

Hagedorn, Konrad

Article — Digitized Version

Agrarpolitik und ökonomische Theorie der Politik: Eine Replik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hagedorn, Konrad (1982) : Agrarpolitik und ökonomische Theorie der Politik: Eine Replik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 12, pp. 618-622

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135750>

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 und Ökonomische Theorie der Politik – Eine Replik

Konrad Hagedorn, Braunschweig

In der Augustausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Artikel von Prof. Helmut Bujard über Politikverhalten in der westdeutschen Agrarpolitik¹. Hierzu eine Replik von Dr. Konrad Hagedorn.

Zweifellos ist der Agrarsektor, „weil er unter ständigem und bestimmendem Einfluß der Politiker steht“², für die Frage des Bewährungsvermögens der Ökonomischen Theorie der Politik von besonderem Interesse. Allerdings ist u. E. näher zu überlegen, ob durch die partielle Überprüfung einer singulären Hypothese aus dieser Theorie, daß die staatliche Agrarpolitik durch allgemeine Wahlen gesteuert werde, tatsächlich ein empirischer Beitrag zur Beantwortung der Frage nach dem Bewährungsvermögen der Ökonomischen Theorie der Politik geleistet werden kann, solange keine schlüssigere theoretische Absicherung derartiger Einzelhypothesen vorliegt. Diese theoretische Absicherung kann wiederum kaum ohne eine umfassendere, die Komplexität agrarpolitischen Handelns differenzierter abbildende Theorie der Agrarpolitik gelingen. Es soll versucht werden, die hier angedeuteten Ansatzpunkte unserer Bedenken zu erläutern:

Eine Begrenzung auf eine singuläre, aus dem entsprechenden Teilbereich der Ökonomischen Theorie der Politik abgeleitete Hypothese liegt deshalb vor, weil allein die Frage nach einem wahlzyklischen Verhalten der Agrarpolitik zur Diskussion gestellt wird, ohne das Steuerungsvermögen anderer agrarpolitischer Institutionen als allgemeine Wahlen (z. B. der Konsensbildung über agrarpolitische Grundregeln, des Verbandseinflusses, der parlamentsinternen Lobby und der mit Agrarpolitik beauftragten Staatsadministration) zu berücksichtigen.

Dr. Konrad Hagedorn, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode.

Eine Einschränkung auf eine partielle Überprüfung dieser Hypothese ergibt sich dadurch, daß zwar einerseits untersucht wird, ob die Agrarpolitiker eine Bevorzugung der Landwirtschaft zeitlich an Wahlen orientieren, andererseits aber nicht die – davon kaum sinnvoll zu isolierende – Frage gestellt wird, ob die Staatsbürger darauf auch tatsächlich durch entsprechendes Wählen reagieren.

Ein auf diese Weise reduziertes Konzept könnte sich insofern als theoretisch nicht ausreichend abgesichert erweisen, als die vermuteten Ursachen und Wirkungen des Politikverhaltens nur in dieser analytischen Eingrenzung empirisch bestätigt erscheinen, in Wirklichkeit aber in funktionalen Beziehungen mit politischen Koordinationsmechanismen außerhalb dieses Ansatzes stehen, deren Bedeutung erst durch eine entsprechende Erweiterung der Theorie agrarpolitischen Handelns erkannt werden kann.

Alternative Erklärungsansätze

Weshalb derartige Inkonsistenzen des vorgetragenen Modells nicht auszuschließen sind, läßt sich am besten durch den Gedanken verdeutlichen, daß sich durchaus plausible alternative Erklärungsansätze (welche als Ausgangsüberlegungen für eine komplexere Theorie agrarpolitischen Handelns dienen könnten) entwickeln lassen, die dem Ergebnis von Bujard widersprechen.

Den Ausgangspunkt dieser Überlegungen bildet die bekannte Tatsache, daß die landwirtschaftlichen Stimmberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland, wie auch in einigen anderen europäischen Ländern³,

¹ H. Bujard: Politikverhalten in der westdeutschen Agrarpolitik. Eine sektorale Anwendung der Ökonomischen Theorie der Politik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 8, S. 378-383.

