



# **Zur Legitimation agrarpolitischer Ziele und Massnahmen**

o.Univ. Prof. IR Dr. Markus F. Hofreither  
Universität für Bodenkultur Wien

***„Ziele der Agrarpolitik“***

Tagung der SGA-SSE 2015  
16./17. April 2015, Bellinzona

# Struktur

- Wodurch sind Ziele/Maßnahmen „legitimiert“?
- Wohlfahrtsmaximierung mit/ohne Staat
- Historische Wurzeln von Agrarpolitik
- Legitimation von Direktzahlungen
- Ursachen von Legitimationsdefiziten

A decorative header banner with a yellow and grey abstract background. The text is positioned on the right side of the banner.

Tagung der SGA-SSE 2015

***Zur Legitimation von Zielen und Maßnahmen***

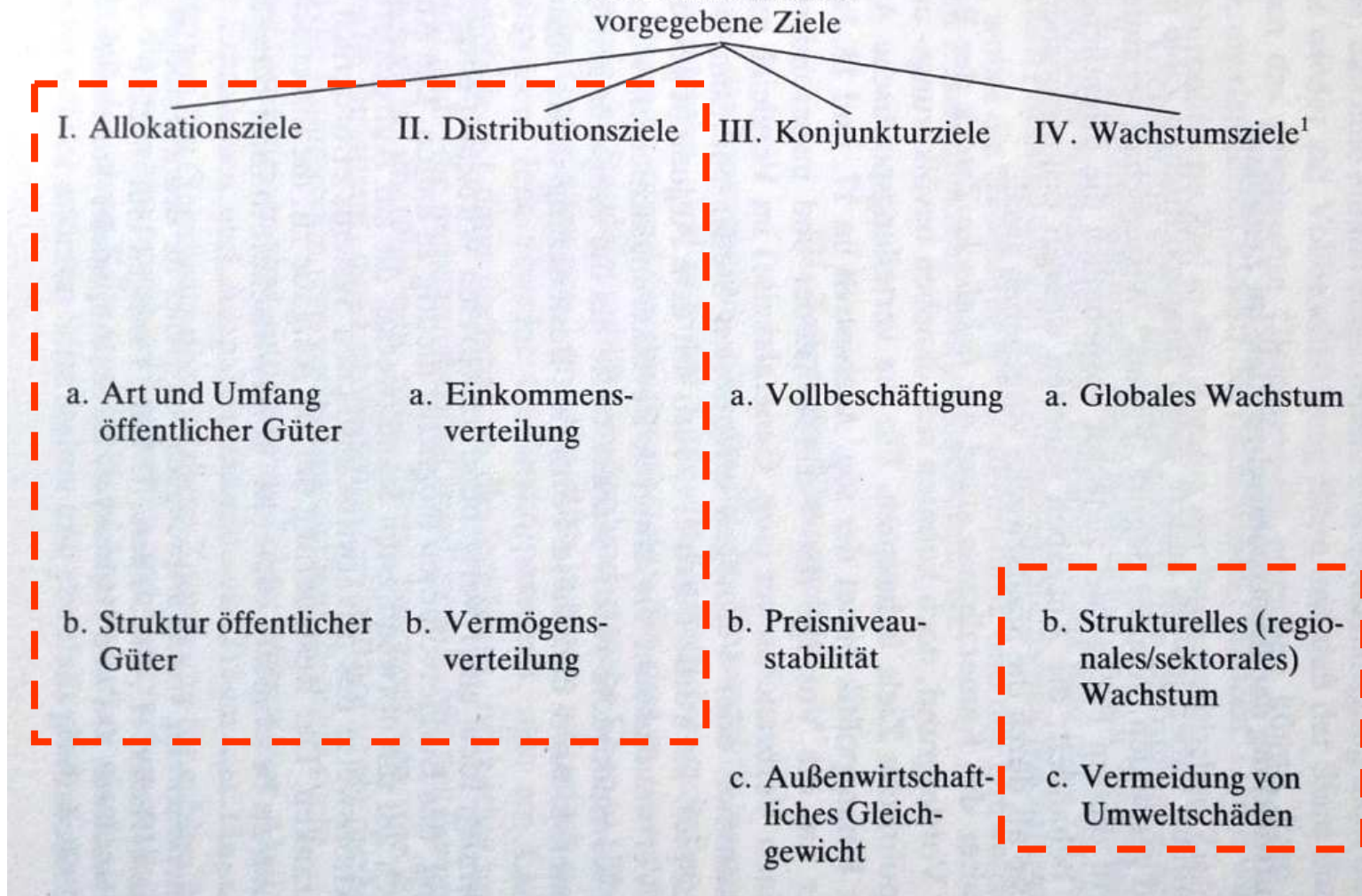
Markus F. Hofreither

# „Legitimität“ von Zielen und Maßnahmen

## ...warum Wirtschaftspolitik?

- Marktwirtschaft: Marktkräfte sichern dezentrale Koordination
- Wirtschaftspolitik ...
  - *unnötig*, wenn die Ziele durch die „Selbsteilungskräfte“ der Märkte hinlänglich und rasch genug realisiert werden
  - *erforderlich*, wenn die erwünschten Anpassungen zu langsam und zuwenig zuverlässig stattfinden
- Klassische Begründung von Wirtschaftspolitik: Marktversagen
- Wirtschaftspolitik ...
  - regelnde und gestaltende Maßnahmen, durch die das Wirtschaftsgeschehen mit adäquaten Mitteln in Richtung erwünschter Zielsetzungen gelenkt werden soll
- Frage 1: wie werden „erwünschte Zielsetzungen“ festgelegt?
- Frage 2: welche Kriterien definieren „adäquate Mittel“?

# Wirtschafts-/Finanzpolitik



## Rationalverhalten - Ziele

- Wohlfahrtsökonomische Sicht
  - logisch konsistente Präferenzordnungen
  - Wirtschaftspolitik entspricht Optimierungsproblem unter Restriktionen
  - Verhaltenssteuerung durch Veränderung von Restriktionen
- Bestimmung einer Sozialen Wohlfahrtsfunktion schwierig
  - Arrow-Paradoxon
  - „Condorcet Theorem“: Problem zyklischer Mehrheiten
  - Mehrgipfligkeit/Mehrdimensionalität von Präferenzordnungen, etc.
- Problem: ohne Kenntnis der zugrunde liegenden Präferenzordnung ist rationales wirtschaftspolitisches Handeln nicht möglich!
- Legitimität (agrar)politischer Ziele aus wohlfahrtsökonomischer Sicht?

