ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schrader, Jörg-Volker

Working Paper — Digitized Version

EG-Agrar- und Regionalpolitik: Konsistente Interventionen oder kumulative Inkonsistenzen?

Kiel Working Paper, No. 371

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Jörg-Volker (1989) : EG-Agrar- und Regionalpolitik: Konsistente Interventionen oder kumulative Inkonsistenzen?, Kiel Working Paper, No. 371, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/46803

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kieler Arbeitspapiere
Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapiere Nr. 371

EG-AGRAR- UND REGIONALPOLITIK
- KONSISTENTE INTERVENTIONEN ODER
KUMULATIVE INKONSISTENZEN? -

von
Jörg-Volker Schrader

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
2300 Kiel

Kieler Arbeitspapiere Nr. 371

EG-AGRAR- UND REGIONALPOLITIK - KONSISTENTE INTERVENTIONEN ODER KUMULATIVE INKONSISTENZEN? -

von
Jörg-Volker Schrader

April 1989

Ag 1519/89 Weltwirtschaft Kiel

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um ein Manuskript in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

EG-AGRAR- UND REGIONALPOLITIK
- Konsistente Interventionen oder kumulative Inkonsistenzen? -

von Jörg-Volker Schrader

1 Einführung

Der Abbau der nationalen Marktschranken innerhalb der EG könnte durch verbesserte räumliche Spezialisierung, die Ausnutzung von Größenvorteilen und höheres Produktivitätswachstum zu einer Steigerung des Sozialprodukts der Gemeinschaft (Basis 1988) um 4,3-6,4 vH und zu einer erheblichen Verringerung der Arbeitslosigkeit führen[1]. Ob und in welchem Maße dieses Potential durch eine freiere Entfaltung der Marktkräfte auch ausgeschöpft werden kann, hängt unter anderem davon ab, ob der von diesem Prozeß auf viele Unternehmen, Sektoren oder Regionen ausgehende Anpassungsdruck, nicht zu erhöhtem Schutzbegehren und damit auch vielfach zu verstärkten staatlichen Marktinterventionen führt. Damit würden lediglich alte Regulierungen durch neue ersetzt. Diese Befürchtung ist deshalb naheliegend, weil die Bemühungen einzelner Mitgliedsländer oder Interessengruppen um Umverteilung durch die neue zentrale Verwaltungsebene, dem Streben der EG-Kommission nach Kompetenzgewinn entgegen kommen. Entsprechende Tendenzen sektoraler Art sind im Agrarbereich seit Gründung der EG zu diagnostizieren; jüngeren Datums, aber mit stark zunehmender Bedeutung, sind dagegen regionalpolitische Interventionen der EG.

Zusätzliche staatliche Eingriffe bergen die Gefahr zunehmender Inkonsistenzen; das gilt insbesondere dann, wenn zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften eine klare Aufgabenteilung fehlt, wie es in der EG in weiten Bereichen der Fall ist. Insbesondere die bis 1992 geplante Verdoppelung der Mittel für die EG-Strukturfonds sowie die vorhergegangene Implementierung der integrierten Mittelmeerprogramme (IMP) geben Anlaß, die regionalpolitischen Interventionen der EG und die seit Gründung der Gemeinschaft ständig ausgeweiteten Interventionen im Agrar-

---

[1] P. Cecchini, Europa 92. Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988, S. 130 f.

sektor auf ihre Konsistenz und auf ihre Kompatibilität mit gesamtwirtschaftlichen Zielen zu überprüfen. Der Diskussion ausgewählter Instrumente aus den beiden Politikbereichen, wobei für die Regionalpolitik nur die IMP angesprochen werden, ist ein kurzer Abriß der Entstehung der EG-Regionalpolitik und von gängigen regionalen Wirtschaftsindikatoren vorangestellt, deren spezifische Entwicklung gegebenenfalls als Begründung für regionale Interventionen dient.

2 Entwicklung der EG-Regionalpolitik

Erste Ansatzpunkte für eine europäische Regionalpolitik sind schon in der Präambel der Römischen Verträge angelegt, wo die Unterzeichnerstaaten ihrem Bestreben Ausdruck geben, "ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern". Beschränkten sich die europäischen Aktivitäten zunächst auf eine Kontrolle nationaler Beihilfen, wobei regionale Beihilfen - anders als sektorale - zumindest nicht grundsätzlich verboten waren[2], so siedelte man 1975 mit Einrichtung des Europäischen Regionalfonds (EFRE) regionalpolitische Kompetenzen auf der EG-Ebene an. Dabei erscheint bemerkenswert, daß ein wichtiger Grund für den Entschluß zu einer EG-Regionalpolitik andere Interventionen auf EG-Ebene, nämlich die EG-Agrarpolitik und durch diese ausgelöste Finanztransfers waren. Wurden zunächst nur Aktionen zur Unterstützung der von den Mitgliedstaaten beschlossenen regionalpolitischen Einzelmaßnahmen finanziert, so wurden bald darauf nationale Regionalentwicklungsprogramme zur Voraussetzung der Förderung[3].