² Ebenda, S. 379.

vorwiegend bürgerliche und seltener sozialistische Parteien wählen⁴ und daß sie ferner nur eine geringe Bereitschaft zeigen, die Partei zu wechseln. Diese gruppenspezifische Parteibindung äußert sich beispielsweise in der häufig mit Verwunderung registrierten Erkenntnis, daß die im Ganzen bauernfreundliche Agrarpolitik der sozialliberalen Koalition offenbar nicht durch ein entsprechendes Wahlverhalten der Landwirte honoriert wurde⁵. Ist aber der Anteil an Wechselwählern, für deren Verhalten der ökonomische Ansatz letztlich nur einen Erklärungsanspruch erheben kann⁶, in der Landwirtschaft unterdimensioniert, so spricht gerade die der Ökonomischen Theorie der Politik zugrunde liegende Grundidee von der günstigsten marginalen Operation der Regierung⁷ gegen die These einer unmittelbar durch allgemeine Wahlen gesteuerten Bevorzugung des Agrarsektors: Für einen rational handelnden Politiker wäre eine solche Strategie mit zu hohen Opportunitätskosten verbunden, da sich anderswo kostengünstiger Wählerstimmen mobilisieren lassen⁸. Wollte er sich ferner einer zeitlichen Differenzierung seiner Politik im Wahlzyklus bedienen, so müßte der agrarpolitische Instrumenteneinsatz in Wahlzeiten zugunsten anderer Politikbereiche sinken. Wenn in der Realität eher ein gegenteiliges Verhalten⁹ zu beobachten ist, dann kann dies primär nur auf den wirkungsvollen Einsatz anderer agrarpolitischer Koordinationsmechanismen und allenfalls sekundär auf deren indirektes Zusammenspiel mit dem Wahlmechanismus zurückzuführen sein.

Tausch von Gruppenleistungen

Solche alternativen Institutionen zur Steuerung der staatlichen Agrarpolitik entbehren durchaus nicht der politischen Logik: Die Landwirtschaft gehört offenbar zu denjenigen gesellschaftlichen Gruppen, die wegen des skizzierten Versagens einer direkten wahlpolitischen Interessendurchsetzung hierfür einen nur indirekt durch allgemeine Wahlen kontrollierten Weg beschritten haben. Ihr Einfluß beruht im wesentlichen auf einem

³ Vgl. dazu M. S. Lewis-Beck: Explaining Peasant Conservatism: The Western European Case, in: British Journal of Political Science, Vol. 71 (1977), S. 447-464.

⁴ Vgl. auch K. Haase: Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik. Eine Untersuchung zur Anwendung der Neuen Politischen Ökonomie auf die Entscheidungen in der deutschen und gemeinsamen Agrarpolitik, Dissertation, Göttingen 1982, S. 38 u. 41 f.

⁵ Ein besonders auffälliges Beispiel hierfür ist die Tatsache, daß von der SPD forcierte Ausbau einer hoch subventionierten Agrarsozialpolitik offenbar wahlpolitisch für die SPD so gut wie wirkungslos geblieben ist. So bemerkt beispielsweise der SPD-Agrarpolitiker K. P. Bruns in einem Appell gegen die Kürzungen der Bundeszuschüsse zur Agrarsozialpolitik: "... Obwohl auch CDU und FDP ihren Beitrag geleistet haben wollen, so weiß man doch, daß es ohne die SPD kein so umfassendes eigenständiges bäuerliches Sozialwerk gegeben hätte. Die Bauern haben dies stets anerkannt, obwohl sie uns in ihrer großen Mehrheit nicht wählten." Vgl. K. P. Bruns: Glaubwürdigkeit der SPD-Agrarsozialpolitik gefährdet, in: Agra-Europe, Jg. 23 (1982), Nr. 34, Länderberichte S. 1.

Tausch politisch relevanter Gruppenleistungen gegen eine gruppenfreundliche, im Falle der Landwirtschaft vorwiegend protektionistische Politik¹⁰. Die Regierung muß einer derartigen Vereinbarung zustimmen, weil sie aus Popularitätsgründen auf einen solchen Konsens angewiesen ist. Ähnlich wie eine mit den Absichtserklärungen der Investoren nicht übereinstimmende Beschäftigungspolitik kaum glaubhaft zu vertreten ist, vermag auch eine Agrarpolitik als Mittel zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung nicht zu überzeugen, wenn gleichzeitig die Existenz zahlreicher landwirtschaftlicher Betriebe in der Öffentlichkeit als bedroht gilt.