## Rationalverhalten - Mittel

- Wirtschaftspolitik: Korrektur von Marktversagen
  - öffentliche Güter, Externalitäten, Marktmacht, asymmetr. Information
- ‚Legitimität‘ der eingesetzten Mittel?
- Ökonomen: Effizienz als zentrales Kriterium
  - *statische* Effizienz: effizienter Ressourceneinsatz
  - *dynamische* Effizienz: technischer Fortschritt, Innovationsverhalten
  - Umgehungsmöglichkeiten, distributive Effekte, ...
- Nicht-Ökonomen: Fairness, Moral, Altruismus, etc
  - ‚Do-no-harm‘-Heuristiken
  - ‚*identifiable victim effect*‘
  - *Status-Quo Bias*

# Rationalverhalten - Staat

- Schutz von Leben und Eigentum der Bürger (*protective state*)
- Staatsmacht: „benevolenter Diktator“ vs „Leviathan“ (Th. Hobbes)
- Schutzmechanismen
  - Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Freizügigkeit, ...
- Wandlung zum Leistungsstaat (*productive state*)
- Umverteilungseffekte: Gewinner / Verlierer
- Leistungsstaat: zusätzliche Ebene von Rationalität staatlichen Handelns
- Politikversagen tritt neben Marktversagen

‘social choice‘

‘public choice‘



The top of the slide features a decorative header with a yellow and grey abstract graphic on the left. The text is positioned on the right side of this header.

Tagung der SGA-SSE 2015

***Zur Legitimation von Zielen und Maßnahmen***

Markus F. Hofreither

# Historische Legitimierung von Agrarpolitik

# Historische Agrarkrisen

- Frühphase: Schutz eines wichtigen Wirtschaftssektors vor ausländischer Konkurrenz
- 19. Jahrhundert: Änderung der Angebotssituation ...
  - neue Anbauflächen (Russland, USA)
  - ertragreichere Getreidesorten
  - leistungsfähigeres Transportwesen
  - 1880er Jahre: erste Schutzzölle in D, F, I
- Nachfrageeinbruch durch Weltwirtschaftskrise...
- ...systematische agrarpolitische Eingriffe als Reaktion!
- „Agrarmarktordnungen“ mit protektionistischer Ausrichtung
  - Zölle, Sonderbewilligungen, „supply management“
  - Österreich: variable Importabgaben, ‚deficiency payments‘, Inputsteuern, TBTs etc
- Ähnliche Maßnahmen auch in anderen Ländern ...
- ... Legitimierung dieser Eingriffe: Abwehr drohender gesamtwirtschaftlicher und sozialer Probleme

