

6

Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften  
der Otto-Friedrich Universität Bamberg

## EU-Agrar- und Regionalpolitik

Wie vergangene Entscheidungen zukünftige Entwicklungen  
beeinflussen - Pfadabhängigkeit und die Reformfähigkeit  
von Politikfeldern

von Thomas Geppert



UNIVERSITY OF  
BAMBERG  
PRESS

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg 6

Schriften aus der Fakultät Sozial- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Band 6



University of Bamberg Press 2012

# EU-Agrar- und Regionalpolitik

Wie vergangene Entscheidungen zukünftige  
Entwicklungen beeinflussen  
Pfadabhängigkeit und die Reformfähigkeit von Politikfeldern

von Thomas Geppert



University of Bamberg Press 2012

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Informationen sind im Internet über <http://dnb.ddb.de/> abrufbar

Diese Arbeit hat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität  
als Dissertation vorgelegen

1. Gutachter: Prof. Dr. Thomas Gehring

2. Gutachter: Prof. Dr. Reimut Zohlhöfer

Tag der mündlichen Prüfung: 23. April 2012

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über den Hochschulschriften-  
Server (OPUS; <http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/>) der  
Universitätsbibliothek Bamberg erreichbar. Kopien und Ausdrücke  
dürfen nur zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch  
angefertigt werden.

Herstellung und Druck: Digital Print Group, Nürnberg

Umschlaggestaltung: Dezernat Kommunikation und Alumni der Otto-  
Friedrich-Universität Bamberg

© University of Bamberg Press Bamberg 2012

<http://www.uni-bamberg.de/ubp/>

ISSN: 1867-6197

ISBN: 978-3-86309-082-1 (Druckausgabe)

eISBN: 978-3-86309-083-8 (Online-Ausgabe)

URN: urn:nbn:de:bvb:473-opus4-3957

## VORWORT

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als externer Doktorand am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Otto-Friedrich-Universität Bamberg und wurde durch ein Begabtenstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Großer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Thomas Gehring für die wissenschaftliche Betreuung der Arbeit und nicht zuletzt für die fruchtbare und angenehme Atmosphäre während meines Promotionsstudiums. Auch möchte ich mich bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Reimut Zohlhöfer für seine konstruktiven Kommentare und Hinweise bedanken. Ein herzlicher Dank gilt meinem Drittgutachter Prof. Dr. H.-Dieter Wenzel für die jahrelange Unterstützung und Förderung.

Unverzichtbar für das Gelingen der Dissertation war die Unterstützung aus meinem privaten Umfeld. Meine Frau Irja Geppert hat alle Phasen meiner Promotion mit sämtlichen Höhen und Tiefen mitgetragen. Sie hat mir stets viel Kraft gegeben und mit ihren Korrekturarbeiten unverzichtbar zum Gelingen meiner Promotion beigetragen. Dafür bin ich ihr unendlich dankbar.

Besonderer Dank gilt meiner Familie, besonders meinen Eltern Anne-Maria und Winfried Geppert, die weit über den finanziellen Aspekt hinaus in Studium und während der Promotion für mich da waren, meinen Schwiegereltern Susanne und Christian Walter sowie

meinen Freunden Anja und Michael Konrad, Nina Schipkowski, Julia Dinkel u.v.m., von denen ich während der Erstellung dieser Arbeit jede erdenkliche Hilfe und Unterstützung erfahren durfte.

Vielen Dank!



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Vorwort</b>	<b>v</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>vii</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>xiii</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>xv</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>xvii</b>
<b>Kapitel I: Einleitung</b>	<b>1</b>
1 Aufgabe: Eine auf Politikfelder und ihre Reformfähigkeit übertragbare Theorie der Pfadabhängigkeit	2
2 Argument: Eine modifizierte Konzeption der Pfadabhängigkeit kann Unterschiede in der Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik erklären	5
3 Ertrag: Einsichten über die unterschiedliche Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik sowie ein besseres Verständnis der institutionellen Pfadabhängigkeit	7
4 Aufbau der Dissertation	11
<b>Kapitel II: Pfadabhängigkeit als Analysekonzept</b>	<b>13</b>
1 Der Verlauf der Pfadabhängigkeitsdiskussion	14
1.1 Entstehung und Begriffsdefinition.....	14
1.2 Pfadabhängigkeit in der Ökonomie und Technologie.....	22
2 Entwicklung der Pfadabhängigkeit in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften	28
2.1 Übertragung des Konzeptes auf Institutionen .....	29
2.1.1 Pfadabhängigkeit und Institutionen .....	31
2.1.2 Ursachen institutioneller Pfadabhängigkeit .....	36
2.2 Institutionelle Pfadabhängigkeit und Wandel .....	40
2.2.1 Institutionelle Pfadabhängigkeit als eine Art des Wandels .....	40
2.2.2 Ursachen für institutionellen Wandel.....	45
2.2.3 Zeitpunkt für institutionellen Wandel.....	49
3 Zusammenfassung	54
<b>Kapitel III: Empirisches Untersuchungsdesign</b>	<b>59</b>
1 Anwendbarkeit der institutionellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldreformen	60
1.1 Institutionelle Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern .....	61



1.2 Kritische Entscheidungspunkte und die Frage nach der Reformfähigkeit.....	63
1.3 Phänomene der Pfadabhängigkeit als systematisch unterschiedliche Typen	68
1.3.1 Typ a: Pfadstabilisierung .....	71
1.3.2 Typ b: Pfadmodifikation .....	72
1.3.3 Typ c: Pfadbruch .....	73
1.3.4 Typ d: Keine Pfadabhängigkeit .....	73
2 Analyseanleitung	74
2.1 Entscheidungsfindung .....	75
2.2 Identifikation der Entscheidungspunkte .....	76
2.3 Analyse der Entscheidungspunkte als Einzelfälle .....	78
2.4 Ursachen der Entscheidung .....	83
2.5 Folgen der Entscheidung.....	84
2.6 Analytischer Vergleich .....	85
3 Zusammenfassung	85
<b>Kapitel IV: Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik</b>	<b>87</b>
1 Entscheidungsfindung in der EU-Agrarpolitik	87
2 Entscheidungspunkte der EU-Agrarpolitik	92
3 Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik 1958	94
3.1 Unterversorgung und Einkommensunsicherheit der Landwirte .....	96
3.2 Entscheidungspunkt um 1962 .....	98
3.2.1 Bandbreite der möglichen Ausgestaltung.....	99
3.2.2 Einigung auf eine europäische Agrarpolitik .....	104
3.2.3 Gemeinsame Agrarmarkordnungen .....	107
3.3 Kernelemente der EU-Agrarpolitik .....	114
4 Entwicklung der GAP ab 1963	117
4.1 Selbstversorgungsgrad wird erreicht .....	117
4.2 Entscheidungspunkt um 1968 .....	121
4.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung .....	121
4.2.2 ‚Mansholt-Plan‘ scheidert .....	124
4.2.3 Gründe für die Pfadstabilisierung .....	126
4.3 Reformnotwendigkeit durch steigende Kosten der GAP .....	128
4.4 Entscheidungspunkt um 1973 .....	131
4.4.1 Szenarien der möglichen Entwicklung .....	131

4.4.2	„Improvement“ und „Stocktaking“ werden verabschiedet .....	132
4.4.3	Gründe für die Pfadstabilisierung.....	135
5	Entwicklung der GAP ab 1974 .....	138
5.1	Diskussionspapiere und allgemeine Entwicklung der EG.....	138
5.2	Steigende Agrarkosten belasten zunehmend den Gemeinschaftshaushalt ..	142
5.3	Entscheidungspunkt um 1984 .....	145
5.3.1	Szenarien der möglichen Entwicklung .....	146
5.3.2	Einführung von „Milchquoten“ zur Begrenzung der Agrarausgaben ...	149
5.3.3	Gründe für die Pfadmodifikation .....	154
5.4	Agrarausgaben steigen weiter.....	156
5.5	Entscheidungspunkt um 1988.....	159
5.5.1	Szenarien der möglichen Entwicklung .....	159
5.5.2	Festsetzung einer „maximalen Garantiemenge“ .....	163
5.5.3	Gründe für die Pfadmodifikation .....	169
6	Entwicklung der GAP ab 1989 .....	172
6.1	Anstieg der Agrarausgaben und der Umweltprobleme.....	172
6.2	Entscheidungspunkt um 1992.....	177
6.2.1	Szenarien der möglichen Entwicklung .....	178
6.2.2	Einführung einer „Produktprämie“ als direkte Einkommensbeihilfe ....	180
6.2.3	Gründe für die Pfadmodifikation .....	184
6.3	Kosten steigen weiter.....	187
6.4	Entscheidungspunkt um 1999.....	191
6.4.1	Szenarien der möglichen Entwicklung .....	191
6.4.2	Zwei-Säulen-Struktur der GAP.....	194
6.4.3	Gründe für die Pfadmodifikation .....	198
7	Entwicklung der GAP ab 2000 .....	201
7.1	Agrarkosten weiterhin steigend .....	202
7.2	Entscheidungspunkt um 2003 .....	204
7.2.1	Szenarien der möglichen Entwicklung .....	205
7.2.2	Einführung entkoppelter Direktzahlungen .....	208
7.2.3	Gründe für die Pfadmodifikation .....	212
7.3	Hoher Reformbedarf durch weiter steigende Agrarausgaben .....	213

7.4 Entscheidungspunkt um 2008 .....	214
7.4.1 Szenarien der möglichen Entwicklung.....	214
7.4.2 Health-Check wird beschlossen .....	215
7.4.3 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon .....	217
7.4.4 Gründe für die Pfadmodifikation.....	219
8 Fazit .....	222
<b>Kapitel V: Reformfähigkeit der EU-Regionalpolitik</b> .....	<b>227</b>
1 Entscheidungsfindung in der EU-Regionalpolitik .....	228
2 Entscheidungspunkte der EU-Regionalpolitik .....	231
3 Gründung der EU-Regionalpolitik 1987 .....	232
3.1 Enorme Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen .....	234
3.2 Entscheidungspunkt um 1987 .....	236
3.2.1 Bandbreite der möglichen Ausgestaltung.....	238
3.2.2 Delors-I-Paket wird verabschiedet.....	240
3.3 Kernelemente der EU-Regionalpolitik .....	243
4 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 1993 .....	245
4.1 Auslaufen der Förderperiode.....	245
4.2 Entscheidungspunkt um 1993 .....	247
4.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung.....	247
4.2.2 Kohäsionsfonds und neue Verteilung.....	248
4.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit.....	251
5 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 1999 .....	254
5.1 Auslaufen der Förderperiode und bestehende regionale Unterschiede.....	254
5.2 Entscheidungspunkt um 1999 .....	258
5.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung.....	258
5.2.2 Neuordnung der Mittelzuweisung.....	259
5.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit.....	264
6 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 2006 .....	266
6.1 Auslaufen der Förderperiode und weiter bestehende regionale Disparitäten.....	267

6.2 Entscheidungspunkt um 2006.....	270
6.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung .....	270
6.2.2 Neuordnung der Ziele und geänderte Verteilung .....	271
6.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit .....	276
6.3 Regionen der neuen Mitgliedstaaten holen auf .....	277
7 Fazit	279
<b>Kapitel VI: Resümee – Pfadabhängigkeit als Erklärung für die unterschiedliche</b>	
<b>Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik</b>	<b>285</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>299</b>



## TABELLENVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
Tabelle 1: Übersicht über die Ursachen institutioneller Pfadabhängigkeit und ihre Destabilisierungsoption.....	47
Tabelle 2: Entwicklung und Bedeutungsverschiebung der Pfadabhängigkeit .....	55
Tabelle 3: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Agrarpolitik.....	94
Tabelle 4: Agrarsektor der sechs Gründungsstaaten und Großbritannien 1956.....	105
Tabelle 5: Relative landwirtschaftliche Preise in den Mitgliedstaaten, 1958-1959.....	106
Tabelle 6: Versorgungssituation der EG im zeitlichen Verlauf bis 1968.....	118
Tabelle 7: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1968 (EG-6).....	120
Tabelle 8: Versorgungssituation der EG im zeitlichen Verlauf bis 1972.....	129
Tabelle 9: Veränderung der Versorgungssituation durch die Erweiterung der EG.....	129
Tabelle 10: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1973.....	130
Tabelle 11: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1984.....	144
Tabelle 12: Entwicklung der Budgetkrise 1979-1984 (Millionen ECU) .....	145
Tabelle 13: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1984 .....	147
Tabelle 14: Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %) von 1962 bis 1984.....	148
Tabelle 15: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1988.....	158
Tabelle 16: Prozentanteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Agrarausgaben .....	158
Tabelle 17: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1988 .....	160
Tabelle 18: Agrarausgaben der EU nach Mitgliedstaaten in Prozent.....	161
Tabelle 19: Prozentsatz der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben für jeden Mitgliedstaat .....	162
Tabelle 20: Zusammenfassung der Ergebnisse um 1988.....	167
Tabelle 21: Funktionsweise der festgesetzten Produktionsschwelle bei Getreide (in Mio. Tonnen).....	172
Tabelle 22: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1992.....	174
Tabelle 23: Prozentanteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Agrarausgaben.....	176
Tabelle 24: Agrarausgaben in Millionen ECU nach Mitgliedstaaten 1992.....	184
Tabelle 25: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1997.....	189
Tabelle 26: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1999 .....	193

Tabelle 27: Kürzungen der Interventionspreise vom Kommissionsvorschlag bis zur Einigung der Agrarminister .....	201
Tabelle 28: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 2003 .....	204
Tabelle 29: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 2003 .....	206
Tabelle 30: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 2009 .....	214
Tabelle 31: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 2009 .....	220
Tabelle 32: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Agrarpolitik mit Zuordnung.....	224
Tabelle 33: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Regionalpolitik .....	232
Tabelle 34: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Regionen 1967 .....	235
Tabelle 35: BIP pro Kopf (ECU) 1988 und 1992 sowie prozentuale Veränderung zu 1992 .....	246
Tabelle 36: Pro-Kopf-BIP in KKS 1995, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 1999 und Abweichung vom Durchschnitt 1999.....	255
Tabelle 37: Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU im Jahr 2000 (in KKS, EU-15 = 100).....	256
Tabelle 38: Regionales Pro-Kopf-BIP in den Beitrittsländern im Jahr 2000 (in KKS, EU- 15 = 100).....	257
Tabelle 39: Finanzmittelausstattung der EU-Regionalpolitik 2000-2006.....	262
Tabelle 40: Aufteilung der Strukturfonds für 2000-2006.....	263
Tabelle 41: Pro-Kopf-BIP in KKS 1999, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 2006 und Abweichung vom Durchschnitt 2006.....	268
Tabelle 42: Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU im Jahr 2006 (in KKS, EU-27 = 100).....	269
Tabelle 43: Aufteilung der Strukturfonds für 2000-2006 in Mio. Euro zu jeweiligen Preisen .....	275
Tabelle 44: Pro-Kopf-BIP in KKS 2006, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 2009 und Abweichung vom Durchschnitt 2009.....	278
Tabelle 45: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Regionalpolitik mit Zuordnung.....	281

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
Abbildung 1: 3-Phasen-Modell der Pfadentwicklung .....	17
Abbildung 2: Diagnose von Evolutionsversagen und kollektiver Pfadwechsel.....	21
Abbildung 3: Diffusionskurve .....	26
Abbildung 4: Koordinationsspiel mit Interessenkonflikt ( <i>Battle of the Sexes</i> ).....	64
Abbildung 5: Reines Koordinationsspiel .....	64
Abbildung 6: Reform einer Regel bei statischen Analysen .....	69
Abbildung 7: Pfadschema.....	70
Abbildung 8: Analyseanleitung im Überblick .....	75
Abbildung 9: Entscheidungssystem in der EU-Agrarpolitik .....	89
Abbildung 10: <i>Black-Box</i> -Element des Entscheidungssystems der EU-Agrarpolitik.....	91
Abbildung 11: Mechanismus der Abschöpfungen und Erstattungen bei Getreide.....	112
Abbildung 12: Entwicklung der Agrarkosten nach Produkten von 1980 bis 1988 (in Mio. ECU) .....	164
Abbildung 13: Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %) 2003 .....	206
Abbildung 14: Entscheidungssystem in der EU-Regionalpolitik .....	229
Abbildung 15: <i>Black Box</i> -Element des Entscheidungssystems der EU-Regionalpolitik..	230





## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AT	Austria (Österreich).
Abs.	Absatz.
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
Art.	Artikel.
Bd.	Band.
BE	Belgium (Belgien).
BG	Bulgaria (Bulgarien).
BIP	Bruttoinlandsprodukt.
BNE	Bruttonationaleinkommen.
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderseuche).
BSP	Bruttosozialprodukt.
BverfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
bzw.	beziehungsweise.
cif-Preis	Wert einer Ware inklusive sämtlicher Transport- und sonstiger Zusatzkosten (cost, insurance, freight).
COPA	Comité des Organisations Professionnelles de l`Agriculture (Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen).
CY	Cyprus (Zypern).
CZ	Czech Republic (Tschechien).
DE	Deutschland.
DBV	Deutscher Bauernverband.
DK	Denmark (Dänemark).
dt.	deutsch.
ES	Espana (Spanien).
EAGFL	Europäischer Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.
ECU	European Currency Unit (Europäische Währungseinheit von 1979 bis 1998).
EE	Estonia (Estland).
EEA	Einheitliche Europäische Akte.
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz.

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone).
EG	Europäische Gemeinschaft(en).
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion).
EIB	Europäische Investitionsbank.
EP	Europäisches Parlament.
EQUAL	Regionalpolitisches Instrument. Transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt.
ES	Spain (Spanien).
ESF	Europäischer Sozialfonds.
EU	Europäische Union.
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft.
EUV	Vertrag über die Europäische Union.
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.
EWG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.
FR	France (Frankreich).
ff.	folgende Seiten.
FI	Finnland.
fob-Preis	Warenwert sämtlicher Kosten des Transports der Ware bis an Bord des Schiffes bzw. Flugzeuges (free on board).
fr.	französisch.
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Zoll- und Handelsabkommen).
GD	Generaldirektion.
GMO	Gemeinsame Marktorganisationen.
GR	Greece (Griechenland).

HU	Hungary (Ungarn).
IE	Ireland (Irland).
INTERREG	Regionalpolitisches Instrument. Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung und Raumplanung.
IT	Italy (Italien).
IWF	Internationaler Währungsfonds.
Jg.	Jahrgang.
KKS	Kaufkraftstandards. Künstliche Währung, die die bei den Wechselkursen nicht berücksichtigten Abweichungen zwischen den nationalen Preisniveaus widerspiegelt und dadurch die Datenvergleichbarkeit verbessert.
KOM	Kommission der Europäischen Union.
LEADER	Regionalpolitisches Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums.
LT	Lithuania (Litauen).
LU	Luxembourg (Luxemburg).
LV	Latvia (Lettland).
MGQ	Maximum Guaranteed Quantity (garantierte Höchstmenge).
Mio.	Million(en).
MT	Malta.
MwSt.	Mehrwertsteuer.
NL	Niederlande.
Nr.	Nummer.
PL	Poland (Polen).
PT	Portugal.
REP	Regionale Entwicklungspläne.
RO	Romania (Rumänien).
SE	Sweden (Schweden).
SI	Slovenia (Slowenien).
SK	Slovak Republic (Slowakei).
t	Tonne(n).
UK	United Kingdom (Großbritannien).

URBAN	Regionalpolitisches Instrument zur Stadterneuerung.
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika).
VAT	Value Added Tax (Umsatzsteuer).
v.a.	vor allem.
vgl.	vergleiche.
vs.	versus (contra, gegen).
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation).
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion.
z.B.	zum Beispiel.

## KAPITEL I: EINLEITUNG

Die EU-Agrarpolitik besteht als erstes gemeinsames europäisches Politikfeld bereits seit dem Jahr 1958. Mit ihr wurden die nationalen Agrarpolitiken der Mitgliedstaaten überführt in ein gemeinsames europäisches System, das seitdem die Ausgestaltung der Agrarpolitik für die einzelnen Staaten bestimmt. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist nicht nur das erste vollkommen vergemeinschaftete europäische Politikfeld, sie ist gleichzeitig auch das umstrittenste der Europäischen Union (EU). Durch die seit ihrer Gründung in regelmäßigen Abständen auftretenden Probleme mit der GAP wurde sie zudem zu einem der bekanntesten Politikfelder der EU.

Dabei stellt sich die Frage, weshalb die Probleme bisher nicht gelöst werden konnten. Bis in die Sechzigerjahre hinein bestand die wichtigste Aufgabe der EU-Agrarpolitik in der Überwindung des permanenten Mangels an Nahrungsmitteln. Erst später wurde es eine ihrer Aufgaben, Überschüsse abzubauen und diese zukünftig zu vermeiden. Überspitzt formuliert sind die Agrarprobleme von heute demzufolge nicht entstanden, weil die GAP ihr Ziel verfehlt hat, sondern weil sie zu erfolgreich war. Doch warum konnte die EU-Agrarpolitik bis heute nur schwer an die veränderten äußeren Umstände angepasst werden? Diese zentrale Frage soll in der vorliegenden Dissertation beantwortet werden.

Wird im Vergleich dazu die EU-Regionalpolitik betrachtet, so scheint dieses Feld nicht oder zumindest nur in sehr schwacher Ausprägung die zuvor genannten Probleme zu haben. Die äußerlich ähnliche EU-Regionalpolitik scheint im Vergleich zur GAP also reformfähig zu sein. Beide Politikfelder wurden bereits in Studien der Ökonomie, Agrarwissenschaft, Geografie sowie der Sozialwissenschaften untersucht, wobei allerdings insbesondere in der Politikwissenschaft ein expliziter Vergleich der Reformfähigkeit von Agrar- und Regionalpolitik bisher vernachlässigt wurde. Eine systematische, vergleichende Untersuchung der Politikfelder fehlt bislang.<sup>1</sup> Das Besondere und somit wissenschaftlich Interessante an den beiden Politiken besteht zudem darin, dass sie zunächst sehr ähnlich scheinen. Es handelt sich um zentrale supranationale Politikfelder der Europäischen Union, die beide zur Gruppe der

---

<sup>1</sup> Vgl. CRAM; 1997 / GRUPP; 1995 / LUYKEN; 1993 / THIEMEYER; 1999.

sogenannten redistributiven und damit geldintensiven Politikfelder gehören. Sowohl die Agrarpolitik als auch die Regional- beziehungsweise Kohäsionspolitik sind Kernbestandteil des impliziten Europäischen Finanzausgleichs und daher im Vergleich zu sogenannten regulativen europäischen Politikfeldern aufgrund ihrer geldverteilenden Wirkung für die Mitgliedstaaten der EU von hohem Interesse und somit entsprechend konfliktreich.

