

The show must go on: Zur politischen Ökonomie der Ländlichen Entwicklungspolitik in der EU

Christian H.C.A. Henning

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Spätestens seit der Agenda 2000 hat sich die Ländliche Entwicklungspolitik aus dem Schatten der dominanten Agrarmarkt- und -preispolitik zu einer zweiten Säule der Europäischen Agrarpolitik entwickelt. Experten erwarten zukünftig in einer erweiterten EU-27 eine weiterhin zunehmende Bedeutung der Ländlichen Entwicklungspolitik. Diese Entwicklungen lassen sich sehr gut an den Ausgaben für Ländliche Entwicklungspolitik ablesen. Lagen diese 2000 noch bei gut 10 %, so sollen sie in 2007 bereits auf 27 % und bis 2013 auf 34 % ansteigen, was rund 17 Mrd. € entspricht. Folgt man den Ausführungen der Europäischen Kommission, so ist eine Neuorientierung der GAP an der zweiten Säule der richtige Weg aus der agrarpolitischen Krise (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2004). Ohne Frage sind die deklarierten Ziele und auch Instrumente der ersten und zweiten Säule verschieden. Insofern ist Herrn WEHRHEIM (2005) durchaus beizupflichten, wenn er in seinem Beitrag die Implikationen und Herausforderungen hervorhebt, die sich für die agrarökonomische Forschung aus einer stärkeren Orientierung der Europäischen Agrarpolitik (GAP) an der Ländlichen Entwicklungspolitik ergeben.

Auf der anderen Seite bestand die größte Herausforderung der Agrarökonomie in der bisherigen Auseinandersetzung mit der EU-Agrarpolitik sicherlich nicht in der Identifikation technischer Lösungsmöglichkeiten für die bestehenden strukturellen Anpassungsprobleme des Agrarsektors in Europa, diese konnten recht früh und mit großer Übereinstimmung zwischen den Wissenschaftlern identifiziert werden (vgl. z.B. KOESTER and TANGERMANN, 1977). Eine wissenschaftliche Herausforderung der Agrarökonomie bestand vielmehr in der Erklärung der Tatsache, dass sich die Agrarpolitiker trotz der Vorlage eindeutiger wissenschaftlicher Lösungswege kontinuierlich widersetzt haben, diese Lösungswege politisch umzusetzen. Somit wurde aus der agrarpolitischen Krise im gewissen Sinne eine wissenschaftliche Krise der Agrarökonomie, da klassische wohlfahrtstheoretische Analysen unfähig waren, die Persistenz ineffizienter und ineffektiver Agrarpolitik rational zu erklären (KOESTER und V. CRAMON-TAUBADEL, 1992).

Einen möglichen Lösungsweg zumindest aus der Wissenschaftskrise stellen Ansätze der Politischen Ökonomie dar, die anders als wohlfahrtstheoretische Analysen den politischen Entscheidungsprozess selbst in die Analyse mit einbeziehen. Grundsätzlich ergibt sich eine unterschiedliche Herangehensweise zwischen der klassischen wirtschaftspolitischen und politökonomischen Analyse der Agrarpolitik. Während die klassische wirtschaftspolitische Analyse Politik als Mittel zur Bereitstellung öffentlicher Güter versteht

und sich somit auf eine positive Wirkungsanalyse konzentriert, in der untersucht wird, mit welchen politischen Maßnahmen vorgegebene politische Ziele kosteneffizient, d.h. zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten, erreicht werden können, versteht die Politische Ökonomie Politik als Mittel der politischen Repräsentanten, ihre politische Unterstützung zu maximieren. Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Ansätzen lässt sich an dem Kriterium der ökonomischen und politischen Effizienz ausmachen. Eine Politik ist ökonomisch effizient, wenn sie ein gegebenes politisches Ziel zu minimalen gesellschaftlichen Kosten erreicht. Normativ wäre es somit durchaus wünschenswert, dass agrarpolitische Instrumente allein anhand ihrer ökonomischen Effizienz ausgewählt werden. In der politischen Realität werden Politiken aber von politischen Repräsentanten anhand institutioneller Entscheidungsverfahren ausgewählt, wobei sich aus Sicht eines politischen Repräsentanten die Auswahl einer Politik nach ihrer politischen Effektivität, d.h. den damit zu erzielenden Wiederwahlchancen richtet. Politisch effizient ist eine Politik, für die keine andere Politik existiert, die von einer Mehrheit der Repräsentanten im politischen System durchsetzbar ist und die Wiederwahlchancen dieser Mehrheit erhöht. Ein zentrales Ergebnis der politischen Ökonomie ist nun, dass politische und ökonomische Effizienz in der Regel nicht miteinander korrespondieren, d.h. rationale Politiker wählen Politiken aus, die zwar politisch, aber in der Regel nicht ökonomisch effizient sind. Wie weit politische und ökonomische Effizienz auseinander liegen, hängt neben den konkreten politischen Zielen vor allem auch von den konkreten ökonomischen Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung politischer Institutionen ab.