## „Optimale“ Agrarpolitik EU?

- Protektionistische agrarpolitische Konzepte der Gründungsstaaten der EWG: („temporäre“) Urform der Gemeinsamen Agrarpolitik
- Dominanz des ‚state assistance paradigm‘ (Knudsen, 2009)
- Liberaleres Konzept als längerfristige Option diskutiert...
- ... progressiver Ansatz im „Spaak-Report“ (1956)
  - „optimaler“ Selbstversorgungsgrad
  - Familienbetriebe und technisch-organisatorischer Fortschritt
  - Abwanderung und regionale Absorption
  - Preisstabilisierung: welche Produkte in welchem Ausmaß
  - Vorhersage und Beeinflussung von Nachfrageentwicklungen
- Ähnliche Analysen seitens internationaler Organisationen
  - OEEC (1957), FAO (div. Jg), GATT (1958, „Haberler Report“)
- Liberalisierung der GAP scheitert an Resilienz des ‚state assistance paradigms‘

## Landwirtschaft als „special case“

- Warum muss der Agrarsektor permanent subventioniert werden?
- Agrarökonomie: „Agrarmärkte sind anders“
  - niedrige Preiselastizitäten plus Angebotsschocks
  - niedrige Einkommenselastizitäten
  - arbeitssparender technischer Fortschritt
- Optimale Faktorallokation eingeschränkt
  - inter- und intrasektorale Ressourcentransfers
  - niedrige Faktormobilität
  - Unterschiede zwischen privaten und sozialen Kosten
- Mehrdimensionale Zielfunktion
  - Selbstversorgungsgrad, Einkommensniveau/-parität, Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Nutzung von Ressourcen
  - Zielbeschränkungen/komplexe Interaktionen: „Second Best“-Lösung?
- Legitimation Agrarpolitik
  - „...politische Akkordierung dieser Anpassungsprozesse unumgänglich“
  - Partialanalyse einer geschlossenen Wirtschaft als geeignete Basis?

## Alternative Ansätze...

- „First Best“-Ansatz in Agrarpolitik?
  - Betriebe erzeugen private Güter unter Marktbedingungen
  - Externalitäten durch ökonomische Anreizmechanismen internalisiert
  - Bereitstellung knapper öffentlicher Güter durch Grenzkosten plus Anreizkomponente honoriert
  - Versicherungsmärkte entschärfen exogene Schocks
  - Sozialpolitik sichert politisch definierte Mindesteinkommen
- Denkanstöße existieren...
  - „Mansholt Plan“ (1968) scheitert nach massiven Protesten
  - wissenschaftliche Analysen von Liberalisierungsszenarien
  - Befürworter eines liberalen Reformkurses der GAP unter Mitgliedstaaten
- Ausnahmebeispiel: Neuseeland
  - langfristig erfolgreiche Umstellung nach massivem Transitionsschock
  - Übertragbarkeit auf andere Länder?
- EU: Überwindung des ‚state assistance paradigms‘ bis dato gescheitert

## Historische Lehren...

- Politik(maßnahm)en sind nicht Ergebnis rationaler Suchprozesse zur Wohlfahrtsoptimierung ...
- ... intensiver politischer Debatten, in denen alle Beteiligten *innerhalb gegebener Institutionen und Regeln* ihren Vorteil suchen
- (Agrar)Ökonomische Sichtweise
  - Agrarpolitische Maßnahmen konträr zu objektiven Analysen
  - historische Fortschritte bei Zielerreichung marginal
- Denkmodell „agricultural exceptionalism“ (Knudsen, 2009)
  - Selbstverständnis von Landwirten, Agrarpolitikern, Administratoren
  - Einfluss etablierter Regeln und Institutionen groß
  - Rationale Kritik ökonomischer Analysen bleibt ohne Einfluss
- Langfristiges Charakteristikum von Agrarpolitik: „Pfadabhängigkeit“
- Ergebnis der konkreten Interaktion von „*institutional design with corresponding incentives for political agents*“ (Dani Rodrik)

A decorative header banner with a yellow and grey abstract background. The text is positioned on the right side of the banner.

Tagung der SGA-SSE 2015

***Zur Legitimation von Zielen und Maßnahmen***

Markus F. Hofreither

# Ziele und Maßnahmen

# Warum Agrarförderung?

- „Landwirte erbringen vielfältige **Leistungen für die Gesellschaft, die über den Markterlös für ihre Produkte nicht abgegolten** werden. Deshalb unterstützt der Staat die Landwirtschaft finanziell. [...] (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Landwirtschaft verstehen“, August 2014, Berlin)
- Erstens sollen damit die vielfältigen **gesellschaftlichen Leistungen** der Landwirtschaft **honoriert und gesichert** werden. [...] Verantwortung für den Erhalt der Kulturlandschaften, die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln, [...] prägen das soziale Gefüge in den Dörfern und schaffen Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum
- Zweitens [...] **Ausgleich** dafür, dass Landwirte in Europa gerade in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz **deutlich höhere Standards einhalten müssen als** ihre Kollegen **in anderen Teilen der Welt**. [...] verteuern in vielen Fällen die Produktion und können in einem globalisierten Markt als Wettbewerbsnachteil wirken.[...]“
- Analoge Argumente präsentieren EU Kommission, Landwirtschaftsministerien anderer Länder, agrarische Interessenvertretungen, etc.