Gelingt es darüber hinaus, einen solchen agrarpolitischen Tauschakt, in den auf der einen Seite bestimmte Gruppenleistungen wie „gesicherte Nahrungsmittelversorgung“, „verlässliche Nahrungsmittelqualität“ und „Landschaftserhaltung“, auf der anderen Seite hauptsächlich das dominierende agrarpolitische Ziel einer „gleichrangigen Teilnahme der Landwirtschaft an der allgemeinen Wohlstands- und Einkommensentwicklung“ eingehen, langfristig zu institutionalisieren, dann kann sich die praktische Agrarpolitik innerhalb dieses Rahmens mit „weitgehender Unmerklichkeit“¹¹ vollziehen. Auf diese Weise wird die politische Legitimation für die agrarpolitische Umverteilung aus einem von der Gesellschaft akzeptierten „Property Right der Agrarproduktion“ abgeleitet. Da gesellschaftliche Handlungsrechte dieser Art nur durch Begründung entstehen können¹², bedarf es der aus der praktischen Agrarpolitik be-

⁶ Vgl. zu dieser Eingrenzung R. Dieckel: Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und der politischen Entwicklung in einer Demokratie. Eine Untersuchung mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Politik, Berlin 1977, S. 143.

⁷ Vgl. A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 50 ff.

⁸ Eine durch den Mechanismus allgemeiner Wahlen unmittelbar bewirkte Einflußnahme der Landwirtschaft wäre nur noch dann denkbar, wenn sich die sicherlich kleine Gruppe wechselbereiter Landwirte dauerhaft genau in der entscheidenden Position des Medianwählers zwischen zwei Parteien befände. Eine solche Möglichkeit wäre insofern vorstellbar, als die nicht fest an die CDU/CSU gebundenen Landwirte, auch wenn es sich nur um einen kleinen Personenkreis handelt, als Grenzwähler für die FDP wichtig sein könnten, um die Fünf-Prozent-Klausel zu überwinden. Zu dieser Auffassung vgl. E. Andriak: The Farmers and the State: Agricultural Interests in West German Politics, in: West European Politics, Vol. 4 (1981), No. 1, S. 104-119.

⁹ Vgl. die Beispiele von H. Bujard: Politikverhalten... a. a. O., S. 381.

¹⁰ Zur Erläuterung diese Typs politischer Einflußnahme vgl. C. E. Lindblom: The Policy-Making Process, Englewood Cliffs, N.Y., 1980, S. 71 ff.

¹¹ Auf die durch solche Institutionalisierungen angestrebte Abschirmung der Agrarpolitik gegenüber der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hat bereits Hansmeyer hingewiesen. Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963, S. 67 f.

¹² Vgl. zu näheren Erläuterungen G. Hesse: Der Property-Rights-Ansatz. Eine ökonomische Theorie der Veränderung des Rechts?, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Band 195 (1980), Nr. 6, S. 481-495.

kannten Theorie von der staatlichen Anerkennung und Abgeltung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft¹³. Sie vermag offenbar deshalb zu überzeugen, weil sie sich des für die Schaffung von Property Rights geeigneten Verfahrens einer freiwilligen Vereinbarung¹⁴ zur Internalisierung externer Effekte bedient, indem sie diese „als im Interesse aller liegend ausweist“¹⁵.

Bildung einer Gewinnkoalition

Wie aber lassen sich solche grundsätzlichen wie auch alltäglicheren Anliegen der Landwirtschaft im laufenden politischen Prozeß durchsetzen? Der Schlüssel hierzu liegt in der Integration des Agrarsektors in eine Gewinnkoalition¹⁶ mit solchen Gruppen, die sich analoger Steuerungsmechanismen zur Durchsetzung ihrer Ziele bedienen. Wie können dann wiederum innerhalb einer solchen Koalition die spezifischen landwirtschaftlichen Interessen zur Geltung gebracht werden? Wenn sich die koalierenden Gruppen (überwiegend) durch nur eine große bürgerliche Partei repräsentiert sehen, dann ist die Wahlstimme für eine Differenzierung nach gruppenspezifischen Zielen ungeeignet¹⁷, ganz abgesehen davon, daß die Landwirtschaft auf diese Weise kaum gezielt für konkrete agrarpolitische Maßnahmen votieren kann. Es bedarf infolgedessen zusätzlicher Institutionen zur Beeinflussung der Agrarpolitik, die ein präziseres Votum ermöglichen. Diese Aufgabe erfüllt (neben vielfältigen anderen Einflußmöglichkeiten) die interne

