiert, daß eine bestimmte Politik „eine Lösung im Sinne des Bestmöglichen“¹ sein könne. Dies ist jedoch eine idealisierende Betrachtungsweise – wie Professor Bujard bei einer Analyse der westdeutschen Agrarpolitik unter Anwendung der „Ökonomischen Theorie der Politik“ zeigt.

Die „Ökonomische Theorie der Politik“ versucht, „Denkweise und Instrumentarium der modernen Wirtschaftstheorie auf politische Prozesse“ anzuwenden bzw. sich um die „Integration der traditionellen Bereiche der Wirtschaft und der Politik“ zu bemühen². Sie sieht den Politiker dabei als Angehörigen eines Berufsstandes mit eigenen Interessen und eigenen Zielen, die mit denen der Gesellschaft oder des Staates nicht deckungsgleich sein müssen oder sein können. Nicht zuletzt um die Ziele Macht, Prestige und Einkommen³ zu erreichen, bemühen sich demokratische Politiker darum, durch Wahlerfolge Mandate oder Ämter zu übernehmen⁴.

Die Wähler entscheiden sich nach dieser Theorie vor allem aufgrund „der durchgeführten Politik oder der dargebotenen Programme“⁵, denn sie vergleichen vor der Stimmenabgabe das erwartete Nutzeneinkommen für den Fall, daß die Regierungspartei weiterregiert, mit dem bei einer Regierung durch die bisherige Opposition. Dies bedeutet für den Wähler, daß er den zu erwartenden Nutzen aus einer Vielzahl von Faktoren, unter denen sich auch ökonomische befinden, ableitet.

Eine Regierung schließlich, die vor der Aufgabe steht, eine Wahl zu gewinnen, wird insbesondere zur Wahlzeit

die wirtschaftliche Umwelt der Wähler zu verbessern trachten. Dies dürfte für die Wirtschaftspolitik weitreichende Konsequenzen haben und wird des öfteren empirisch analysiert. Bei den empirischen Tests geht man in der Regel von stark aggregierten gesamtwirtschaftlichen Modellen aus, wobei die Wirtschaftspolitik häufig weniger an ihrem Instrumenteneinsatz als an ihren Ergebnissen gemessen wird.

Diese Arbeit versucht dagegen, das Politikverhalten auf einem niedrigeren Aggregationsniveau, nämlich dem eines Sektors, und anhand des Instrumenteneinsatzes direkt zu analysieren⁶. Als Sektor wurde der Agrarsektor gewählt, weil er unter ständigem und be-

¹ K.-H. Hansmeyer: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik, Tübingen 1963, S. 10.

² B. S. Frey: Entwicklung und Stand der Neuen Politischen Ökonomie, in: Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, hrsg. von H. P. Widmaier, Frankfurt/M. 1974, S. 30.

³ Vgl. A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 28.

⁴ „Sie müssen ja nicht wiedergewählt werden, aber wir.“ Josef Ertl, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, vor Agrarwissenschaftlern, nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 136 vom 15. 6. 1979, S. 14.

⁵ R. Dinkel: Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie – Eine Untersuchung mit Hilfe der Ökonomischen Theorie der Politik, Berlin 1977, S. 102.

⁶ Letzteres entspricht einer Forderung von Freyer und Widmaier: „Eine genauere Analyse der betriebenen Wirtschaftspolitik müßte an den direkten Indikatoren der Staatsaktivität . . . ansetzen.“ W. Freyer, H. P. Widmaier: Zur Kritik wahlpolitischer Erklärungsversuche der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1979, Heft 2, S. 170.

Prof. Dr. Helmut Bujard, 41, lehrt Volkswirtschaft, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Fachhochschule Köln.

stimmendem Einfluß der Politiker steht und daher besonders geeignet erscheint, Politikerverhalten widerzuspiegeln.

Das theoretische Modell

Im Verlauf von volkswirtschaftlichen Wachstumsprozessen führen vielfältige Strukturveränderungen dazu, daß einige Wirtschaftszweige schneller, andere dagegen langsamer wachsen als die Gesamtwirtschaft. In den strukturschwachen Bereichen steigen die Löhne unterdurchschnittlich, die Arbeitsplätze sind unsicher und das eingesetzte Kapital ist gefährdet.