## Interne Problemsicht

- [...] trotz ausgeprägtem Fokus auf Einkommensstützung bleibt die **Profitabilität** der Landwirtschaft niedrig (S. 8)
- [...] **Produktivitätswachstum** in Landwirtschaft hat sich verlangsamt
- Diversität der Agrarstruktur mit hohem **Anteil an Kleinbetrieben** als bleibendes Charakteristikum (S. 9)
- [...] **Instrumente** wirken unterschiedlich auf Betriebe und sind unzureichend spezifiziert für die Erreichung der gesetzten Politikziele (S. 9)
- [...] durch die Direktzahlungen weist die aktuelle GAP einen starken Fokus auf **Einkommensstützung** auf (S. 15)
- [...] Aktuelle Stützungsniveaus sind weitgehend auf die historische Produktionssituation bezogen und verursachen eine **ungleiche Verteilung** zwischen Betrieben (S. 11)
- [...] Direktzahlungen provozieren Kritik und sind gegenüber der Allgemeinheit **schwer zu rechtfertigen** (S. 11)

(aus: „Consultation Document for Impact Assessment“, EU Com, Jan. 2011)

The top of the slide features a decorative header with a yellow and grey abstract graphic on the left. The text is positioned on the right side of this header.

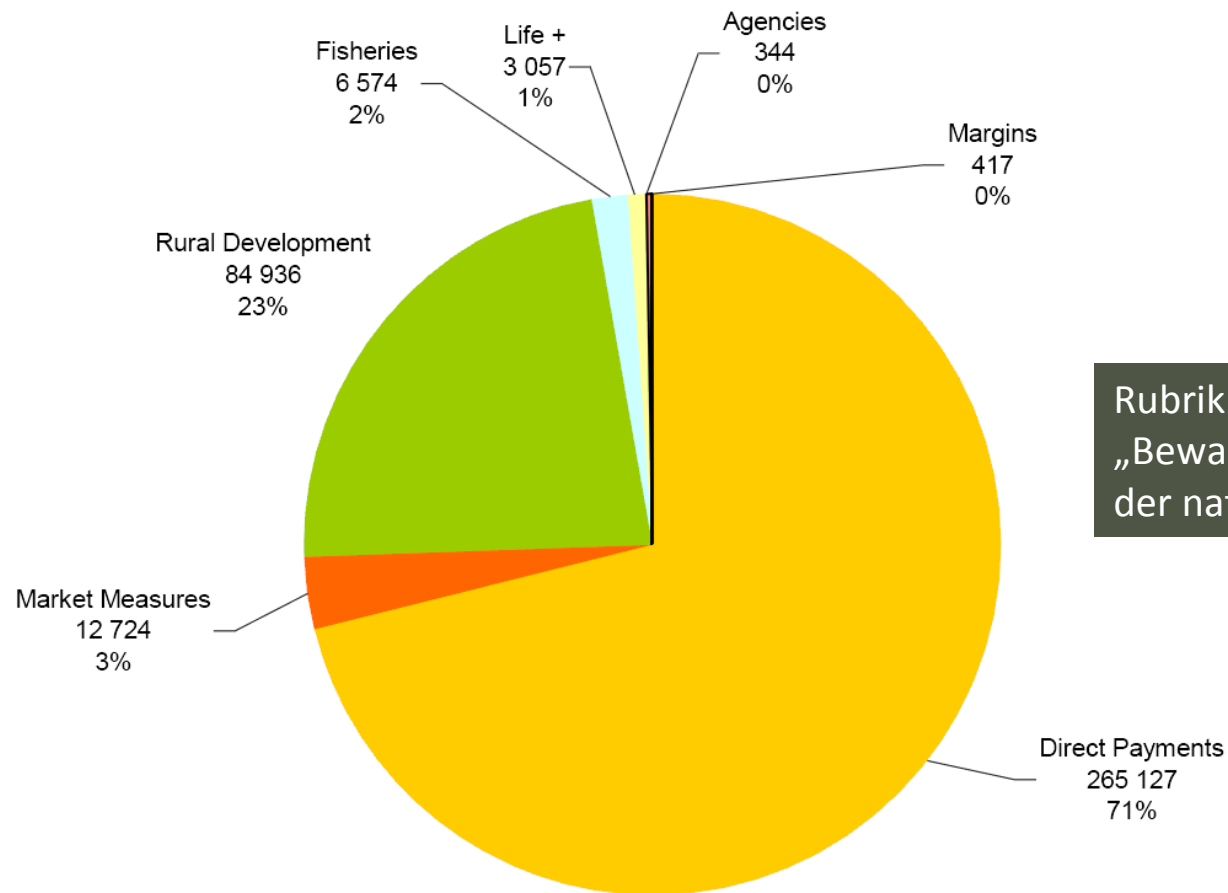
Tagung der SGA-SSE 2015

***Zur Legitimation von Zielen und Maßnahmen***

Markus F. Hofreither

# Legitimität von Direktzahlungen

# Ausgabenstruktur GAP 2014-20

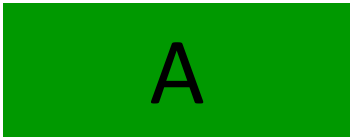
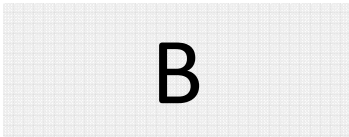
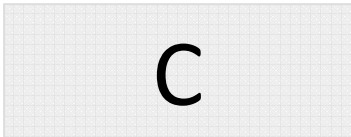