---

2 C. Krieger-Boden, Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. "Die Weltwirtschaft", 1987, H. 1, S. 83.

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft. Dritter Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen. Brüssel 1987, S. 81.

Über weitere wichtige Reformen wie die Einführung einer "quotenfreien" Abteilung im Rahmen des EFRE 1979 und eine tiefgreifende Umgestaltung der quotengebundenen Unterstützungsmaßnahmen (1985; von Projektförderung zu Gemeinschaftsprogrammen und zu nationalen Programmen im Gemeinschaftsinteresse) hat sich der Regionalfonds "von einer Ergänzungsförderung im Rahmen der nationalen Regionalpolitik zu einer Institution entwickelt, mit der die Kommission selbst interventionistische Regionalpolitik betreibt"[4]. Abgesichert und untermauert wurde diese Entwicklung durch die Beschlüsse im Rahmen der "Einheitlichen Europäischen Akte", die in den neuen Artikeln 130a ff. des EG-Vertrages ihren Niederschlag fanden. Danach "verfolgt die Gemeinschaft weiterhin ihre Politik zur Stützung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern" (Erzielung von mehr Kohäsion und Konvergenz). Wichtigstes Instrument hierfür sind die Strukturfonds. Neben dem EFRE sind dies der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, für die zu diesem Zweck neue Koordinierungsvorschriften verabschiedet wurden (VO (EG) Nr. 2052/88). Die finanziellen Mittel für die drei Fonds sollen bis 1992 auf 13,5 Mrd. ECU steigen und sich damit gegenüber 1988 fast verdoppeln. Ihr Anteil am Gesamthaushalt würde sich damit von jetzt etwa 18 auf 28 vH erhöhen. Hierin noch nicht enthalten ist ein Teil der Mittel für die Integrierten Mittelmeerprogramme, die für 1992 auf 900 Mill. ECU veranschlagt sind und ihre Rechtsgrundlage in der VO 2088/85 haben.

3 Indikatoren der regionalen Wirtschaftsentwicklung

Die schrittweise Ausweitung regionalpolitischer Kompetenzen auf supranationaler Ebene stand jeweils in engem Zusammenhang mit vollzogenen oder bevorstehenden EG-Erweiterungen, einem hieraus resultierenden Anstieg regionaler Entwicklungsunterschiede und

---

[4] C. Krieger-Boden, a.a.O. S. 91.

Versuchen, tatsächliche oder vermutete regionale Effekte der EG-Agrarpolitik zu kompensieren. Bevor auf regionale Aspekte der Agrarpolitik im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird, soll die Entwicklung einiger Kriterien, die zur Diagnose von regionalpolitischem Handlungsbedarf verwendet werden, kurz diskutiert werden. Im Vordergrund stehen das Pro-Kopf-Einkommen und die Arbeitslosigkeit. Dabei wird zwischen zeitabhängiger relativer Entwicklung regionaler Indikatoren (Divergenz/Konvergenz) und regionalen Entwicklungsunterschieden zu einem bestimmten Zeitpunkt (Disparität) unterschieden.

Die Entwicklung im Zeitraum 1970-1985 läßt annähernd gleichbleibende Streuungswerte sowohl für das BIP/Kopf als auch für das BIP/Erwerbstätigen zwischen den Regionen erkennen. Die regionale Arbeitslosigkeit zeigt nach kurzzeitiger Konvergenz (bis 1975) - mit Zunahme der allgemeinen Arbeitslosigkeit - eine stark zunehmende Divergenz[5]. Hierbei sind von stark steigender Arbeitslosigkeit keineswegs nur Regionen mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen betroffen. Eindeutigere Ergebnisse zeigen sich hinsichtlich der zeitpunktbezogenen Beschreibung von regionalen Disparitäten. Zunächst wenig überraschend ist die Feststellung, daß die Disparitäten - gleichgültig, welcher Indikator herangezogen wird - durch die Erweiterung der EG auf 12 Länder kräftig zunahmen. Verwendet man den von der Kommission berechneten synthetischen Index[6], so kristallisieren sich als eigentliche Problemgebiete alle Regionen in Griechenland, Spanien, Portugal, Süditalien, Irland und Nordirland heraus. Eine zweite Gruppe von Regionen mit relativ hoher Problemintensität umfaßt sechs Regionen des Vereinigten Königreichs und zwei in Belgien. Vor allem auf die erste Gruppe von Regionen konzentrieren sich die regionalpolitischen Bemühungen der Gemeinschaft, wobei der Mittelmeerraum der Alt-EG durch die Integrierten Mittelmeerprogramme noch einen besonderen Schwerpunkt bildet. Über die im Index berücksichtigten sozio-öko-

---

[5] EG-Kommission, a.a.O. S. 55 f.

