

Abschließender Sachstandsbericht
Leibniz-Wettbewerb

Political Economy of Agricultural Policies in Federal Systems
(FEDAGRIPOL)
Antragsnummer: K186/2015

Berichtszeitraum: 01.04.2016 – 31.03.2020

Federführendes Leibniz-Institut: Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Projektleiter (PI):
Prof. Dr. Thomas Herzfeld

Inhalt

1.	Zielerreichung und Umsetzung der Meilensteine	2
2.	Aktivitäten und Hindernisse	2
3.	Ergebnisse und Erfolge	3
4.	Chancengleichheit	4
5.	Qualitätssicherung	4
6.	Zusätzliche eigene Ressourcen	4
7.	Strukturen und Kooperation.....	4
8.	Ausblick	5

1. Zielerreichung und Umsetzung der Meilensteine

Das Projekt „Political economy of agricultural policies in federal systems“ (FEDAGRIPOL) zielte auf eine vergleichende Analyse der Entstehung und Entwicklung von Agrarpolitiken auf einer nachgeordneten Ebene in föderalen Systemen (Mehrebenensystemen). Anhand der Beispiele der EU-Mitgliedstaaten und den Föderationssubjekten der Russischen Föderation (RF) (Oblasten, Republiken, Krajs) sollten aus einer polit-ökonomischen Perspektive Unterschiede im Umfang der Unterstützung für den landwirtschaftlichen Sektor zwischen diesen Ländern und Regionen untersucht werden. Trotz eines einheitlichen rechtlichen Rahmens haben sowohl in der EU als auch in der RF die nachgeordneten Ebenen zum Teil einen erheblichen Gestaltungsspielraum in der Umsetzung und Ko-Finanzierung von Maßnahmen. Ob sich die Unterschiede quantifizieren lassen und wie die Nutzung dieser Gestaltungsspielräume erklärt werden kann, waren die zwei Hauptfragestellungen des Vorhabens.

Das Projekt gliederte sich in sechs forschungsorientierte Arbeitspakete und eine weitere Arbeitseinheit zur Synthese und Öffentlichkeitsarbeit. Während die ersten beiden Arbeitspakete einen Überblick über den politisch-institutionellen Rahmen der Agrarpolitik und deren Entwicklung erarbeiteten, analysieren die Arbeitspakete 4 und 5 die Determinanten der Agrarpolitik in beiden Systemen. Die Arbeitspakete 1 und 2 konnten vollumfänglich erledigt werden. Ergebnisse dieser Arbeitspakete sind in transferorientierte Publikationen (z.B. GHUKASYAN UND HERZFELD (2019)) und zahlreiche Vorträge eingeflossen und stellen eine wichtige Basis für weitere Arbeitsschritte dar. Ergebnisse aus den Arbeitspaketen 4 und 5 wurden auf internationalen Tagungen (siehe auch 3. Ergebnisse und Erfolge) präsentiert. Neben den Arbeiten von DEMOUSTIER (2018) sowie KVARTIUK UND HERZFELD (2020) sind weitere Veröffentlichungen in Vorbereitung. Dennoch konnten nicht alle Vorhaben innerhalb dieser beiden Arbeitspakete wie geplant im vorgesehenen Zeitraum umgesetzt werden (siehe auch 2. Aktivitäten und Hindernisse).

Das Ziel des dritten Arbeitspaketes war die Erarbeitung eines einheitlichen theoretischen Modells als Basis für die empirischen Analysen. Während der Projektbearbeitung stellte sich heraus, dass die verschiedenen theoretischen Ansätze unterschiedliche Aspekte zur Erklärung der Politikentwicklung beitragen und auch für die empirische Analyse ein Rückgriff auf sowohl stärker politikwissenschaftliche als auch ökonomische Theorien geeigneter ist. Daher wurde von der Entwicklung eines einheitlichen theoretischen Modells Abstand genommen. Bedingt durch noch laufende Analysen in den Arbeitspaketen 4 und 5 konnte die vergleichende Analyse der Ergebnisse für die EU und Russland (Arbeitspaket 6) noch nicht abgeschlossen werden.

2. Aktivitäten und Hindernisse

An der Bearbeitung des Projektes waren neben zwei Promovierenden und einem Post-Doktoranden, alle aus Mitteln des Projektes finanziert, zwei weitere Mitarbeiter des IAMO beteiligt. Die Betreuung der Promovierenden lag und liegt in der Verantwortung des PI. Der weitere IAMO-Mitarbeiter erhielt einen Ruf auf eine Professur und verließ das IAMO Ende 2018. Die projektinterne Kommunikation basierte stark auf Projekttreffen, die zu Beginn des Projektes sehr intensiv und regelmäßig, aber im weiteren Verlauf des Projektes in unregelmäßigeren Abständen stattfanden. Ab Projektbeginn wurde das Vorhaben über eine Internetseite vorgestellt (<https://www.iamo.de/forschung/projekte/details/fedagripol/>) und schon frühzeitig wurde das Projekt in Workshops präsentiert.