Lobby, die z. B. durch Stimmentausch für die notwendigen Mehrheiten im Parlament sorgt. Auch ein entsprechender Selektionsmechanismus zur Auswahl der in diesen Dienst gestellten Agrarpolitiker steht zur Verfügung: Das bekannte Rekrutierungspotential der Verbände¹⁸ übernimmt gewissermaßen die Funktion eines sektorspezifischen Wahlsystems¹⁹.

Problematischer zeitlicher Vergleich

Obwohl die Hypothese, die staatliche Agrarpolitik werde durch allgemeine Wahlen gesteuert, angesichts der soeben skizzierten Überlegungen als inkonsistent erscheint, erübrigt es sich sicherlich nicht, sie empirisch zu prüfen. Hierfür bietet sich die von der Neuen Politischen Ökonomie entwickelte politometrische Schätzung entsprechender Popularitäts- und Politikfunktionen²⁰ an. Da solche Versuche aber bisher insbesondere an der unzureichenden Datengrundlage scheitern müssen²¹, ist nach anderen, realisierbaren Analyseverfahren Ausschau zu halten. Ein Vergleich des zeitlichen Ablaufs des agrarpolitischen Instrumenteneinsatzes mit den Terminen von Bundestagswahlen erweist sich allerdings aus folgenden Gründen als problematisch:

Die Argumentation für den Nachweis einer wahlorientierten nationalen Agrarpolitik stützt sich zunächst auf den Verlauf des Erzeugerpreisindex in den drei Wahljahren (1957, 1961 und 1965) vor Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik²²: Der Preisindex unterschreitet jeweils im ersten Vierteljahr den mittelfristigen Trend, steigt bis zum dritten Quartal (vor der Wahl) auf ein darüber liegendes Niveau an und sinkt anschließend wieder²³. Als Grundlage für die hieraus gezogenen Schlußfolgerungen wurden jedoch nur die Wahljahre untereinander und kaum die Wahljahre mit Nicht-Wahljahren verglichen. Dies ist deshalb beachtenswert, weil auch in anderen Jahren Preisindexverläufe auftreten, die sich

¹³ Daß diese Theorie zur Begründung der staatlichen Agrarpolitik tatsächlich herangezogen wird, zeigen z. B. die Ausführungen aus dem zuständigen Bundesministerium. Vgl. J. E r t l : Die Landwirtschaft in der Industriegesellschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 159 (1973), S. 1588-1592.

¹⁴ Das hierdurch mobilisierbare Legitimationspotential wird ähnlich von v. W e i z ä c k e r unterstrichen: „Unrealistisch ist zwar ein realer einstimmiger Konsens, aber wichtig ist der hypothetische Konsens, der möglich wäre, wenn entweder durch Kompensation à la Kaldor-Hicks-Scitovsky oder durch Vernachlässigung spezifischer Interessen einzelner nach den Kriterien des 'repräsentativen Bürgers' entschieden würde. Dieser hypothetische Konsens ist deshalb wichtig, weil er erhebliche positive Werturteile für sich bei den Bürgern mobilisieren kann. Die Rolle von Werturteilen ist für die Entscheidungen des einzelnen Bürgers erheblich, sowohl, wenn er seine eigenen Interessen vertritt, als auch, wenn er bereit ist, zwischen seinen spezifischen Interessen und dem Gemeinwohl zu differenzieren.“ (C. C. v. W e i z ä c k e r : Zur Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik (Besprechungsaufsatz zu B. S. F r e y : Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981), in: Kyklos, Vol. 35 (1982), Fasc. 2, S. 307-309.)

¹⁵ G. H e s s e : Der Property-Rights-Ansatz . . . , a. a. O., S. 493.