Eine Antwort auf die offensichtlich hohe Reformresistenz der EU-Agrarpolitik soll durch einen Vergleich mit der offensichtlich reformfähigen EU-Regionalpolitik gegeben werden. Schlussendlich lassen sich somit auch Rückschlüsse auf das Design von Politikfeldern ziehen. Werden die Ursachen für die Reformresistenz der GAP im Vergleich zur Kohäsionspolitik erkannt, so lassen sich Schlussfolgerungen bezüglich der Frage nach der künftigen Ausgestaltung von Politikfeldern ableiten, die mögliche entstehende Probleme vorab zu vermeiden helfen. Es könnte somit möglich sein, Designlehren für die Entstehung und Ausgestaltung künftiger Politikfelder aufzustellen.

Vermutet wird, dass die Ursachen in vergangenen institutionellen Entscheidungen liegen. Das Konzept der institutionellen Pfadabhängigkeit scheint daher der passende theoretische Zugangspunkt für die Forschungsfrage zu sein. Es handelt sich hierbei um einen relativ jungen Ansatz, dessen Ursprung im Bereich der technologischen Forschung zu suchen ist. Inwiefern die Idee der Pfadabhängigkeit für die Beantwortung der empirischen Fragestellung relevant ist und welche Herausforderungen dabei entstehen, soll unter anderem im nächsten Kapitel betrachtet werden. Zuvor wird die übergeordnete Aufgabe präzisiert, bevor das Argument und der Ertrag sowie der Aufbau der Dissertation einleitend entwickelt werden.

### 1 Aufgabe: Eine auf Politikfelder und ihre Reformfähigkeit übertragbare Theorie der Pfadabhängigkeit

In der Dissertation werden Ursachen für die Reformresistenz der EU-Agrarpolitik und die damit verbundenen Probleme analysiert. Als vergleichbares Politikfeld dient dabei die EU-Regionalpolitik. Im Zuge dessen wird eine auf Politikfelder und ihre Reformfähigkeit übertragbare Theorie der Pfadabhängigkeit entwickelt.

Da das bekannte Konzept der Pfadabhängigkeit selbst einige Defizite bei der Anwendung auf die spezielle Fragestellung der Dissertation aufweist, soll somit auch ein Beitrag zur Überwindung dieser theoretischen Defizite geleistet und gleichzeitig das Konzept für den speziellen institutionellen Bereich der Politikfelder anwendbar gemacht werden. Ziel ist es, eine ‚Analyseanleitung‘ für die Untersuchung der Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik zu entwickeln, welche auch auf beliebige andere Politikfelder übertragen werden kann. Bevor anschließend das Argument der Forschungsfrage genauer charakterisiert wird, müssen an dieser Stelle die Aufgabenstellung und insbesondere das bestehende Theorieproblem dargelegt werden.

Trotz intensiver Diskussionen in den letzten Jahren gibt die Theorie der Pfadabhängigkeit bislang kaum zufriedenstellende Antworten auf die gestellte Aufgabe der Dissertation. Das Spektrum der Begründungen von pfadabhängigen Entwicklungen ist groß, meist vage und ohne konkreten Handlungsauftrag formuliert. Ein Hinweis auf ‚die Pfadabhängigkeit‘ von Entwicklungen ist daher nicht eindeutig und dient nur eingeschränkt als Erklärung, was die Anwendung der Pfadabhängigkeit bei empirischen Analysen so schwer macht. Das Konzept scheint auf den ersten Blick logisch und einleuchtend; wird jedoch versucht, es auf Politikfelder anzuwenden, fällt es wie ein ‚Kartenhaus‘ in sich zusammen. Diese Problematik wurde in der jüngsten Forschung zunehmend erkannt und zu beheben versucht.<sup>2</sup> Ein erster Schritt ist hierbei die strikte Trennung der Theorie vom technologisch-ökonomischen Bereich, aus welchem das Konzept ursprünglich stammt.

Ein weiteres Problem zeigt sich darin, dass die Übertragung des Pfadabhängigkeitstheorems auf Institutionen dazu geführt hat, gesellschaftliche Beharrungstendenzen vielfach als zu starr einzustufen.<sup>3</sup> Die Grundannahme besteht darin, dass Institutionen zwar aus rationalen Motiven geschaffen sein mögen, diese aber nicht beliebig geändert oder gar abgeschafft werden können. Institutionen entwickeln in diesem Sinne eine eigentümliche Beharrungskraft, auch als *Lock-in*<sup>4</sup> bezeichnet, und das selbst dann, wenn ihr eigentlicher Zweck hinfällig geworden ist

---

<sup>2</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 260 ff.

<sup>3</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 259 f.

<sup>4</sup> Zu übersetzen als: Verriegelungseffekt.



oder sich neue Anforderungen an sie ergeben. MARCH und OLSEN sprechen in diesem Zusammenhang von der „Ineffizienz der Geschichte“.<sup>5</sup> BEYER zufolge wird fundamentaler Wandel dann häufig nur noch als Ausnahme von der Regel diskutiert, der einer anderen Logik unterliegt und außergewöhnlichen externen Anstößen bedarf.<sup>6</sup>

Scheinbar lange Phasen der Kontinuität verschleiern jedoch möglicherweise Dynamiken, die für einen späteren Wandel bedeutsam sein könnten. Bei genauerer Analyse würde bei vielen als pfadabhängig definierten Prozessen erkennbar werden, dass sich in Wirklichkeit verschiedene kontinuiertätssichernde Mechanismen in ihrer Wirkung abgelöst haben. Entscheidend hierbei sind die intervenierenden Prozesse im Hintergrund der Pfadabhängigkeit, welche eine genaue Spezifizierung der einzelnen Fälle notwendig machen. Die Aussage, die Gegenwart würde durch die Vergangenheit beeinflusst (*history matters*), bleibt trivial, solange nicht gleichzeitig geklärt wird, wie sich der Einfluss manifestiert.

Wird auf die Identifizierung von kontinuiertätssichernden Mechanismen und die Analyse des Handlungskontextes der Akteure verzichtet, so wird der Betrachter stets von fundamentalen Wandlungsprozessen überrascht werden und keine andere Möglichkeit haben, sie außergewöhnlichen ‚externen‘ Schocks zuzuschreiben.

Natürlich stellt sich die Institutionalisierung und Entwicklung eines Politikfeldes wesentlich komplexer dar als beispielsweise die Institutionalisierung einer Tastenanordnung eines Computers. Dieses Beispiel der Tastenanordnung wird oftmals herangezogen, um die ursprüngliche Idee der Pfadabhängigkeit zu umschreiben: Die sogenannte QWERTY-Tastatur wird bis heute verwendet, obwohl mittlerweile effizientere Tastenanordnungen existieren, die unter anderem die Schreibgeschwindigkeit deutlich verbessern könnten. Mit steigender Komplexität nimmt tendenziell die Anzahl der Bruchstellen für fundamentalen Wandel zu. In dem hier Verwendung findenden Konzept soll gerade diese Anzahl der Bruchstellen thematisiert werden. Insbesondere das Verhältnis zwischen der Anzahl der möglichen Bruchstellen und der Wahrscheinlichkeit fundamentalen Wandels dürfte keineswegs trivial sein. Neben den großen ‚externen‘ Schocks, bei denen Wandel beziehungsweise Veränderung entstehen kann, sollen zusätzlich alle potenziell

---

<sup>5</sup> MARCH/OLSEN; 1989; S. 53.

<sup>6</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 27 ff.

möglichen Bruchstellen identifiziert und als sogenannte Entscheidungspunkte betrachtet werden. Ziel ist es, das scheinbar Unsichtbare sichtbar zu machen und zwar genau an den Stellen, an denen eine Veränderung stattfinden müsste, aber nicht zustande kommt.

## 2 Argument: Eine modifizierte Konzeption der Pfadabhängigkeit kann Unterschiede in der Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik erklären

Der zentralen Frage nach den Gründen für die seit Jahrzehnten bestehenden Probleme bei der EU-Agrarpolitik wird sich in der vorliegenden Konzeption durch die Frage nach der Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik angenähert. Der Vergleich mit der Reformfähigkeit der EU-Regionalpolitik wird zeigen, dass Ähnlichkeiten der beiden EU-Politiken nur auf den ersten Blick bestehen. Die Unterschiede zu erkennen, wird Aussagen darüber ermöglichen, warum zwei äußerlich sehr ähnliche Politikfelder dennoch in ganz unterschiedlicher Art und Weise bei der Frage nach Veränderungen funktionieren.

Auch wenn die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik bereits innerhalb der verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen analysiert wurden, fehlt bislang ein expliziter Vergleich der beiden Politikfelder. Die zahlreichen Arbeiten, die sich beispielsweise mit der Frage nach der Reformfähigkeit der GAP befassen, sind größtenteils statischer Natur und beschränken sich auf die Analyse eines zeitlich beschränkten speziellen Reformschrittes. Demgegenüber sollen in der vorliegenden Untersuchung mithilfe eines dynamischen Ansatzes Zusammenhänge und Ursachen erkannt werden, die unter Umständen auf Entscheidungen zurückzuführen sind, die bereits bei der Entstehung eines Politikfeldes getroffen wurden und die dabei entscheidend Einfluss auf die Frage der Reformfähigkeit haben. Die Vermutung ist, dass die Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik entscheidend von der ursprünglichen institutionellen Konzeption und Ausgestaltung sowie den vorangegangenen Entscheidungen abhängig ist. Als theoretisches Konzept bietet sich die Pfadabhängigkeit an.

Der Grundgedanke der Pfadabhängigkeit ist, dass sich ein einmal entstandenes Politikfeld stabilisiert, da die relevanten Akteure in ihrem Handeln und somit auch in ihren Entscheidungen jeweils auf den Pfad des Politikfeldes Bezug nehmen. Wenn Pfadabhängigkeit besteht, kann in der folgenden Entwicklung nicht mehr zur

Ausgangssituation zurückgekehrt werden. Optionen, die zum Zeitpunkt der Entstehung des Politikfeldes verfügbar waren, sind somit nicht länger gegeben.

Reformfähigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit sowie Fähigkeit, die Regeln eines Politikfeldes bei veränderten äußeren Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Ein Politikfeld ist demnach reformresistent, wenn trotz veränderter Umstände seine immanenten Regeln nicht verändert und somit nicht angepasst werden können. Die Vermutung liegt nahe, dass es bei der EU-Agrarpolitik versäumt wurde, ein institutionelles System zu schaffen, das Veränderungen ermöglicht, sobald sich die äußeren Rahmenbedingungen gravierend ändern.

In statischen Analysen werden lediglich einzelne Reformen analysiert, ohne dabei die dynamische Entwicklung des Politikfeldes über die Zeit zu betrachten. Mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit und damit verbunden mit einer dynamisch-sequenziellen Analyse, so das Argument, lassen sich Erklärungsfaktoren finden, die in anderen Analysen scheinbar unbedeutend sind.

Bei der Untersuchung institutioneller Stabilität von Politikfeldern und dessen Zustandekommen sollte der Schwerpunkt insbesondere auf der unerwünschten Stabilität, der sogenannten Reformresistenz, sowie der Möglichkeit von Reformen liegen. Die vorliegende Dissertation analysiert die Beziehung zwischen institutioneller Stabilität und Wandel mithilfe eines modifizierten Pfadabhängigkeitskonzeptes.

Hierbei wird angenommen, dass die Analyse von Stabilität gleichzeitig der Schlüssel für die Frage nach institutionellem Wandel ist. Aufbauend auf den Erkenntnissen über Pfadabhängigkeit wird argumentiert, dass kollektive Akteure rationale Entscheidungen treffen, um ihren Nutzen aus einer Institution zu maximieren. Gemäß dieser Annahme werden in *Kapitel III* Faktoren spezifiziert, welche der Analyse eines Politikfeldes dienen. Es werden Entscheidungspunkte betrachtet, anhand derer die Reformfähigkeit eines Politikfeldes analysiert werden kann. Entscheidungspunkte sind Punkte in der zeitlichen Entwicklung eines Politikfeldes, an denen der Status quo aufgrund veränderter äußerer Bedingungen infrage gestellt wird. Sie können auch als Reformversuche umschrieben werden. Politikfelder selbst werden somit als Entwicklungspfade beschrieben und bestehen sowohl aus Phasen der Stabilität als auch des Wandels. Es wird argumentiert, dass

vor allem bei einem Politikfeld die Spezifizierung von sogenannten Typen der weiteren Entwicklung eine entscheidende Rolle spielt. Durch die Analyse der zeitlich versetzten Entscheidungspunkte, die jeweils voneinander abhängig sind, werden bedeutende Zusammenhänge bezüglich der Frage nach Reformfähigkeit beschrieben. Mithilfe dieser Zusammenhänge lassen sich vor allem Stabilitätsphasen und mögliche verschleierte Dynamiken identifizieren, welche Reformen erklären können. Da jedoch das Konzept der Pfadabhängigkeit einige Schwächen beinhaltet, ist es wichtig, dieses für die hier Verwendung findende Analyse entsprechend zu modifizieren.

Kernanliegen der Dissertation ist, das erwartete enorme Erkenntnispotenzial der Pfadabhängigkeitstheorie hinsichtlich der Reformfähigkeit von Politikfeldern beziehungsweise unterschiedlich ausgeprägter Reformfähigkeit bei ähnlichen Politikfeldern sichtbar zu machen. Dieses Vorgehen wird zudem Antworten liefern auf die Forschungsfrage, warum die EU-Agrarpolitik jahrzehntelang krisenbehaftet war und die Probleme weiterhin fortbestehen.

### 3 Ertrag: Einsichten über die unterschiedliche Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik sowie ein besseres Verständnis der institutionellen Pfadabhängigkeit

Der Ertrag der Dissertation besteht einerseits in den zu erzielenden Einsichten über die unterschiedliche Reformfähigkeit der EU-Agrar- und Regionalpolitik und andererseits in einem generell besseren Verständnis der institutionellen Pfadabhängigkeit. Letzteres ergibt sich aus der notwendigen Modifikation des breitgefächerten Konzeptes der Pfadabhängigkeit, um es zur Beantwortung der Frage nach der Reformfähigkeit der beiden EU-Politiken nutzbar zu machen.

Die aus der Analyse der EU-Agrar- und Regionalpolitik gewonnenen Kenntnisse zur unterschiedlichen Reformfähigkeit ermöglichen Aussagen zu den Auswirkungen einer differenzierten Ausgestaltung der Politikbereiche. Diese können einen wertvollen Beitrag leisten, da sie auf die Fähigkeit der EU abzielen, nicht nur durch den Aufbau neuer Integrationsprojekte, sondern vor allem im Rahmen bereits etablierter Politiken auf neue, veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Die Kernfrage, warum sich die EU-Regionalpolitik als scheinbar reformfähiger als die EU-Agrarpolitik erweist, ist sowohl für den Fortgang der Europäischen

Integration insgesamt als auch für den Bereich der konfliktgeladenen redistributiven Politiken der Europäischen Union relevant. Die Suche nach Faktoren der aktuellen Problemsituation, begründet in Entscheidungen der Vergangenheit, durch eine systematische Analyse der Integrationssschritte beziehungsweise der Reformversuche fand in der bisherigen Forschung nur wenig bis gar keine Beachtung. Die Analyse der Ursachen von Reformresistenz<sup>7</sup> trägt dabei auch zu einer Etablierung von *Best Practices* bei. Lassen sich die Ursachen des Zusammenhangs scheinbar unbedeutender Ereignisse der Vergangenheit mit einer extremen Wirkung auf den heutigen Zustand analysieren, so wird es möglich sein, diese künftig gezielt zu verhindern oder zumindest soweit zu reduzieren, um eine schädliche Reformresistenz zu vermeiden. Im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus konzentriert sich die interaktionsorientierte Policy-Forschung auf die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so systematisches Wissen zu generieren, das der Praxis helfen könnte, realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im Allgemeinen die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen. Wenn ineffiziente Regelungen jedoch erst einmal implementiert sind, ist es bei bestehender Pfadabhängigkeit schwer, diese retrospektiv zu revidieren beziehungsweise zu modifizieren.<sup>8</sup>

Das Konzept scheint auf den ersten Blick zwar schlüssig zu sein, es ist jedoch bei genauerer Betrachtung an zentralen Stellen zu vage und oberflächlich, wodurch eine empirische Analyse erschwert oder gar unmöglich wird. Auch wenn in jüngeren Untersuchungen – insbesondere in der Transformation des Konzeptes auf die institutionelle Forschung – ein Pfad selbst nicht mehr stabil und nahezu unmöglich für Veränderungen dargestellt wird, so bewegt sich die Forschung nun eher in die Richtung des anderen Extrems und konzentriert sich zu sehr auf die Veränderung eines Pfades. In den letzten Jahren wurden zunehmend institutionelle Reformen mithilfe von Pfadabhängigkeit zu erklären versucht. Ist allerdings die Untersuchung der Reformfähigkeit bei Politikfeldern das Ziel, so darf der Blick nicht nur auf die Extreme gerichtet werden, sondern müssen sowohl die Veränderung als auch die Nicht-Veränderung in die Untersuchung mit einfließen. Da das

---

<sup>7</sup> Umgangssprachlich wird sie auch als Reformstau bezeichnet.

<sup>8</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 252 f.

Pfadabhängigkeitskonzept diesen Aspekt bislang nicht berücksichtigt und die Extrem-Betrachtungen noch wenig ausgereift sind, wird hier eine Stufe früher angesetzt.

Der Nutzen und die Entscheidung für das Konzept der Pfadabhängigkeit wird deutlich, sobald das Entstehen und der Wandel von Institutionen beziehungsweise institutionellen Arrangements wie konkrete Politikfelder betrachtet werden. Von besonderer Bedeutung ist das Konzept für die Durchführung institutioneller Reformen oder die Analyse möglicher Politikoptionen. Vor allem das Erkennen von Ursachen für die Inflexibilität von Institutionen ist für eine erfolgreiche und legitimierte Durchführung einer geplanten Reform essenziell.

Der Historische Institutionalismus erklärt Institutionenbildung als einen machtpolitischen Kompromiss, welcher zu einem historischen Zeitpunkt eingegangen wurde und sich über den Zeitverlauf reproduziert. Demnach ist institutioneller Wandel zunächst nur innerhalb bestimmter Entwicklungspfade möglich. Dagegen wird unter einer *Rational-Choice*-Perspektive der Prozess der Institutionenbildung nicht historisch begründet, sondern als ein Akt rationalen Handelns der beteiligten Akteure beschrieben. Die Existenz einer Institution lässt sich also dadurch erklären, dass ihre spezifische institutionelle Struktur höhere Gewinne für die involvierten Akteure abwirft als eine alternative Institution. Der soziologische Institutionalismus betrachtet Institutionalisierung als einen kollektiven Akt der Konstruktion sozialer Wirklichkeit durch individuelle Akteure. Bei dieser Konstruktion kommt es im Zeitverlauf zu einer Konvergenz kognitiver Orientierungen.

Da die ‚Idee der Geschichte‘ implizit von sämtlichen Theorien der Sozialwissenschaften anerkannt wird, scheint das Konzept der Pfadabhängigkeit mit seiner Betonung der Historizität zunächst wenig interessant. Einzigartig ist jedoch, dass bei Prozessen mit positiven Rückkoppelungen der Geschichte eine zentrale und somit ausschlaggebende Rolle zugeschrieben wird. Diese Tatsache erlangt in anderen Theorien keinen so entscheidenden Stellenwert wie bei der Pfadabhängigkeit. Mithilfe dieses Konzeptes wird der Versuch unternommen, eine Antwort auf die Frage zu geben, warum Muster weiter existieren, obwohl der ursprüngliche Grund dafür nicht mehr gegeben ist. Anne WETZEL verweist in diesem Zusammenhang auf die sinnvolle Ergänzung des dynamischen Ansatzes der Pfadabhängigkeit im

theoretischen Instrumentarium der Sozialwissenschaften.<sup>9</sup> Durch die Arbeiten von PIERSON, dem ‚Begründer‘ der institutionellen Pfadabhängigkeit, wird der Gehalt des Konzeptes bei der Entwicklung neuer Hypothesen über Quellen von Stabilität und politischem Wandel sichtbar:

“[...] this [...] highlighted the more specific features of political environments that are likely to influence the initiation and reinforcement of increasing returns processes. In short, this is fertile territory for developing new propositions about the conditions that facilitate or impede various types of political change.”<sup>10</sup>

Eine weitere Stärke des Konzeptes besteht darin, dass es eine plausible Alternative zu funktionalistischen Erklärungen bietet, die in der Politikwissenschaft weit verbreitet sind:

“Arguments about increasing returns, however, suggest the large dangers in any assumption that an institution arose because it serves some particular useful purpose. Thinking in functionalist terms about an institution, policy, or social organization may be a good way to derive causal hypotheses, but functional accounts are far from being the only plausible ones. Many alternatives to the outcome in questions might have been possible, and a dynamic of increasing returns may have locked in a particular option even though it originated by accident, or the factors that gave it an original advantage may have long since passed away.”<sup>11</sup>

Ein positiver Nebeneffekt, der sich aus der Forschungsfrage der Dissertation ergibt, ist ein Erkenntnisgewinn über die idealtypische Ausgestaltung von Politikfeldern. Da das Konzept der Pfadabhängigkeit zur Analyse der Forschungsfrage angepasst werden muss, ergeben sich somit wichtige Erkenntnisse für die Institutionengestaltung.

---

<sup>9</sup> Vgl. WETZEL; 2005; S. 27.

<sup>10</sup> PIERSON; 2000a; S. 264.

<sup>11</sup> PIERSON; 2000a; S. 264.

#### 4 Aufbau der Dissertation

Der Aufbau der Dissertation ergibt sich wie folgt: Im Anschluss an die Einleitung werden zunächst die Grundlagen der Pfadabhängigkeit als Theorie zur Analyse institutioneller Reformen gelegt (*Kapitel II*). Da die theoretische Konzeption ihren Ursprung im Bereich der Technologie und Ökonomie hat, wird zunächst der Verlauf der Pfadabhängigkeitsdiskussion aufgezeigt, bevor speziell auf die Entwicklung der institutionellen Pfadabhängigkeit eingegangen wird. Hier werden die Ursachen und Formen von Pfadabhängigkeit sowie deren Verwendung in Bezug auf Reformen dargestellt.