Rubrik 2:  
„Bewahrung und Bewirtschaftung  
der natürlichen Ressourcen“

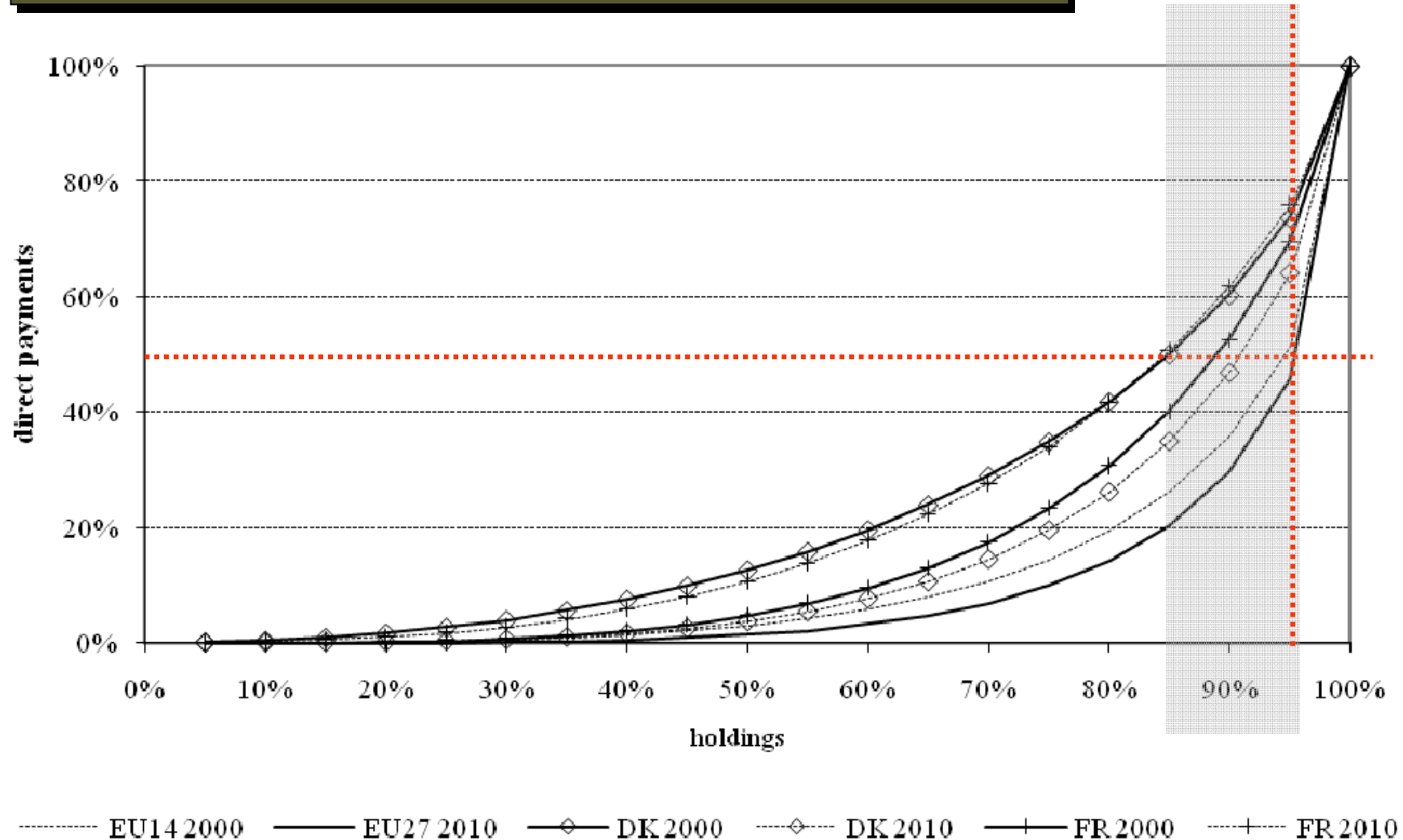
# Grundproblem Direktzahlungen

„Grundsicherung für agrarische Einkommen“

„Bereitstellung grundlegender  
öffentlicher Güter“

	Betriebseinkommen niedrig	Betriebseinkommen hoch
Umweltsaldo positiv	 A	 B
Umweltsaldo null/negativ	 C	 D

# Lorenzkurven für DZ in EU Staaten



Quelle: Sinabell, Schmid, Hofreither (2013)