¹⁶ Die Aufnahme der Landwirtschaft in eine solche Gewinnkoalition ist offenbar abhängig von ihrem Anteil an den Konsumausgaben und damit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaft. In Entwicklungsländern wird daher die Landwirtschaft aus einer solchen Koalition zugunsten eines niedrigen Preisniveaus ausgeschlossen. Zur Erklärung dieser Beobachtung vgl. R. H. B a t e s , W. P. R o g e r s o n : Agriculture in Development: A Coalitional Analysis, in: Public Choice, Vol. 35 (1980), S. 513-527.

¹⁷ Diese Aussage ist sicherlich zu relativieren im Hinblick auf andere Staaten, in denen das Parteienspektrum, die Parteiprogramme und/oder die Präferenzen der landwirtschaftlichen Wähler anders beschaffen sind.

¹⁸ Vgl. beispielsweise P. A c k e r m a n n : Interessendurchsetzung: Das Beispiel des Deutschen Bauernverbandes (DBV), in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, Jg. 11 (1982), H. 1, S. 29-36.

¹⁹ Zur Berücksichtigung solcher „spezifischen Wahlsysteme“ vgl. Ph. H e r d e r - D o r n e i c h : Der Beitrag der „Ökonomischen Theorie der Wahlen“ zur „Neuen Politischen Ökonomie“, in: E. B o e t t c h e r , Ph. H e r d e r - D o r n e i c h , K.-E. S c h e n k (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980, S. 3-29.

²⁰ Vgl. B. S. F r e y : Politisch-ökonomische Modelle. Übersicht und Stand der Forschung, in: E. H e i m s t ä d t e r (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 503-517.

²¹ Vgl. dazu K. H a a s e : Die Politische Ökonomie . . . , a. a. O., S. 43-55.

²² Infolge der bereits 1962 begonnenen Angleichung der nationalen Agrarpreise an das gemeinsame Niveau der EWG setzte die Einschränkung des nationalen agrarpolitischen Handlungsspielraums schon vor dem zuletzt genannten Wahljahr ein.

²³ Vgl. das Schaubild 1 bei H. B u j a r d : Politikverhalten . . . , a. a. O., S. 380.

ebenfalls als eine an Herbstwahlen ausgerichtete Beeinflussung hätten interpretieren lassen. Dadurch deutet sich die eigentliche Ursache für die Unsicherheit eines solchen Tests an, die in der Problematik einer monofaktoriellen Betrachtung liegt.

Die Frage, welche unterschiedlichen Ursachen auf den verschiedenen Agrarmärkten den beobachteten Verlauf des Preisindex zusammen bewirkt haben und ob sich daraus eine mit den Wahlterminen zusammenhängende Kausalität isolieren läßt, kann daher nur schwer beantwortet werden. Als Beispiel für die Schwierigkeit einer solchen funktionalen Differenzierung sei auf die Möglichkeit hingewiesen, daß die wahlpolitisch gedeuteten Preisbewegungen auch spezifische Saisoneinflüsse widerspiegeln können (zumal alle drei Wahltermine im Herbst liegen), sofern diese durch das gewählte Saisonbereinigerungsverfahren²⁴ nicht vollständig ausgeräumt wurden²⁵.

Realitätsferne Annahme

Wesentlicher ist freilich die grundsätzliche Frage nach der Realitätsnähe der bisher unausgesprochen vorausgesetzten Annahme, die staatliche Agrarpolitik könne tatsächlich die Erzeugerpreise der wichtigsten Agrarprodukte gezielt auf den Wahltermin hin beeinflussen. Die Erzeugung eines Preiszyklus innerhalb eines Dreivierteljahres erfordert eine zeitliche Präzision der Steuerung, wie sie nicht einmal für allgemeine politische Konjunkturzyklen angenommen wird, die sich über die gesamte Legislaturperiode erstrecken²⁶. Daß die für ei-

ne solche Steuerung des Wirtschaftsablaufs angemeldeten Zweifel an einem entsprechenden Handlungspotential des Staates²⁷ auch für die Agrarpolitik gelten, zeigt bereits das Beispiel der häufig mißlungenen saisonalen Preiskorrekturen der damaligen nationalen Agrarpolitik²⁸. Zu bedenken ist z. B. auch, daß die Agrarpolitiker dann erfolgreich den mehrjährigen Schweinezyklus mit dem Wahlzyklus synchronisieren und ihn bei vorzeitigen Wahlen wieder anpassen müßten.