Im ersten Projektjahr (April 2016 – März 2017) stand neben einer vertieften Literaturanalyse die Recherche nach Daten im Vordergrund. Explorative Interviews mit Vertreter*innen von Landwirtschaft und Verwaltung in drei russischen Regionen komplementieren die quantitativen Daten. Während sich für die RF durch einen Kooperationspartner ein Zugang zu einem Datensatz des föderalen Landwirtschaftsministeriums inklusive der Zahlungen der Regionen ergab, stellte sich die Datenrecherche für die EU schwieriger dar. Während die Finanzierung aus dem EU-Budget transparent dokumentiert ist, sind die nationalen Mittel zur Ko-Finanzierung, vor allem von Maßnahmen der sogenannten zweiten Säule, nur unter einem erheblichen Aufwand

zu ermitteln. Hierfür war ein längerer Zeitraum als ursprünglich geplant erforderlich. Weitere indirekte Stützungen der Landwirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten durch Steuererlässe oder eine Subventionierung von Sozialversicherungsträgern konnten nicht abschließend quantifiziert werden. Diese Erkenntnis zeigt, dass bisherige Maße der Subventionierung des Agrarsektors fehlerhaft und unvollständig sind.

Im zweiten Projektjahr wurden weitere Daten erhoben. Zum einen handelte es sich um die Fortsetzung der Datenerhebung für die EU, zum anderen konnten aus einer Datenbank Angaben zu Eigentumsverhältnissen an landwirtschaftlichen Betrieben von Abgeordneten und Ministern der russischen Regionen extrahiert werden. Die wichtigsten Datensätze des Projektes beinhalten die jährlichen Ausgaben für agrarpolitische Maßnahmen auf EU/föderaler und nationaler/ regionaler Ebene. Für Russland umfasst der Datensatz 78 Regionen über die Jahre 2007 bis 2015 (mit Ausnahme des Jahres 2011). Für die EU liegen Daten für alle Mitgliedsstaaten über den Zeitraum 2000 bis 2013 vor.

Im dritten und vierten Projektjahr wurden vor allem die Daten mittels ökonomischer Methoden der Paneldatenanalyse ausgewertet und Ergebnisse auf wissenschaftlichen Tagungen vorgestellt. Gleichzeitig erfolgte eine Ausarbeitung von Manuskripten, die schon veröffentlicht wurden bzw. deren Einreichung bei wissenschaftlichen Zeitschriften kurz bevor steht (siehe auch 3. Ergebnisse und Erfolge).

Weitere Verzögerungen in der Bearbeitung der Arbeitspakete mit Bezug zur EU ergaben sich durch eine zweifache Schwangerschaft und anschließenden Mutterschutz bzw. Erziehungszeit der diesen Teil bearbeitenden Doktorandin. Teilweise wurden die dadurch eingesparten Mittel für eine zuwendungsneutrale Verlängerung des Projektes eingesetzt (insgesamt um 12 Monate). Dieser zusätzliche Zeitraum reichte aber nicht aus, die beiden Promotionsvorhaben bis zum jetzigen Zeitpunkt abzuschließen. Hier wird eine Anschlussfinanzierung durch das IAMO bereitgestellt.

3. Ergebnisse und Erfolge

Exemplarisch seien hier zwei inhaltliche Ergebnisse des Projektes zusammengefasst. Für die RF zeigen die empirischen Analysen, dass der formal postulierte Verteilungsschlüssel für Transfers von der föderalen Ebene zu den Regionen von den Daten nicht unterstützt wird. Eine Reihe weiterer Faktoren wie zum Beispiel der Grad des politischen Wettbewerbs in der jeweiligen Region tragen zur Erklärung der Mittelverteilung bei. Regionen in denen der Kandidat der Regierungspartei Einiges Russland bei den letzten Wahlen einen geringeren Vorsprung vor konkurrierenden Kandidaten hat, erhalten mehr Zuweisungen aus dem föderalen Agrarbudget. Für die EU können die Ergebnisse nicht belegen, dass Budgetverhandlungen im Agrarministerrat durch Wählerverhalten oder Aktivitäten von Interessengruppen beschränkt werden. Das heißt, Verteilungsfragen auf EU-Ebene werden nur teilweise durch politische Prozesse in den Mitgliedstaaten erklärt.

Erste Ergebnisse des Vorhabens wurden auf zahlreichen Konferenzen mit einem peer-review Selektionsverfahren präsentiert: European Public Choice Society (2019), Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (2018), IAMO Forum (2019), International Conference of Agricultural Economists (2018), Österreichische Gesellschaft für Agrarökonomie (2018), Public Choice Society (2017, 2019) oder World Interdisciplinary Network for Institutional Research (2017, 2018, 2019).