Dieser Beitrag regt nun an, die zukünftige Bedeutung der Ländlichen Entwicklungspolitik in der EU stärker aus dem Blickwinkel der Politischen Ökonomie zu analysieren. Zentrale Annahmen sind dabei, dass die Ländliche Entwicklungspolitik wie auch die bisherige Agrarpreis- und -marktpolitik primär ein Mittel zur politischen Umverteilung von Wohlfahrt zwischen gesellschaftlichen Gruppen darstellt und die Bereitstellung öffentlicher Güter, d.h. die Lösung der eigentlichen gesellschaftlichen Probleme – sei es die Strukturanpassung im Agrarsektor, die Entwicklung ländlicher Regionen oder die nachhaltige Flächennutzung – nachrangig ist und eher zur politischen Legitimation dieser Umverteilungsprozesse dient.

Interpretiert man die Krise der Europäischen Agrarpolitik als Diskrepanz zwischen ökonomischer und politischer Effizienz, so ist aus polit-ökonomischer Sicht zunächst

einmal nicht unmittelbar damit zu rechnen, dass diese Krise durch eine Umorientierung der GAP in Richtung Ländliche Entwicklungspolitik gelöst wird. Im Gegenteil, die veränderten Rahmenbedingungen haben einen Agrarreformprozess in Gang gesetzt, der mit den entkoppelten Direktzahlungen einen enorm transparenten Transfermechanismus hervorgebracht hat. Würde dieses Regime unverändert beibehalten werden, so wäre zukünftig mit einem weiteren Abbau der Transferzahlungen vor allem an große und einkommensstarke Betriebe und damit mit einer starken Steigerung der Transfereffizienz zu rechnen. Tatsächlich könnte es erstmalig in der Geschichte der Europäischen Agrarpolitik zu einer starken Übereinstimmung von politischer und ökonomischer Effizienz kommen. Diese normativ wünschenswerte Entwicklung wird durch die geplante Neuorientierung der GAP an der Ländlichen Entwicklungspolitik empfindlich gestört, da multifunktionale Konzepte wie „nachhaltige Landnutzung“ oder „Erholungsfunktion ländlicher Regionen“ eine erneute politische Legitimationsbasis für politisch lukrative Tauschgeschäfte zwischen Agrarlobbyisten und Agrarpolitikern bieten. Vor allem wäre es geradezu naiv zu glauben, dass mit der Neuorientierung an der Ländlichen Entwicklungspolitik ökonomischer Sachverstand tatsächlich mehr als bisher Eingang in die Europäische Agrarpolitik finden würde. Im Folgenden werden diese Überlegungen zur ökonomischen und politischen Effizienz der Ländlichen Entwicklungspolitik weiter ausgeführt, und es erfolgt eine Abschätzung zukünftiger Entwicklungen.