*Kapitel III* dient als Schnittstelle von Theorie und Empirie. Im empirischen Untersuchungsdesign wird zunächst die Rolle der Pfadabhängigkeit bei der Untersuchung von konkreten Politikfeldern als spezielle Typen von Institutionen und institutionellen Arrangements betrachtet. Es wird sich zeigen, dass Modifikationen des ursprünglichen Pfadabhängigkeitskonzeptes nötig sind. Hierfür wird das Konzept der Entscheidungspunkte weiter ausgebaut, indem von der bisher eher tautologischen Bedeutung der kritischen Entscheidungspunkte (*Critical Junctures*) Abstand genommen wird. Als Erkenntnisziel soll dabei nicht aufgezeigt werden, dass sogenannte exogene Schocks zu kritischen Entscheidungspunkten führen, welche automatisch Reformen nach sich ziehen. Es wird hier vielmehr davon ausgegangen, dass an Entscheidungspunkten gemäß der *Policy-Window*-Interpretation verschiedene Alternativen möglich sind. Generell stellt sich die Frage, wie die theoretischen Überlegungen aus *Kapitel II* operationalisiert werden können, um die identifizierten theoretischen Zusammenhänge für die empirische Analyse der Reformfähigkeit von Politikfeldern nutzbar zu machen. Diese methodischen Überlegungen stellen einen notwendigen Schritt dar, um bestehende Unklarheiten in der empirischen Umsetzung auszuräumen. Insgesamt stellt *Kapitel III* eine Art Anleitung dar, wie Reformfähigkeit bei Politikfeldern analysiert und erkannt werden kann.

Gegenstand der Analyse von *Kapitel IV* und *V* sind die separaten empirischen Untersuchungen der beiden EU-Politiken, welche zudem als konkrete Anwendungsbeispiele für die vorher entwickelte Analyseanleitung dienen. Zunächst wird hier die reformresistent erscheinende EU-Agrarpolitik untersucht (*Kapitel IV*). Dabei werden die zuvor identifizierten Entscheidungspunkte einzeln analysiert und



anschließend dynamisch betrachtet, um Aufschluss über die Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik zu erlangen. Das Kapitel schließt mit einem Fazit, das die wichtigsten Analyseergebnisse zusammenfasst. Analog wird gemäß der in *Kapitel III* aufgestellten Operationalisierung die Reformfähigkeit der EU-Regionalpolitik in *Kapitel V* analysiert.

Im Resümee (*Kapitel VI*) wird ein systematischer Überblick zu den Ergebnissen der Analyse gegeben sowie eine abschließende Bewertung angeführt.

## KAPITEL II: PFADABHÄNGIGKEIT ALS ANALYSEKONZEPT

In der vorliegenden Untersuchung wird die Reformfähigkeit von Politikfeldern mithilfe der Konzeption des Historischen Institutionalismus, der Pfadabhängigkeit, analysiert. Der Anspruch besteht nicht darin, die Pfadabhängigkeit als einzig mögliche und umfassende Theorie zur Erklärung von Reformresistenzen zu etablieren, sondern mithilfe der zugrundeliegenden theoretischen Annahmen potenziell mögliche Erklärungsfaktoren für Reformresistenz und daraus schlussfolgernd für Reformfähigkeit aufzuzeigen. Gerade bei der Erklärung von Reformfähigkeit sind zahlreiche Einflussfaktoren relevant. Diese sollen durch einen dynamischen Erklärungsversuch erweitert werden. Da jede Theorie, die versucht, die Realität umfassend zu beschreiben und zu erklären, zwangsweise vage und wenig aussagekräftig wird, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die maximal mögliche Erklärungskraft der Pfadabhängigkeit.

*Abschnitt 1* besteht aus einer Bestandsaufnahme, in der die Literatur zur Pfadabhängigkeit ausgewertet wird. Implizit wird auf die Entstehung und Begriffsdefinition sowie die Bedeutung der Pfadabhängigkeit im ursprünglich ökonomischen und technologischen Forschungsverständnis eingegangen.

*Abschnitt 2* befasst sich mit der Entwicklung der institutionellen Pfadabhängigkeit in den Sozialwissenschaften und der Auswertung bestehender Pfadkonzepte. Anhand der Ansätze zweier Hauptvertreter der Konzeption institutioneller Pfadabhängigkeit, Douglas NORTH und Paul PIERSON, wird eine Strukturierung möglicher Ursachen von Pfadabhängigkeit bei Institutionen vorgenommen. Auch der Ansatz von Fritz W. SCHARPF zum akteurszentrierten Institutionalismus in der Politikforschung wird in diesem Zusammenhang betrachtet.

In *Abschnitt 3* werden abschließend die bisherigen Erkenntnisse und Anwendungen des Konzeptes bei institutionellem Wandel aufgezeigt. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die Ursachen und der Zeitpunkt für institutionellen Wandel.

## 1 Der Verlauf der Pfadabhängigkeitsdiskussion

Da das Konzept der Pfadabhängigkeit aus dem technischen und ökologischen Forschungsbereich stammt und erst in den letzten Jahrzehnten auf den sozialwissenschaftlichen und institutionellen Forschungszweig übertragen wurde, hat es bereits eine längere Entwicklungsgeschichte durchlaufen. Ein Blick auf seine Entstehung ist daher unerlässlich, um die ursprüngliche Idee und die damit verbundenen sukzessiven Erweiterungen und Bedeutungs- sowie Anwendungsverschiebungen zu verstehen und diese zielführend für die Analyse konkreter Politikfelder wie der EU-Agrar- und Regionalpolitik nutzbar zu machen.

### 1.1 Entstehung und Begriffsdefinition

Der Begriff ‚Pfadabhängigkeit‘ lässt sich zunächst auf den Ökonomen und Wirtschaftsmathematiker W. Brian ARTHUR zurückführen. Gleichfalls beschrieb der Wirtschaftshistoriker Paul A. DAVID jedoch bereits Anfang der Siebzigerjahre Phänomene der Pfadabhängigkeit, allerdings ohne eine explizite Verwendung des Begriffs.<sup>12</sup> Die Idee zur pfadabhängigen Wirkung von *increasing returns*<sup>13</sup> entwickelte ARTHUR nach eigenen Angaben Ende der Siebzigerjahre.<sup>14</sup>

Obleich der Begriff ‚Pfadabhängigkeit‘ heutzutage in vielen Forschungsrichtungen weit verbreitet ist, findet sich selten eine klare Definition. In der Literatur wird zumeist nur auf die notwendigen Eigenschaften eines pfadabhängigen Prozesses eingegangen, wodurch unklar bleibt, inwiefern die verwendeten Begriffe Definitionskriterien für die Pfadabhängigkeit liefern sollen oder ob damit Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge analysiert werden.<sup>15</sup> Dass die ‚Geschichte eine Rolle spielt‘ oder dass es zu ineffizienten Entwicklungen kommen kann, sind dabei lediglich Implikationen der Pfadabhängigkeit und keine Definitionskriterien. Paul DAVID erklärt hierzu:

“Actually, much of the non-technical literature seems to avoid attempting explicit definitions, resorting either to analogies, or a description of a syndrome – the phenomena with whose occurrences

---

<sup>12</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 14 f.

<sup>13</sup> Analog hierzu: Selbstverstärkungsmechanismen.

<sup>14</sup> Vgl. ARTHUR; 1999 / ARTHUR; 1988b.

<sup>15</sup> Vgl. ACKERMANN; 1999; S. 7.

the writers associate ‘path dependence’. Rather than telling you what path dependence is, they tell you some things that may, or must happen when there is path dependence.”<sup>16</sup>

Weitere wichtige Beiträge zur Pfadabhängigkeit stammen von Brian ARTHUR, wobei selbst bei ihm nicht immer erkennbar ist, wie er Pfadabhängigkeit definiert. An seinen Ausführungen wird deutlich, dass die sogenannte Nonergodizität eine notwendige Bedingung dafür ist, dass Pfadabhängigkeit mit Historizität in Verbindung gebracht werden kann. Der Begriff stammt aus der Theorie der Markov-Prozesse und ist gleichbedeutend mit der Existenz multipler Gleichgewichte. So spielen bei nicht ergodischen Prozessen, bei denen mehrere Ergebnisse möglich sind, kleine, historische Ereignisse eine entscheidende Rolle. Und welches Ergebnis zustande kommt, hängt davon ab, welchen konkreten historischen Pfad der Prozess genommen hat.<sup>17</sup> Auch Paul DAVID nennt Nonergodizität als eine Definitionseigenschaft der Pfadabhängigkeit. Zunächst zieht er Nonergodizität für eine negative Definition heran und schreibt:

“Processes that are non-ergodic, and thus unable to shake free of their history, are said to yield path dependent outcomes.”<sup>18</sup>

Paul DAVID bietet allerdings auch eine positive Definition der Pfadabhängigkeit an:

“A path dependent stochastic process is one whose asymptotic distribution evolves as a consequence (function) of the process’ own history.”<sup>19</sup>

Insgesamt lässt sich als eine allgemeine Definition von Pfadabhängigkeit festhalten, dass durch sie erstens mehrere Ergebnisse möglich sind und zweitens das Ergebnis, welches sich einstellt, von der zeitlichen Entwicklung eines Prozesses abhängt. Im Gegensatz zur neoklassischen Marktsicht führen Allokationsprozesse nicht zwangsläufig zu einem globalen Optimum.<sup>20</sup> Pfadabhängigkeit bezeichnet eine dynamische Eigenschaft dieser Prozesse.

---

<sup>16</sup> DAVID; 1997; S. 14 f.

<sup>17</sup> Vgl. ARTHUR/ERMOLIEV/KANIOVSKI; 1994; S. 45/ARTHUR; 1994; S. 23.

<sup>18</sup> DAVID; 1997; S. 13.

<sup>19</sup> DAVID; 1997; S. 14 / PÓLYA/EGGENBERGER; 1923.

<sup>20</sup> Vgl. DAVID; 1985; S. 335.

Ein pfadabhängiger Prozess ist durch eine sich selbst verstärkende Sequenz von Ereignissen gekennzeichnet.<sup>21</sup> Jedes Ereignis gibt die Richtung nachfolgender Ereignisse vor und schließt dabei gleichzeitig andere aus. Frühere Ereignisse und Festlegungen auf einem Pfad sind insofern von größerer Bedeutung als nachfolgende, da sie die Wahl späterer alternativer Optionen für die Akteure verteuern und diese somit zunehmend unattraktiv machen.<sup>22</sup>

Nach ARTHUR sind *increasing returns*, sogenannte positive Rückkopplungen, entscheidend für das Eintreten von pfadabhängigen Verläufen.<sup>23</sup>

„Positiv‘ ist dabei nicht normativ gemeint, sondern bezeichnet lediglich den Umstand, dass die Zunahme (Abnahme) einer bestimmten Variable zu einer weiteren Zunahme (Abnahme) dieser Variable führt.“<sup>24</sup>

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei negativen Rückkopplungen um einen Regelkreis mit selbstminimierendem Effekt. *Increasing returns* können in diesem Zusammenhang auch als Selbstverstärkungseffekte umschrieben werden. Ein System, in dem positive Rückkopplungen vorliegen, kann einerseits mehrere Gleichgewichte annehmen. Andererseits liegt Pfadabhängigkeit dann vor, wenn sich eines dieser Gleichgewichte nicht ohne weiteres verändern lässt. In diesem Zusammenhang wird auch von einem sogenannten *Lock-in* gesprochen.<sup>25</sup> ARTHUR nennt vier mögliche Ursachen: hohe Startkosten, Lerneffekte, Koordinationseffekte und adaptive Erwartungen.<sup>26</sup> Popularisiert wurde die These der Pfadabhängigkeit durch die Arbeiten von Paul A. DAVID (1985, 2000), der im Gegensatz zu ARTHUR die Kombination von drei Zusammenhängen für Pfadabhängigkeit verantwortlich macht: Skalenerträge, technologische Wechselbeziehungen und die scheinbare Unumkehrbarkeit von Investitionen.<sup>27</sup> Auf die *increasing returns* von ARTHUR und DAVID wird im nächsten Abschnitt explizit eingegangen.

ARTHUR, ERMOLIEV und KANIOVSKI illustrieren Pfadabhängigkeit anhand eines Urnenmodelles, in dem sich zu Beginn zwei Kugeln befinden, eine weiße und eine

<sup>21</sup> Vgl. PIERSON; 2000a / MAHONEY; 2000.

<sup>22</sup> Vgl. LÜTZ; 2006; S. 9.

<sup>23</sup> Vgl. ARTHUR; 1994; S. 112.

<sup>24</sup> ACKERMANN; 1999; S. 13.

<sup>25</sup> Vgl. PIERSON; 2000; S. 252 ff.

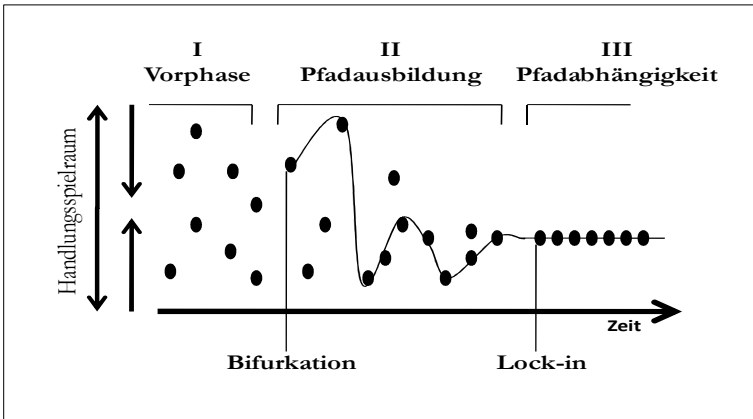
<sup>26</sup> Vgl. ARTHUR; 1994; S. 112.

<sup>27</sup> Vgl. DAVID; 1986; S. 41 ff.

rote.<sup>28</sup> Die Regel des Urnenmodells ist, dass nach dem Ziehen einer Kugel diese und eine weitere der gezogenen Farbe in die Urne zurückgelegt werden. Im weiteren Verlauf wird sich somit eine Farbe durchsetzen und entsprechend die Struktur des Prozesses unverändert bestehen bleiben. An dem Urnenmodell wird anschaulich, dass Entscheidungen zu Beginn eine größere Bedeutung haben als zu einem späteren Zeitpunkt.<sup>29</sup>

Ein Pfad beginnt somit mit einer Zäsur, einem Zeitpunkt, an dem mindestens zwei alternative Pfade zur Verfügung stehen, von denen einer eingeschlagen wird. Dieser erste Schritt in eine Richtung wird im weiteren Zeitverlauf durch selbstverstärkende Mechanismen beziehungsweise positive Rückkopplungseffekte verstärkt. Dabei muss sich von den verschiedenen Alternativen nicht unbedingt die effizienteste durchsetzen. Wenn ein Gleichgewichtspunkt innerhalb eines eingeschlagenen Pfades erreicht ist, kann dieser im Nachhinein kaum noch oder nicht mehr verlassen werden. Es kommt zu dem bereits erwähnten *Lock-in*. *Abbildung 1* zeigt anhand eines 3-Phasen-Modells grafisch die Idee der Pfadabhängigkeit.

Abbildung 1: 3-Phasen-Modell der Pfadentwicklung<sup>30</sup>



<sup>28</sup> Vgl. ARTHUR/ERMOLIEV/KANIOVSKI; 1994; S. 36.

<sup>29</sup> Vgl. ARTHUR/ERMOLIEV/KANIOVSKI; 1994; S. 38 ff. / PIERSON; 2000a; S. 253.

<sup>30</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an SCHREYÖGG/SYDOW/ KOCH; 2003; S. 264.

In der ersten Phase, der Vorphase, ist der Handlungsspielraum nahezu unbegrenzt und die Alternativen sind völlig flexibel. Es wurde keine Alternative ausgewählt, weshalb sich auch noch kein bestimmter Standard durchgesetzt hat. Phase II, die Pfadausbildung, beginnt mit der Auswahl eines der möglichen Gleichgewichte, welches die zukünftige Entwicklung des Systems vorgibt. Die Abbildung zeigt dies anhand des mit fortgeschrittener Zeit zunehmend eingeschränkten Handlungsspielraums. Dies entspricht der Überlegung, dass nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, es zunehmend schwerer wird, zum Ausgangspunkt zurückzukehren beziehungsweise den eingeschlagenen Pfad zu verändern. Der Prozess muss jedoch nicht zwangsläufig einen pfadabhängigen Verlauf nehmen, da in dieser Phase auch andere Entwicklungen denkbar sind. Durch positive Rückkopplungen kann es zu einer Verstärkung des eingeschlagenen Pfades kommen, welcher in einem *Lock-in* – Phase III – mündet. In diesem Zustand, der als Pfadabhängigkeit bezeichnet wird, ist kein Verlassen des Pfades mehr möglich, da kein Handlungsspielraum für Alternativen gegeben ist.<sup>31</sup>

Bevor in *Kapitel 1.2* auf mögliche Ursachen von Pfadabhängigkeiten eingegangen wird, lässt sich nach dem jetzigen Forschungsstand Nonergodizität als entscheidendes Definitionsmerkmal von Pfadabhängigkeit festhalten. Darüber hinaus gibt es drei weitere Eigenschaften als Implikationen der Definition pfadabhängiger Prozesse, auf die sich der folgende Abschnitt bezieht: Nichtvorhersagbarkeit, Inflexibilität und potenzielle Ineffizienz.<sup>32</sup>

Nichtvorhersagbarkeit und Inflexibilität beschreiben das, was allgemein als Geschichte bezeichnet wird.

„[Diese beiden ersten Implikationen] [...] sind deskriptiv für die Historizität pfadabhängiger Prozesse und eignen sich für das methodologische Argument, dass die ‚Geschichte eine Rolle spielt.‘“<sup>33</sup>

Die dritte Implikation – potenzielle Ineffizienzen – bezeichnet dagegen die Möglichkeit, dass pfadabhängige Prozesse zu dauerhaft unerwünschten Ergebnissen führen können. Es handelt sich in diesem Fall um ein normatives Argument, über dessen Interpretation es in der Literatur jedoch Meinungsverschiedenheiten gibt.

<sup>31</sup> Vgl. OECHSLER; 2006; S. 14 f.

<sup>32</sup> Vgl. ARTHUR; 1994; S. 14, 112 f. / ARTHUR/ERMOLIEV/KANIOVSKI; 1994; S. 46.

<sup>33</sup> ACKERMANN; 1999; S. 16.

Während sich LEIPOLD und WITT auf Historizität beziehen, setzen VROMEN, LIEBOWITZ und MOARGOLIS Pfadabhängigkeit mit Ineffizienz gleich.<sup>34</sup>

Im Zentrum der Interpretation von Pfadabhängigkeit als *History-matters*-Argument steht die Rolle der Geschichte. Douglas NORTH schreibt:

“[...] path dependence means that history matters.”<sup>35</sup> Auch HODGSON verbindet Pfadabhängigkeit mit der Vorstellung, “[...] that the future development of an economic system is affected by the path it has traced out in the past.”<sup>36</sup>

Aus diesen Überlegungen erscheint Pfadabhängigkeit als sequenzieller Prozess, in dem vergangene Bedingungen die zukünftige Entwicklung beeinflussen. Lange Zeit spielte die Historizität in der Ökonomie keine besondere Rolle. Dies begründet ARTHUR damit, dass von der Existenz eines eindeutig bestimmbar Gleichgewichts ausgegangen wurde und somit ausschließlich negative Rückkopplungen erfolgten, die das System immer wieder zu seinem erwünschten Zustand zurückführten.<sup>37</sup> Nicht nur in der Ökonomie, sondern auch in der Biologie rückt die Bedeutung der Geschichte nun jedoch stärker in den Vordergrund. So schreibt der Biologe Stephen GOULD:

„Kleine Verrücktheiten zu Beginn, ohne besonderen Grund, lösen Kaskaden von Folgen aus, die eine bestimmte Zukunft im Rückblick als unausweichlich erscheinen lassen. Doch es genügt ein ganz leichter Stupser zu Anfang, und eine andere Rinne wird berührt, die Geschichte schlägt einen anderen plausiblen Weg ein, der stetig vom ursprünglichen Verlauf wegführt. Die Endresultate sind so verschieden, die anfängliche Störung ist scheinbar so unbedeutend.“<sup>38</sup>

GOULD stellte dies im Rahmen der Evolutionstheorie fest, was stark an das Pfadabhängigkeitskonzept erinnert.

„Pfadabhängigkeit ‚als Geschichte‘ bedeutet, dass ein Maß an ‚Ordnung‘, ‚Strukturiertheit‘ oder ‚Kontinuität‘ besteht, denn eine

---

<sup>34</sup> Vgl. WITT; 1987; S. 9 f. / LEIPOLD; 1996; S. 100 / VROMEN; 1995; S. 212 f. / LIEBOWITZ/MARGOLIS; 1995; S. 206 ff.

<sup>35</sup> NORTH; 1990; S. 100.

<sup>36</sup> HODGSON; 1993; S. 203.

<sup>37</sup> Vgl. ARTHUR; 1994; S. 1 / ACKERMANN; 1999; S. 20.

<sup>38</sup> GOULD; 1994; S. 363.



erratische Welt wäre ebenso wenig pfadabhängig wie eine determinierte.“<sup>39</sup>

Die zweite Interpretation beschreibt Pfadabhängigkeit als Evolutionsversagen. ARTHUR spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚potenziellen Ineffizienz‘. Pfadabhängigkeiten können dazu führen, dass pfadabhängige Prozesse zu dauerhaft unerwünschten Ergebnissen führen, weshalb eine Effizienzgarantie nicht gegeben werden kann. LIEBOWITZ und MARGOLIS spitzen diesen Sachverhalt weiter zu, indem sie drei Kategorien der Pfadabhängigkeit unterscheiden, die sie aufgrund unterschiedlicher Ineffizienz-Behauptungen definieren.<sup>40</sup> So liegt ihnen zufolge Pfadabhängigkeit ersten Grades vor, wenn kleine Ereignisse großen Einfluss auf den Verlauf des Prozesses haben können, aber keine Ineffizienz impliziert wird. Pfadabhängigkeit zweiten Grades definieren sie dadurch, dass Entscheidungen, die anfangs effizient waren, weil alle zum gegebenen Zeitpunkt verfügbaren Informationen berücksichtigt wurden, in der Rückschau als ineffizient erscheinen, weil inzwischen neue Informationen verfügbar sind. Schließlich bezeichnen LIEBOWITZ und MARGOLIS es als Pfadabhängigkeit dritten Grades, wenn sich zwar ein ineffizientes Ergebnis einstellt, dieses jedoch behebbar ist. Das bedeutet: Es wird eine Entscheidung gefällt, obgleich *ex ante* bekannt ist, dass diese inferior bleibt. Hier wird von irrationalem Verhalten ausgegangen, was jedoch bei allen historischen Beispielen bezüglich der Pfadabhängigkeit nicht der Fall ist. Allen verfügbaren Beispielen liegt die Annahme rationalen Verhaltens zugrunde.