Der Abschluss des Projektes FEDAGRIPOL im Rahmen eines zweitägigen Workshops in Halle (5.-6. März 2020) bot die Gelegenheit, bestehende Kooperationen zu vertiefen und neue Netzwerke anzubahnen. Insgesamt 36 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus neun Ländern, davon 15 Gäste, nahmen an dem Workshop teil. Neben den inhaltlichen Beiträgen und Diskussionen bot das Programm Raum für den individuellen Austausch und Kennenlernen des IAMO. Glücklicherweise konnte die Veranstaltung noch durchgeführt werden. Folgende geplante Konferenzbeiträge aus dem Projekt wurden aufgrund von Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 seitens der Veranstalter kurzfristig abgesagt oder in das kommende Jahr verschoben.

Eine Beteiligung des Projektes an den Nikonov-Lesungen 2017, die jährliche Konferenz des russischen Partners VIAPI, diente nicht nur der Vorstellung und Diskussion von ersten

Analyseergebnissen, sondern beinhaltete auch kapazitätsbildende Elemente. So wurden auf Wunsch der russischen Partner Reformen der EU-Agrarpolitik und deren Verhandlungsprozesse vorgestellt. Die Präsentation des Projektes im Rahmen der 16. Langen Nacht der Wissenschaft 2017 in Halle stellt eine weitere Transferaktivität dar. Beiträge für die Russland Analysen und den Russian Analytical Digest, die sich beide an ein breites Publikum richten, werden gegen Ende des Jahres publiziert.

Die jährliche Erstellung eines Beitrages zur Entwicklung der deutschen und europäischen Agrarpolitik für das German Journal of Agricultural Economics (CHABASSIER, et al., 2018, DEMOUSTIER UND HERZFELD, 2017, DEMOUSTIER UND HERZFELD, 2019, DEMOUSTIER UND HERZFELD, 2020) gehört zwar nicht zu den Projektaktivitäten, hat aber von diesen stark profitiert. Ausgewählte Projektergebnisse werden in einer der zukünftigen Ausgaben gewürdigt. Des Weiteren fließen Ergebnisse des Projektes in das Modul „Political economy of agricultural policies“ im Rahmen des Promotionskollegs Agrarökonomik (<https://www.agraroekonomik.de/>), welches durch den PI einmal im Jahr angeboten wird, ein.

4. Chancengleichheit

Die beiden Promotionsstellen wurden öffentlich ausgeschrieben. Wie üblich wurden Frauen gezielt zur Bewerbung aufgefordert. An den Auswahlverfahren waren die Gleichstellungsbeauftragte des IAMO und der Personalrat beteiligt. Beide Stellen wurden mit Wissenschaftlerinnen besetzt. Die zweimalige Schwangerschaft einer Promovendin während der Projektlaufzeit wurde seitens des Instituts nach den gesetzlichen Gegebenheiten unterstützt und die Wiedereingliederung erfolgte reibungslos. Da der Post-Doktorand an der Projektbeantragung maßgeblich mitgewirkt hatte, wurde die Finanzierung für diese Stelle eingesetzt.

5. Qualitätssicherung

Für das Projekt FEDAGRIPOL galten die gleichen Bedingungen wie für alle anderen Forschungsvorhaben des IAMO. Alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten mit der Willkommensmappe die Richtlinien zur guten wissenschaftlichen Praxis überreicht. Diese Richtlinien werden auch regelmäßig im Rahmen der Abteilungssitzungen thematisiert. Insbesondere für die Promovierenden stellt die Teilnahme am Promotionskolleg Agrarökonomik einen wichtigen Baustein zur Kompetenzentwicklung dar.

Alle Publikationen aus dem Projekt werden soweit möglich in Form von Open Access-Veröffentlichung zur Verfügung gestellt. Für die Daten aus dem russischen Landwirtschaftsministerium besteht eine Nutzungsvereinbarung, die es aber nicht ermöglicht, die Forschungsdaten einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Für die in der Vorbereitung befindlichen Publikationen zur EU-Agrarpolitik wird angestrebt, die den Analysen zugrunde liegenden Daten, in Form eines Online-Anhangs zur Verfügung zu stellen.

6. Zusätzliche eigene Ressourcen

Die Projektkoordination in Person des PI wurde vollständig aus Mitteln des IAMO getragen. Im Durchschnitt über die gesamte Laufzeit hat das Projekt einen Zeitaufwand von ca. 5% (d.h. 2,4 Personenmonate) eingenommen. Bei der Organisation und Begleitung des Abschlussworkshops wurde Unterstützung durch nicht-wissenschaftliche Mitarbeiterinnen (Sekretariat, Presse) geleistet, die aber nicht in Personenmonaten ausgedrückt werden können. Ähnliches gilt für die Organisation der Dienstreisen zur Datenerhebung und zu wissenschaftlichen Tagungen, die vor allem durch das Abteilungssekretariat abgewickelt wurde.