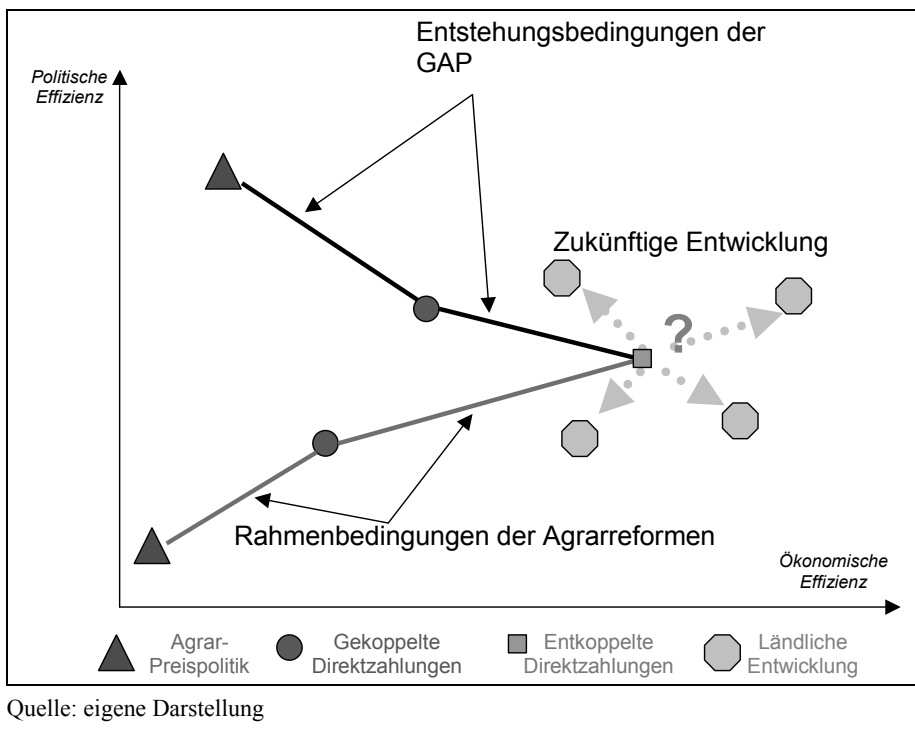
Zur ökonomischen und politischen Effizienz agrarpolitischer Regime

In der wirtschaftspolitischen Theorie sollen wirtschaftspolitische Eingriffe nur erfolgen, wenn der Markt versagt und es durch die politischen Eingriffe zu einer Pareto-Verbesserung gegenüber der Situation ohne Politik kommt. Im Gegensatz zu dieser wirtschaftspolitischen Prämisse steht das zentrale Ergebnis der politischen Ökonomie, wonach jeder politische Prozess zu einer ökonomisch ineffizienten Bereitstellung öffentlicher Güter führt (WEINGAST et al., 1981). Die zentrale Logik, die zu diesem ernüchternden Ergebnis führt, lässt sich vereinfachend folgendermaßen erklären. Da gesellschaftliche Interessen unterschiedlich gut politisch organisiert sind, können Politiker neben der Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die die Wohlfahrt aller Wähler erhöhen, ihre politische Unterstützung zusätzlich durch die Umverteilung von Wohlfahrt zwischen Wählergruppen maximieren. Die politische Reaktion der Gewinner bzw. Verlierer der Wohlfahrtsumverteilung hängt von der wahrgenommenen Wohlfahrtsumverteilung ab, wobei sich die Wahrnehmung der Wohlfahrtsgewinne bzw. -verluste entsprechend der Transparenz der gewählten politischen Umverteilungsmechanismen von der tatsächlichen Wohlfahrt unterscheidet. Direkte Einkommensumverteilungsmechanismen sind dabei vollkommen transparent und somit immer auch ökonomisch effizient (vgl. BECKER, 1983). Hingegen sind Mechanismen, die Wohlfahrt im Zuge der Bereitstellung öffentlicher Güter umverteilen, häufig gerade für Verlierer der Umverteilung sehr wenig transparent, d.h. Verlierer nehmen ihre Umverteilungsverluste kaum wahr und reduzieren deshalb kaum ihre politische Unterstützung. Aus diesem Grund kann eine Überproduktion oder eine

technisch ineffiziente Produktion von öffentlichen Gütern politisch effizient sein. Beispielsweise realisieren Verbraucher in der Regel nicht, dass durch subventionierte Agrarpreise in erster Linie Einkommen von den Verbrauchern zu den großen und einkommensstarken landwirtschaftlichen Betrieben umverteilt werden. Darüber hinaus legitimieren Verbraucher realisierte Einkommensverluste als notwendiges „Opfer“ für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes „soziale Abfederung des Strukturwandels im Agrarsektor“. Würde ein Politiker die gleiche Einkommensumverteilung, wie sie sich faktisch durch die Agrarpreispolitik ergibt, mit ökonomisch effizienten, aber vollkommen transparenten direkten persönlichen Einkommenstransfers herbeiführen, so würde sich ein massiver politischer Widerstand der Verbraucher einstellen.