Es lässt sich somit feststellen, dass potenzielle Ineffizienzen als Implikation pfadabhängiger Prozesse verstanden werden. Wenn unter einem pfadabhängigen Prozess ein Prozess verstanden wird, bei dem mehrere Ergebnisse möglich sind, dessen Endresultat aber nicht vorhersehbar ist, weil an bestimmten Punkten geringfügige Einflüsse den Pfad des Prozesses bestimmen können, dann können nicht im Voraus effiziente Ergebnisse garantiert werden. Wenn zudem Inflexibilität in dem Sinne gegeben ist, dass ein bestimmter Zustand, einmal erreicht, selbstverstärkend wirkt, dann kann es sein, dass das effiziente Ergebnis auch *ex post* nicht realisiert werden kann.

---

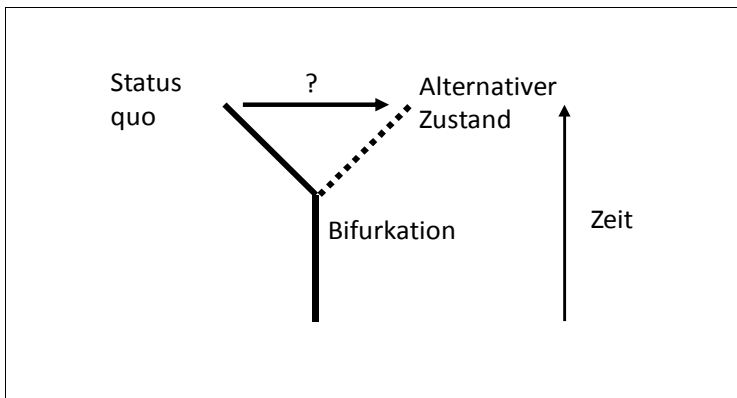
<sup>39</sup> ACKERMANN; 1999; S. 22, 23.

<sup>40</sup> Vgl. LIEBOWITZ/MARGOLIS; 1995; S. 206 ff.

„Inflexibilität wird daher zum zentralen Problem, denn ohne Inflexibilität wären jederzeit – und ohne Kosten – Korrekturen möglich, so dass es ein Ex-post-Ineffizienzproblem pfadabhängiger Prozesse nicht geben könnte.“<sup>41</sup>

Entscheidend ist die Ex-Post-Ineffizienz, da es in einer sich wandelnden Welt keine Garantie geben kann, dass die Problemlösungen von gestern auch unter den Bedingungen von heute noch angemessen sind. Vorhersehbarkeit spielt dabei keine Rolle, denn entscheidend ist, dass Inflexibilität spontane Anpassungen verhindert. *Abbildung 2* zeigt ganz allgemein einen entwicklungsgeschichtlichen Prozess, der im Status quo mündet.

Abbildung 2: Diagnose von Evolutionsversagen und kollektiver Pfadwechsel<sup>42</sup>



In der Vergangenheit gab es zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Punkt (Bifurkation), an dem die Entwicklung beider Pfade möglich gewesen wäre, jedoch einer gewählt wurde, der zum aktuellen Status quo führte.

Wenn der gegenwärtige Zustand als ein Fall von Evolutionsversagen diagnostiziert werden soll, müssen zwei Fragen geklärt werden. Erstens: Warum stellt sich der alternative Zustand nicht von alleine ein, wenn er doch ‚besser‘ ist? Und zweitens: In welchem Sinn wäre der alternative Zustand ‚besser‘ als der Status quo? Auf beide

<sup>41</sup> ACKERMANN; 1999; S. 29.

<sup>42</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an ACKERMANN; 1999; S. 31.

Fragen wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen, um das theoretische Konzept zu spezifizieren.

## 1.2 Pfadabhängigkeit in der Ökonomie und Technologie

Wie zuvor gezeigt, hat das Konzept der Pfadabhängigkeit seinen Ursprung in der Technik- und Wirtschaftsgeschichte zu Beginn der Achtzigerjahre.<sup>43</sup> Damals wurde Pfadabhängigkeit als ein analytisches Konzept entwickelt, mit dessen Hilfe eine sehr spezifische Form von Marktversagen beschrieben werden sollte: die Behauptung ineffizienter Technologien auf einem Markt, dem prinzipiell auch überlegene technische Entwicklungen zur Verfügung stehen. Obwohl für die Dissertation allein die *institutionelle* Pfadabhängigkeit von Bedeutung ist, soll auch die ursprüngliche Anwendung des Konzeptes im technologischen und ökonomischen Bereich betrachtet werden, da dies für die Ursachenforschung von Pfadabhängigkeit bei Institutionen von Bedeutung ist.

Die Untersuchungen von ARTHUR und DAVID über die Entwicklung von Technologien gelten als maßgeblicher Anstoß für die Diskussion um die Pfadabhängigkeit als analytisches Konzept.<sup>44</sup> Beide argumentieren, dass der Nutzen der Güter mit steigender Anwenderzahl zunimmt. Entscheidend für den Markterfolg sind die historische Entwicklung der Technologie, insbesondere die Umstände ihres Markteintritts, und die selbstverstärkenden Effekte im Rahmen der zunehmenden Nutzung. Auf Grundlage dieser Überlegungen entstand eine Vielzahl von Arbeiten, die erste Erkenntnisse über die Ursachen von Pfadabhängigkeit bei Technologien hervorbrachten. ARTHUR spricht von Lerneffekten, hohen Start- und Fixkosten, Koordinationseffekten und adaptiven Erwartungen.<sup>45</sup> DAVID nennt technologische Wechselbeziehung, Skalenerträge und scheinbare Unumkehrbarkeit als Ursachen.<sup>46</sup> Demgegenüber führen KATZ und SHAPIRO direkte und indirekte Netzexternalitäten sowie ebenfalls adaptive Erwartungen an,<sup>47</sup> während FARRELL und SALONER von Produktkomplementarität, Leichtigkeit der Kommunikation und *Economies of Scale*

---

<sup>43</sup> Vgl. DAVID; 1985.

<sup>44</sup> Vgl. SCHÄCKE; 2006; S. 38 / ARTHUR; 1988a; S. 590 ff. / ARTHUR; 1989; S. 116 ff. / DAVID; 1985; S. 332 ff.

<sup>45</sup> Vgl. ARTHUR; 1988a; S. 591 / ARTHUR; 1994; S. 112 f.

<sup>46</sup> Vgl. DAVID; 1985; S. 334.

<sup>47</sup> Vgl. KATZ/SHAPIRO; 1985; S. 434 f. / KATZ/SHAPIRO; 1986; S. 822 ff.

sprechen.<sup>48</sup> Im Jahr 2001 nahm Rolf ACKERMANN diese Diskussion auf und identifizierte vier zentrale Ursachen von Pfadabhängigkeit bei Technologien: dynamische und statische Skalenerträge, direkte Netzexternalitäten, die Komplementarität der Bestandteile eines technologischen Systems und Lerneffekte.<sup>49</sup>

Dynamische Skalenerträge oder auch *Economies of Scale* ergeben sich dadurch, dass mit zunehmender Ausbringungsmenge Produktionsabläufe effizienter gestaltet werden und somit Kostensenkungspotenziale realisiert werden können. Es besteht also die Möglichkeit, das Produkt technisch zu verbessern und damit die Nachfrage zu erhöhen. Somit können sich diejenigen Technologien durchsetzen, die aus unbestimmten Gründen einen Vorsprung erzielen. Statische Skalenerträge werden hingegen mit Fixkostendegressionseffekten begründet.

Festzuhalten bleibt, dass ähnliche Technologien deutlich geringere Marktchancen haben können, da diese aufgrund ihrer geringeren Produktions- und Verkaufszahlen weniger ausgereift sind. Zur Veranschaulichung wird meist das Beispiel über die zivile Nutzung der Leichtwasserreaktoren herangezogen.<sup>50</sup> Diese haben sich aufgrund von dynamischen Skalenerträgen gegenüber alternativen Technologien – vor allem den Gas-Graphit- und den Schwerwasser-Reaktoren – durchgesetzt, da die Entscheidung für die Leichtwasser-Reaktoren zu einem Zeitpunkt fiel, an dem die Potenziale aller möglichen Technologien noch nicht ersichtlich waren. Die Leichtwasser-Technik hatte einen entscheidenden Vorteil aufgrund der gesammelten Erfahrungen im militärischen Bereich.<sup>51</sup>

Direkte Netzexternalitäten geben demgegenüber den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Anwender und dem individuellen Nutzen an. Hier entstehen positive Rückkopplungen dadurch, dass für den Einzelnen der Nutzen eines Gutes umso größer ist, je mehr andere Unternehmen oder Menschen dieses Gut ebenfalls nutzen.<sup>52</sup> Als Beispiel kann die Nutzung von MMS-Diensten in Mobilfunknetzen herangezogen werden.<sup>53</sup> Es ist von geringem Nutzen, als Einziger ein MMS-fähiges Mobiltelefon zu besitzen, das in der Lage ist, selbst gemachte Fotos zu versenden. Mit

---

<sup>48</sup> Vgl. FARRELL/SALONER; 1986; S. 940.

<sup>49</sup> Vgl. ACKERMANN; 2001; S. 59.

<sup>50</sup> Vgl. COWAN; 1990.

<sup>51</sup> Vgl. COWAN; 1990; S. 545 ff.

<sup>52</sup> Vgl. KATZ/SHAPIRO; 1985; S. 424 / KATZ/SHAPIRO; 1986; S. 822 ff.

<sup>53</sup> Vgl. SCHÄCKE; 2006; S. 40.

zunehmender Anzahl von Besitzern eines solchen Mobiltelefons steigt der Nutzen dagegen erheblich. ARTHUR geht noch einen Schritt weiter, indem er behauptet, dass die Anfangsumstände gegebenenfalls sogar die Entwicklung einer konkurrierenden Technologie behindern können.<sup>54</sup> Er zeigt dies anhand zweier beliebiger Technologien: Beträgt der Nutzen der Technologie A in der ersten Periode 10 Einheiten und der konkurrierenden Technologie B 4 Einheiten, so wird Technologie A präferiert. Die nächsten Anwender präferieren ebenfalls Technologie A, da ihnen durch die Erstanwender ein zusätzlicher Nutzen entsteht. Technologie B findet dagegen am Markt keine vergleichbare Verbreitung, obwohl die Rate des Nutzenzuwachses durch zusätzliche Anwender höher wäre als bei Technologie A. Es ist also möglich, dass sich eine inferiore Technologie durchsetzt und die Anwender an die ineffiziente Technologie gebunden bleiben. Eine *Lock-in*-Situation entsteht.

Als weitere Ursache wurde die Komplementarität der Bestandteile eines technologischen Systems genannt. Hier wird der Systemgedanke von Technologien als ein Bündel verschiedener Güter und Leistungen, deren Nutzen zumindest zu einem Teil aus ihrem Zusammenspiel erwächst, in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt. Wie auch bei SCHÄCKE wird hier das Beispiel von CUSUMANO, MYLONADIS und ROSENBLOOM herangezogen, das sich auf das VHS-System bei Videorekordern bezieht.<sup>55</sup> Sie begründen den Siegeszug des VHS-Systems mit positiven Rückkopplungen, die aus der Komplementarität von Kassetten und Rekordern entstehen. Erst durch das stark anwachsende Verleihgeschäft von Videofilmen zu Beginn der Achtzigerjahre gewann das VHS-System die Oberhand und drängte das Betamax-System aus dem Markt. Der entscheidende Grund für den Kauf der Videorekorder mit VHS war schlichtweg die größere Verfügbarkeit von Verleihfilmen im VHS-System.<sup>56</sup>

Schließlich kann das Lernen auf Konsumentenseite zu positiven Rückkopplungen führen, da die Anwender einer Technologie diese im Laufe der Zeit immer besser zu nutzen lernen und so eine spezifische Bindung entwickeln.<sup>57</sup> Sehr bekannt ist hier DAVIDS Beispiel der QWERTY-Tastatur, mit dem er seine bereits genannten

---

<sup>54</sup> Vgl. ARTHUR; 1989; S. 117 ff.

<sup>55</sup> Vgl. CUSUMANO/MYLONADIS/ROSENBLOOM; 1992; S. 85 f.

<sup>56</sup> Vgl. CUSUMANO/MYLONADIS/ROSENBLOOM; 1992; S. 86.

<sup>57</sup> Vgl. SCHÄCKE; 2006; S. 42.

Ursachen für Pfadabhängigkeiten aufzeigt.<sup>58</sup> Die im englischen Sprachraum verwendete QWERTY-Schreibmaschinentastatur, benannt nach den ersten sechs Buchstaben in der oberen Reihe der Tastatur, wurde entworfen, um Schwierigkeiten mit der Mechanik eines vorausgegangenen Schreibmaschinentyps zu beheben, während andere damalige Tastaturen eher auf schnelles, effizientes Tippen ausgelegt waren. DAVID begründet die Entstehung des QWERTY-Standards Ende des 19. Jahrhunderts teilweise als Ergebnis von ‚zufälligen‘ historischen Ereignissen, die QWERTY einen Vorsprung vor konkurrierenden Tastaturen verliehen. Dieser Vorsprung wurde sodann durch positive Rückkopplungseffekte verstärkt, da Büroleiter mit Vorliebe Schreibmaschinen mit der Tastatur kauften, die von den meisten gelernten Bürokräften beherrscht wurden. In der Folge erlernten neu auszubildende Bürokräfte das Maschinens Schreiben auf der Tastatur, die in den meisten Büros benutzt wurde. Schließlich verdrängte QWERTY so nach und nach alle konkurrierenden Tastaturen und wurde *de facto* zum Standard.

„Seither, so DAVID, seien Schreibmaschinennutzer ‚locked in‘ in QWERTY, so dass spätere, anscheinend bessere Tastaturen, z.B. das in den 1930er Jahren erfundene Dvorak Simplified Keyboard (DSK Tastatur), kaum Marktanteile gewinnen konnten. Also sei unsere Wahl einer Tastatur durch die Geschichte, nicht durch ergonomische und ökonomische Effizienz gesteuert.“<sup>59</sup>

In Ergänzung dazu beschreibt EBBINGHAUS die ursprüngliche Konzeption von Pfadabhängigkeit als „Diffusionspfade“.<sup>60</sup> Diffusionspfade sind typisch für das bereits geschilderte Urnen-Modell oder die Entwicklung der aus heutiger Sicht ineffizienteren QWERTY-Tastenanordnung bei Computern. So verbreitet sich beispielsweise ein Standard in selbstverstärkender Weise. Je mehr Anwender es einer bestimmten Technologie gibt, desto weniger besteht die Chance der Etablierung alternativer Technologien, auch wenn diese effizienter sind. Ein einmal erreichtes Ergebnis beziehungsweise Gleichgewicht kann somit zu einem *Lock-in* führen, der keine Veränderungen mehr zulässt. Das Verständnis von Pfadabhängigkeit ist

---

<sup>58</sup> Vgl. DAVID; 1985; S. 332 ff. / DAVID; 1986; S. 41 ff.

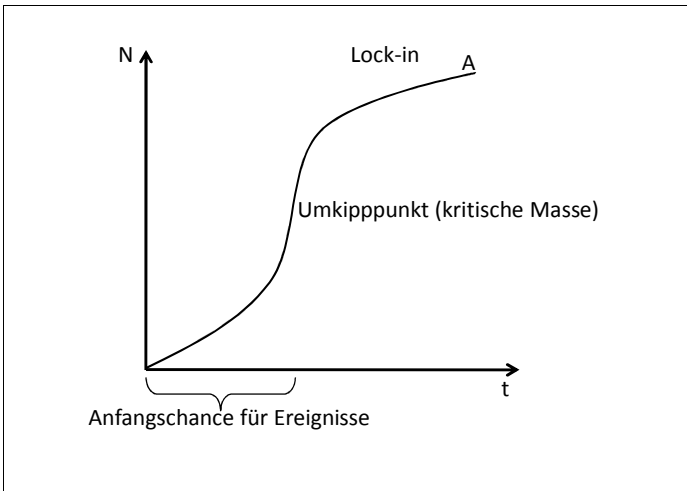
<sup>59</sup> PUFFERT; 2000; S. 2. / Für ein weiteres Beispiel technologischer Pfadabhängigkeit vgl. PINCH; 2001; S. 381 ff.

<sup>60</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 7 ff.

demnach deterministisch und absolut unflexibel.<sup>61</sup> Ein Wandel ist bei dieser Form nahezu vollkommen ausgeschlossen.

Für das Entstehen von Pfadabhängigkeit als Diffusionspfad sind vier Bedingungen wichtig:<sup>62</sup> Erstens wird angenommen, dass es identische Anfangsbedingungen gibt. Theoretisch gesehen sind von Beginn an mehrere Gleichgewichte möglich. Der Grund für die erste Entscheidung beziehungsweise Festlegung auf ein mögliches Ergebnis ist dabei reiner Zufall. Zum Beispiel ist a priori kein Vorteil ersichtlich, ob auf der linken oder der rechten Straßenseite gefahren wird. Wenn jedoch einmal eine soziale Konvention entsteht, ist es für jeden späteren Teilnehmer hilfreich und sinnvoll, die bestehende Praxis zu übernehmen. Die Entstehung von Pfadabhängigkeit lässt sich somit mithilfe der in der Ökonomie bekannten Diffusionskurve in *Abbildung 3* darstellen.

Abbildung 3: Diffusionskurve<sup>63</sup>



Die zweite Bedingung sind die bereits genannten Selbstverstärkungsprozesse. Sie werden als soziale Mechanismen verstanden, die dafür ausschlaggebend sind, dass eine der verschiedenen Alternativen als Standard einen Vorsprung gegenüber den

<sup>61</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 8. / MAHONEY; 2000; S. 507.

<sup>62</sup> Vgl. ARTHUR; 1994; S. 111 ff. / ACKERMANN; 2001.

<sup>63</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EBBINGHAUS; 2005; S. 9.

anderen erhält.<sup>64</sup> Die Verbreitung (Diffusion) erfolgt dabei hauptsächlich durch Netzwerkeffekte. Je mehr Menschen eine Innovation akzeptieren und damit auch anwenden, desto stärker wird der Gebrauch dieser Innovation sein. Je mehr Menschen beispielsweise E-Mails als Kommunikationsform nutzen, desto höher ist der Anreiz für andere, diese Kommunikationsform ebenfalls zu wählen.

Drittens wird sich als Folge dieser Selbstverstärkungsprozesse der einmal eingeschlagene Pfad im Laufe der Zeit stabilisieren (*Lock-in*).<sup>65</sup> Diese Unumkehrbarkeit begründet sich dadurch, dass Akteure bereits in den dominanten Pfad investiert haben (Grenzkosten) und somit nicht bereit sind, zu einer anderen Alternative zu wechseln. Daher ist beispielsweise der Wechsel von Windows zu einem anderen Betriebssystem wie beispielsweise Linux mit entsprechenden Kosten verbunden. Einerseits müsste das neue System erlernt werden und andererseits wäre ein Austausch der gesamten entsprechenden Software notwendig.

In Anlehnung an ARTHUR besagt der vierte Punkt, dass pfadabhängige Prozesse auch ineffiziente Pfade verstärken können. Hierzu wurde bereits das Beispiel mit der QWERTY-Tastenanordnung angeführt, welches in Bezug auf die Schreibgeschwindigkeit vielen alternativen Tastenanordnungen unterlegen ist. Es kommt dennoch nicht zu einem Wechsel, da neben möglichen Grenzkosten in diesem Fall zusätzlich Koordinationsprobleme auftreten, da genügend alte und neue Benutzer zur selben Zeit ihre Tastatur tauschen müssten, um den Wechsel wirksam einzuleiten.

Einigkeit zwischen ARTHUR und DAVID besteht darin, dass *increasing returns* eine notwendige Bedingung für Pfadabhängigkeiten sind. Allerdings werden diese von DAVID um weitere Faktoren ergänzt.<sup>66</sup> Andere Forscher wie beispielsweise Kenneth J. ARROW teilen diese Auffassung jedoch nicht.<sup>67</sup> DAVID zeigt sogar, dass Pfadabhängigkeiten ohne *increasing returns* möglich sind und begründet dies am Beispiel der mechanischen Erntemaschinen.<sup>68</sup> Diese wurden in den Vereinigten Staaten viel früher eingesetzt als in Großbritannien, obwohl Großbritannien zunächst einen technologischen Vorsprung besaß. Begründen lässt sich dies durch

---

<sup>64</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 9.

<sup>65</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 10.

<sup>66</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 8.

<sup>67</sup> Vgl. ARROW; 2003.

<sup>68</sup> Vgl. DAVID; 1971.



die spezielle Pflügmethode beziehungsweise die unterschiedliche Tiefe der Ackerfurchen. In den Vereinigten Staaten konnte die Erntemaschine problemlos verwendet werden, da der Boden vorher unbewirtschaftet gewesen war. In Großbritannien war er dagegen bereits über Jahrhunderte bewirtschaftet, er musste demzufolge viel tiefer gepflügt werden, was wiederum den Einsatz der Erntemaschinen erschwerte. Da in diesem Beispiel die Pfadabhängigkeit unabhängig von der Ackergröße oder der Nutzungszeit der Erntemaschinen ist, kann Pfadabhängigkeit nach ARROW hier nicht mit *increasing returns* in Verbindung gebracht werden. Ihm zufolge hängt hier Pfadabhängigkeit mit der bei DAVID als zusätzliche Bedingung genannten Quasi-Irreversibilität zusammen. Die Bewirtschaftung der Böden in Großbritannien konnte nicht einfach rückgängig gemacht werden, sie verhinderte so lange Zeit den Einsatz der Erntemaschinen. Dieser wurde erst mit der Weiterentwicklung der Technik ermöglicht. Laut ARROW seien in der Mehrzahl der empirischen Untersuchungen zwar auch *increasing returns* gegeben, der entscheidende Faktor sei jedoch die Quasi-Irreversibilität.