Nach der Ökonomischen Theorie der Politik sind die Politiker nun bemüht, Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation zu ergreifen und dadurch die Popularität ihrer Parteien zu steigern. Sie werden die unterdurchschnittlich wachsenden Wirtschaftszweige nach dem Grad ihrer Bedrohung und nach der Größe des Wählerpotentials in eine Rangfolge bringen und mit abnehmender Intensität durch die staatliche Wirtschaftspolitik fördern⁷. Dies wird ausdrücklich auch für die Landwirtschaft unterstellt⁸, die sich in dem Selbstverständnis der Landwirte seit Generationen als notleidend sieht – eine Ansicht, der das Agrargesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1955 entgegengekommen ist.

Das allgemeine theoretische Modell der Ökonomischen Theorie der Politik kann damit weitgehend für den Agrarsektor übernommen werden: Die Politiker haben das Ziel, durch Wahlerfolge Macht zu erlangen. Die Agrarbevölkerung, die wirtschaftlich von einem unterdurchschnittlich wachsenden Wirtschaftszweig abhängt, stellt einen in seiner Bedeutung zwar rückläufigen, aber in weiten Regionen der Bundesrepublik doch noch wichtigen Faktor in den Überlegungen der Wahlstrategen dar. Wenn das Wählerverhalten im allgemeinen durch die Nutzenabwägung vor dem Hintergrund der Wirtschaftslage beeinflussbar ist, so liegt es für die Politiker nahe, die Wirtschaftslage der mit der Landwirtschaft verbundenen Bevölkerung generell, aber auch speziell zum Wahltermin hin zu verbessern⁹.

Die Testmethode

Um die allgemeine Hypothese einer verstärkten wirtschaftspolitischen Förderung in Wahlzeiten testen zu können, werden Variablen benötigt,

- die Instrumentenvariablen der Regierung sind,
- die nur oder überwiegend sektoral wirken und
- die den Angehörigen eines Sektors eine Vorzugsstellung im Wirtschaftsprozess gegenüber denen anderer Sektoren einräumen.

Die Formulierung des dritten Kriteriums lehnt sich an den Begriff der Rente¹⁰ an, da auf diese Weise sowohl Subventionen an Betriebe als auch Transferzahlungen an Haushalte bzw. sonstige wirtschaftspolitische Maßnahmen wie beispielsweise Steuerverzicht oder staatlich garantierte Mindestpreise berücksichtigt sind.

Die Variablen schlagen sich in Zeitreihen nieder. Nach deren Trendbereinigung durch einen gleitenden Fünf-Perioden-Durchschnitt dienen die relativen Abweichungen der empirischen Werte vom Trend¹¹ vor dem Hintergrund der Bundestagswahlen der Beurteilung des Politikerverhaltens.

Bei der Betrachtung dieser Reihen muß man den Niveaueffekt von dem der Veränderung trennen. Ist eine Abweichung größer als Null, so übertrifft der entsprechende Ursprungswert den mittelfristigen Durchschnitt (Trend), ist sie kleiner als Null, so erreicht er ihn nicht. Die Steigung der Reihe gibt dagegen einen Hinweis auf die Höhe der Veränderungsrate. Ist die Steigung positiv, so ist der relative Anstieg der Werte größer als der des Trends. Bei negativer Steigung liegt die Veränderungsrate des Wertes unter der des Trends.

Preispolitik im Wahlzyklus

Erster Indikator für das Politikerverhalten ist die Agrarpreispolitik der Bundesregierung, gemessen am Index der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise. Dabei ist folgendes zu berücksichtigen: Der Agrarsektor kann erst ab Mitte der 50er Jahre als unterstützungsbedürftig angesehen werden, und erst ab dieser Zeit ist das Testverfahren sinnvoll.