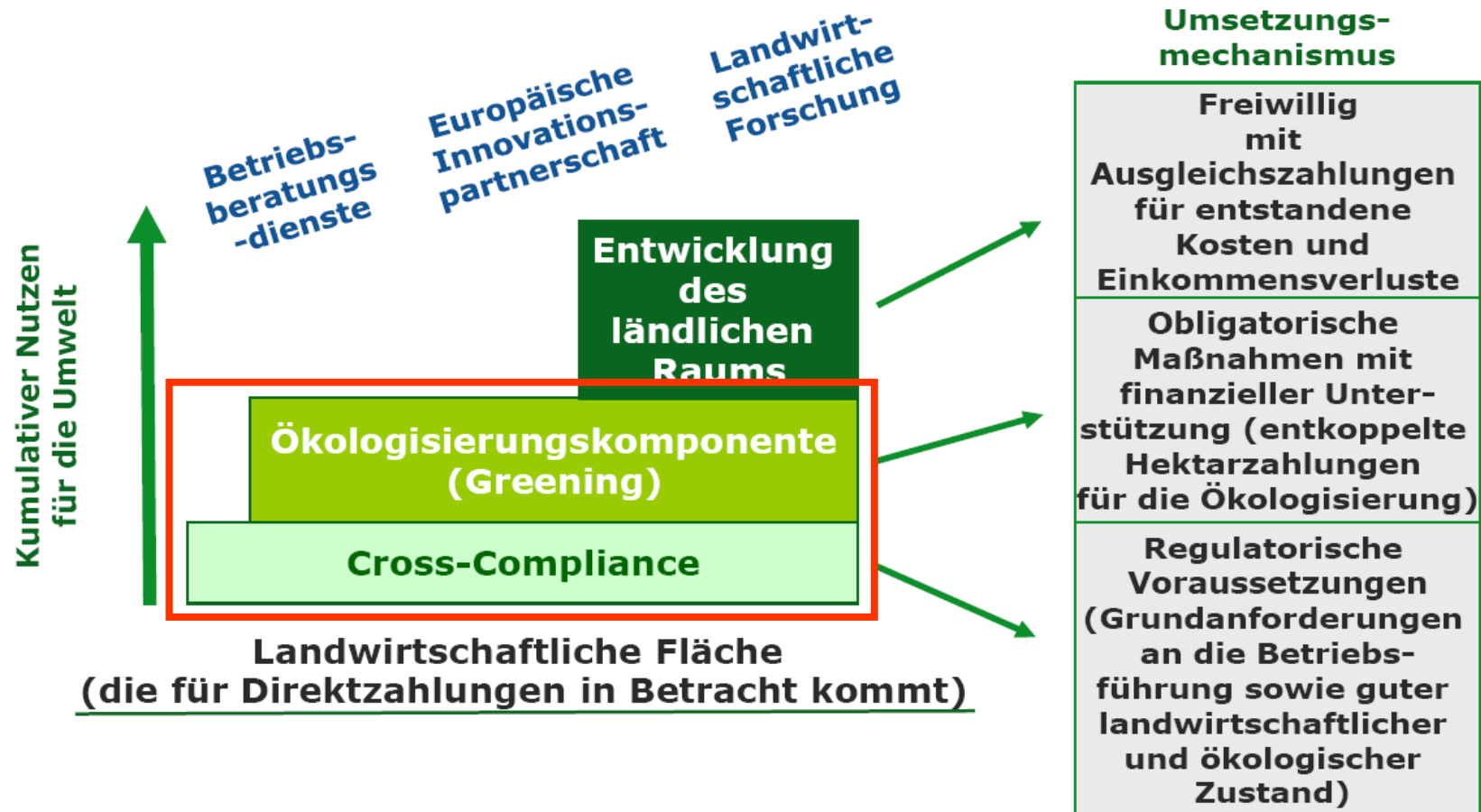
## DZ als Kompensation

- „Vertrauensschutz“
  - Kompensation von Erlös- bzw. Einkommenseffekten als Folge einer „nicht vorhersehbaren“ Politikänderung ...
  - ...zeitlich limitierte bzw. degressive Ausgestaltung nötig
  - Volumen agrarischer Stützungsformen kaum verändert (PSE)
- Einkommenswirkungen reduzierter DZ
  - wettbewerbsfähige Regionen: Brachfallen großer Flächen nicht zu erwarten (Isermeyer, 2012; SCENAR-II-Studie, 2009)
  - Benachteiligte Gebiete: existenzielle Probleme möglich, jedoch zielgenauere Instrumente als EDZ erforderlich / verfügbar
- Direktzahlungen als Kompensation für hohe Pachtpreise?
  - Pachthöhe: Zahlungsbereitschaft anderer Betriebe
  - Direktzahlungen positiv korreliert mit Pachtpreisen

## DZ und Einkommen

- DZ als ‚Ausgleich für niedrige(re) landwirtschaftliche Einkommen‘
  - Argument zielt auf sektoral niedrigere (ldw) Durchschnittseinkommen
  - Fläche als Bezugsgröße: Bedürftigkeit ohne Relevanz...
  - ... auch ‚überdurchschnittliche‘ Einkommen erhalten Transferzahlungen
- Ökonomische Sicht
  - Einkommensunterschiede sind Merkmal marktwirtschaftlicher Systeme
  - Unterschiedliche Durchschnittskosten und Marktgleichgewicht?
  - nicht-agrarische Einkommen müssen berücksichtigt werden
  - EDZ entsprechen ‚sektoraler Sozialpolitik ohne Bedarfsprüfung‘
- Einkommenswirkungen von EDZ
  - Argument: DZ machen x% des Gewinns aus ... ohne DZ droht Gewinneinbuße um x%
  - Subvention mit einer Inzidenz von 100%?
  - Überwälzungseffekte vernachlässigt (Boden)
  - Senkung DZ beschleunigt Strukturwandel (Stückkostensenkung)