Wie im nächsten Kapitel deutlich wird, muss die ursprünglich in der Ökonomie und Technologie verwendete Konzeption der Pfadabhängigkeit von der daraus entwickelten institutionellen Pfadabhängigkeit getrennt betrachtet werden. Das letzte Beispiel hat gezeigt, dass das Konzept sukzessive erweitert wurde. Prinzipiell kann von zwei unterschiedlichen Formen der Pfadabhängigkeit (Diffusionspfade und Entwicklungspfade) gesprochen werden, denen unterschiedliche Ursachen zugrunde liegen. Diese Entwicklung und die hieraus resultierenden Unterschiede werden im folgenden Kapitel aufgezeigt.

## 2 Entwicklung der Pfadabhängigkeit in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

In Anlehnung an die Erkenntnisse der Pfadabhängigkeit bei Technologien stellt NORTH als einer der ersten Wissenschaftler im Jahr 1990 die These auf, dass sich alle vier identifizierten Rückkopplungsmechanismen bei Technologien in ihrem Grundgedanken auch auf Institutionen übertragen lassen.<sup>69</sup> Zunächst werden daher die Erweiterungen, die zur Pfadabhängigkeit von Institutionen führten, durch NORTH

---

<sup>69</sup> Vgl. NORTH; 1990; S. 95 ff.

und PIERSON aufgezeigt. Dabei werden die Ursachen für institutionelle Pfadabhängigkeit geklärt und abschließend wird die Frage beantwortet, wie das Konzept mit institutionellem Wandel in Verbindung gebracht werden kann. Darüber hinaus fließt auch der Ansatz von SCHARPF zu Interaktionsformen ein, der im Grundsatz ähnliche Ansatzpunkte aufweist, auch wenn diese so nicht explizit genannt werden.<sup>70</sup>

## 2.1 Übertragung des Konzeptes auf Institutionen

Mit dem Begriff der institutionellen Pfadabhängigkeit wird ein Prozess beschrieben, in dem komplexe institutionelle Konfigurationen ein Beharrungsvermögen entwickeln können, da sie sich über die Zeit selbst reproduzieren.

Bevor explizit auf die institutionelle Pfadabhängigkeit eingegangen wird, soll kurz der Institutionenbegriff näher beleuchtet werden, der bis heute nicht eindeutig definiert ist.<sup>71</sup> Der Begriff der Institution umschließt einerseits Regeln beziehungsweise Normen, Menschenrechte und Gesetze ebenso wie das Instrument der Sprache oder das Verhalten von Gastfreundschaft und andererseits korporative Gebilde wie Staaten, Unternehmen, Verbände und vieles mehr. Vertreter der *Rational-Choice*-Richtung, darunter auch Douglass NORTH<sup>72</sup> sowie Elinor OSTROM und ihre Mitarbeiter,<sup>73</sup> beschränken den Begriff auf sanktionierte Regeln, welche die Kosten und den Nutzen, die ein Akteur zu erwarten hat, wenn er eine bestimmte Handlungsweise verfolgt, effektiv verändern. NORTH bezeichnet Institutionen als „[...] von Menschen erdachte Beschränkungen menschlicher Interaktion.“<sup>74</sup> Andere erweitern die Bedeutung so, dass nicht nur soziale Normen und kulturell verfestigte Bedeutungssysteme, sondern auch soziale Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen, damit erfasst werden.<sup>75</sup> So werden nach KEOHANE Institutionen beispielsweise definiert als die Gesamtheit verbundener formaler und informeller Regeln, die Rollenverhalten beschreiben, Handlungen

---

<sup>70</sup> Vgl. SCHARPF; 2000.

<sup>71</sup> Vgl. DIETL; 1993; S. 35 / SCHARPF; 2000; S. 76 f.

<sup>72</sup> Vgl. NORTH; 1990.

<sup>73</sup> Vgl. OSTROM/GARDNER/WALKER; 1994.

<sup>74</sup> NORTH; 1990; S. 3.

<sup>75</sup> Vgl. MARCH/OLSEN; 1989.

beschränken und Erwartungen formen.<sup>76</sup> Hier werden Institutionen als Oberbegriff zu Organisationen, Regimen und spontanen Institutionen verstanden. Die Vorstellungen von Institutionen und Organisationen unterscheiden sich somit teilweise erheblich.

In der vorliegenden Dissertation soll das Konzept der Institution auf Regelsysteme beschränkt werden, die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren. Unter einer Institution kann somit ein System von Regeln verstanden werden, welches menschliches Verhalten steuert. Institutionen reduzieren Unsicherheit, da sie das Miteinander strukturieren, Restriktionen aufstellen und das Verhalten anderer berechenbar machen. Sie sorgen dafür, dass ein festgelegter Handlungsrahmen aufgestellt wird, in dessen Grenzen sich die Wirtschaftssubjekte frei bewegen können, wodurch sie sowohl Stabilität als auch Flexibilität ermöglichen.<sup>77</sup> Demnach lassen sich Institutionen als Ergebnis menschlichen Handelns interpretieren.

Prinzipiell ist es dabei unerheblich, welcher Art die betrachteten gesellschaftliche Prozesse sind:

„Denn wo immer Menschen interagieren, werden sich Regeln herausbilden, die diese Interaktion erleichtern; dies gilt nicht nur für marktliche Interaktionen, sondern auch für den politischen Prozess und den Rechtsprechungsprozess, für Systeme kollektiver Verhandlungen [...] oder innerhalb von Organisationen.“<sup>78</sup>

In diesem Sinne lassen sich auch konkrete institutionelle Arrangements und somit Politikfelder als Institutionen beschreiben. Institutionen müssen grundsätzlich eine gewisse Stabilität aufweisen, um Vertrauen hervorzurufen und Planbarkeit zu schaffen. Wenn in diesem Zusammenhang von Inflexibilität gesprochen wird, wird dabei auf ‚unerwünschte Stabilität‘ oder ‚Hyperstabilität‘ abgezielt. Das bedeutet, Institutionen sind so stabil, dass Anpassungen an sich verändernde Umstände nicht eintreten oder zu lange auf sich warten lassen, bis unerwünschte Ergebnisse oder ein sogenannter Reformstau eintreten. KIWIT und VOIGT kategorisieren zudem verschiedene Arten von Institutionen und stellen erst in einem zweiten Schritt

<sup>76</sup> Vgl. KEOHANE; 1989; S. 1 ff.

<sup>77</sup> Vgl. ERLEI/LESCHKE/SAUERLAND; 1999; S. 23 ff. / DIETL; 1993; S. 85 ff. / NORTH; 1990; S. 95 ff.

<sup>78</sup> ACKERMANN; 2001; S. 85.

Überlegungen über eine mögliche institutionelle Pfadabhängigkeit an.<sup>79</sup> In dieser Untersuchung wird auf eine Kategorisierung von Institutionen verzichtet, damit die Analyse nicht durch die vorab unternommene Kategorisierung präjudiziert wird.<sup>80</sup>

### 2.1.1 Pfadabhängigkeit und Institutionen

Die aufgezeigte Definitionsbreite des Institutionenbegriffs spiegelt sich in den bisherigen Kenntnissen der institutionellen Pfadabhängigkeit wider. Nachdem NORTH erstmals Pfadabhängigkeit mit Institutionen in Verbindung bringt und feststellt, dass sich Wirtschaftswachstum pfadabhängig entwickelt, da die Motivation der Akteure in der Wirtschaft von der institutionellen Infrastruktur eines Landes abhängt,<sup>81</sup> knüpft in der Politikwissenschaft Paul PIERSON an dessen Arbeiten an.<sup>82</sup>

Die Erweiterungen des Konzeptes der Pfadabhängigkeit von NORTH lassen die Anwendung im Bereich der Technologien weit hinter sich.<sup>83</sup> Er verallgemeinert Pfadabhängigkeiten, indem er sie zur Grundlage für eine Theorie des institutionellen Wandels macht. Pfadabhängigkeit ist dabei ein Prozess, der die zukünftigen Wahlbeziehungsweise Entscheidungsmöglichkeiten beschränkt.

“Path-dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past predicts the future.”<sup>84</sup>

Mithilfe seiner Theorie versucht NORTH, institutionelle Unterschiede zwischen Gesellschaften und Ökonomien zu erklären – so auch ökonomische Systeme, die eine langfristig schlechte Leistungsbilanz aufweisen. Durch diese Bedeutungsverschiebung ändern sich zudem die Bedingungen für Pfadabhängigkeit. Bei NORTH sind *increasing returns* eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Pfadabhängigkeiten, wie sie es noch bei ARTHUR der Fall waren. Weitere Bedingungen sind die Existenz von Transaktionskosten und die begrenzte Rationalität der Akteure.<sup>85</sup> Bei NORTH wird dabei das Auftreten von *increasing returns* in einer anderen Weise begründet. Nach ihm ergeben sich diese vor allem aufgrund

<sup>79</sup> Vgl. KIWIT/VOIGT; 1995 / KIWIT/VOIGT; 1998.

<sup>80</sup> Vgl. ACKERMANN; 2001; S. 86 / LEIPOLD; 1996; S. 109.

<sup>81</sup> Vgl. NORTH; 1990.

<sup>82</sup> Vgl. PIERSON; 2000a-c; 2004.

<sup>83</sup> Vgl. NORTH; 1990 / BEYER; 2006; S. 19.

<sup>84</sup> NORTH; 1990; S. 98.

<sup>85</sup> Vgl. NORTH; 1990; S. 95 f.

des Wechselbezugs von Institutionalisierungsprozessen.<sup>86</sup> Pfadabhängigkeitsverläufe entstehen nun nicht mehr aufgrund von ‚historischen Zufällen‘, sondern als Folge der gegebenen begrenzten Rationalität der Akteure und der hohen Transaktionskosten der Veränderung einer institutionellen Ordnung.<sup>87</sup> War in der ursprünglichen Konzeption Pfadwechsel nahezu unmöglich, so wird nun angenommen, dass dieser möglich, jedoch mit hohen Transaktionskosten verbunden ist.<sup>88</sup> Die nahezu unmögliche Abkehr von einem ineffizienten Ergebnis (*Lock-in*) ist nicht mehr analyseleitend, da bei NORTH grundsätzlich mehrere Alternativen bestehen.

„Es geht nicht mehr nur um die Reproduktion des Identischen (z.B. die Bestätigung der immer gleichen QWERTY-Tastenanordnung), sondern um graduelle Veränderungen.“<sup>89</sup>

Institutioneller Wandel ist bei NORTH ein permanent fortlaufender Prozess, der von individuellen Akteuren und insbesondere von Organisationen angestoßen wird.<sup>90</sup> Mögliche Veränderungsimpulse gehen dabei von den Eigeninteressen der Akteure und vom zwischen den Organisationen herrschenden Wettbewerb aus.<sup>91</sup> Nach NORTH orientieren sich die Akteure in ihrem Verhalten an den bestehenden Institutionen.

“The current learning of any generation takes place within the context of the perceptions derived from collective learning. Learning then is an incremental process filtered by the culture of the society which determines the perceived payoffs, but there is no guarantee that the cumulative past experience of a society will necessarily fit them to solve new problems.”<sup>92</sup>

Die Grundvoraussetzung bei NORTH wie bei ARTHUR ist die Bedingung der *increasing returns*. Das Konzept der Pfadabhängigkeit bezieht sich in allen bislang aufgeführten Erklärungen auf die Effizienz. Pfadabhängigkeit dient der Erklärung für

---

<sup>86</sup> Vgl. NORTH; 1993a; S. 19.

<sup>87</sup> Vgl. NORTH; 1993b; S. 37 f.

<sup>88</sup> Vgl. BEYER/WIELGOHS; 2001; S. 365.

<sup>89</sup> BEYER; 2005; S. 9.

<sup>90</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 20.

<sup>91</sup> Vgl. NORTH; 1993a; S. 19 f.

<sup>92</sup> NORTH; 1998; S. 252.

die langfristige Stabilität von unterschiedlich erfolgreichen Institutionen sowie für die Dominanz von Technologien und Produkten, deren Optimalität angezweifelt wird.<sup>93</sup>

Im sozialwissenschaftlichen Kontext spielt Effizienz jedoch eher eine untergeordnete Rolle, da vor allem Macht, Normen und Werte, Traditionen, unvollständige Rationalität oder Funktionslogik wirken. Für die Akteure wird daher vorab meist angenommen, dass (ökonomische) Effizienz kein Orientierungsmaßstab ist.<sup>94</sup> Bei der Übertragung der Pfadabhängigkeit in den sozialwissenschaftlichen Kontext erfolgen daher Erweiterungen und Bedeutungsverschiebungen.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit in den Sozialwissenschaften geht insbesondere auf die Arbeiten von Paul PIERSON zurück.<sup>95</sup> PIERSON selbst weist zwar explizit auf die Gefahr der Überdehnung durch unreflektierte Übertragungen des Konzeptes hin, räumt dem Konzept jedoch ein großes Erklärungspotenzial in der sozialwissenschaftlichen Forschung ein.<sup>96</sup> Die Grundlage für Pfadabhängigkeiten sind auch bei ihm *increasing returns* beziehungsweise Selbstverstärkungseffekte oder positive Rückkopplungen.<sup>97</sup> Diese Bedingung ist bei Institutionen im Allgemeinen erfüllt, indem Institutionen eine Erwartungssicherheit schaffen und mit anhaltender Geltung ein Interesse an ihrer Aufrechterhaltung entwickeln. Auch hohe Entstehungskosten, Lern- und Koordinationseffekte gelten nach PIERSON als Nebenbedingungen bei Institutionen. PIERSON führt an, dass ohne den Veränderungsdruck des Marktes im ökonomischen Bereich die Tendenz zur Aufrechterhaltung von bestehenden Institutionen noch größer ist.<sup>98</sup> In nicht ökonomischen Bereichen müsste die Pfadabhängigkeit daher eine weitaus größere Relevanz aufweisen als dies in ihren ursprünglichen Bereichen innerhalb von Technologie und Ökonomie der Fall ist.<sup>99</sup> Für den Bereich der Politik führt er die asymmetrischen Machtbeziehungen, die hohe Bedeutung des kollektiven Handelns, die immanente Komplexität und die hohe Dichte an Institutionen als zusätzliche, die Pfadabhängigkeit begünstigende Faktoren an.<sup>100</sup> Er erweitert somit die Ursachen für

---

<sup>93</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 10.

<sup>94</sup> Vgl. BECKER; 1996.

<sup>95</sup> Vgl. PIERSON; 2000a / PIERSON; 2000b.

<sup>96</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 252.

<sup>97</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 251.

<sup>98</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 252.

<sup>99</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 252.

<sup>100</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 257 / BEYER; 2006; S. 22.

die Stabilisierung von pfadabhängigen Verläufen, die bei der ökonomischen Pfadabhängigkeitsdiskussion keine Rolle spielen.

Durch die Erweiterungen des Konzeptes und die Übertragung auf die Sozialwissenschaften wird die institutionelle Pfadabhängigkeit beeinflusst von den Akteurskonstellationen. Hieraus schließt PIERSON, dass auch Gegenreaktionen gegen eine Stabilisierung des eingeschlagenen Pfades möglich sind, da sich die Machtasymmetrien ändern können, die Akteure an Einfluss gewinnen beziehungsweise diesen einbüßen können.<sup>101</sup> Eingeschlagene Pfade können enden, wenn solche Gegenreaktionen einsetzen oder die Verstärkung der einmal eingeschlagenen Richtung ausbleibt. Nach PIERSON führen pfadabhängige Institutionalisierungen in der Regel zu beschränktem Wandel.

“Change continues, but it is bounded change – until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate institutional continuity.”<sup>102</sup>

Anhand der Überlegungen wird deutlich, dass für die konkrete Analyse eine explizite Differenzierung zwischen dem hier angesprochenen graduellen Wandel, aufgrund des Vorliegens von Pfadabhängigkeit, und einem regelrechten Pfadbruch vorzunehmen ist. Nach PIERSON liegt die Begrenzung des pfadabhängigen Wandels insbesondere darin, dass bestimmte Optionen zwar in der Vergangenheit gegeben waren, in der Gegenwart und Zukunft allerdings nicht mehr verfügbar sind.<sup>103</sup> Somit wird ein einmal eingeschlagener Pfad stabilisiert, da die relevanten Akteure in ihrem Handeln jeweils auf diesen Bezug nehmen. Es ergibt sich eine sogenannte Kumulation von wechselseitigen Verpflichtungen (*cumulative commitments*).<sup>104</sup> Die Ausgangssituation ist nicht mehr vorhanden und auch die Optionen, die zu Beginn des Prozesses verfügbar waren, sind somit nicht länger gegeben. Die institutionelle Pfadabhängigkeit kann in diesem Sinne auch als Entwicklungspfad beschrieben werden. Hier wird das Konzept der Pfadabhängigkeit in einer breiteren, weniger deterministischen Sichtweise verwendet, da Wandel per se nicht mehr

---

<sup>101</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259.

<sup>102</sup> PIERSON; 2000b; S. 76.

<sup>103</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 23.

<sup>104</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 23.

ausgeschlossen ist. Pfadabhängigkeit führt somit nicht zwangsläufig zu einem *Lock-in*, der nicht mehr verlassen werden kann.

Auch SCHARPF erkennt, dass bei rationalen und vollkommen informierten Akteuren Pfadabhängigkeit entstehen kann. Die Grundannahme des akteurszentrierten Institutionalismus lautet, dass soziale Phänomene das Ergebnis der Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren sind.<sup>105</sup> Ausgangspunkt bildet die Erkenntnis, dass politische Phänomene maßgeblich sowohl durch die Interessen als auch durch die strukturellen Handlungsspielräume, in denen sich Akteure bewegen, geprägt werden.<sup>106</sup>

„Die institutionelle Entwicklung ist pfadabhängig in dem Sinne, dass der Ausgangspunkt großen Einfluss auf die erreichbaren Ziele hat. [...] Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Deshalb sind Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn die Umstände, die ursprünglich für ihre Schaffung verantwortlich waren und die sie ursprünglich auch gerechtfertigt haben mögen, gar nicht mehr existieren.“<sup>107</sup>

Darüber hinaus betont SCHARPF, dass

„[...] Institutionen – auch wenn sie Akteure konstituieren, Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen – Entscheidungen und Ergebnisse nicht auf deterministische Weise beeinflussen können.“<sup>108</sup>

Institutionalisierte Regeln schreiben daher selten nur einen einzigen Handlungsverlauf vor. Es wird eine Reihe mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe definiert, die sich daraus ergeben, dass Institutionen manche Handlungen verbieten und andere erlauben. Dies lässt den strategischen und taktischen Entscheidungen der Akteure erheblichen Raum.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Vgl. SCHARPF; 2000; S. 17.

<sup>106</sup> Vgl. SCHARPF; 2000; S. 17.

<sup>107</sup> SCHARPF; 2000; S. 82 / SCHARPF 1986.

<sup>108</sup> SCHARPF; 2000; S. 83.

<sup>109</sup> Vgl. SCHARPF; 2000; S. 83.



Ohne an dieser Stelle entscheidende Aspekte vorwegzunehmen, soll angemerkt werden, dass es eine der Herausforderungen der Arbeit ist, diese theoretischen Überlegungen für eine konkrete Analyse von Politikfeldern nutzbar und anwendbar zu machen. Die hinter diesen schlüssigen theoretischen Überlegungen bislang fehlenden konkreten Handlungsanweisungen für die empirische Umsetzung sind der Grund dafür, dass in *Kapitel 3* eine entsprechende Analyseanleitung entwickelt wird.

Neben der Übertragung von Pfadabhängigkeit in die politikwissenschaftliche Forschung greift James MAHONEY zudem die Erweiterungen von PIERSON auf, um das Konzept für die soziologische Forschung nutzbar zu machen.<sup>110</sup> Auf diese Erweiterung wird hier nicht weiter eingegangen, da sie für den Forschungsansatz der Dissertation keine entscheidende Rolle spielt. Im folgenden Abschnitt wird explizit auf die relevanten Selbstverstärkungseffekte der institutionellen Pfadabhängigkeit eingegangen.

### 2.1.2 Ursachen institutioneller Pfadabhängigkeit

Douglas NORTH fand dieselben selbstverstärkenden Effekte bei Institutionen, wie sie auch bei technologischen Standards auftreten. Die Gründung von Institutionen ist ebenfalls aufwendig. Sie setzt Lerneffekte und Expertenbildung in Gang. Durch direkte Verträge mit der Institution sowie durch sich neu öffnende Marktmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus Koordinationseffekte, für die die Institution den Weg bereitet. Im Zentrum dieses Kapitels sollen die Selbstverstärkungseffekte nach PIERSON stehen, da diese speziell für den politikwissenschaftlichen Forschungsbereich von Bedeutung sind und somit auch für die in der Dissertation zu behandelnde Forschungsfrage relevant sind.

Nach PIERSON gibt es für den Bereich der Politik vier selbstverstärkende Komponenten: kollektives Handeln, die institutionelle Entwicklung selbst, Asymmetrien der Macht und die Komplexität und Undurchsichtigkeit der Politik beziehungsweise von Institutionen.<sup>111</sup>

Als erstes nennt PIERSON die zentrale Bedeutung des kollektiven Handelns der Akteure, welches als Selbstverstärkungseffekt zu Pfadabhängigkeiten bei

---

<sup>110</sup> Vgl. MAHONEY; 2000.

<sup>111</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 257 ff.

Institutionen führen kann.<sup>112</sup> Die besondere Bedeutung kollektiven Handelns in der Politik macht PIERSON anhand eines Vergleichs mit dem Marktverständnis in der Ökonomie fest. In der ökonomischen Betrachtung sind individuelle Entscheidungen unabhängig von den Erwartungen der anderen Wirtschaftsteilnehmer. Die Politik ist dagegen von kollektivem Handeln geprägt, bei dem Anpassungserwartungen eine zentrale Rolle spielen. In der Ökonomie sind demgegenüber keine expliziten Bestrebungen notwendig, um das Verhalten der Akteure zu koordinieren. Hier übernimmt der Markt die Aufgabe, die isolierten individuellen Entscheidungen entsprechend zu aggregieren.<sup>113</sup> Die meisten Ergebnisse politischer Prozesse haben den Charakter öffentlicher beziehungsweise kollektiver Güter. Da öffentliche Güter immer in einem Prozess gemeinsamen Handelns erstellt werden, haben die schon von NORTH in die Diskussion eingebrachten adaptiven Erwartungen eine große Bedeutung. Dies stellt sich als Hauptunterschied dar zwischen dem ökonomischen Markt auf der einen Seite und dem sogenannten politischen Markt auf der anderen Seite. In der Politik sind die Folgen des Handelns entscheidend von den Handlungen der anderen Akteure abhängig. Der Unterschied besteht demnach darin, dass das Ergebnis nicht nur davon abhängt, was der Einzelne macht, sondern vielmehr davon, was die anderen machen.<sup>114</sup>

“When picking the wrong horse may have very high costs, actors must constantly adjust their behavior in the light of how they expect others to act. Whether you [...] join a potential coalition, or provide resources to an interest group may depend to a considerable degree on your confidence that a large number of other people will do the same.”<sup>115</sup>

Politische Akteure sind demzufolge ständig bemüht, ihr Handeln nach dem vermeintlichen Handeln anderer Akteure auszurichten. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass es in vielen Fällen nur einen Gewinner gibt. Etwa eine Partei, die die Wahl gewinnt oder ein Gesetz, das sich durchsetzt.<sup>116</sup> PIERSON erwähnt des Weiteren die hohen Kosten, die etwa bei der Gründung einer Partei oder einer Organisation entstehen. So sind die starren Parteiensysteme in vielen europäischen

---

<sup>112</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 257 ff.