In den Hungerjahren nach dem Krieg und in den frühen 50er Jahren dürfte es den westdeutschen Landwirten nicht schlechter gegangen sein als der übrigen Bevölkerung. Aber schon 1954 brachten die Regierungsparteien Initiativgesetzentwürfe (BT Drs. 2/405 vom 31. 3. und 2/448 vom 8. 4.) im Bundestag ein, die der Land-

⁷ Vgl. z. B. P. Bernholz: Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3. Bd., Kapitalistische und sozialistische Marktwirtschaft, Tübingen 1979, S. 173 f.

⁸ Vgl. e b e n d a, S. 173.

⁹ Braun formuliert ebenfalls, gestützt auf die Ökonomische Theorie der Politik, ein Modell der „Agrarpolitik in der Demokratie“ (S. 62-74), bezieht aber bei seinen Hypothesen (S. 73 f.) die Wahltermine nicht ein, obwohl er an anderer Stelle darauf hinweist, daß die Parteienkonkurrenz kurz vor den Wahlen ihren Höhepunkt findet (S. 35 f.). Vgl. G. Braun: Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozess der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin 1972.

¹⁰ „... 'Rente' (bedeutet) jedes Einkommen, das von einem Wirtschaftssubjekt infolge einer Vorzugsstellung im Wirtschaftsprozess vor seinen Konkurrenten erworben wird.“ G. Stavenhagen: Artikel Rente, in: HdSW, Bd. 8, S. 802.

¹¹ Zur Methode vgl. G. J. Tichy: Konjunkturschwankungen – Theorie, Messung, Prognose, Heidelberg 1976, S. 48 f.

wirtschaft ein Paritätseinkommen sichern sollten. Mitte 1955 wurde schließlich das Landwirtschaftsgesetz verabschiedet und am 5. September 1955 in Kraft gesetzt. Dieses Gesetz schreibt der Bundesregierung vor, jährlich über die Lage der Landwirtschaft zu berichten und Maßnahmen zu nennen, mit denen „der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft“¹² gesichert werden soll.

Während der Beginn des Testzeitraumes nur in einer Bandbreite angegeben werden kann, in der der Agrarsektor im Bewußtsein der Politiker als strukturschwach („... naturbedingte und wirtschaftliche Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen ...“¹³) akzeptiert wird, ist der Endzeitpunkt eindeutig bestimmt. Seit der Getreidepreisentcheidung der EWG zum 1. Juli 1967 verlagerte sich nämlich die Verantwortung für die Preispolitik schrittweise von der Bundesregierung zum Ministerrat der Gemeinschaft. Damit ist die erste Bedingung nicht mehr erfüllt.

Daß die Agrarpreispolitik nur oder überwiegend sektoral wirkt, bedarf wohl keiner weiteren Diskussion. Was die dritte Bedingung anbelangt, so stellte damals das Festpreissystem für Getreide und Zucker mit dem entsprechenden Schutz an der Grenze und die nicht ganz so ausgeprägte Protektion der Veredlungserzeugnisse eine Vorzugsstellung dar, die anderen Sektoren nicht oder nicht in diesem Umfang eingeräumt wurde.

¹² Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955 (BGBl. I S. 565; BGBl. III S. 780-1), § 1.

¹³ E b e n d a .

Das Schaubild 1 zeigt den Verlauf des Preisindex der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte trend- und saisonbereinigt¹⁴ vom 3. Vierteljahr 1948 bis zum 4. Vierteljahr 1969 unter Berücksichtigung der methodisch bedingten Informationsverluste am Anfang und am Ende der Reihe. Der Analysezeitraum ist von der Schraffur freigehalten.

Für die Wahljahre 1957, 1961 und 1965 lassen sich zwei gemeinsame Aussagen machen:

- Im 3. Vierteljahr, an dessen Ende jeweils die Wahltermine lagen, übertrifft der absolute Wert des Preisindex den entsprechenden mittelfristigen Durchschnitt.
- Im 2. und 3. Vierteljahr steigt der Preisindex schneller als der Trend.