[6] Gewichtung: 25 vH BIP/Einwohner, 25 vH BIP/Erwerbstätigen, 40 vH Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, 10 vH Entwicklung des Arbeitskräfteangebots bis 1990; vgl. EG-Kommission, a.a.O. S. 21.

nomischen Indikatoren hinaus kann für die Ausgestaltung des regionalpolitischen Mitteleinsatzes noch eine Reihe anderer Indikatoren wie z.B. die Infrastrukturausstattung oder der "Regionentyp" (z.B. Agrarregion) herangezogen werden.

Wird aus dieser, durchaus vieldeutigen Diagnose regionalpolitischer Handlungsbedarf abgeleitet, und der stark zunehmende Mittelaufwand deutet darauf hin, so scheinen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vor allem drei Fragenkomplexe bedeutsam:

1. Wie kann das Ziel, die Disparitäten zu verringern, präzisiert werden? Gibt es unter Umständen ein bestimmtes Ausmaß an Ungleichheit, das nicht nur akzeptabel, sondern als Stimulans von Strukturwandel und Wachstum notwendig ist?

2. Sollen Disparitäten und Divergenzen durch neue Interventionen oder durch Abbau von strukturellen Verkrustungen und mehr Wettbewerb zwischen den Regionen abgebaut werden? Einer Antwort auf diese Frage hat naturgemäß eine Ursachenanalyse vorauszugehen. So finden sich z.B. auch im Kommissionsbericht (S. 28) deutliche Hinweise auf unzureichende regionale Lohndifferenzen (Verkrustungen) und Zielkonflikte zwischen Wachstum und Umverteilung.

3. Sind die verschiedenen wirtschaftspolitischen Interventionen seitens der EG konsistent?

Während die ersten beiden sehr grundsätzlichen Themen hier nur am Rande angesprochen werden[7], steht die Diskussion der dritten Frage - und hier konkret bezogen auf EG-Regional- und Agrarpolitik - im Mittelpunkt der weiteren Erörterungen.

---

[7] Zu einer näheren Analyse vgl. R. Soltwedel, Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik. "Die Weltwirtschaft", 1987, H. 1, S. 129-145. - A. Bothe, Regionalpolitik und Marktwirtschaft. "Die Weltwirtschaft", 1987, H. 1, S. 116-128.

4 Regionale Aspekte der EG-Agrarpolitik

4.1 Wirkungen der Markt- und Preispolitik

Im Mittelpunkt des agrarpolitischen Mitteleinsatzes der EG steht die Markt- und Preispolitik, deren Ausgestaltung zu einem hohen Schutz der Agrarproduktion und zu einer Zusatzbelastung der Konsumenten führt. Daraus resultieren gravierende Allokationsverzerrungen und damit hohe volkswirtschaftliche Kosten und Arbeitsplatzverluste[8]. Über die intersektoralen Verzerrungen hinaus führen vor allem

- unterschiedliche effektive Protektionsraten für einzelne Produkte und
- die Grenzausgleichsregelung

zu einer intrasektoral suboptimalen Spezialisierung. So wird von den sogenannten "nördlichen Produkten" infolge überdurchschnittlicher Protektion "zuviel" erzeugt und "zuwenig" konsumiert. Inzwischen dürften allerdings einige Südprodukte wie z.B. Oliven stark aufgeholt haben. Die Grenzausgleichsregelung führt dazu, daß Aufwertungsländer (das gilt vor allem für die Bundesrepublik) ein überhöhtes Preis- und Protektionsniveau und Abwertungsländer ein unterdurchschnittliches Preisniveau bei den meisten Agrarprodukten haben (Ausnahmen Obst und Gemüse). Derzeit gilt das insbesondere für Griechenland (ca. -30 vH) und schon länger für das Vereinigte Königreich (ca. -15 vH) und vor allem in früheren Jahren auch für Italien (ca. -5 vH)[9].

Bezüglich einer Quantifizierung der räumlichen Wirkungen der Markt- und Preispolitik sollen drei analytische Ansätze kurz diskutiert werden, die sich sowohl im Hinblick auf die räumliche Disaggregation als auch in ihrem analytischen Anspruchsniveau unterscheiden, nämlich

---

[8] Vgl. u.a. Bureau of Agricultural Economics, Agricultural Policies in the European Community. Their Origins, Nature and Effects on Production and Trade, Canberra 1985. - H. Dicke, J.B. Donges, E. Gerken, G. Kirkpatrick, The Economic Effects of Agricultural Policy in West Germany. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 124, 1988, S. 3011-321.