Vor diesem Hintergrund sind die Entstehung der GAP und ihre Entwicklung, insbesondere die Reformprozesse seit Anfang der 90er Jahre, aus der zeitlichen Verschiebung der relativen politischen Effizienz unterschiedlicher agrarpolitischer Regime zu erklären. Dies ist graphisch in Abbildung 1 dargestellt. In der Entstehungsphase der GAP war die Agrarpreispolitik politisch effizient, da sie nicht zuletzt aufgrund der sozialpolitischen Legitimation durch eine sehr geringe Transfertransparenz charakterisiert war. Europäische Konsumenten realisierten in der Regel nicht, dass sie zum Teil bis zu doppelt so hohe Preise für Agrarprodukte zahlten und sie wussten noch weniger, dass der größte Teil (rund 80 %) der Preissubventionen an einen kleinen Teil (rund 20 %) der reichsten Agrarproduzenten transferiert wurde. Aufgrund veränderter ökonomischer und politischer Rahmenbedingungen führte die Agrarpreispolitik im Zeitverlauf zunehmend auch zu Konflikten mit anderen gut organisierten Interessengruppen, so dass ihre relative politische Effizienz abnahm. Es ist hinreichend diskutiert worden, dass internationale Handelskonflikte die wirtschaftlichen Interessen gut organisierter Unternehmer anderer exportierender Branchen zunehmend beeinträchtigt haben. Darüber hinaus beeinträchtigten steigende Agrarbudgetausgaben zunehmend das Interesse der Steuerzahler. Unter diesen neuen Rahmenbedingungen verschob sich zunehmend die relative politische Effizienz der Agrarpreispolitik im Vergleich zu Direktzahlungen, bis das agrarpolitische Regime schließlich fundamental reformiert wurde.

Neben veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen führte die kontinuierliche Erweiterung der EU zu einer Veränderung ihrer politischen Rahmenbedingungen. Unter anderem gewann dabei die nationale Wohlfahrtsumverteilung zwischen den Mitgliedstaaten neben der Umverteilung zwischen Verbrauchern und Agrarproduzenten zunehmend an politischer Bedeutung. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass die Integrationsgewinne ungleichmäßig auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt sind und die weniger begünstigten Mitgliedstaaten der Integration nur zustimmen, wenn sie entsprechend kompensiert werden. Somit ist dieser Umverteilungsmechanismus ökonomisch sinnvoll, da ohne ihn eine weitere Integration politisch nicht durchführbar wäre. Selbstverständlich wäre auch hinsichtlich einer nationalen Umverteilung eine direkte Umverteilung ökonomisch effizient. Allerdings ist diese „politisch“ in der Regel ebenfalls nicht effizient, da sie aufgrund von *Commitment*-Problemen (vgl. NORTH and WEINGAST, 1989) zwischen den Mitgliedstaaten langfristig nicht glaubhaft vereinbart werden kann.

Abbildung 1. Politische und ökonomische Effizienz agrarpolitischer Regime im Zeitverlauf

Ein möglicher Mechanismus, glaubhaft Wohlfahrt zwischen Mitgliedstaaten umzuverteilen, ist die Etablierung einer gemeinsam finanzierten supranationalen Politik, wie z.B. die Agrar- oder auch Regionalpolitik.

Allerdings ist die GAP im Vergleich zur Regionalpolitik aufgrund ihres horizontalen Ansatzes grundsätzlich weniger geeignet, entsprechende nationale Umverteilungen politisch effizient zu realisieren. Nicht zuletzt deshalb spielte die Europäische Regionalpolitik mit fortschreitender EU-Erweiterung eine zunehmend wichtigere Rolle und ist heute mit rund 40 % des gesamten EU-Budgets nach der Agrarpolitik die zweitwichtigste supranationale Politik. Innerhalb der Agrarpolitik korrespondiert die Ländliche Entwicklungspolitik mit einem regionalen Verteilungsmechanismus, so dass ihre Stärkung in der Agenda 2000 sicherlich auch mit den oben genannten Überlegungen zusammenhängt.

Zukünftige Entwicklungen

Berücksichtigt man, dass die Entkopplung der Direktzahlungen zu einer enormen Steigerung der Transparenz der agrarpolitischen Transfers geführt hat, so ist damit zu rechnen, dass die nun sichtbaren Transfers gerade an große einkommensstarke Betriebe zukünftig noch stärker unter politischen Legitimationsdruck geraten werden. Entsprechend ist mit einer verstärkten Degression zu rechnen. Somit wird es für die Agrarlobby kaum mehr möglich sein, bewährte lukrative politische Tauschgeschäfte im Windschatten der sozialpolitischen Legitimation abzuwickeln und die politische Effizienz des Regimes sinkt. Eine mögliche Strategie, diese politischen Tauschgeschäfte auch zukünftig erfolgreich durchzuführen, könnte in der Hochstilierung der zweiten Säule, d.h. der ländlichen Entwicklung wie auch der Multifunktionalität, als neues Leitbild zu-