Betrachtet man die drei Wahljahre zusammen und bildet man für jedes Vierteljahr einen Durchschnittswert der Abweichungen vom Trend, so erhält man folgenden Zyklus:

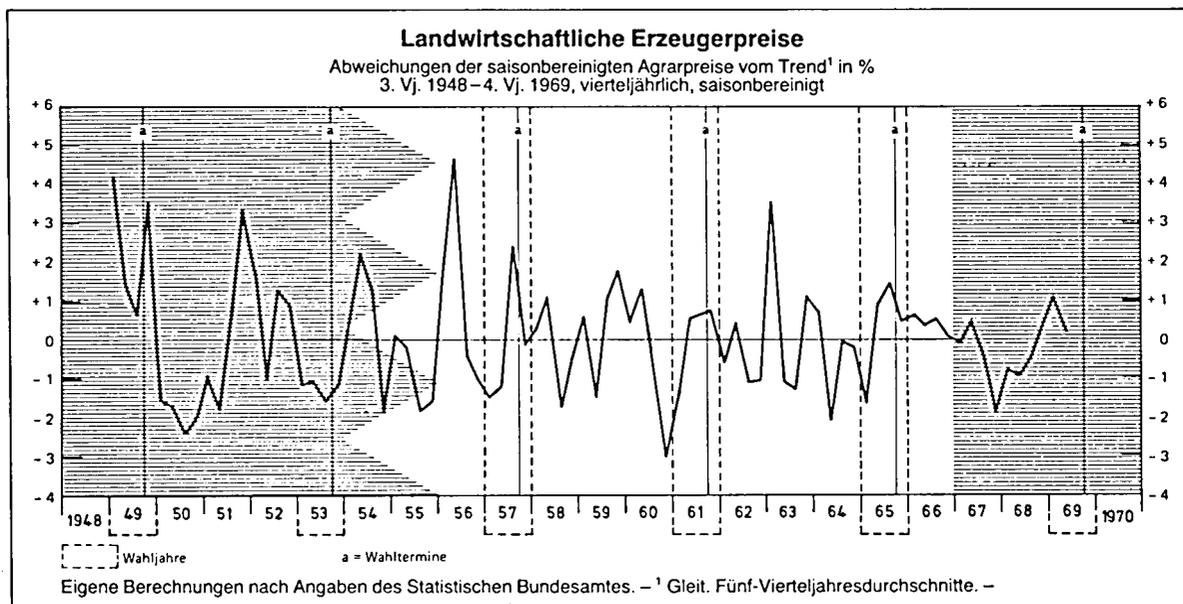
1. Vierteljahr	2. Vierteljahr	3. Vierteljahr	4. Vierteljahr
- 1,8	+ 0,1	+ 1,5	+ 0,4

Interpretation

Dies läßt sich wie folgt interpretieren: Agrarpreiserhebungen stellen ein Kollektivgut dar, dessen Zuteilung eine kleine Gruppe merklich besserstellt, indem eine

¹⁴ Saisonbereinigung: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI). Stützbereiche: 3. Vj. 1948-4. Vj. 1957, 1. Vj. 1956-4. Vj. 1963, 1. Vj. 1962-4. Vj. 1969.

Schaubild 1



große Gruppe – die Verbraucher – nahezu unmerklich belastet wird. Dabei gehen die Agrarpolitiker in der Weise vor, daß sie zunächst gegen Ende des Vorwahljahres die saisonbereinigten Agrarpreise absinken lassen. Diese liegen daher im 1. Vierteljahr des Wahljahres fast 2 % unter dem mittelfristigen Trend. Mit dem Heranrücken des Wahltages wird diese Situation grundlegend geändert. Schon im 2. Vierteljahr übertrifft die Preisentwicklung den Trend. Im 3. Vierteljahr, d. h. also in den Monaten Juli/August/September, steigen die Preise um 1,5 % über den mittelfristigen Trend. Da erst etwa sechs Wochen nach Ablauf eines Monats die Preisindizes bekannt werden und die Wahlen im September (15., 17., 19.) stattfanden, war eine weitere Preisverbesserung aus wahltaktischen Gründen überflüssig. Dies dürfte erklären, warum im 4. Vierteljahr die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise wieder fast auf den mittelfristigen Trend zurückfielen (+ 0,4 %).