Ungeklärt ist ferner, ob in die Bewertungsfunktion des Landwirts wirklich vorrangig die Agrarpreise oder eher die sich daraus im Zusammenwirken mit anderen Determinanten (z. B. technischer Fortschritt, betriebliche Faktorausstattung) ergebende Einkommensentwicklung oder gar der dadurch wiederum bestimmte strukturelle Anpassungsdruck eingehen. Dann dürfte der wahlorientierte Agrarpolitiker sich nicht auf ein kurzfristiges „tuning“ der Erzeugerpreise beschränken, sondern müßte die (je nach der Dauer der verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsprozesse wiederum unterschiedliche) Wirkungsverzögerung seiner Aktionen im Verhältnis zu den genannten Bewertungsvariablen zutreffend kalkulieren.

Zuordnungsprobleme

Nach dem Übergang der Agrarpreispolitik in den Kompetenzbereich der EWG-Organen dehnte die einzelstaatliche Agrarpolitik den verbliebenen nationalen Handlungsspielraum durch eine vermehrte finanzpolitische Agrarförderung aus. Für einen (an der Gewinnentwicklung orientierten) Zusammenhang dieser Politik mit den Wahlterminen der Jahre 1969 bis 1980 gibt es u. E. allerdings kaum Anhaltspunkte. So ist beispielsweise der erhebliche Anstieg des Förderungsvolumens im Jahre 1970²⁹ größtenteils auf die Einführung umfangreicher Ausgleichsmaßnahmen anlässlich der DM-Aufwertung 1969³⁰ zurückzuführen, ebenso wie der anschließende Rückgang mit der sukzessiven Einschränkung dieses Ausgleichs zusammenhängt³¹. Hierbei handelt

²⁴ Die Saisonbereinigung erfolgte nach „typischen“ Quartalswerten in jeweils sechs Jahre umfassende Abschnitten. „Untypische“ saisonale Marktsituationen können sich auf den einzelnen Produktmärkten zum einen infolge natürlicher Bedingungen (z. B. schwankende Naturalerträge, Abhängigkeit des Angebotsverlaufs von Ernteschwierigkeiten, witterungsabhängige Unterschiede der Grundfutterverfügbarkeit usw.), zum anderen aber auch durch die Unvollkommenheit agrarpolitischer Instrumente ergeben. Beispielsweise konnten zur Zeit der deutschen Getreidepreisordnung die Schwierigkeiten einer problemgerechten jahreszeitlichen Preisstaffelung nur ungenügend bewältigt werden. (Vgl. dazu im einzelnen R. P l a t e : Agrarmarktpolitik. Band 2: Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG, München, Basel, Wien 1970, S. 40 f.) Aus diesen Gründen stellt sich die Frage, inwieweit solche spezifischen Wirkungen noch von der Entwicklung des Erzeugerpreisindex mit abgebildet werden und dem Erscheinungsbild einer wahlorientierten Preisdifferenzierung ähneln.

²⁵ Diese methodischen Bedenken gelten analog für die umgekehrte Schlußfolgerung, die an die These einer wahlorientierten Begünstigung der Landwirtschaft in den Jahren 1957, 1961 und 1965 angeknüpft wurde, in den vorangegangenen Wahljahren 1949 und 1953 hätte eine wahlorientierte Begünstigung der Konsumenten stattgefunden (vgl. H. B u j a r d : Politikverhalten . . . , a. a. O., S. 381), da auch hier zunächst die Frage nach anderweitigen Einflüssen geklärt werden müßte. Zum Beispiel steht der Preisabfall vor der Wahl 1953 im Zusammenhang mit dem raschen Preisanstieg, der vorher durch den Koreakrieg verursacht wurde. Die Bundesregierung, die dieser Entwicklung unvorbereitet gegenüberstand, hätte zur Verhinderung dieses Preisanstiegs hohe Subventionsbeträge einsetzen müssen, für die aber im Bundeshaushalt keine Deckung vorhanden war. Daher ist der Preisrückgang im Wirtschaftsjahr 1952/53 kaum auf eine politische Steuerung, sondern eher auf die inzwischen eingetretene Ermäßigung der Weltmarktpreise für Getreide zurückzuführen. Vgl. dazu im einzelnen R. P l a t e : Agrarmarktpolitik . . . , a. a. O., S. 27.