[9] Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn 1988, S. 51

1. regionale Wohlfahrtseffekte des durch die Markt- und Preispolitik verursachten hohen Agrarschutzes,
2. Verteilungswirkungen zwischen den Mitgliedstaaten (Nettoempfänger- bzw. Nettozahlerposition), sowie
3. Die regionale Verteilung der Ausgaben des Ausgleichs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie.

Zu 1. Eine adäquate Analyse der regionalen Wohlfahrtseffekte der Markt- und Preispolitik stößt auf große Schwierigkeiten, da nicht nur die politikbedingten regionalen Salden von Ausgaben und Einnahmen (Ausgabeninzidenz), sondern auch die interregionalen Handelsströme erfaßt werden müßten, wozu aber vor allem in der EG weitgehend die statistischen Voraussetzungen fehlen. Für die Bundesrepublik wurde für 163 regionale Arbeitsmärkte eine solche Modelluntersuchung unternommen, wobei Datenlücken durch Schätzungen und Annahmen geschlossen wurden. Die Untersuchung beschränkt sich auf die Produkte Milch und Getreide und kommt zu dem Ergebnis, daß Agrarregionen Wohlfahrtsgewinne erzielen[10]. Diese Gewinne sind um so größer, je höher der Anteil des Agrarsektors am regionalen BIP ist und je höher der regionsspezifische Agrarschutz ist, was wiederum durch die angesprochene Protektions- und Produktionsstruktur und den Grenzausgleich beeinflußt wird. Vergleicht man Agrarregionen untereinander, so profitieren im Pro-Kopf-Einkommen - bei gegebener Produktpreisveränderung - naturgemäß die Regionen mit hoher Arbeitsproduktivität relativ stärker. Dieses allgemeine Ergebnis deutet vordergründig insoweit eine Harmonie zwischen Agrar- und Regionalpolitik an, als Agrarregionen in der Regel am unteren Ende einer Skala des einen wichtigen Indikators, nämlich des Pro-Kopf-Einkommens stehen. Entscheidend ist jedoch, daß als Folge der intersektoralen Allokationsverzerrungen, per saldo über alle Regionen hohe Wohlfahrtsverluste entstehen, welche die nicht-agrarischen Regionen zu tragen haben. Eine Verzerrung der intersektoralen Produktionsstruktur ist demnach - wie theoretisch nicht anders zu erwarten -

---

[10] K. Wehrt, Regionale Wirtschaftspolitik und europäische Agrarmarktordnungen. Frankfurt am Main 1986, S: 238 f.

ein gesamtwirtschaftlich denkbar ineffizientes Instrument zur interregionalen Umverteilung.

Zu 2. Vorrangig bestimmend für die agrar- und regionalpolitischen Entscheidungen der EG sind aber nicht diese empirisch schwer schätzbaren regionalen Wohlfahrtseffekte, sondern die nationalen Nettozahlerpositionen, die aus den marktordnungsbedingten Zahlungsverpflichtungen und Eigeneinnahmen sowie den nationalen (MWSt-abhängigen) Beiträgen zum Gemeinschaftshaushalt resultieren[11]. Diese wiesen nach dem Beitritt von England, Irland und Dänemark vor allem für die Bundesrepublik und England hohe Defizitpositionen aus. Das hat seine Ursache darin, daß der Saldo der Zahlungsströme ganz entscheidend durch den Selbstversorgungsgrad des Landes bei wichtigen Marktordnungsprodukten beeinflußt wird, und dies hat wenig mit dem relativen Reichtum des jeweiligen Landes zu tun. Diese Verteilungswirkungen führten nicht nur zur Durchsetzung von Zahlungsrabatten für England, begründet mit dem relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch zur Einrichtung des Regionalfonds, der zur Umverteilung von den reichen an die ärmeren Länder beitragen sollte.

Darüber hinaus sagt aber die "Nettoposition" relativ wenig über die tatsächlichen ökonomischen Vor- und Nachteile der EG-Mitgliedschaft eines Landes aus; dies gilt selbst dann, wenn außer den Finanztransfers "fiktive" Handelstransfers mit in die Kalkulation der Nettoposition aufgenommen werden[12], die unter der Annahme kalkuliert werden, daß ein Land bei eigener finanzieller Verantwortung die gleiche Agrarpolitik betreiben würde wie die EG. Maßgebend für dieses Urteil ist die Vermutung, daß die Entwicklungs- und Wachstumsimpulse, die von einer Markterweiterung

---

11 Vgl. C. Thoroe, Die Agrarpolitik der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen. "Agrarwirtschaft", Jg. 29, H. 3, 1980. S. 78-87. - V. Petersen, Gemeinsame Agrarpolitik und der Haushalt der EG. "Agrarwirtschaft", Jg. 32 (1983), S. 237-250. - G. Ott, Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. Frankfurt am Main 1987.