künftiger Agrarpolitik gesehen werden. Die Ländliche Entwicklung wie auch die Multifunktionalität bieten jenseits sozialpolitischer Erwägungen eine potentielle Grundlage, Transferzahlungen gerade an einkommensstarke Betriebe auch zukünftig gesellschaftlich zu legitimieren und damit politisch effizient durchzusetzen (HENNING, 2003). Insofern hat die Kommission die Entwicklungen in ihrem Entwurf durchaus richtig antizipiert, und es ist wahrscheinlich, dass dieser Entwurf in eine entsprechende Verordnung umgesetzt wird.

Eine andere Frage ist, wie sich die ökonomische Effizienz durch diese Neuorientierung entwickeln wird. Dies hängt natürlich von der konkreten Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungspolitik ab. Geht man von dem vorgelegten Entwurf der Kommission aus, so lassen sich die folgenden Aussagen treffen.

Grundsätzlich umfasst die ländliche Entwicklungspolitik im Vergleich zur Agrarpreis- und -marktpolitik stärker strukturelle Maßnahmen, die allgemein zu geringeren ökonomischen Verzerrungen führen und durchaus den Charakter von öffentlichen Gütern haben. Insofern ist die ökonomische Effizienz der ländlichen Entwicklungspolitik im Vergleich zur Agrarpreis- und -marktpolitik ceteris paribus sicherlich höher einzustufen. Allerdings wird es in der politischen Realität aufgrund der oben genannten polit-ökonomischen Zusammenhänge zu einem extremen Überangebot an Ländlicher Entwicklungspolitik kommen. Gerade bei regionalpolitischen Projekten treten verstärkt *Pork-barrel*-Probleme auf (vgl. WEINGAST et al., 1981, oder NORTH, 1990), d.h. eine Vielzahl ineffizienter regionaler Dorferneuerungs- oder Infrastrukturprojekte wird allein deshalb durchgeführt, weil die entsprechenden Gelder außerhalb der Region zur Verfügung gestellt werden. Analog sind enorme politische Renten hinsichtlich der Ausgestaltung einer nachhaltigen Landnutzung vorstellbar. Beispielsweise zeigt die Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie in Brandenburg, dass 75 % der geförderten Betriebe in Gebieten liegen, in denen die Stickstoffemission nicht relevant ist, es also zu erheblichen Mitnahmeeffekten kommt (MATZDORF, 2004). Schließlich implizieren neue Erkenntnisse der *New Economic Geography*, dass der Marktmechanismus ohne Politikeingriffe oft zu einem zu geringen Konzentrationsprozess in städtischen Ballungszentren führt. Somit könnte es volkswirtschaftlich oft effizienter und auch verteilungspolitisch gerechter sein kann, eine Abwanderung der ländlichen Bevölkerung zu fördern bzw. ländliche Räume stärker mit städtischen Arbeits- und Gütermärkten zu verbinden. Dies steht im Widerspruch zu der politisch durchaus effizienten Grundkonzeption der Ländlichen Entwicklungspolitik, die allgemein eine Förderung ländlicher Regionen proklamiert.

Insgesamt kann also davon ausgegangen werden, dass die geplante stärkere Orientierung der GAP an der Ländlichen Entwicklungspolitik mit einer geringeren ökonomischen Effizienz verbunden ist im Vergleich zu einer konsequenten Fortführung des Regimes entkoppelter Direktzahlungen.

Die Rolle politischer Institutionen

Neuere Ansätze der Politischen Ökonomie heben die Bedeutung politischer Institutionen für den Ausgang politischer Entscheidungen hervor (vgl. SHEPSLE and WEINGAST, 1995). Die Bedeutung politischer Institutionen in der Europäischen Agrarpolitik ist dabei noch kaum erforscht worden, obwohl politische Institutionen gerade für eine ökonomisch effiziente Gestaltung zukünftiger Agrarpolitiken eine entscheidende Rolle spielen (vgl. HENNING, 2004). Unter anderem hat die Ebene, auf der Europäische Agrarpolitik formuliert und finanziert wird, einen entscheidenden Einfluss auf ihre ökonomische Effizienz. Beispielsweise führen eine supranationale Finanzierung der Ländlichen Entwicklungspolitik und eine starke Beteiligung der Regionalenebene an der Politikformulierung verstärkt zu der o.g. *Pork-barrel*-Problematik. Insofern ist eine nationale Finanzierung und Ausgestaltung der Ländlichen Entwicklungspolitik hinsichtlich der ökonomischen Effizienz sicherlich sinnvoll. Allerdings ist polit-ökonomisch nicht mit einer Renationalisierung zu rechnen, da diese die „politisch gewünschte“ nationale Umverteilung vereitelt, so dass Renationalisierung noch keine optimale institutionelle Lösung der ökonomischen Effizienzproblematik der GAP darstellt. Hier besteht also noch erheblicher Forschungsbedarf.