²⁶ Vgl. dazu B. S. F r e y : Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik, München 1977, S. 172.

²⁷ Vgl. dazu W. F r e y e r , H. P. W i d m a i e r : Zur Kritik wahlpolitischer Erklärungsversuche der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Jg. 30 (1979), H. 2, S. 166 f.

²⁸ Vgl. Fußnote 24.

²⁹ Vgl. dazu das Schaubild 2 bei H. B u j a r d : Politikverhalten . . . , a. a. O., S. 382.

³⁰ Als Ausgleich für die negativen Preiseffekte der DM-Aufwertung wurden flächenbezogene Transferzahlungen, eine Mehrwertsteuererhöhung für Agrarprodukte und Zuschüsse für Struktur- und Sozialmaßnahmen beschlossen. Vgl. dazu im einzelnen die Aufwertungsberichte 1971-1974 sowie die Agrarberichte 1971-1981 der Bundesregierung.

³¹ Der flächenbezogene Aufwertungsausgleich lief 1973, der mehrwertsteuerliche 1980 aus. Vgl. den Agrarbericht 1981 der Bundesregierung, Materialband, S. 131.

es sich aber um Maßnahmen, die nicht vor, sondern (wie die DM-Aufwertung selbst) erst nach der Bundestagswahl 1969 beschlossen wurden und recht offensichtlich der intensiven verbandspolitischen Einflußnahme zuzuordnen sind³². Die zweite auffällige Trendabweichung, vor der Wahl 1972, spiegelt im wesentlichen eine finanztechnische Besonderheit wider, weil ca. drei Viertel der 1972 verwendeten Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung bereits „vorsorglich“ im Dezember 1971 an die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger überwiesen wurden³³.

Ob die verbleibenden geringeren Bewegungen des Förderungsbetrages um den Trend tatsächlich Hinweise auf eine Wahlorientierung geben können, erscheint angesichts ähnlicher Zuordnungs- und Darstellungsprobleme fraglich: Durch eine Doppelzählung der Bundeszuschüsse für die Krankenversicherung der landwirtschaftlichen Altenteiler in den Jahren 1972 bis 1978³⁴ wurden die Gesamtförderung erheblich überschätzt, gleichzeitig die Veränderungen dieser Zuschüsse, die in den ersten Jahren nach der Gründung der landwirtschaftlichen Krankenversicherung rasch stiegen, zweifach abgebildet und auch der als Referenzgröße für die wahlpolitische Interpretation dienende Trendverlauf entsprechend modifiziert. Wie sehr dessen Berechnungsmethode bei einer wahlorientierten Deutung von Trendabweichungen zu berücksichtigen ist, zeigt die ausgewiesene positive Abweichung vor der Wahl 1980. Die 1981 und 1982 aus haushaltspolitischen Gründen vorgenommene Einschränkung der Agrarförderung wirkt sich schon in den davor liegenden Jahren auf den dargestellten Trend (gleitende Fünfjahres-Durchschnitte) aus, so daß das von 1978 bis

1980 etwa gleichbleibende, im Wahljahr 1980 absolut sogar etwas sinkende Finanzvolumen unzutreffenderweise als eine Ausdehnung der Förderung vor der Wahl 1980 erscheint.

Wenig geeignetes theoretisches Modell

Insbesondere wäre aber vorweg zu klären, ob die wahlzyklisch gedeuteten Veränderungen der finanzpolitischen Agrarförderung tatsächlich auch dann Rückschlüsse auf das Politikerverhalten erlauben, wenn ihnen offensichtlich keine mit Wahlterminen zusammenhängenden Aktionen der Politiker zugrunde liegen. So sind die Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Alters- und Krankenversicherung gesetzlich auf bestimmte Prozentsätze der Sozialausgaben festgeschrieben³⁵. Auch die für die Steuermindereinnahmen maßgeblichen Vorschriften über die Einkommensbesteuerung der Landwirte wurden erst zu Ende des Betrachtungszeitraums geändert. Diese Beispiele lassen erkennen, wie problematisch es zu entscheiden ist, welche vorgenommenen oder unterlassenen Handlungen der Agrarpolitiker tatsächlich durch den Blick auf die Wahlen motiviert sind.