Diese wahlbezogene Preispolitik läßt sich natürlich auch auf verschiedenen Agrarmärkten nachweisen. So wurde beispielsweise der Zuckerrübenpreis zwischen 1952 und 1968 zweimal, und zwar beide Male in Wahljahren, erhöht: 1957 von 6,50 auf 6,75 DM je 100 kg und am 23. 2. 1965 rückwirkend für 1964 von 6,75 auf 7,25 DM je 100 kg¹⁵.

Diese Feststellung und die obige Analyse dürfen nun aber nicht so verstanden werden, als ob behauptet würde, lediglich in Wahljahren seien Agrarpreise angehoben worden. Selbstverständlich wurden jährlich unterschiedlich viele Agrarpreise geändert, d. h. in der Regel heraufgesetzt. Der aufgezeigte Effekt deutet lediglich darauf hin, daß die Politiker in Wahljahren marktinduzierte Preisschwankungen durch häufigere und/oder stärkere Agrarpreisanhebungen als in anderen Jahren weitgehend ausschalteten, um auf diese Weise das wirtschaftspolitische Umfeld im Agrarsektor zugunsten der Regierungspartei(en) zu gestalten.

Die gleiche Zielsetzung dürfte schließlich der Agrarpreisgestaltung in den Wahljahren 1949 und 1953 zugrunde gelegen haben. Damals aber galt die Landwirtschaft als belastbar, und die Wähler in ihrer Eigenschaft als Konsumenten sollten zur Wahlzeit begünstigt werden. So paßt sich der Preisrückgang vom 1. bis 3. Vierteljahr in den genannten Jahren und die Preisanhebung nach der Wahl im 4. Vierteljahr in die Argumentation ein.

Finanzpolitische Agrarförderung im Wahlzyklus

Die wahlzyklische Gestaltung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise hat aus zwei Gründen lediglich historischen Charakter. Zum einen ist infolge des Integrationsprozesses im Rahmen des Gemeinsamen Marktes

der deutschen Bundesregierung ebenso wie den übrigen Kabinetten der Mitgliedsländer die Agrarpreispolitik entwunden worden. (Für die Abwertungsländer hat dieser Satz nur mit Einschränkungen Gültigkeit.) Zum anderen ist etwa seit Anfang der 60er Jahre eine Verschiebung der Gewichte von der direkten preispolitischen zur budgetwirksamen Agrarförderung eingetreten¹⁶. Soll also die Theorie vom wahlzyklisch bestimmten Politikerverhalten auch für die heutige Form der Agrarförderung belegt werden, so muß die finanzpolitische Agrarförderung analysiert werden.

Unter finanzpolitischer Agrarförderung wurden drei Bündel von Begünstigungen zugunsten der Landwirtschaft durch die Bundesregierung zusammengefaßt: die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen in der Abgrenzung des 8. Subventionsberichts und die Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik.

Zu den Finanzhilfen zählen beispielsweise die Gasölverbilligung (1980: 675,5 Mill. DM) oder die einzelbetriebliche Förderung (307,7 Mill. DM), während die Steuervergünstigungen u. a. die geschätzten Minder-einnahmen aus der Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen (1980: 510 Mill. DM – jeweils nur der Bund) enthalten¹⁷. Bei den Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik handelt es sich z. B. um die Bundesmittel für die Altershilfe (1980: 1985,0 Mill. DM) oder um die Bundesmittel zur Krankenversicherung der Landwirte (881,3 Mill. DM). Da die Sozialausgaben in den Finanzhilfen der Subventionsberichte zum Teil enthalten sind, wurden die berücksichtigten Ausgaben herausgerechnet.

Die Finanzhilfen, der Steuerverzicht und die landwirtschaftlichen Sozialausgaben sind Instrumentenvariablen der Bundesregierung, sie kommen nahezu ausschließlich dem Agrarsektor zugute, und nicht nur die Finanzhilfen und der Steuerverzicht, sondern auch der größte Teil der Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik sichern eine Vorzugsstellung des Agrarsektors. Für die Alterssicherung zum Beispiel belegt das folgendes Urteil: es handle sich um eine „... sehr einkommenswirksame sozialrechtliche Bevorzugung eines Berufsstandes gegenüber anderen Bevölkerungs-

¹⁵ Vgl. Verein der Zuckerindustrie: Statistisches Tabellenbuch, Teil 1, bis 1959/60, Hannover o. J., S. 131, und Teil 2, 1960/61 bis 1969/70, Hannover 1970, S. 106.