Der Abschluss der Promotionsvorhaben nach Auslaufen der Projektfinanzierung wird ebenfalls durch das IAMO abgesichert.

7. Strukturen und Kooperation

Zentrale Kooperationspartner im Rahmen dieses Projektes in der Russischen Föderation waren die Higher School of Economics (HSE), Institute for Industrial and Market Studies und

das All-Russian Nikonov-Institute of Agrarian Problems and Informatics (VIAPI). Im Rahmen des Projektes wurde eine bestehende Kooperationsvereinbarung zwischen dem IAMO und dem VIAPI aktualisiert und erneuert (siehe Anhang). Mehrwöchige Forschungsaufenthalte von Mitarbeitenden des IAMO am VIAPI (Februar und März 2017) sowie von zwei Mitarbeitenden des VIAPI am IAMO (Mai und Juni 2017) waren von essentieller Bedeutung für die Schaffung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit. Über das VIAPI konnte der Zugang zu den Daten des Ministeriums für Landwirtschaft der RF sichergestellt werden. Ein weiteres Element der Kooperation war die gegenseitige Beteiligung an wissenschaftlichen Tagungen (IAMO Forum 2019, Workshop 2020, Nikonov-Lesungen 2016, 2017 und 2019).

Innerhalb des IAMO erfolgte eine enge Kooperation mit Mitarbeitenden des Projektes AGRICHANGE (Volkswagen Stiftung). Im Rahmen eines gemeinsamen, aus dem AGRICHANGE Projekt geförderten, Workshops von IAMO und der Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa) 2016 wurde die Entwicklung der Agrarpolitik in der EU und der RF vorgestellt und diskutiert.

8. Ausblick

Im Rahmen des Vorhabens FEDAGRIPOL konnten die Mechanismen und Triebkräfte agrarpolitischer Entscheidungen in Mehrebenensystemen nur in einem Ansatz untersucht werden. Im Mittelpunkt standen die aggregierten Zahlungsströme disaggregiert nach Quelle (EU/föderal versus Mitgliedstaat/regional) pro Land/ Region. Eine tiefere Betrachtung einzelner landwirtschaftlicher Subsektoren wie Ackerbau, Veredlung oder Sonderkulturen konnte aus Zeitgründen nicht vorgenommen werden. So stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Interessen der Regionen oder Mitgliedsstaaten in verschiedenen Subsektoren der Landwirtschaft auf die Zusammensetzung der Förderung haben. Hierbei entstehen zusätzliche Verteilungsfragen und potentielle Konflikte innerhalb des Agrarsektors. Darüber hinaus wurden die Akteure auf den jeweiligen Ebenen bisher als homogene Einheiten dargestellt. In den letzten Jahren zeigt sich aber, dass das Europäische Parlament teilweise eine andere Position als die Kommission und der Ministerrat einnimmt. Damit sind für zukünftige Modellierung agrarpolitischer Entscheidung die Verhandlungen auf den jeweiligen Ebenen und zwischen den Ebenen von Bedeutung.

9. Literatur

- CHABASSIER, L., J. K. DEMOUSTIER UND T. HERZFELD (2018): Aspekte der Agrarpolitik 2017. *German Journal of Agricultural Economics* 67 1-15.
- DEMOUSTIER, J. K. (2018): Measurement and Comparison of Agricultural Support Across EU Member States: An Evaluation of Existing Indicators and Potential Ways Forward. In: ÖGA (Hrsg.): Methoden für eine evidenzbasierte Agrarpolitik - Erfahrungen, Bedarf und Entwicklungen. Wien: 123-124.
- DEMOUSTIER, J. K. UND T. HERZFELD (2017): Aspekte der Agrarpolitik 2016. *German Journal of Agricultural Economics* 66 (Supplement): 1-9.
- DEMOUSTIER, J. K. UND T. HERZFELD (2019): Aspekte der Agrarpolitik 2018. *German Journal of Agricultural Economics* 68 1-17.
- DEMOUSTIER, J. K. UND T. HERZFELD (2020): Aspekte der Agrarpolitik 2019. *German Journal of Agricultural Economics* 69 1-19.
- GHUKASYAN, S. UND T. HERZFELD (2019): Die Gestaltung der Agrarpolitik in der Russischen Föderation durch die Zentralregierung und die Regionen: Probleme und Perspektiven. *IAMO Annual* 21 55-64.
- KVARTIUK, V. UND T. HERZFELD (2020): Redistributive Politics in Russia: The Political Economy of Agricultural Subsidies. *Comparative Economic Studies* in press (DOI: 10.1057/s41294-020-00131-2).