<sup>113</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 258.

<sup>114</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 258. Zur Logik kollektiven Handelns vgl. OLSON; 1965.

<sup>115</sup> PIERSON; 2000a; S. 258.

<sup>116</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 258.

Ländern und den USA auf Pfadabhängigkeit zurückzuführen.<sup>117</sup> Ähnlich verhält es sich bei vielen Organisationen und der Mitgliedschaft bei freiwilligen Zusammenschlüssen wie Vereinen.<sup>118</sup> Es ist hierbei immer wichtig, darauf zu vertrauen, dass viele andere Akteure dasselbe machen.<sup>119</sup> Unter Selbstverstärkung aufgrund kollektiven Handelns ist demnach zu verstehen, dass Organisationen, wenn sie einmal gegründet sind, eine Tendenz zum Weiterbestehen entwickeln beziehungsweise ihren Fortbestand als notwendig erachten.<sup>120</sup>

Der zweite Selbstverstärkungsmechanismus ist die eigentliche institutionelle Entwicklung.<sup>121</sup> Institutionen sind sowohl Gegenstand als auch Rahmen politischen Handelns und begründen so insgesamt die Pfadabhängigkeit der Politik. PIERSON argumentiert, dass diese in der Politik zum Teil gewollt ist. So kann politische Stabilität insbesondere in Demokratien mit wechselnden Regierungen personell nicht gewährleistet werden. Institutionen und Gesetze ermöglichen es jedoch dem amtierenden Politiker, Politik zu schaffen, die seine Amtszeit überdauert. Das auf diese Weise erzeugte politisch stabile Klima ist in gleicher Weise sowohl von der Bevölkerung als auch von der Wirtschaft erwünscht.<sup>122</sup> Den Beobachtungen und Analysen zufolge sind die meisten Politikfelder erstaunlich beständig.<sup>123</sup> Die institutionelle Entwicklung wird somit selbst zur Ursache von Pfadabhängigkeit.

PIERSON nennt als dritten Selbstverstärkungsmechanismus Machtasymmetrien, die zu institutioneller Pfadabhängigkeit führen. Politische Prozesse werden deshalb anfällig für Pfadabhängigkeit, da grundsätzlich die Möglichkeit besteht, dass Institutionen Machtasymmetrien schaffen. Diese können die Akteure beziehungsweise Akteurs-Koalitionen dazu nutzen, ihre Macht weiter auszubauen. Regierungspolitiker können beispielsweise Gesetze und Institutionen in eine bestimmte Richtung lenken, die ihnen und ihrer Partei bei zukünftigen Wahlen entsprechende Vorteile verschafft. Diese Machtverhältnisse können jedoch mit der Zeit verdeckt werden, da Differenzen mit anderen Interessengruppen nach einer Verschiebung der Machtverhältnisse nicht mehr offen ausgetragen werden müssen.

---

<sup>117</sup> Vgl. LIPSET/ROKKAN; 1967.

<sup>118</sup> Vgl. SKOCPOL; 1999.

<sup>119</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 258.

<sup>120</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259.

<sup>121</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259.

<sup>122</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259.

<sup>123</sup> Vgl. ROSE; 1990.

Die Regierung kann dann dazu übergehen, sich auf ideologische Manipulationen zu beschränken, die Andersdenkende gar nicht mehr beachtet.<sup>124</sup>

Der letzte Selbstverstärkungsmechanismus ist laut PIERSON die Komplexität und Undurchsichtigkeit der Politik. So ist es aufgrund der Komplexität des politischen Alltags für ein Individuum schwierig, auf sich selbst gestellt eine visionäre politische Vorstellung zu entwickeln. Gerade in politischen Prozessen fehlen jegliche Möglichkeiten, Ergebnisse oder Leistungen objektiv zu messen. Zu selbstverstärkenden Effekten kommt es, wenn diese Akteure Hilfe und Rat bei anderen, bevorzugt Gleichgesinnten, suchen. Anstatt zu einer Korrektur der individuellen Weltanschauung kommt es dabei meist zu einer Verstärkung der bisherigen Überzeugung und somit zu einer konsequenten Einhaltung der eingeschlagenen Richtung.<sup>125</sup> Akteure neigen in komplexen und schwer zu bewertenden Situationen dazu, Informationen nur noch selektiv wahrzunehmen.<sup>126</sup>

Diese vier Selbstverstärkungsmechanismen stehen im Zentrum der theoretischen Betrachtung vorliegender Untersuchung. Aufbauend auf den Arbeiten von PIERSON führt LINDNER die Überlegungen zu positiven Rückkopplungen in politischen Prozessen fort. Er identifiziert vier Rückkopplungsmechanismen, die für die Pfadabhängigkeit politischer Prozesse sorgen können.<sup>127</sup> Drei der vier von LINDNER genannten Selbstverstärkungsmechanismen entsprechen den bereits genannten Rückkopplungen bei PIERSON. Lediglich die kleinen, mit dem Pfad übereinstimmenden Veränderungen stellen einen neuen Aspekt dar. Linder spricht hier in Anlehnung an THELEN von sogenannten ‚*small On-Path Changes*‘. LINDER unterscheidet demnach explizit zwischen Mechanismen, die den bestehenden Pfad verstärken,<sup>128</sup> und Mechanismen, die gewisse Veränderungen hervorrufen.<sup>129</sup> Im folgenden Kapitel wird speziell auf die Frage eingegangen, wie institutionelle Pfadabhängigkeit auf der einen Seite mit grundlegendem Wandel auf der anderen Seite in Verbindung gebracht werden kann. Die Erörterung dieser Fragestellung bildet einen essenziellen Bestandteil der Untersuchung, da die Frage nach

---

<sup>124</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259.

<sup>125</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 259 f.

<sup>126</sup> Vgl. DENZAU/NORTH; 1994; S. 3 ff. / HEDBERG/NYSTROM/STARBUCK; 1976; S. 49 ff. / KIESER/HEGELE/KLIMMER; 1998; S. 126.

<sup>127</sup> Vgl. LINDNER; 2003; S. 917 ff.

<sup>128</sup> Gemeint sind hier Reproduktionsmechanismen.

<sup>129</sup> Vgl. LINDNER; 2003; S. 916.

Reformfähigkeit von Politikfeldern sowohl deren Stabilität als auch deren Reform beziehungsweise Veränderung beinhalten muss.

## 2.2 Institutionelle Pfadabhängigkeit und Wandel

Bislang wurde ausführlich auf das Konzept der Pfadabhängigkeit eingegangen. Ziel war es, die Entwicklung von der Entstehung der Pfadabhängigkeit im ökonomischen und technologischen Bereich bis hin zur Übertragung auf den institutionellen Bereich zu skizzieren. Bereits aufgezeigt wurden die theoretische Idee der institutionellen Pfadabhängigkeit sowie die vier Rückkopplungsmechanismen nach PIERSON, der als Hauptvertreter der institutionellen Pfadabhängigkeit gilt. Weiter wurde deutlich, dass durch PIERSONS Modifikationen Pfadabhängigkeit bei Institutionen weniger deterministisch betrachtet wird. Wandel ist bei ihm an sich nicht ausgeschlossen, obwohl das Konzept ursprünglich entstanden ist, um prioritär Stabilität zu erklären. In diesem Kapitel geht es speziell um die Frage, wie institutionelle Pfadabhängigkeit mit Wandel in Verbindung gebracht werden kann. Hier ist es zunächst wichtig, den Wandel bei PIERSON, den sogenannten graduellen Wandel, von grundlegendem Wandel im Sinne eines regelrechten Pfadbruchs abzugrenzen. Erst im nächsten Kapitel wird dann die Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern gestellt und in diesem Zusammenhang speziell auf Reformen als eine Form von Wandel eingegangen.

### 2.2.1 Institutionelle Pfadabhängigkeit als eine Art des Wandels

Allgemein wird mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit eine lang anhaltende Stabilisierung von Technologien und Institutionen verbunden. Dabei hat das ursprüngliche Verständnis der Pfadabhängigkeit in Verbindung mit einem *Lock-in* das Konzept nachhaltig geprägt, obwohl die aufgezeigte theoretische Diskussion zur Entwicklung der Pfadabhängigkeit die Vorstellung des ‚Eingelocktseins‘ einer einmal gefundenen Lösung nicht in allen Varianten angedacht war.<sup>130</sup> Nichtsdestotrotz sind pfadabhängige Entwicklungen ebenfalls anfällig für Wandel. Aus diesem Grund wurde auch die Unterscheidung zwischen Diffusionspfaden und

---

<sup>130</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 13.

Entwicklungspfad eingeführt, um eine klare Trennung zu dem ehemals stark deterministischen Verständnis zu erwirken. Bei NORTH und PIERSON sowie bei anderen Konzeptionen zur Pfadabhängigkeit wird dies explizit angesprochen. Allerdings bleibt dieser Umstand oft nur implizit, was die Assoziation der dauerhaften Stabilität von pfadabhängigen Entwicklungen wesentlich unterstützt hat.<sup>131</sup> BEYER weist in seinem Artikel „Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit“ explizit darauf hin, dass es wichtig ist, den jeweils zugrundeliegenden Stabilisierungsmechanismus als Begründung für Pfadabhängigkeiten differenziert zu betrachten, um Aufschlüsse über die Anfälligkeit von Pfadabhängigkeit für grundlegenden Wandel zu erhalten.

Bei Pfadabhängigkeit, die auf *increasing returns* beruht – so wie bei W. Brian ARTHUR –, ist ein beständiger *Lock-in* besonders naheliegend.<sup>132</sup> ARTHUR berücksichtigt beispielsweise den Nutzen, den Akteure durch gleichartige Entscheidungen anderer Akteure haben.<sup>133</sup> Ähnlich verhält es sich bei Paul A. DAVIDS Beispiel von der Verbreitung der QWERTY-Tastatur. Unberücksichtigt bleibt dabei allerdings der mögliche Vorteil abweichender Akteure. Dieser kann durch die ‚Exklusivität‘ eines Produkts beziehungsweise durch Überlegungen wie persönlichen Nonkonformismus begründet sein. Eine entsprechende Modellierung des Konzeptes unter Berücksichtigung dieser Aspekte würde nicht notwendigerweise zu einem *Lock-in*, zu einer einzigen Lösung führen. Als Beweis kann der Erfolg der Apple Computer angeführt werden.<sup>134</sup> KATZ und SHAPIRO berücksichtigen beispielsweise die bewussten Wahlentscheidungen und variablen adaptiven Erwartungen und erweitern das Modell, indem der Ausgang eines Entwicklungsprozesses offenbleibt.<sup>135</sup> Sie sprechen daher auch nicht von *increasing returns*, sondern von *network externality*. Diese Netzwerkexternalitäten können pfadverstärkende Effekte haben und somit auch Ineffizienzen hervorrufen. Netzwerkexternalitäten können auch dazu führen, dass Konsumenten von Gebrauchsgütern ein Interesse an der zukünftigen Nutzungsfähigkeit haben können.<sup>136</sup> Konsumenten werden in diesem Sinne eher

---

<sup>131</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 13.

<sup>132</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 28.

<sup>133</sup> Vgl. ARTHUR; 1989.

<sup>134</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 14.

<sup>135</sup> Vgl. KATZ/SHAPIRO; 1986.

<sup>136</sup> Vgl. DAVID; 1993; S. 208 ff.

marktgängige Produkte bevorzugen, von denen erwartet werden kann, dass ihre Verwendungsfähigkeit auch in Zukunft sichergestellt ist.<sup>137</sup> Die adaptiven Erwartungen der Akteure können einerseits eine Stabilisierung des eingeschlagenen Pfades bewirken, andererseits kann das Ergebnis auch genau umgekehrt sein. Wenn diese Erwartungen nicht ausgebildet werden, kann die Aufgabe eines etablierten Standards durchaus die Folge sein.<sup>138</sup> Beispiele hierfür sind relativ häufig – so unter anderem bei der Ablösung der Vinyl-Schallplatten durch die digitale Compact-Disc-Technologie. Die Schallplatte wurde von der CD-Technologie abgelöst, obwohl die Vorteile der neuen Technologie von Beginn an nicht unbedingt eindeutig waren.<sup>139</sup>

„Da die Musikindustrie aber keinen Zweifel daran ließ, dass sie an der neuen Technologie festhalten würde, beförderte die sich verbreitende Einschätzung, dass CDs der neue Standard sein würden, die Durchsetzung dieser Technologie.“<sup>140</sup>

Ähnliche Modifikationen am ursprünglichen Konzept nimmt Ulrich WITT in seinem Artikel über *Lock-in vs. Critical Masses* vor.<sup>141</sup> Er betrachtet Fälle, in denen neue Technologien mit bestehenden konkurrieren. Seiner Meinung nach begünstigen *increasing returns* diejenige Technologie, die den größten Marktanteil besitzt. Wichtig ist somit das Erreichen einer kritischen Marktschwelle (*critical mass*), von der an der Entwicklungsprozess mit Sicherheit einen bestimmten Verlauf zugunsten der neuen Technologie nimmt.<sup>142</sup> Bei dieser Interpretation bleibt die Durchsetzung ineffizienter Technologien eher eine Ausnahme. Neben den beiden genannten Beispielen gibt es weitere Modellierungen, die zeigen, dass *increasing returns* nicht notwendigerweise zu einem dauerhaften *Lock-in* führen müssen. Beispielsweise hat sich zwar das VHS-Videosystem gegen die vermeintlich bessere Beta-Technologie durchgesetzt, allerdings wurde das VHS-System mittlerweile von den digitalen DVDs nahezu vollständig verdrängt. Dabei wurde das VHS-System

---

<sup>137</sup> Vgl. KATZ/SHAPIRO; 1986; S. 824.

<sup>138</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 14.

<sup>139</sup> Neben den Vorteilen waren die Nachteile der CD, dass nur ein Teil des gesamten Klangbildes/Frequenzbandes reproduzierbar wurde, Unsicherheit über die langfristige Haltbarkeit bestand, die Anschaffungskosten für ein Abspielgerät hoch waren und eine CD grundsätzlich teurer war.

<sup>140</sup> BEYER; 2005; S. 14.

<sup>141</sup> Vgl. WITT; 1997.

<sup>142</sup> Vgl. WITT; 1997, S. 768.

nicht durch einen besseren Videostandard abgelöst, sondern durch eine neuartige Bildaufzeichnungstechnologie. Eine veränderte Konkurrenzsituation kann demnach für den Wandel verantwortlich sein. Genauso verhält es sich mit der QWERTY-Tastatur, dessen größter Konkurrent derzeit nicht etwa eine neue ‚Schreibmaschinentastatur‘ ist, sondern vielmehr die Multifunktionstastatur der Mobiltelefone oder die Spracherkennungstechnologie.<sup>143</sup>

Die soeben aufgezeigten Fälle bestätigen die beiden unterschiedlichen Arten der Pfadabhängigkeit: Diffusionspfade und Entwicklungspfade. Sie geben aber erstmals auch Hinweise bezüglich der Frage, wie Pfadabhängigkeit mit Wandel in Verbindung gebracht werden kann. Um die Frage nach Wandel bei institutioneller Pfadabhängigkeit zu beantworten, muss wiederum auf PIERSON und NORTH rekurriert werden. Grundsätzlich wurde jenseits der Technologieforschung der Geltungsbereich von *increasing returns* als deutlich umfassender angenommen. NORTH und PIERSON gehen davon aus, dass diese Bedingungen für Institutionen im Allgemeinen gelten. Bei politischen Institutionen muss dagegen genau untersucht werden, inwieweit die Bedingungen für Pfadabhängigkeit gegeben sind. Da politische Akteure häufig Vorteile aus institutionellen Veränderungen ziehen, kann angenommen werden, dass die Transaktionskosten eines Wandels von demokratischen Regeln eher gering sind und dass die zumeist genannten Ursachen von *increasing returns* nur eingeschränkt für Institutionen gelten.<sup>144</sup> Auch die breite Definition des Institutionenbegriffs macht eine explizite Differenzierung nötig. LEIPOLD beispielsweise sieht die *Increasing-returns*-Bedingung nur bei selbsttragenden und selbstbindenden Institutionen wie Konventionen und Sitten, die Akzeptanz eines Zahlungsmittels oder die Einigung auf Rechts- oder Linksverkehr erfüllbar.<sup>145</sup> Sobald Individuen Vorteile aus einer Regelmissachtung ziehen können und daher Anstrengungen zur Einhaltung von Regeln notwendig sind, kann nicht mehr von *increasing returns* ausgegangen werden.<sup>146</sup>

Die ursprüngliche Schärfe der *increasing returns* ist daher beim Übergang zur Pfadabhängigkeit bei Institutionen verlorengegangen. Sowohl NORTH als auch PIERSON gehen nicht grundsätzlich von hyperstabilen Institutionen und irreversiblen

---

<sup>143</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 15.

<sup>144</sup> Vgl. ALEXANDER; 2001; COLLIER/COLLIER; 1991; S. 37.

<sup>145</sup> Vgl. LEIPOLD; 1996.

<sup>146</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 30.



*Lock-ins* aus.<sup>147</sup> Pfadabhängigkeit ist bei ihnen ein Faktor, der die Veränderungsfähigkeit negativ beeinflusst. Jedoch bietet gerade die Pfadabhängigkeit Denkanstöße, wie institutioneller Wandel möglich werden kann. Auf diesen Aspekt hat auch THELEN in ihrer Arbeit hingewiesen:

“Institutions rest on a set of ideational and material foundations that, if shaken, open possibilities for change. But different institutions rest on different foundations, and so the process that are likely to disrupt them will also be different, though predictable.”<sup>148</sup>

Unter anderem sind bei NORTH die Transaktionskosten eines Pfadwechsels bedeutsam.<sup>149</sup> Hier kann es zu einer Beendigung eines Pfades kommen, wenn diese Kosten eher gering sind. Neben der Höhe ist auch die Kalkulierbarkeit der Transaktionskosten bedeutend.<sup>150</sup> Über die Zeit können sich die Transaktionskosten durch intervenierende Faktoren ändern. Die Theorie der Pfadabhängigkeit nach NORTH beruht zwar eher auf graduellem Wandel, impliziert jedoch dynamische Umbrüche nach langer historischer Kontinuität.<sup>151</sup> Dies ist ein äußerst interessanter Aspekt, der vor allem bezüglich der Reformfähigkeit von Politikfeldern im späteren Analyseverlauf von Bedeutung sein wird. PIERSON schließt das Ende von pfadabhängigen Kontinuitäten ebenfalls nicht aus und gibt ausbleibende Selbstverstärkungsmechanismen beziehungsweise Gegenreaktionen als plausible Möglichkeiten an.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Pfadabhängigkeit, die auf *increasing returns* beruht, tendenziell beendet werden kann, wenn der Vorteil des Pfadwechsels groß ist, die Transaktionskosten des Übergangs klein sind und sich negative adaptive Erwartungen ausbilden. Entscheidend ist, dass die selbstverstärkende Wirkung aufgehoben oder der entsprechende Effekt sogar umkehrbar gemacht werden kann. Im Folgenden wird auf die zusätzlichen Selbstverstärkungseffekte, die nach PIERSON vor allem in der Politik auftreten, eingegangen und überprüft, inwiefern diese anfällig für grundlegenden Wandel sind.

---

<sup>147</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 31.

<sup>148</sup> THELEN; 1999; S. 397.

<sup>149</sup> Vgl. NORTH; 1990.

<sup>150</sup> Vgl. OLIVER/MARWELL; 1988.

<sup>151</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 15.

## 2.2.2 Ursachen für institutionellen Wandel

Trotz möglicher Selbstverstärkungsmechanismen, die zur Stabilisierung eines Pfades führen können, ist grundlegender Wandel an sich nicht ausgeschlossen. Doch wie können die Bedingungen für institutionellen Wandel strukturiert werden?<sup>152</sup> PIERSON bildet politische Institutionen als Ergebnis multipler Prozesse ab, was unter anderem die strategischen Wahlmöglichkeiten der zielorientierten Akteure einschließt.<sup>153</sup> Ein Wandel der äußeren Bedingungen, des Machtgleichgewichts oder unerwartete institutionelle Effekte können somit einen großen Einfluss auf institutionellen Wandel ausüben. Es ist daher schwierig, klare Annahmen über die Umstände des Wandels von Institutionen zu tätigen.<sup>154</sup> Typische Gründe für die Abweichung vom eingeschlagenen Pfad werden durch MAHONEY anschaulich aufgezeigt. Er ist zwar eher ein Vertreter der soziologischen Pfadabhängigkeit, geht aber in seiner Arbeit auch auf politische Institutionen ein.<sup>155</sup>

Der Status quo bleibt solange erhalten, wie die eine Akteurskoalition relativ gesehen machtvoller ist als eine andere, die an der Änderung des Status quo interessiert ist. Daher wird Wandel möglich, wenn sich die Zusammensetzung der Machtelite ändert oder es zu einer Stärkung der zunächst weniger machtvollen Gegengruppe kommt. Bezüglich der machtbasierten Pfadabhängigkeit können diese Änderungen einerseits abrupt erfolgen, zum Beispiel durch Revolutionen. Andererseits können sie durch gleitende Übergänge gekennzeichnet sein.<sup>156</sup> Bei THELEN ist eine pfadabhängige Entwicklung eng verbunden mit institutionellen Über- und Umformungen, so dass sich Kontinuität und Diskontinuität jeweils mischen.<sup>157</sup> „Grundlegender Wandel kann sich [...] auch unter Beibehaltung einer partiellen oder rein symbolischen Pfadkontinuität vollziehen.“<sup>158</sup> Ergänzend führt sie hierzu zwei Mechanismen ein, die für die spätere Analyseanleitung von Bedeutung sein werden:

---

<sup>152</sup> Vgl. PIERSON; 2004; S. 134.