¹⁶ Vgl. G. S c h m i t t: Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung, in: Schriften der GEWISOLA, Bd. XV, hrsg. von G. S c h m i t t, H. S t e i n h a u s e r: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik, München 1978, S. 7.

¹⁷ Der Steuerverzicht dürfte stark unterschätzt sein. Vgl. z. B. Kommission zur Begutachtung der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft: Gutachten zur Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft, Schriftenreihe des BMF, Heft 24, Bonn 1978, S. 30-38.

Durch den Bund getragene Begünstigung der Landwirtschaft 1966 bis 1982

(in Mill. DM)

Jahr	Finanzhilfen u. Steuerminderungen ohne ldw. Sozialausgaben	Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik	Begünstigung insgesamt
1966	3 069	730	3 799
1967	2 945	712	3 657
1968	3 676	728	4 404
1969	2 576	842	3 418
1970	4 534	860	5 394
1971	4 441	1 134	5 575
1972	3 957	838	4 795
1973	3 980	1 902	5 882
1974	3 447	2 389	5 836
1975	3 619	2 551	6 170
1976	3 729	2 718	6 447
1977	3 473	2 893	6 366
1978	3 330	3 136	6 466
1979	3 250	3 330	6 580
1980	3 051	3 511	6 562
1981	2 165	3 723	5 888
1982	2 001	3 643	5 644

1966 bis 1980 Istzahlen, 1981 Sollzahlen, 1982 Reg.-Entwurf.
 Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung und Haushaltspläne für das BML sowie Mitteilung des BMF.

weit überwiegend zugunsten einer Bevölkerungsgruppe mit hohem Vermögen eingesetzt werden.

Die harmonisierten Reihen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes im 8. Subventionsbericht geben für die Jahre 1966 bis 1980 die Istzahlen, für 1981 die Sollzahlen und für 1982 die Angaben des Regierungsentwurfs für den Haushalt 1982 wieder. Entsprechend wurden die Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik ergänzt. In der Tabelle sind die Werte zusammengestellt, die der weiteren Analyse zugrunde liegen. Da wegen der Trendbereinigung der aggregierten Reihe je zwei Werte weggelassen, reicht der gesicherte Testzeitraum von 1968 bis 1980. Der Wert für 1981 wurde zu einem Fünftel geschätzt.