Diese Überlegungen mögen verdeutlichen, daß die Hypothese von einer durch Wahlen geleiteten Agrarpolitik, auch wenn sie durch weitere Ad-hoc-Hypothesen (Orientierung an der Gewinnentwicklung, größerer verbandspolitischer Einfluß zu Wahlzeiten³⁶) gestützt wird, die Komplexität der agrarpolitischen Koordination nicht abzubilden vermag. Das ihr zugrunde gelegte theoretische Modell, nach dem die unterschiedliche staatliche Protektion einzelner Sektoren durch eine entsprechende Prioritätenbildung der Regierung determiniert wird, die sich wiederum als Produkt aus dem Grad der Bedrohung durch den Strukturwandel und der Größe des jeweiligen Wählerpotentials ergibt³⁷, scheint für die Landwirtschaft wenig geeignet zu sein. Es identifiziert zwar durch den Hinweis auf den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel eine wesentliche Entstehungsursache (Einkommens- und Anpassungsdruck) für die agrarpolitischen Präferenzen der Landwirtschaft (Einkommensstützung und Strukturhaltung), läßt aber die vorrangig interessierende Frage nach dem Steuerungspotential zu deren Durchsetzung weitgehend ungeklärt.

³² Dies zeigen eindrucksvoll die entsprechenden Erklärungen und Überlegungen in der Deutschen Bauern-Korrespondenz, Jg. 22 (1969), Nr. 19-23/24, z. B.: Einmütige Erklärung der deutschen Landwirtschaft, S. 221; R. S c h n i e d e r s: Bürde und Chancen des neuen Agrarministers, S. 222; d e r s e l b e: Landwirtschaft in der Regierungserklärung, S. 233; Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes zu den Luxemburger Beschlüssen vom 28. 10. 1969, S. 235; Das agrar- und wirtschaftspolitische Programm des DBV, S. 245 f.; Absinken der Agrarpreise muß verhindert werden, S. 249; Mitarbeit in Brüssel bis zum 31. 12. 1969 eingestellt, S. 257.

³³ Vgl. dazu die Agrarberichte 1972 und 1973 der Bundesregierung, S. 94 bzw. S. 93.

³⁴ Der neueste, Achte Subventionsbericht der Bundesregierung bezieht in die Finanzhilfen zugunsten der Landwirtschaft zwar in den Jahren 1979 bis 1981 nur diejenigen Bundeszuschüsse zur Agrarsozialpolitik ein, die für die landwirtschaftliche Unfallversicherung und die Finanzierung von Landabgabenerenten und Nachentrichtungszuschüssen gewährt werden; bis 1978 wurden hierzu aber auch die Bundeszuschüsse zur Altenteilerkrankensversicherung gerechnet. Da diese Änderung offenbar bei der getrennten Veranschlagung der Zuschüsse zur Agrarsozialpolitik einerseits und anderen Finanzhilfen sowie Steuermindereinnahmen andererseits (vgl. H. B u j a r d: Politikverhalten . . . , a. a. O., Tabelle S. 382) unberücksichtigt blieb, ergab sich eine zweifache Anrechnung der Krankenversicherungszuschüsse. Vgl. dazu im einzelnen die Subventionsberichte der Bundesregierung (Erster bis Achter Subventionsbericht, 1966-1981).

³⁵ Die Altersgeldausgaben werden zu 87,5 % (ab 1983 noch 79,5 %), die Landabgabenerenten, die Nachentrichtungszuschüsse und die Altenteilerkrankensversicherung zu 100 % aus dem Bundeshaushalt finanziert.

³⁶ Vgl. H. B u j a r d: Politikverhalten . . . , a. a. O., S. 383.

³⁷ Vgl. ebenda, S. 379; ferner P. B e r n h o l z: Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3. Band, Tübingen 1979, S. 173 f.; sowie B. S. F r e y: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 6.