Fazit

(i) Die zukünftige Bedeutung der Ländlichen Entwicklungspolitik ist weniger durch die speziellen inhaltlichen Probleme ländlicher Entwicklung in Europa geprägt, als vielmehr durch die Entwicklung der Faktoren, die ihre relative politische Effizienz als nationaler bzw. sozio-ökonomischer Umverteilungsmechanismus determinieren. (ii) Die agrarpolitische Krise, die in einer andauernden Diskrepanz zwischen ökonomischer und politischer Effizienz zum Ausdruck kommt, wird durch die Neuorientierung der GAP nicht gelöst. (iii) Insofern sollten engagierte Agrarökonominnen auch nach einer Neuorientierung der Agrarpolitik nicht enttäuscht sein, wenn ihr ökonomischer Sachverstand weiterhin beharrlich von den Agrarpolitikern ignoriert wird. (iv) Obwohl auch die politische Ökonomie keine Patentlösungen aus dieser agrarpolitischen Krise bietet, liefert sie zumindest eine rationale Erklärung für die vermeintliche agrarpolitische Unvernunft und stellt mit der ökonomischen Analyse politischer Institutionen einen Ansatz bereit, institutionelle Rahmenbedingungen zu identifizieren, die eine stärkere Übereinstimmung von politischer und ökonomischer Effizienz bewirken.

Literatur

- BECKER, G. (1983): A theory of competition among pressure groups for political influence. In: *Quarterly Journal of Economics* XCVIII (3): 371-400.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004): Proposal for a Council Regulation on Support to Rural Development by the European Fund for Rural Development. Brussels (07/2004). In: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/>.
- HENNING, CH. H.C.A. (2003): Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten? In: *Agrarwirtschaft* 52 (3): 137-139.
- (2004): The Role of Institutions in Agricultural Protectionism. In: Van Huylenbroeck, G., W. Verbeke and L. Lauwers (eds.): *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*. Elsevier, Amsterdam: 137-151.
- KOESTER, U. und S. V. CRAMON-TAUBADEL (1992): Von der Krise der Agrarpolitik zur Krise der Agrarökonomie? In: *Agra Europe*, No.37, Markt und Meinung.
- KOESTER, U. and S. TANGERMANN (1977): Supplementing farm price policy by direct income payments: cost-benefit-analysis of alternative farm policies with a special application to German agriculture. In: *European Review of Agricultural Economics* 4 (1): 7-31.
- MATZDORF, B. (2004): Ergebnis- und maßnahmenorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft – Eine interdisziplinäre Analyse eines agrarumwelt-ökonomischen Instrumentes. Dissertation. Agrar- und Ernährungswissenschaftliche Fakultät der Universität Kiel.
- NORTH, D.C. (1990): A Transaction Cost Theory of Politics. In: *Journal of Theoretical Politics* 2 (4): 355-367.
- NORTH, D.C. and B.R. WEINGAST (1989): Constitutions and commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. In: *Journal of Economic History* XLIX (4), December: 803-32,
- SHEPSLE, K.A. and B.R. WEINGAST (HRSG.) (1995): *Positive Theories of Congressional Institutions*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- WEHRHEIM, P. (2005): Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU – Implikationen für die agrarökonomische Forschung. In: *Agrarwirtschaft* 54 (2): 97-100.
- WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE and C. JOHNSEN (1981): The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. In: *Journal of Political Economy* 89 (4): 642-664.

Autor:

PROF. DR. DR. CHRISTIAN H.C.A. HENNING

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Agrarökonomie

Olshausenstr. 40, 24098 Kiel

Tel.: 04 31-880 44 44, Fax: 04 31-880 13 97

E-Mail: chenning@agric-econ.uni-kiel.de