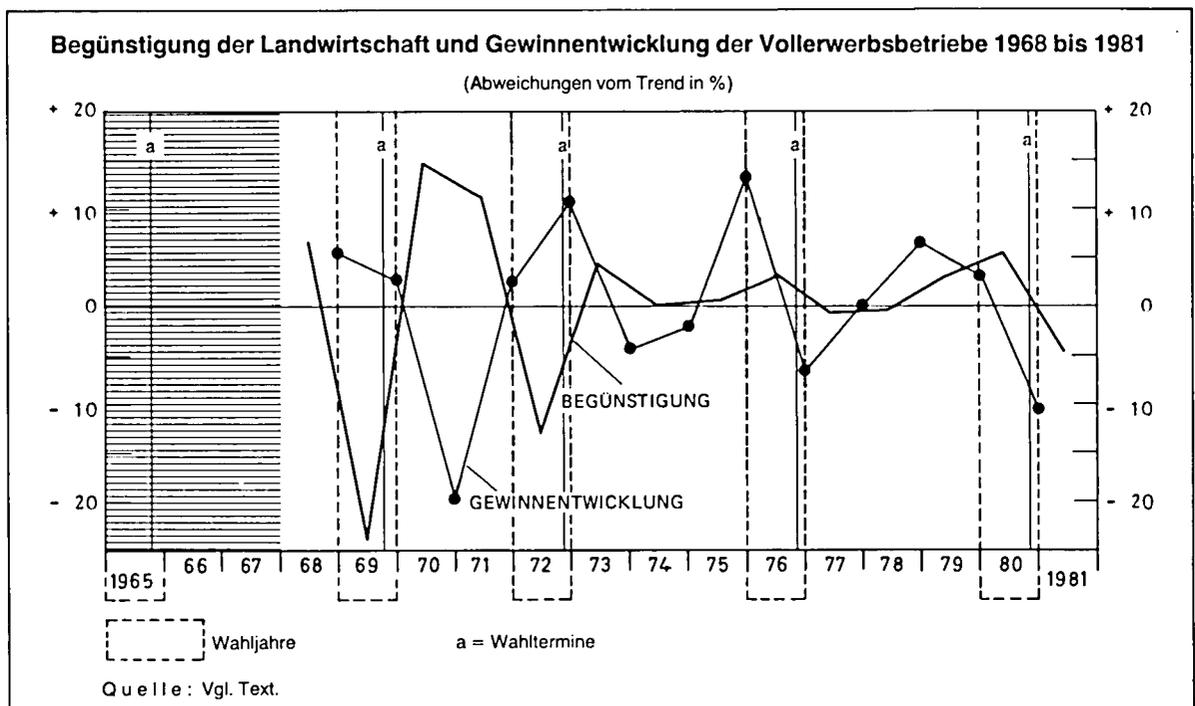
Interpretation

Den Verlauf der ausgewählten Testreihe der finanzpolitischen Agrarförderung in Abweichungen vom Trend gibt das Schaubild 2 wieder. Danach zerfällt der Untersuchungszeitraum in zwei Abschnitte mit sehr unterschiedlicher Entwicklung. Während die Wahljahre 1969 und 1972 durch Minima gekennzeichnet und die Amplituden sehr ausgeprägt sind, verläuft die Reihe anschließend mit sehr gedämpften Schwingungen, deren Maxima in die Wahljahre 1976 und 1980 fallen.

gruppen . . .¹⁸. Dabei ist noch unberücksichtigt, daß die Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik (Altershilfe, Unfallversicherung, Landabgabenrente, Nachentrichtungszuschläge, Krankenversicherung) ja

¹⁸ K. Hagedorn, G. Schmitt: Ein Vorschlag zur Reform der Alterssicherung für Landwirte in der Bundesrepublik Deutschland, Working Paper No. 42, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Göttingen 1978, S. 20.

Schaubild 2



Dieses auf den ersten Blick äußerst widersprüchliche Bild läßt sich einleuchtend interpretieren, wenn man es vor dem Hintergrund der Entwicklung der Gewinne der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe betrachtet (vgl. Schaubild 2)¹⁹. Hier zeigt sich nämlich, daß die Gewinne in Abweichungen vom Trend in den Wahljahren 1969 (+ 2,3 %) und 1972/73 (+ 10,9 %) über und in den Wahljahren 1976/77 (– 6,6 %) und 1980/81 (– 10,4 %) unter dem Durchschnitt lagen. Dies könnte man wie folgt erklären:

War mit einer überdurchschnittlichen Gewinnentwicklung zu rechnen, so weiteten die Politiker die Begünstigung mit unterdurchschnittlicher Wachstumsrate aus, war dagegen wie 1976 und 1980 eine unterdurchschnittliche Gewinnentwicklung zu erwarten, so wurde versucht, diese durch eine überdurchschnittliche Ausweitung der finanzpolitischen Agrarförderung abzuschwächen. Die günstige Gewinnentwicklung von 1971/72 und 1972/73 erforderte daher für die Wahl im Anschluß an die verkürzte Legislaturperiode 1969 bis 1972 keinen besonderen Handlungsbedarf der Agrarpolitik, der wegen des überraschend und kurzfristig zu führenden Wahlkampfes auch kaum hätte gedeckt werden können.