12 Vgl. C. Thoroe, a.a.O. und H. Ahrens, W. von Urff, Neuere Tendenzen der EG-internen Einkommenstransfers über den innergemeinschaftlichen Agrarhandel. "Agrarwirtschaft", Jg. 33, 1984, S. 1-8.

ausgehen und die zukünftige Einkommensposition eines Landes bestimmen, sehr vielfältiger Natur sind und durch Nettotransfers zumindest dann sogar gemindert werden können, wenn diese impliziten Zahlungen die intersektorale Allokation stark verzerren, wie es durch die EG-Agrarpolitik geschieht. Eine fundiertere Aussage wäre nur aus einer umfassenden gesamtwirtschaftlichen Analyse abzuleiten.

Zu 3. Das am wenigsten anspruchsvolle Beurteilungskriterium: regionale Zuordnung der EAGFL (Garantie-)Ausgaben, welche die Kommission mit relativ hohem Aufwand betreibt, versucht, die Garantieausgaben des EAGFL regional zuzuordnen[13]. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die Verteilungswirkungen eher diffus sind, also keineswegs eine eindeutige Korrelation zwischen relativem Entwicklungsrückstand und empfangenen Zahlungen besteht. Dem muß noch hinzugefügt werden, daß Marktordnungsausgaben nur zu einem begrenzten Teil und von Produkt zu Produkt unterschiedlich den Produzenten (hier: Regionen) tatsächlich zugute kommen. Der von der Kommission bezüglich ihrer Ergebnisse gezogenen Schlußfolgerung wäre hingegen auch dann weitgehend zuzustimmen, wenn ein überzeugend positiver Zusammenhang erkennbar wäre. Diese lautet: "Es wäre im Sinne einer gleichmäßigeren regionalen Verteilung der Stützungsmaßnahmen und realer Konvergenz zwischen den Regionen, wenn mehr Gewicht auf die Förderung von dauerhaften Arbeitsplätzen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor gelegt würde, um so die unvermeidlichen strukturellen Anpassungen zu erleichtern und eine Steigerung der landwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in weniger entwickelten Regionen ohne "Überschußproduktionen" zu erlauben" oder (S. 77) "Die ungleichen und regional diffusen Stützeffekte fördern daher nicht die Konvergenz und Kohäsion". Dabei ist anzumerken, daß das Kriterium "Überschuß", das auch bei den neuen Förderungsrichtlinien für die Strukturfonds eine Rolle spielt, aus ökonomischer Sicht abzulehnen ist, da es sich an Autarkievorstellungen und nicht an Wettbewerbskriterien gegenüber Drittländern orientiert. Weiterhin scheint kaum bestreitbar, daß ein Verzicht auf Förderung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze schon

---

[13] EG-Kommission, a.a.O., S. 73 f.

für sich einen Beitrag zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze in anderen Sektoren leisten kann.

4.2 Wirkungen der EG-Agrarstrukturpolitik

4.2.1 Bisherige Maßnahmen

Die EG-Agrarstrukturpolitik hat - gemessen an der finanziellen Ausstattung des EAGFL-Ausrichtung - 1980-1988 mit 2,5 - 3 vH an den Gesamtausgaben der EG bisher eine relativ geringe Bedeutung gehabt. Durch die eingangs angesprochene kräftige Aufstockung der Mittel wird sich dies ändern, vor allem auch deshalb, weil im Rahmen von Mischfinanzierungen die nationalen Ausgaben für die Agrarstrukturpolitik gleichfalls kräftig steigen werden.

Traditionell haben die "Verbesserung der Vermarktungsstrukturen" und "Verbesserung der Agrarstrukturen" mit Anteilen von etwa 10 bzw. 35 vH (1985)an den Ausgaben für "Ausrichtung" eine relativ große Bedeutung gehabt[14], die nur von regionalen Vorhaben mit etwa 40-50 vH, und in den letzten Jahren noch zunehmender Tendenz, noch übertroffen werden. Selbst wenn man davon ausgeht, daß alle Programme im Sinne regionalpolitischer Zielsetzungen nach EG-Maßstäben ausgerichtet würden - was ohne Zweifel aufgrund von Konflikten mit nationalen und agrarpolitischen Zielsetzungen nicht der Fall ist -, so ist nicht zu übersehen, daß derartige sektorspezifische Hilfen zu einem sehr großen Teil Allokationseffekte haben, die in die gleiche Richtung wie jene der ohnehin schon hohen Preisprotektion gehen. Werden Projekte wie Be- oder Entwässerungsmaßnahmen oder Vermarktungseinrichtungen gefördert, die alle hohe Abschreibungszeiten haben, so hat diese Form der Protektion als "Kostenentlastung" sogar den zusätzlichen Nachteil, daß eine Änderung der Allokation z.B. durch einen Abbau der Protektion kurzfristig noch schwerer zu bewerkstelligen ist. Daß diese Maßnahmen jene Regionen "entschädigen" sollen, die von der Preispolitik wegen niedriger Produktivität bisher weniger profi-