# Ökologisierung der GAP





## DZ und Standards

- Tierschutz, Gewässerqualität, Inputbeschränkungen etc.
- Regulierungen fast immer auf Subsektoren bezogen
- GAP: „Cross-Compliance“
  - überwiegend Mindestnormen
  - generell gültig, aber Kosteneffekte differieren
  - implizite Annahme: Betrieb hält „property rights“ an Umwelt
- Kosten/Erlöseinbußen durch Umweltregulierungen
  - Plankl et al (2010): Ackerbau in D 19 EUR je ha (< 2% der Produktionskosten)
  - Isermeyer (2012) max 50 EUR pro ha
- Direktzahlungen deutlich höher ...
- ... keine Legitimierung genereller, identischer DZ für alle Betriebe

## „Greening“

- Legitimierung für unbefristete Fortführung der DZ der 1. Säule
- Elemente und Wirkungsbereich (Impact Assessment, EU Komm, 2011)
  - Ökologische Ausgleichsflächen (< 13% Fläche)
  - Dauergrünland (< 5% Fläche)
  - Anbaudiversifizierung (< 4% Fläche)
- Kosten von „Greening“
  - Gesamtkosten EU-27: ca 5 Mrd. EUR / ca 30 EUR/ha (EU Com)
  - Gesamtkosten für EU Steuerzahler: 30% der DZ (12 Mrd. EUR)
  - Ankündigung der KOM: „[...] *agri-environmental actions based on the supplementary costs for carrying out these actions*“
- Problembereiche „Greening“
  - Auswirkungen auf Umweltzustand marginal (Thünen-Institut, 2014)
  - beeinträchtigt Akzeptanz und Budget von Maßnahmen der 2. Säule
  - Tierhaltungsbereich in „Greening“ ignoriert
- Legitimation im Sinne der politischen Argumentation schwach

The top of the slide features a decorative header with a yellow and grey abstract graphic on the left. The text is positioned on the right side of this graphic.