Dies legt den Schluß nahe, daß die Agrarpolitiker die finanzpolitische Agrarförderung – ebenso wie in den Jahren davor die Erzeugerpreisgestaltung – unter Wahlgesichtspunkten gestalten.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Ein wesentliches Ziel demokratischer Politiker ist die Machtgewinnung durch Wahlen. Die Wähler versuchen, die Wahlentscheidungen dadurch rational zu gestalten, daß sie den Nutzen der Politik der jetzigen Regierung für sich dem möglichen Nutzen aus der Politik der Opposition gegenüberstellen. Dem tragen die Politiker dadurch Rechnung, daß sie sich bemühen, die meinungsbildenden Faktoren der Wähler im Umfeld der Wahl möglichst günstig erscheinen zu lassen.

Bei dem Kampf um die Wählerstimmen bemühen sich die Politiker um möglichst alle Gruppen der Gesellschaft und insbesondere um solche, die von einem wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß betroffen sind, so z. B. auch um die Agrarwähler. Die wirtschaftliche Lage dieses Teils der Bevölkerung wird zur Wahl hin verbessert, um möglichst viele Agrarwähler zu veranlassen, den Nutzen der Regierungsparteien höher einzuschätzen und sie zu wählen bzw. um wenigstens möglichst viele traditionelle Oppositionswähler zur Stimmenthaltung zu veranlassen. Für den Zeitraum von der Entstehung

des Landwirtschaftsgesetzes (1954/55) bis in die erste Hälfte der 60er Jahre hat sich diese Hypothese des Politikerhaltens in der Agrarpolitik für die Bundesrepublik Deutschland, gemessen an der Preispolitik, bewährt. Dies gilt ebenso für Teile der finanzpolitischen Agrarförderung für die Jahre 1968 bis 1981.

Dieses sektorale Politikerverhalten könnte demnach Behauptungen der ökonomischen Theorie der Politik bestätigen helfen und ihre gesamtwirtschaftlichen Aussagen von einem niedrigeren Aggregationsniveau her stützen.

Allerdings darf man nicht übersehen, daß wegen der geringen Zahl der Wahltermine Signifikanztests nicht durchgeführt werden konnten. Daneben ist es eine offene Frage, inwieweit die Indikatoren die Maßnahmen der Politiker zur Begünstigung einer Gruppe widerspiegeln können. Die Instrumente sind zahlreich und werden in vielfältiger Weise und in mannigfacher Kombination mit von Wahl zu Wahl wechselnden Schwerpunkten eingesetzt. Diese Vielfalt der Möglichkeiten erschwert bzw. verhindert einen eindeutigen Nachweis. Schließlich bleibt die Frage offen, ob die Gewinnschätzungen für das Wahl(-Wirtschafts-)Jahr so frühzeitig vorliegen, daß eine Reaktion noch vor der Wahl möglich ist. Die theoretische Basis und die empirischen Ergebnisse werden daher wie in den gesamtwirtschaftlichen Analysen strittig bleiben²⁰.

Die von Schmitt angesprochene Dichotomie zwischen verbandspolitischer und rein ökonomischer Erklärungshypothese des Politikerhaltens in der Agrarpolitik²¹ wird durch diese Untersuchung bestätigt, wenn man davon ausgeht, daß der verbandspolitische Einfluß zu Wahlzeiten am größten ist, weil die Politiker ihm in dieser Zeit am ehesten erliegen. So wechseln sich wahltaktisch geprägte Phasen der Agrarpolitik mit solchen ab, in denen die ökonomischen Gesichtspunkte überwiegen.

Eine weitere Kompetenzverlagerung von den nationalen zu den gemeinschaftlichen Entscheidungsinstanzen dürfte den nationalen wahlzyklischen Instrumenteneinsatz reduzieren. Das Zögern vieler Regierungen, den Europäischen Gemeinschaften weitere Rechte zu übertragen, ist insoweit rational, als sie damit wahltaktisch wichtige – bzw. als wichtig angesehene – Instrumente aus der Hand geben würden.

¹⁹ Die Gewinne der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe liegen erst ab 1968/69 vor. Die Werte für 1966/67 wurden daher mit Hilfe der Veränderungsdaten des Betriebseinkommens geschätzt.

²⁰ Vgl. W. Freyer: Konjunkturpolitik als Wahlpolitik?, in: Konjunkturpolitik, 26. Jg. (1980), H. 5, S. 245-276.

²¹ G. Schmitt: a. a. O., S. 11.