<sup>153</sup> PIERSON; 2004; S. 134.

<sup>154</sup> Vgl. PIERSON; 2004; S. 134.

<sup>155</sup> Vgl. MAHONEY; 2000; S. 517.

<sup>156</sup> Vgl. THELEN; 2003.

<sup>157</sup> Vgl. THELEN; 2003. S. 208 ff.

<sup>158</sup> BEYER; 2005; S. 17.

THELEN unterscheidet die Mechanismen *institutional layering* und *institutional conversion*.<sup>159</sup>

„[...] ‘*Institutional layering*‘ liegt vor, wenn Akteure zu wenig Macht besitzen, um bestehende Institutionen zu beseitigen, aber stark genug sind, um neue Institutionen ergänzend einzuführen.“<sup>160</sup>

Dadurch können Akteure Institutionen grundlegend verändern, ohne sie offen infrage zu stellen. Als typisches Beispiel wird die Änderung von Staatsverfassungen genannt, die durch die Schaffung neuer Gesetze erfolgt und nicht durch die grundsätzliche Revidierung bestehender Verfassungselemente. Der andere Mechanismus beruht darauf, dass veränderte Akteurskoalitionen auch den Sinn einer Institution verändern können, ohne die Institution selbst infrage zu stellen. Als Beispiel kann das deutsche berufliche Ausbildungssystem dienen. Gewerkschaften, die ursprünglich für die Entstehung des Ausbildungssystems unbedeutend waren, wurden im Laufe der Zeit zur zentralen Unterstützungsgruppe, da diese unter ihrem Einfluss merklich umgestaltet wurde.<sup>161</sup> Insgesamt ist bei machtbasierter Pfadabhängigkeit Wandel durchaus möglich. Die Art und Weise des Wandels hängt insbesondere vom Geschick der Gegengruppe sowie den Strategien der etablierten Machtelite ab.

Bei funktionsbasierter Pfadabhängigkeit ist ebenfalls grundlegender Wandel nicht ausgeschlossen.<sup>162</sup> MAHONEY nennt als typischen Mechanismus für die Beendigung eines Pfades externe Schocks, die die Funktionserfordernisse des Gesamtsystems ändern und so institutionellen Wandel ermöglichen. Zu bedenken ist jedoch, dass die Funktionserfüllung sich nicht unbedingt selbst reproduziert. Beispielsweise kann bei einem Brunnen in einer Trockenregion die Funktion (Wasserversorgung) durch die Nutzung (kann sinkenden Grundwasserpegel bewirken) infrage gestellt sein.<sup>163</sup> Nicht selten gehen auch Funktion und Dysfunktion Hand in Hand, wie es bei Medikamenten mit Nebenwirkungen der Fall ist. Von der Funktionserfüllung kann daher nicht notwendigerweise auf eine anhaltende pfadabhängige Stabilität geschlossen werden, die nur durch externe Schocks änderbar ist. Der Grund für

<sup>159</sup> Vgl. THELEN; 2003; S. 212.

<sup>160</sup> BEYER; 2006; S. 34.

<sup>161</sup> Vgl. THELEN; 2003; S. 208 f.

<sup>162</sup> Vgl. MAHONEY; 2000; S. 517.

<sup>163</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 17.

Wandel liegt nicht unbedingt in externen Schocks, sondern in Dysfunktionen an sich, die unterschiedliche Ursachen haben können. Dies müssen nicht zwangsläufig exogene, sondern können vielmehr auch endogene Ursachen sein.

Insgesamt konnte aufgezeigt werden, dass es einen Unterschied macht, auf welchen Mechanismus eine historische Kontinuität beruht, da die Anfälligkeit für Wandel jeweils unterschiedliche Ursachen hat. In Anlehnung an BEYER gibt *Tabelle 1* einen Überblick der Mechanismen, die pfadabhängige Kontinuitäten aufbrechen können.

Tabelle 1: Übersicht über die Ursachen institutioneller Pfadabhängigkeit und ihre Destabilisierungsoption.<sup>164</sup>

Mechanismus	Logik der Kontinuitätssicherung	Destabilisierungsoption
Increasing Returns	Selbstverstärkungseffekt	Ausbildung adaptiver Erwartungen gegen Etabliertes; geänderte Konkurrenzsituationen; Transaktionskosten des Wechsels klein und/oder abschätzbar; Überschreiten von Schwellenwerten bei deutlichen Effizienzlücken; Übergang zu <i>decreasing returns</i> wegen Änderung der ‚Umwelt‘
Sequenzen	Irreversibilität der Ereignisabfolge; ‚Quasi-Irreversibilität‘ der Auswirkungen von Ereignisabfolgen	Überlagerung der Effekte; Gegensequenzen mit aufhebender Wirkung; Abbruch ‚reaktiver‘ Sequenzen beim Auftreten von alternativen Handlungsoptionen
Funktionalität	Zweckbestimmungen, systematische Notwendigkeiten	Extern verursachte Änderung der Funktionserfordernisse; Dysfunktionen als Ergebnis der Funktionserfüllung; Auftreten bedeutsamer ‚Nebenwirkungen‘; Ablösung durch funktionale Äquivalente
Macht	Machtsicherung, Vetomacht	Bildung von Gegenmacht; <i>conversion</i> ; <i>layering</i> ; Revolution
Komplementarität	Interaktionseffekt	‚Domino-Effekt‘ bei dennoch eingetretenen partiellen Änderungen; Auflösung der Komplementarität aufgrund von intervenierenden Faktoren; Relevanz-Verlust des Komplementaritätseffektes

Wie die Diskussion zur Pfadabhängigkeit gezeigt hat, ist das Spektrum dessen, was als Pfadabhängigkeit gilt, durchaus groß. Dies bezieht sich auf die angenommenen Gründe für die hohe Stabilität der Entwicklungen. Bei genauerer Analyse kann jedoch festgestellt werden, dass bei jedem Selbstverstärkungsmechanismus die

<sup>164</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an BEYER; 2005; S. 18.

Chance zur Beendigung einer pfadabhängigen Entwicklung beziehungsweise eines einmal eingeschlagenen Pfades besteht. In jedem Ansatz ist auch das Ende eines Pfades möglich.<sup>165</sup> Dieses Wissen kann von Akteuren gezielt für sich verwendet werden. Einen Schutz davor gibt es nicht. Als Beispiel kann hier die Einführung der Spielkonsole ‚Xbox‘ durch Microsoft dienen.

„Das Wissen um den *Increasing>Returns*-Effekt in diesem Marktsegment bestimmten in diesem Fall die Produkt- und Marketingstrategie. Das Produkt wurde deutlich leistungsstärker als seine Konkurrenten konzipiert, der Verkaufspreis wurde unterhalb der Produktionskosten angesiedelt, der Markt wurde erst betreten, als sichergestellt war, dass hinreichend viele Programme zur Verfügung standen und die Marketingstrategie zielte darauf ab, möglichst rasch einen hohen Marktanteil zu gewinnen.“<sup>166</sup>

Mit dieser Marketingstrategie wurden hohe Gründungskosten bewusst eingeplant. Hinsichtlich der rein machtbasierten Pfadabhängigkeiten wäre der Eindruck der deterministischen Nichtänderbarkeit gleichfalls völlig verfehlt. Änderungsorientiertes Handeln kann hier beispielsweise auf den Aufbau einer Gegenmacht, auf Unterwanderung oder auf die Durchsetzung von institutionellen Ergänzungen zielen.<sup>167</sup> Das bedeutet natürlich nicht, dass Pfadabhängigkeiten relativ leicht oder bei richtig gewählter Strategie mit hoher Erwartungssicherheit aufgebrochen werden könnten. Langanhaltende Stabilität spricht tendenziell für hohe Hürden der Veränderung. Doch Veränderungen sind auf jeden Fall möglich. Ein Scheitern an einer prinzipiellen Unmöglichkeit von Intervention kann definitiv bei jeder Variante der Pfadabhängigkeit ausgeschlossen werden. Es sind die Spezifizierungen der zugrundeliegenden Mechanismen, die es möglich machen, dass die Auffälligkeiten für grundlegenden Wandel und die Chancen für Interventionen ins Blickfeld gerückt werden.<sup>168</sup>

„Die Rede vom *Lock-in* von pfadabhängigen Entwicklungen ist nicht mehr als eine Metapher für die anhaltende Wirkung eines

---

<sup>165</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 37.

<sup>166</sup> BEYER; 2006; S. 37.

<sup>167</sup> Vgl. BEYER; 2006; S. 38.

<sup>168</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 19 f.

Stabilisierungsmechanismus, wobei beachtet werden sollte, dass Akteure jeweils einen Schlüssel finden können, um das Schloss wieder aufzuschließen.“<sup>169</sup>

### 2.2.3 Zeitpunkt für institutionellen Wandel

In dem vorherigen Kapitel wurde deutlich, dass institutioneller Wandel trotz oder gerade wegen pfadabhängiger Entwicklungen nicht ausgeschlossen ist. Der Fokus lag dabei auf den Ursachen für institutionellen Wandel. Doch wann, in welchen spezifischen Situationen ist dieser Wandel überhaupt möglich? Um Aussagen über den Zeitpunkt möglichen institutionellen Wandels bei pfadabhängigen Entwicklungen treffen zu können, ist die Erweiterung um sogenannte *kritische Entscheidungspunkte*<sup>170</sup> notwendig.

Ziel dieses Abschnitts ist es, den Stand der Forschung zu kritischen Entscheidungspunkten aufzuzeigen. Dabei wird offensichtlich werden, dass bestehende Ansätze zu dem Konzept der *Critical Junctures* nicht ausreichen, um der Forschungsfrage der Dissertation empirisch gehaltvoll nachzugehen. Dies mag einerseits an der Anwendungsvielfalt des Gesamtkonzeptes der Pfadabhängigkeit liegen, andererseits in der schlichten Tatsache begründet sein, dass die Verwendung des Konzeptes – auch als Erklärung für Wandel – sich noch in den Anfängen befindet. Abschließend wird der Ansatz bezüglich der Frage nach der Reformfähigkeit konkreter Politikfelder kritisch beleuchtet und es werden Schwachpunkte aufgezeigt. Die mögliche Anwendung des *Critical-Juncture*-Ansatzes für den Analyseteil der vorliegenden Untersuchung erfolgt dann im nächsten Kapitel.

Grundsätzlich werden kritische Entscheidungspunkte als Zeitpunkte in der Entwicklung einer Institution verstanden, zu denen die Möglichkeit für grundlegenden Wandel besteht.<sup>171</sup> Als ‚kritisch‘ werden sie bezeichnet, da hier der Pfad erstmals beschritten wird, von dem aus Veränderungen nur noch schwer zu erreichen sind. Es geht somit um die dauerhafte Wirkung von Entscheidungen am Beginn eines Pfades, die während eines *Critical Junctures* getroffen werden, aber auch

---

<sup>169</sup> BEYER; 2006; S. 39.

<sup>170</sup> Nachfolgend auch als *Critical Junctures* bezeichnet.

<sup>171</sup> Vgl. PIERSON; 2004; S. 134 f.

um die Tatsache, dass an ihnen grundlegender Wandel möglich scheint.<sup>172</sup> *Critical Junctures* können folgendermaßen definiert werden:

“A defining feature of path dependence is the idea that it is difficult for actors to reverse the effects of choices made during critical junctures; critical junctures increase the probability that countries will follow particular paths of development.”<sup>173</sup>

*Critical Junctures* sind somit für die Entstehung des Pfades von zentraler Bedeutung, da an ihnen die weitere Pfadentwicklung entschieden wird. Die Tatsache, dass jeder Entwicklungspfad mit einem *Critical Juncture* beginnt, ist in der Pfadabhängigkeitsliteratur wenig umstritten. Sowohl Diffusionspfade als auch Entwicklungspfade als unterschiedliche Formen der Pfadabhängigkeit beginnen mit einem *Critical Juncture*. Der Anfang eines Pfades ist ein unbestritten ausschlaggebendes Ereignis für die weitere Entwicklung.

Uneinigkeit besteht allerdings in der Interpretation sowie der Definition von *Critical Junctures* im Entwicklungsverlauf eines Pfades. Unklar ist einerseits, wie weitere *Critical Junctures* erkannt werden können, und andererseits, wann ein Entscheidungspunkt ‚kritisch‘ ist und wann nicht.

Der Gebrauch des Begriffs *Critical Juncture* leitet sich in der vergleichenden Politikwissenschaft sowie der politischen Soziologie von einer ‚dualen‘ Konzeption politischer Entwicklung<sup>174</sup> ab. ‚Dual‘ bezieht sich dabei auf die verschiedenen Phasen eines Entwicklungspfades. Einerseits gibt es Phasen des rapiden Wandels, andererseits Phasen relativer Stabilität mit lediglich inkrementellem Wandel.<sup>175</sup> Von Bedeutung ist insbesondere die Analyse von LIPSET und ROKKAN, welche die Metapher von ‚verzweigten/verästelten Bäumen‘ für die sogenannten Schlüsselmomente bei der Entwicklung eines Landes verwenden.<sup>176</sup> Etwas aktueller findet sich das duale Modell von Entwicklungspfaden bei GOUREVITCH. In seiner vergleichenden Studie internationaler Wirtschaftskrisen und deren Effekten auf die inländische Politik verschiedener Länder definiert er ‚Krisen‘ als „offene Momente,

---

<sup>172</sup> Vgl. PIERSON; 2004; S. 134 ff.

<sup>173</sup> MAHONEY; 2001; S. 114.

<sup>174</sup> In Abhängigkeit des jeweiligen Interesses kann diese sozial, organisatorisch, historisch und institutionell sein.

<sup>175</sup> Vgl. CAPOCCIA/KELEMEN; 2005; S. 5.

<sup>176</sup> Vgl. LIPSET/ROKKAN; 1967.

an welchen systembildende Entscheidungen getroffen werden“.<sup>177</sup> Dies zeigt eine erste Interpretation möglicher späterer *Critical Junctures*. Die meisten Forscher setzten sie mit Krisen oder exogenen Schocks gleich.<sup>178</sup> Selbst PIERSON begründet kritische Entscheidungspunkte mit großen exogenen Schocks, wie beispielsweise Kriegen.<sup>179</sup> Eine explizite ‚duale‘ Analyse, welche auf ‚*Critical Junctures*‘ Bezug nimmt, stammt von COLLIER und COLLIER. Diese befassen sich in einer umfassenden Studie mit der institutionellen Entwicklung der Politik Lateinamerikas und definieren *Critical Junctures* als:

“[...] period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis), and which is hypothesized to produce distinct legacies.”<sup>180</sup>

Im Unterschied zu den anderen Arbeiten werden hier *Critical Junctures* am Ergebnis (*outcome*) orientiert definiert. COLLIER und COLLIER gehen sogar noch einen Schritt weiter, indem sie behaupten:

“if [...] the hypothesized critical juncture did not produce the legacy, then one would assert that in fact, it was not a critical juncture.”<sup>181</sup>

Aus ihrer Arbeit lassen sich verschiedene Dimensionen und Variationen von *Critical Junctures* ableiten: erstens bezüglich der Folgen, welche diese mit sich bringen; zweitens anhand der Dauer, die von 9 bis 23 Jahren schwanken kann; drittens anhand der Wirkung, wobei es insbesondere um die Auswirkung der Entscheidungen bei *Critical Junctures* geht; viertens anhand der beteiligten Akteure. Dies können sowohl kollektive als auch individuelle Akteure sein. Laut COLLIER und COLLIER sind die Akteure die zentralen Elemente beziehungsweise Kriterien, um die Variation zwischen verschiedenen *Critical Junctures* zu identifizieren.

An dieser Stelle müssen zwei Kritikpunkte bezüglich der Definition und Interpretation von *Critical Junctures* angemerkt werden: Der erste Kritikpunkt bezieht sich auf die Definition über ‚Krisen‘ oder ‚exogene Schocks‘. Es mag durchaus richtig sein, dass Krisen zu einer Veränderung des Entwicklungspfades führen können.

---

<sup>177</sup> Vgl. GOUREVITCH; 1986; S. 24.

<sup>178</sup> Vgl. SCULLY; 1992; S. 11 ff.

<sup>179</sup> Vgl. PIERSON; 2004; S. 135.

<sup>180</sup> COLLIER/COLLIER; 2002; S. 27.

<sup>181</sup> COLLIER/COLLIER; 2002; S. 27.



Allerdings ist eine These, welche das Zustandekommen einer Veränderung des Entwicklungspfades lediglich auf das Auftreten einer Krise des Gesamtsystems beschränkt, kritisch zu betrachten. Institutionelle Pfadabhängigkeit wäre demnach ‚nur‘ von Bedingungen außerhalb der Institution abhängig, wodurch Anstrengungen, welche eine Institution selbst unternehmen würde, von vornherein zum Scheitern verurteilt wären.

Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass *Critical Junctures* allein am Ergebnis (*outcome*) beziehungsweise der Folge der Entscheidung festgemacht werden. Unter der Annahme, dass es bei *Critical Junctures* zwangsläufig zu Veränderungen in der Entwicklung kommt, entsteht relativ leicht die Gefahr tautologischer Behauptungen – insbesondere wenn das Konzept durch die Annahme verifiziert wird, dass jede Veränderung *ex post* als *Critical Juncture* definiert ist. Diese Definition ist für den Gehalt des Konzeptes kontraproduktiv, da sie eindeutig zu deterministisch gehalten ist. Diese Problematik wird unter anderem auch von EBBINGHAUS<sup>182</sup> und THELEN<sup>183</sup> angesprochen.

Andere Autoren versuchen abseits der aufgeführten Definitionen, mithilfe von Synonymen eigene Interpretationen aufzustellen. ABBOTT verwendet beispielsweise den Begriff ‚Wendepunkt‘ in Bezug auf soziale Entwicklung. Er unterscheidet zwischen stabilen Phasen (*trajectories*) und instabilen Phasen des Wandels (*turning points*).<sup>184</sup>

“What makes a turning point a turning point rather than a minor ripple is the passage of sufficient time on the new course such that it becomes clear that the direction has indeed been changed. [...] If [...] turning points could be identified merely with reference to the past and the immediate present, algorithms locating turning points could beat the stock market. It is precisely the ‘hindsight’ character of turning points – their definition in terms of future as well as past and present, that forbids this.”<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 16 ff.

<sup>183</sup> Vgl. THELEN; 1999; S. 385.

<sup>184</sup> Vgl. ABBOTT; 2001; S. 258.

<sup>185</sup> ABBOTT; 2001; S. 245.

Ähnlich wie bei COLLIER und COLLIER können diese Wendepunkte lange anhalten. In einem jüngeren Aufsatz beschreibt KATZNELSON verschiedene Beobachtungen bei der Analyse von sozialem und politischem Handeln. Er erwähnt dabei explizit, dass Wandel auch in stabilen Zeiten eintreten kann.<sup>186</sup> Instabile Phasen definiert er als „Perioden ausgedehnten Wandels“<sup>187</sup>. Dabei differenziert er nicht bezüglich des Ergebnisses eines *Critical Junctures*, obwohl er sehr wohl anmerkt, dass solche Zeiten einen Prozess institutioneller Neuerungen hervorrufen können.

“[...] These, after all, are times when the advantages of Status quo are broken, thus conducing an uncommon range of choice. Here, an emphasis on the structural conditions producing points of historical transformation inherently identifies unusual moments when the space for human agency opens wide and the play of preferences can come to possess an unusual capacity to determine outcomes. Of course, even at such times, the conditions under which preferences and agency operate are not simply of their own making. [...] In such circumstances, many constraints on agency are broken or relaxed and opportunities expand so that purposive action may be especially consequential.”<sup>188</sup>

Diese Definition ist jedoch nicht in demselben Maße festgelegt, wie es bei anderen Arbeiten der Fall ist. MAHONEY definiert *Critical Junctures* als:

“[...] choice points when a particular option is adopted from among two or more alternatives [...]. Once a particular option is selected, it becomes progressively more difficult to return to the initial point when multiple alternatives were still available.”<sup>189</sup>

Die Definition wird weniger deterministisch, da an *Critical Junctures* grundsätzlich mehrere alternative Pfadentwicklungen möglich sind. Allerdings merkt er an, dass nicht alle Entscheidungspunkte *Critical Junctures* sind. Bei ihm werden als *Critical Junctures* nur Punkte bezeichnet, die wichtig für zukünftige Ergebnisse sind. Daraus ergibt sich jedoch ein weiteres Problem: Wann wird eine Entscheidung so wichtig, dass sie als ‚kritisch‘ bezeichnet werden kann? Sicherlich sind einige Entscheidungen

---

<sup>186</sup> Vgl. KATZNELSON; 2003; S. 293.

<sup>187</sup> KATZNELSON; 2003; S. 282.

<sup>188</sup> KATZNELSON; 2003; S. 282 f.

<sup>189</sup> MAHONEY; 2001; S. 113.

wichtiger und bedeutender als andere, in der Realität variieren diese Unterscheidungen allerdings auf einem breiten Kontinuum. MAHONEY impliziert eine quantitative Logik, die eine genaue Definition der *Critical Junctures* problematisch werden lässt. Es ist daher äußerst schwierig, zwischen ‚Critical‘ und ‚Non-Critical‘ Junctures zu unterscheiden.

Insgesamt ist die Diskussion um *Critical Junctures* durch Interpretationsunterschiede und fehlende präzise Angaben gekennzeichnet.<sup>190</sup> Entweder ist die Definition zu deterministisch und daher unbrauchbar oder aber weniger deterministisch und wirft dann das Problem auf, wie ‚kritische‘ von ‚nicht kritischen‘ Entscheidungen unterschieden werden können. Um diesem Dilemma zu entgehen, wird im nächsten Kapitel die Frage geklärt, welche Interpretation von *Critical Junctures* bezüglich der zu untersuchenden Reformfähigkeit konkreter Politikfelder am hilfreichsten ist.

Es wird eine Auswahl möglicher Mechanismen getroffen, um Antworten auf die Frage nach der Anwendbarkeit der Pfadabhängigkeit bei konkreten Politikfeldern zu erhalten. Dabei wird sich zeigen, dass ein Politikfeld selbst als Institution beziehungsweise institutionelles Arrangement betrachtet werden kann. Es müssen darüber hinaus weitere Annahmen getroffen werden, insbesondere bezüglich der soeben aufgezeigten *Critical Junctures*, da nicht nur Politikfelder als Institution analysiert werden, sondern vor allem ihre Reformfähigkeit, welche sowohl den Faktor Stabilität als auch den Faktor Wandel einbezieht. Die theoretischen Annahmen dürfen daher nicht deterministisch sein, da sowohl ‚wandelfreie‘ Fälle betrachtet werden als auch Fälle, in denen Wandel stattfindet. Im Gegensatz zu punktuellen Betrachtungen von Reformen, die wesentliche Aspekte verschleiern können, wird so eine dynamische, umfassende Analyse möglich.