Tagung der SGA-SSE 2015

***Zur Legitimation von Zielen und Maßnahmen***

Markus F. Hofreither

# Agrarpolitische Legitimierung und gesellschaftliche Präferenzen

## Ausgeblendete Dimension (1)

- „Nutztierhaltung/Fleischkonsum“
  - Fortschritte in der Ressourcennutzung, aber Defizite im Bereich Tierschutz und Umweltschutz
  - Haltungsbedingungen von Nutztieren „nicht zukunftsfähig“ (WBA, 2015)
  - Hygienerisiken
  - negative gesundheitliche Folgen eines hohen Fleischkonsums
- Umsetzung der WBA-Leitlinien: Verbraucherpreise steigen um 3-6 %
- Zahlungsbereitschaft der Konsumenten ev. gegeben...
- ...Bereitschaft der Produzenten zur Übernahme von (agrarpolitisch kompensierten) Kostennachteilen von 13 bis 23 %? (WBA, 2015)

## Ausgeblendete Dimension (2)

- „Pestizideinsatz/Gesundheit/Biodiversität“
  - Glyphosat (Hochstufung auf ‚*probably carcinogenic*‘ )
  - Debatte um Neonicotinoide (EASAC, 2015)
  - Grundwasserschutz: Atrazin und Metaboliten noch immer häufigste Grenzwertüberschreitungen etc
- Risiken für menschliche Gesundheit seit Jahrzehnten in Diskussion
  - “Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants”: neun der zwölf gefährlichsten persistenten Chemikalien sind Pestizide
  - Akute Gesundheitsgefahren für Beschäftigte in Landwirtschaft
  - Langfristfolgen (Nahrungsmittel): Leukämie, Lymphome, Karzinome, etc
  - WHO (2004): 3 Mill Personen kontaminiert, 250000 Todesfälle pro Jahr
- Lehrstück für perfektionierte Standard-Lobbyingstrategien...
- ... „Vorsichtsprinzip“ als Objekt strategischer Debatten zwischen Wissenschaftlern

## Beharrung vs „Change“

- Strategische Voraussetzungen für erfolgreiche Verteidigung etablierter/überholter politischer Positionen (Skogstad, 2013)
  1. Politikvision muss breit akzeptierte Werte beinhalten (Fortschritt, Fairness, Nachhaltigkeit, Wachstum etc)
  2. Verknüpfung der Vision mit aktuellen Befürchtungen/Ängsten
  3. multidimensionaler Politikvorschlag erweitert Argumentationsmöglichkeiten zugunsten der Gruppenposition
  4. Strategisches Management der Politikvision muß innerhalb der Interessengruppe abgestimmt sein
- Kriterien für grundlegenden Paradigmenwechsel
  - Entscheidungsträger sehen herrschendes Paradigma als gescheitert
  - alternatives, politisch/ökonomisch tragbares Paradigma ist verfügbar
  - Verschiebungen bei Interessenkoalitionen / Entscheidungsprozessen
- Historisches Beispiele
  - MacSharry-Reform 1992 (GATT), Fischler-Reform (Osterweiterung, GATT)

## Zusammenfassung

- Agrarpolitische Ziele und Maßnahmen
  - Politikfeld ist gesetzlich gut legitimiert
  - eigene Sektorpolitik ökonomisch argumentierbar
- Maßnahmen geprägt von (Effizienz)Defiziten bei Zielerreichung ...
- ...„optimale“ Lösung scheitert nicht an Wissensdefiziten, sondern an Gewichtung von Gruppeninteressen im Entscheidungsprozess
- Konsequenz: Agrarreformen geprägt von „Pfadabhängigkeit“
- Tangermann (2014)
  - *Politik erfüllt nicht den von ihren Urhebern formulierten Anspruch, mehr Effizienz, Transparenz und Gerechtigkeit zu verwirklichen*
- Jeremy Rifkin (2015)
  - *"Agriculture ... most inefficient parts of our economic value chain today"*
- Driver für Überwindung des ‚state assistance paradigms‘?
  - Grenzkosten für Kommunikation, Datenerfassung/-austausch sinken
  - Nutzung von ICT zur Effizienzsteigerung in Landwirtschaft
  - Soziale Medien steigern Wissen über Landwirtschaft in Bevölkerung

## Referenzen

- European Academies' Science Advisory Council (2015) Ecosystem services, agriculture and neonicotinoids, EASAC policy report 26, April 2015
- European Commission (2011) Impact assessment for "CAP towards 2020", download: [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index_en.htm)
- Europäische Kommission (2010). Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Brüssel, den 18. November 2010, KOM(2010) 672 final.
- Isermeyer, F. (2012). Erst die Mittel, dann das Ziel? in: Joachim Lange (Hrsg.): Die Begrün(d)ung der Gemeinsamen Agrarpolitik? Die kommende Reform der GAP, Rehburg-Loccum 2012
- Knudsen, A-C. (2009) Ideas, welfare, and values, Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s, Paper submitted for the European Union Studies Association biannual conference 2009.
- Plankl, R. et al (2010) Quantifizierung 'gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen' der Landwirtschaft, Arbeitsberichte vTI-Aararökonomie. No. 01/2010