---

[14] Europäische Gemeinschaften, die Ausgaben der EG für die gemeinsame Agrarpolitik. "Agrar-Europe" Nr. 49/87 (Dokumentation) S. 10.

tieren, wird explizit erwähnt[15]. Damit ergibt die Beurteilung dieser Maßnahmen - sowohl bezüglich mittel- und langfristiger regionalpolitischer Zielsetzungen (Konvergenz) als auch im Hinblick auf das Effizienzziel - prinzipiell das gleiche negative Ergebnis wie für die Preispolitik und die Effekte des Garantiefonds:

1. Es dürften große Diskrepanzen schon zwischen primären Verteilungseffekten und regionalpolitischen Verteilungszielen der EG bestehen (im Zeitraum 1984-86 erhielt z.B. die Bundesrepublik, deren "arme" Regionen im EG-Vergleich nicht zu den ärmsten zählen, 1,5 Mrd. ECU, entsprechend 17 vH der Gesamtmittel).
2. Die durch die weitgehend sektorspezifischen Hilfen verstärkte intersektorale Allokationsverzerrung führt zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten.

3.2.2 Neuorientierung nach den Gipfelbeschlüssen

Die Februarbeschlüsse von 1988 sollen den Beginn einer Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik markieren, indem zukünftig eine zurückhaltende Preispolitik betrieben wird, andererseits aber flankierende Maßnahmen wie

- Flächenstillegung,
- Vorruhestand,
- direkte Einkommensübertragungen
  und schon länger
- Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete

ergriffen werden, die die Anpassungsprobleme der betroffenen Landwirte allgemein, insbesondere aber in den benachteiligten Gebieten lindern sollen[16]. Ohne hier auf Einzelheiten näher eingehen zu können, soll nur die letztgenannte Maßnahme kurz disku-

---

[15] EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft, Bericht 1987, Brüssel 1988, S. 84.

[16] Zu Einzelheiten und einer gesamtwirtschaftlichen Beurteilung vgl. J.-V. Schrader, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 143, Kiel 1988.

tiert werden. So hebt die EG-Kommission im 3. periodischen Bericht (1987, S. 78) die positiven regionalpolitischen Aspekte hervor, indem sie darauf hinweist, daß von der Ausgleichszulage vor allen Dingen Gebiete mit natürlichen Nachteilen oder stark überdurchschnittlichen Anteilen der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft profitieren. Dies mag zutreffen, jedoch ist die Ausgleichszulage nichts anderes als eine pauschale Kostenentlastung für Landwirte in Regionen mit natürlichen Standortnachteilen und trägt damit wiederum zu einer Verstärkung der ohnehin vorhandenen inter- und intrasektoralen Allokationsverzerrung bei.

Darüber hinaus wird auch der intrasektorale Strukturwandel zu größeren Betriebseinheiten behindert, weil klein- und mittelbäuerliche Betriebe bevorzugt gefördert werden. Nur oberflächlich scheint die differenzierte Beteiligung der EG an den Gesamtkosten (50 vH in Irland und südlichen Ländern, 25 vH übrige Länder) regionalpolitisch zielkonform. Denn die den Mitgliedsländern eingeräumte Spanne in den Prämiensätzen sowie in der Definition dessen, was ein benachteiligtes Gebiet ist, führt zu faktisch national sehr unterschiedlichen Zahlungen je Hektar oder Vieheinheit[17]. Damit werden wiederum intrasektorale Allokationsverzerrungen ausgelöst, die einer Vereinheitlichung der Märkte bis 1992 direkt entgegenstehen und in ihren regionalen Verteilungswirkungen kaum zielkonform sein dürften. Der so legalisierte Subventionswettlauf wäre weniger problematisch, wenn die Kosten ausschließlich national getragen würden und nicht teilweise auf die Gemeinschaft überwälzt werden könnten[18]. Die angeblich angestrebte und grundsätzlich zu befürwortende Trennung von Einkommens- (Verteilungs-) und Allokationszielen, wobei die Einkommensziele

---

[17] So betrugen die Gesamtzahlungen 1985 in Frankreich 136 Mill. und in der BRD 105 Mill. ECU, obwohl die landwirtschaftliche Nutzfläche nahezu dreimal so groß wie jene der BRD ist (12 Mill. zu 31 Mill. ha).

[18] Zur Problematik von Mischfinanzierungen zwischen verschiedenen föderalen Ebenen vgl. K.-D. Henke, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland. In: H. Giersch (Hrsg.), Agenda für die Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 128-152. - K. Lammers, Die Bund-Länder-Regionalförderung, - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik. "Die Weltwirtschaft" 1987 H.1. S, 61-81.

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

durch nationale Zahlungen verfolgt werden sollten[19], wird hier gerade nicht erreicht, da die Zahlungen keineswegs allokationsneutral sind.

5 Sektorale Aspekte der Regionalpolitik: Beispiel Integrierte Mittelmeerprogramme

Die Integrierten Mittelmeerprogramme wurden 1985 beschlossen, um den südlichen Regionen der EG-10 die Anpassung an die verstärkte Konkurrenz infolge der EG-Erweiterung um Spanien und Portugal zu erleichtern. Es sollte vermieden werden, daß sich der Abstand zwischen südlichen und nördlichen Regionen der "Alt-EG" erneut vergrößert, der u.a. als Folge des geringeren Schutzes der südlichen Agrarprodukte im Rahmen der Agrarpolitik angesehen wird[20]. So werden wiederum Ungereimtheiten der Agrarpolitik[21] als Begründung für zusätzliche regionalpolitische Interventionen herangezogen. Überraschen muß auch, daß die Regionen der Alt-EG vor dem Wettbewerb mit den z.T. noch ärmeren Regionen Spaniens und Portugals geschützt werden sollen. Die Programme sind für eine Laufzeit von maximal 7 Jahren ausgelegt, sollen alle Sektoren erreichen, flexibel an die örtlichen Gegebenheiten angepaßt werden und konsistent mit anderen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere der Agrarpolitik, sein.

Die finanzielle Ausstattung seitens der EG beläuft sich auf 6,6 Mrd. ECU für 7 Jahre. Davon kommen 4,1 Mrd. aus dem Haushalt und 2,5 Mrd. von der Europäischen Investitionsbank. Von den 4,1 Mrd. werden 2,5 Mrd. über die Strukturfonds und der Rest von 1,6 Mrd.

---

19 Vgl. dazu auch T. Padoa-Schioppa, Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Wiesbaden 1988, S. 9.

20 Kommission der EG, Integrated Mediterranean Programmes, Progress Report 1986-1987. Brüssel 1988.

21 Es kann allerdings bezweifelt werden, daß die geringere Protektion der südlichen Agrarprodukte der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen schadet, da durch diesen Umstand die intersektorale Allokationsverzerrung eher gemildert und damit der Strukturwandel gefördert wird.

über eine spezielle Haushaltsposition (Artikel 551) abgewickelt. 50 vH der Gesamtmittel sind für Griechenland reserviert; für Italien und Frankreich jeweils 25 vH. Die maximale Beteiligung der EG an den Gesamtkosten darf 70 vH nicht überschreiten. Bis Ende 1987 waren 2,2 Mrd. der EG-Haushaltsmittel bewilligt; die geplanten Gesamtausgaben der bewilligten Programme betrugen 4,5 Mrd. ECU, was einer durchschnittlichen EG-Beteiligung von rd. 50 vH entspricht. Die private Beteiligung liegt in Frankreich durchschnittlich bei 28 vH, in Griechenland bei 10 vH. 1987 hatten die Hilfen im Rahmen der IMP's an den Gesamthilfen der EG über die Strukturfonds in diesen Regionen einen Anteil von 56 vH in Frankreich und 37 vH in Griechenland.

Wenn auch ein konsistenter Überblick über die sektorale Verwendung derzeit nicht möglich und prinzipiell ohnehin schwierig ist, so lassen sich aus den vorliegenden Plänen doch einige Tendenzen ableiten. Der Anteil für Agrarprojekte liegt in Frankreich bei durchweg etwa 50 vH, auf Kreta bei etwa 25 vH und sonst in Griechenland meist bei 15-20 vH. Die Agrarprojekte in Frankreich zielen allgemein auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im Obst- und Gemüseanbau, und z.B. auf eine Umstellung von Wein- und Obstgärten auf "rentablere" Produkte wie z.B. Mais, Sorghum Öl- und Eiweißfrüchte. In Griechenland, und hier vor allem auf Kreta, stehen eine Modernisierung der Olivenproduktion und der Bau von Bewässerungssystemen ganz im Vordergrund.

Angesichts der in den vorigen Abschnitten diskutierten Zusammenhänge sind alle diese Maßnahmen als produktionssteigernde Subventionen einzustufen, die als Substitut für preispolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Unter Allokationsgesichtspunkten sind diese Maßnahmen vor dem Hintergrund ohnehin schon hoher Protektionsraten - gerade für die aufgezählten Produkte - und der damit verbundenen hohen volkswirtschaftlichen Kosten nicht zu rechtfertigen. Unter regionalpolitischen Aspekten gilt: Selbst wenn vornehmlich arme Regionen profitieren, dürfte die falsche sektorale Spezialisierung die langfristige Entwicklung dieser Regionen eher behindern. Zudem kommt es zu Wettbewerbs- und damit zu Allokationsverzerrungen in bezug zu anderen Regionen, die diese Hilfen

nicht erhalten und damit zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten. Die Rechtfertigung der Maßnahmen damit, daß nur Produkte gefördert werden, bei denen keine Überschüsse existieren, ist wenig sachgerecht, weil unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht der Selbstversorgungsgrad, sondern die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Drittländern über die Kosten entscheidet. Werden nun Wein- oder Obstgärten in Südfrankreich auf Feldfruchtbau umgestellt, die z.T. wahrscheinlich auch schon mit Subventionen angelegt wurden, so kann es sein, daß die volkswirtschaftlichen Kosten noch steigen. Auch die Vermeidung der Entvölkerung bestimmter Bergregionen (passive Sanierung) ist ökonomisch nicht zu rechtfertigen; keinesfalls sollte sie Anlaß für die Subventionierung einer ansonsten unrentablen Produktion sein. Die gleiche Überlegung gilt für das in jüngster Zeit häufig genannte Ziel der "Landschaftserhaltung". Hierzu wäre eine Eigenfinanzierung durch jene Personen der richtige Weg, die von einer bestimmten Landschaft profitieren, nicht aber die Umverteilung von Haushaltsmitteln über eine zentrale Bürokratie[22].

6 Schlußbemerkungen

Die Europäische Agrarpolitik führt zu schwerwiegenden intersektoralen Allokationsverzerrungen, deren Folge hohe volkswirtschaftliche Kosten sind. Daraus resultierende räumliche Verteilungswirkungen tragen allenfalls zufällig zum Abbau regionaler Einkommensunterschiede bei, in jedem Falle wäre die Markt- und Preispolitik ein denkbar ineffizientes Instrument zur Verfolgung regionalpolitischer Verteilungsziele. Andererseits dienen diese zwischenstaatlichen oder regionalen Verteilungswirkungen auch als Begründung für zusätzliche Interventionen im Rahmen der Agrarstrukturpolitik und waren Auslöser für die Ansiedlung regionalpolitischer Kompetenz auf EG-Ebene. Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik haben weitgehend den Charakter von Kostenerstattungen für

---

[22] Vgl. hierzu J.-V. Schrader, Abgrenzung, Bewertung, Internalisierung Externer Effekte der Landbewirtschaftung. In: C.H. Hanf, W. Scheper (Hrsg.). Neuere Forschungskonzepte und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Münster-Hiltrup 1989 (in Vorbereitung).

den Agrarsektor und damit vergleichbare Wirkungen auf die intersektorale Ressourcenverteilung wie überhöhte Preise. Sie sind deshalb ebenfalls ein ungeeignetes Instrument zur regionalen Umverteilung.

Die Integrierten Mittelmeerprogramme als wichtiges Instrument der EG-Regionalpolitik lenken große Finanzströme in den EG-Mittelmeerraum, wobei ein Teil der ärmsten Regionen, die in den neuen Mitgliedsländern Spanien und Portugal liegen, ausgespart bleiben. Die zum Teil starke Konzentration der Programme auf Agrarprojekte dürfte eine Folge des generellen hohen Agrarschutzes in der EG sein, der wiederum die auf nationaler Ebene Verantwortlichen dazu verleitet, die Allokation finanzieller Ressourcen an gesamtwirtschaftlich falschen Daten auszurichten. Die Fehlentwicklungen als Folge der Europäischen Agrarpolitik dürften hierdurch verstärkt und nicht korrigiert werden, wie es angeblich beabsichtigt war.

Sieht man regionale Umverteilungsmaßnahmen aus politischen oder ökonomischen Gründen als unverzichtbar an, so wären sektoral neutrale Haushaltstransfers, über deren Verwendung die nationalen oder regionalen Administrationen autonom entscheiden, prinzipiell die beste Lösung. Angesichts der zugunsten des Agrarsektors verzerrten Rahmendaten müßte - zur Vermeidung zusätzlicher intersektoraler Allokationsverzerrungen - die Mittelvergabe allerdings auf zentraler Ebene kontrolliert werden. Fraglos führen aber zunehmende bürokratische Interventionen zu einer weiteren Stärkung der zentralen Bürokratie und zu einer Schwächung der Marktkräfte und damit zu zusätzlichen Ineffizienzen. Der ökonomisch empfehlenswertere Weg regionalpolitische Interventionen zu entbürokratisieren oder sogar zu erübrigen, wäre ein rascher Abbau der Agrarprotektion. Setzt sich die derzeit zu beobachtende Entwicklung zu laufend zunehmenden struktur- und regionalpolitischen Interventionen auf EG-Ebene fort, wobei sich nicht einmal eine Rückführung derartiger Aktivitäten auf nationaler Ebene abzeichnet, ist zu befürchten, daß die erwarteten großen Einkommenssteigerungen als Folge der europäischen Marktintegration, durch neue bürokratische Regulierungen zumindest teilweise zunichte gemacht werden.