### 3 Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich im Zuge der Diskussion um die Pfadabhängigkeit eine inhaltliche Erweiterung des Konzeptes ergeben hat. Die Begründungen von pfadabhängigen Entwicklungen sind äußerst vielfältig. Ein

---

<sup>190</sup> Vgl. COLLIER/COLLIER; 2002; S. 27.

Hinweis auf ‚die Pfadabhängigkeit‘ von Entwicklungen ist daher nicht eindeutig und eignet sich nur eingeschränkt als Erklärung. Eine Spezifizierung des jeweils zugrundeliegenden Stabilisierungsmechanismus erscheint geboten. Auf diese Problematik weist auch BEYER in seiner abschließenden Zusammenfassung hin.<sup>191</sup> Theoretisch ist das Konzept gut nachvollziehbar, allerdings ergeben sich Probleme bei der konkreten empirischen Anwendung – insbesondere wenn das Konzept, wie hier, eine Erklärung für die Reformfähigkeit von Politikfeldern bieten soll.

Gegenüber älteren Theorien sind die neuen institutionalistischen Ansätze insofern im Nachteil, als dass sie einerseits relativ komplexe, schwer zu testende Zusammenhänge unterstellen und zudem eher deskriptiven Charakter haben. So eignet sich beispielsweise das Konzept der Pfadabhängigkeit zwar zur Beschreibung institutioneller Dynamiken, es beinhaltet aber noch keine Erwartungen in Bezug auf die Faktoren über die Richtung des Pfades. Hierfür wird in der Regel auf funktionalistische und pluralistische Sichtweisen zurückgegriffen. Der Anspruch der Dissertation ist es, einen präziseren Begriff der *Critical Juncture* zu entwickeln, indem das Zusammenspiel von äußeren Reformnotwendigkeiten, politischen Kräfteverhältnissen sowie institutionellen Rahmenbedingungen und Dynamiken in den Vordergrund gerückt wird. *Tabelle 2* gibt einen Überblick über den Verlauf der Pfadabhängigkeitsdiskussion und zeigt den Entwicklungsprozess der Pfadabhängigkeit auf.

Tabelle 2: Entwicklung und Bedeutungsverschiebung der Pfadabhängigkeit<sup>192</sup>

Vertreter	Erklärung für	Anwendungsbereich	Ursachen für Stabilität
ARTHUR	Stabilität	Technologien	Lerneffekte; hohe Fixkosten; Koordinationseffekte; selbstverstärkende Erwartungen
DAVID	Stabilität	Technologien	Technologische Interdependenz; Skalenerträge; Lernen; Gewöhnung
NORTH	Stabilität und Wandel	Institutionen	Increasing returns (hohe Gründungskosten; Lerneffekte; Koordinationseffekte)
PIERSON	Stabilität und Wandel	Institutionen / Politik	Increasing returns und ergänzend kollektives Handeln; institutionelle Entwicklung (Komplementarität); Asymmetrien der Macht; Komplexität der Politik

<sup>191</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 13.

<sup>192</sup> Eigene Darstellung.

Insgesamt ist die theoretische Untersuchung möglicher pfadabhängiger Entwicklungen bei Politikfeldern forschungsrelevant, da institutionelle Entscheidungsergebnisse auf einer Verknüpfung von Entscheidungsfällen über die Zeit hinweg beruhen. Dies geschieht in der breit aufgestellten, allerdings noch sehr allgemein gehaltenen theoretischen Konzeption pfadabhängiger Entwicklungen. In der soziologischen Variante wird insbesondere die Entwicklung institutionalisierter Gesellschaftsformationen und in der ökonomischen Variante die Stabilisierung ineffizienter Institutionen und Konstellationen thematisiert.<sup>193</sup> Gegenstand der politikwissenschaftlichen Variante sind das Beharrungsvermögen und die Entwicklung von Institutionen.<sup>194</sup>

Es wurde bereits vielfältig auf die Schwächen des theoretischen Konzeptes hingewiesen. Als mögliche Ursache wurde unter anderem die Anwendungsbreite der Theorie genannt. Das Konzept der Pfadabhängigkeit ist an zentralen Stellen zu vage und oberflächlich, wodurch eine empirische Analyse erschwert beziehungsweise verhindert wird. Auch wenn in den jüngeren Untersuchungen – insbesondere in der Transformation des Konzeptes auf die institutionelle Forschung – ein Pfad selbst nicht mehr stabil und nahezu unmöglich für Veränderungen dargestellt wird, so bewegt sich die Forschung nun eher zum anderen Extrem und konzentriert sich zu sehr auf die Veränderung eines Pfades. In den letzten Jahren wurde zunehmend versucht, institutionelle Reformen mithilfe von Pfadabhängigkeit zu erklären. Ist es allerdings das Ziel, Reformfähigkeit bei Politikfeldern zu untersuchen, so darf der Blick nicht nur auf die Extreme gerichtet werden, sondern es muss sowohl die Veränderung als auch die Stabilisierung in die Untersuchung einfließen. Da das Pfadabhängigkeitskonzept diesen Aspekt bislang nicht berücksichtigt und die Extrem-Betrachtungen noch wenig ausgereift sind, wird hier eine Stufe früher angesetzt. Aufgrund der fehlenden beziehungsweise nicht ausreichenden theoretischen Konzeption macht es wenig Sinn, Hypothesen aufzustellen und diese in der Analyse zu testen. Das klassische Vorgehen kann somit als Methode nicht angewendet werden. Als eine Art Vorstufe des Hypothesen-Testens wird hier der Versuch unternommen, eine Art Anleitung zu entwickeln, wie die Analyse von

---

<sup>193</sup> Vgl. DI MAGGIO/POWELL; 1991 / MAHONEY; 2000 / MAHONEY/THELEN; 2009 / DAVID; 1985 / NORTH; 1991 / ARTHUR; 2004.

<sup>194</sup> Vgl. PIERSON; 1996, 2000a-c / GEHRING; 2002; S. 155 ff.

Reformfähigkeit bei Politikfeldern erfolgen kann. Die Analyseanleitung als empirisches Untersuchungsdesign steht dabei nicht im ‚luftleeren Raum‘, sondern baut systematisch auf den Grundlagen der theoretischen Erkenntnisse aus *Kapitel II* auf.



### KAPITEL III: EMPIRISCHES UNTERSUCHUNGSDESIGN

Im vorangegangenen Kapitel wurde die bestehende Literatur zur Pfadabhängigkeit ausgewertet und die bestehenden Pfadkonzepte vorgestellt. Im folgenden Kapitel werden diese allgemeinen Erkenntnisse auf die hier im Fokus stehende Institutionenanalyse übertragen. Im Vordergrund steht dabei das empirische Untersuchungsdesign der Dissertation.

Zunächst werden konkrete Aspekte des Pfadabhängigkeitskonzeptes bei seiner Anwendung auf Politikfeldreformen beziehungsweise bezüglich der Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern dargestellt. Ziel und Anspruch dieses Kapitels ist es folglich, die theoretischen Überlegungen für die empirische Analyse zu konkretisieren, um ein Politikfeld auf die Fragestellung der Dissertation hin zu untersuchen. Dem Kapitel kommt demzufolge eine Schlüsselfunktion als Schnittstelle zwischen Theorie und Empirie zu. Das empirische Untersuchungsdesign soll es ermöglichen, die Politikfelder EU-Agrar- und Regionalpolitik auf Reformfähigkeit zu analysieren. In diesem Zusammenhang werden Analysekriterien erstellt, die Pfadabhängigkeiten insgesamt nachweisbar machen. Der Nachweis einer potenziellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern anhand klarer Kriterien wird anschließend Rückschlüsse auf ihre Reformfähigkeit erlauben.

In *Abschnitt 1* wird die Konzeption auf die entwickelte Fragestellung zugeschnitten, indem die Anwendbarkeit bei Politikfeldanalysen geprüft wird. Ziel ist es, die bestehenden Erkenntnisse der Pfadabhängigkeitsforschung für die Politikfeldanalyse und die Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern nutzbar zu machen und die dabei relevanten Faktoren herauszuarbeiten. Der Abschnitt schließt mit der Entwicklung verschiedener Phänomene der Pfadabhängigkeit als systematisch unterschiedliche Typen.

*Abschnitt 2* umfasst die Analyseanleitung, mit der die EU-Agrar- und Regionalpolitik untersucht werden können. Zunächst werden Eckpunkte der Analyseanleitung definiert. Insbesondere geht es um die Zusammensetzung der Einzelfalluntersuchungen bei Entscheidungspunkten. Auch wenn ein möglicher Anspruch der Operationalisierung die generelle Anwendbarkeit auf Politikfelder ist, wird hier der Schwerpunkt auf die Untersuchung der EU-Agrar- und EU-



Regionalpolitik gelegt. Erst am Ende der Dissertation wird der Frage nachgegangen, ob das entwickelte Untersuchungsdesign auch auf andere Politikfelder übertragbar ist. In diesem Abschnitt werden somit die bisher ungeklärten Fragen nach der empirischen Nachweisbarkeit von Entscheidungspunkten, nach den Ereignissen an diesen Entscheidungspunkten sowie nach der Analyse der Entscheidungspunkte bei einem konkreten Politikfeld beantwortet. Weiter wird aufgezeigt, wie alternative Entwicklungen an Entscheidungspunkten ausgemacht und damit den Typen des entwickelten Pfadschemas zugeordnet werden können.

In *Abschnitt 3* werden die Elemente der Operationalisierung zusammengefasst und abschließend bewertet, bevor in *Kapitel IV* und *V* mit der Analyse der EU-Agrar- und EU-Regionalpolitik der empirische Teil der Untersuchung beginnt.

### 1 Anwendbarkeit der institutionellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldreformen

Das Konzept der Pfadabhängigkeit wurde im institutionellen Forschungsbereich entwickelt, um eine zeitliche Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Das zentrale Unterscheidungsmerkmal im Vergleich zu Analysen, in welchen eine sachliche Differenzierung im Vordergrund steht, liegt in der zeitlichen Betrachtung von Teilentscheidungsprozessen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die institutionelle Pfadabhängigkeit bezüglich einer zu untersuchenden Reformfähigkeit von konkreten Politikfeldern nützlich sein kann. Zunächst wird geklärt, welcher Selbstverstärkungsmechanismus bei Politikfeldern am ehesten zutrifft und somit für die Analyse relevant ist. Hiernach wird die institutionelle Pfadabhängigkeit für die Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern zugespitzt, wobei das Augenmerk darauf liegt, inwieweit das Konzept der *Critical Junctures* anwendbar ist und inwieweit Modifikationen an den bestehenden Annahmen notwendig sind. Abschließend werden Phänomene der Pfadabhängigkeit als systematisch unterschiedliche Typen aufgezeigt, um sowohl Stabilität als auch Wandel in der späteren Analyse zu identifizieren und zu klassifizieren. Der Fokus liegt hier auf notwendigen theoretischen Modifikationen für die empirische Umsetzung.

### 1.1 Institutionelle Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern

PIERSON zufolge besteht bei einer ständigen Erweiterung die Gefahr der Überdehnung des Konzeptes der Pfadabhängigkeit.<sup>195</sup> Allerdings soll das Konzept hier keinesfalls erweitert, sondern für die konkrete Frage nach der Reformfähigkeit der EU-Agrar- und EU-Regionalpolitik nutzbar gemacht werden. Im Mittelpunkt steht somit die Frage der institutionellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern. Die Bedingung der *increasing returns* ist bei Institutionen im Allgemeinen erfüllt, wodurch sich ein Politikfeld als Entwicklungspfad beschreiben lässt. In diesem Zusammenhang soll unter einem Politikfeld die Gesamtheit eines politischen Themenfeldes verstanden werden. Ein Politikfeld kann somit als Summe der kollektiven Entscheidungen zu einem aus einer Organisation hervorgehenden Sachbereich definiert werden. Als institutionelles Arrangement besteht es aus spezifischen, überprüfbaren Verhaltensvorschriften und -verboten und somit aus einer Summe von Regeln.

Im Sinne der theoretischen Überlegungen wird die Frage nach der Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern, im Vergleich zur ursprünglichen Intention, von den Akteurskoalitionen abhängig. Dies umschließt nicht nur die direkten politischen Entscheidungsträger, sondern auch Interessengruppen und andere potenziell relevanten Akteure, die Einfluss auf Entscheidungen über die Regeln eines Politikfeldes ausüben. Hieraus ergibt sich bereits ein wichtiger Hinweis für die Analyse: Ein Schwerpunkt muss auf dem Entscheidungssystem der EU-Agrar- und Regionalpolitik liegen. Zunächst soll hierzu die Frage geklärt werden, wer Einfluss auf Entscheidungen hat und in welchem Umfang beziehungsweise in welcher Art und Weise dieser Einfluss ausgeübt wird. Diesbezüglich sind insbesondere die Entscheidungsregeln von Bedeutung, die Aufschluss darüber geben, wie Entscheidungen über die weitere Entwicklung eines Politikfeldes getroffen werden.

Die Idee ist, dass sich ein einmal entstandenes Politikfeld stabilisieren kann, da die relevanten Akteure in ihrem Handeln und somit auch in ihren Entscheidungen jeweils auf den Pfad des Politikfeldes Bezug nehmen. Wenn Pfadabhängigkeit besteht, kann in der folgenden Entwicklung nicht mehr zur Ausgangssituation

---

<sup>195</sup> Vgl. PIERSON; 2000a; S. 252.

zurückgekehrt werden. Optionen, die zum Zeitpunkt der Entstehung des Politikfeldes verfügbar waren, sind somit nicht länger gegeben.

PIERSON führt im Bereich der Politik neben der erfüllten Bedingung der *increasing returns* gleichfalls vier ergänzende Selbstverstärkungseffekte an, die insbesondere auch für die Analyse von Politikfeldern bedeutend sind. Bei der Entstehung und Entwicklung eines Politikfeldes spielt das kollektive Handeln eine entscheidende Rolle. Entscheidungen werden nicht unabhängig getroffen, sondern immer in Abhängigkeit zu anderen Akteuren und Themen. Bei einem Politikfeld können verschiedenste Akteure beteiligt sein, zugleich andere Politikfelder und auch die Gesamtinstitution bedeutsam sein. Die Akteure sind demnach ständig bemüht, ihre Handlungen nach den voraussichtlichen Handlungen anderer Akteure auszurichten. Dies gibt einen weiteren wichtigen Hinweis für die spätere Analyse. Da kollektives Handeln einen entscheidenden Einfluss auf mögliche Pfadabhängigkeiten eines Politikfeldes hat, wird im Kern der Analyse die Betrachtung der Verhandlungssituation stehen, da auch mögliche Veränderungsimpulse vom Eigeninteresse und den Präferenzen der entsprechenden Akteure ausgehen. Diesbezüglich muss vor der Analyse der jeweiligen Verhandlungssituationen das zugrundeliegende Entscheidungsverfahren beziehungsweise müssen die Regeln der Entscheidungsfindung genauer identifiziert werden.

Des Weiteren können asymmetrische Machtbeziehungen entstehen sowie eine immanente Komplexität sich in den einzelnen Regeln eines Politikfeldes manifestieren. In Bezug auf die Regeln eines Politikfeldes gibt es immer Akteure beziehungsweise Akteurskoalitionen, die am Erhalt der bestehenden Regeln eines Politikfeldes interessiert sind, und auf der anderen Seite Akteure, die sich für Änderungen der bestehenden Regeln aussprechen. Aufgrund von Machtasymmetrien kann es dazu kommen, dass institutionelle Entscheidungen zu Beginn eines Politikfeldes Einfluss auf spätere, folgende Entscheidungen haben. Institutionelle Gegebenheiten, die aus den gezeigten Ursachen entstanden sind, können somit zu Pfadabhängigkeiten führen, die durch eine hohe Stabilität gekennzeichnet sind. Politikfelder können demnach weiter existieren, obwohl ihr ursprünglicher Grund durch veränderte Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben ist.

Die Komplexität und Undurchsichtigkeit der Politik sowie die institutionelle Entwicklung selbst können ebenfalls auf ein spezielles Politikfeld übertragen werden. Diese von PIERSON als zusätzliche Selbstverstärkungsmechanismen eingeführten Bedingungen werden in der Analyse berücksichtigt, indem nicht nur politische Akteure betrachtet werden, sondern jegliche an der Entscheidung beteiligte Akteure einschließlich indirekt Beteiligter, wie beispielsweise Interessengruppen. Die beiden Mechanismen werden daher nicht als separate Punkte behandelt, sondern allgemein ein Kennzeichen der institutionellen Pfadabhängigkeit sein. Da die Entscheidungen, die in der jeweiligen Verhandlungssituation getroffen werden, auch die institutionellen Bedingungen beeinflussen können, ist dieser Aspekt automatisch Bestandteil der Analyse.

In der vorliegenden Untersuchung soll jedoch nicht nur nachvollzogen werden, dass Politikfelder einen pfadabhängigen Verlauf aufweisen können. Vielmehr interessieren die Gründe für eine unterschiedliche Reformfähigkeit von Politikfeldern. Daher ist es notwendig, die Komponente des ‚Wandels‘ explizit mit zu berücksichtigen. Inwieweit die bisherigen Kenntnisse zur Verbindung von institutioneller Pfadabhängigkeit und Wandel auf Politikfelder übertragbar und anwendbar sind, wird der folgende Abschnitt zeigen.

## 1.2 Kritische Entscheidungspunkte und die Frage nach der Reformfähigkeit

Für die Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern ist nicht nur die Stabilität, sondern auch die Veränderung beziehungsweise der Wandel von Bedeutung. Unter der Annahme, dass ein Politikfeld aus einer Summe von Regeln besteht, kann eine Veränderung dieser Regeln als Reform definiert werden. Dies ergibt sich aus der Definition von Regeln als spezifische, überprüfbare Verhaltensvorschriften und -verbote. Im späteren Verlauf der Analyse sollen diese Regeln als Kernelemente eines Politikfeldes beschrieben werden. Von einer Reform ist die Rede, wenn die bestehenden Regeln eines Politikfeldes verändert wurden. Die generelle Frage, ob die Veränderungen zu einer Verbesserung geführt haben, steht nicht im Mittelpunkt von Definition und Analyse.

Reformfähigkeit bedeutet somit die Möglichkeit sowie Fähigkeit, die Regeln eines Politikfeldes bei veränderten äußeren Rahmenbedingungen an diese entsprechend

anzupassen. Ein Politikfeld ist demnach reformresistent, wenn trotz veränderter Umstände die Regeln oder Kernelemente eines Politikfeldes nicht verändert und somit auch nicht angepasst werden können. Dies lässt sich allgemein durch ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt aus der Spieltheorie veranschaulichen.

Angenommen, es gibt zwei Akteure oder Spieler, die über die weitere Entwicklung eines Politikfeldes entscheiden können. Akteur 1 präferiert Regel A und Akteur 2 Regel B. Beide Spieler haben ein Interesse an einer Einigung. Wenn nun weiter angenommen wird, dass sich zu einem bestimmten Zeitpunkt Regel B etabliert hat, obwohl diese im Laufe der Zeit im Vergleich zu Regel A unterlegen ist, dann wäre gemäß der Akteurspräferenzen ein Übergang zu Regel A im Interesse von Spieler 1, nicht aber von Spieler 2. Dieses Spiel wird auch als *Battle of the Sexes*<sup>196</sup> bezeichnet und ist in *Abbildung 4* dargestellt.

Abbildung 4: Koordinationsspiel mit Interessenkonflikt (*Battle of the Sexes*)<sup>197</sup>

		Akteur 2	
		Regel A	Regel B
Akteur 1	Regel A	4;3	0;0
	Regel B	0;0	3;4

Ein Übergang zu Regel A wäre daher nur möglich, wenn Spieler 1 bereit wäre, Spieler 2 entsprechende Kompensationsleistungen zu gewähren. In diesem Fall würde sich die Auszahlungsmatrix so verändern, dass sich beide Akteure beim Übergang zu Regel A besser stellen würden. Es handelt sich um ein reines Koordinationsspiel, welches in *Abbildung 5* dargestellt ist.

<sup>196</sup> Zu übersetzen als ‚Kampf der Geschlechter‘.

<sup>197</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an ACKERMANN; 1999; S. 148.

Abbildung 5: Reines Koordinationsspiel<sup>198</sup>

Akteur 2

	Regel A	Regel B
Akteur 1	Regel A	Regel B
	<b>4;4</b>	<b>0;0</b>
	<b>0;0</b>	<b>3;3</b>

Eine Reform, bei der Regel B durch Regel A ersetzt wird und gleichzeitig mit einer Kompensationszahlung von Spieler 1 an Spieler 2 verbunden ist, liegt im Sinne aller Beteiligten. Dies scheint die einzige Möglichkeit zu sein, bei der eine Reform möglich ist.

“[...] If the political economist is presumed to be ignorant of individual preference fields, his predictions (as embodied in suggested policy changes) can only be supported or refuted if full compensation is, in fact, paid.”<sup>199</sup>

Aus den Annahmen würde keine Einigung der Akteure dazu führen, dass der Status quo erhalten bleibt. Es kommt zu keiner Reform, obwohl sich die äußeren Bedingungen so geändert haben, dass eine Veränderung der Regeln nötig wäre. Das Politikfeld ist reformresistent. Diese potenziell mögliche Reformresistenz kann – so die zentrale Idee der Dissertation – mithilfe des Konzeptes der institutionellen Pfadabhängigkeit erklärt werden. Pfadabhängigkeit führt zu Reformresistenz, und eine Veränderung des Pfades würde eine Veränderung der Regeln eines Politikfeldes bedeuten.

Im nächsten Abschnitt wird dieser Zusammenhang aufgezeigt. Wichtig ist darüber hinaus, dass eine Kooperation grundsätzlich möglich ist. Das Problem ist die Entscheidungsfindung. Auf ein Politikfeld übertragen bedeutet dies, dass Wandel grundsätzlich möglich ist, aber institutionelle Pfadabhängigkeit diesen erschweren oder gar verhindern kann.

---

<sup>198</sup> Eigene Darstellung.

<sup>199</sup> BUCHANAN; 1959; S. 128.

Nachdem zuvor kurz auf die Begriffe Reform und Reformfähigkeit eingegangen wurde, sollen nun die *Critical Junctures*<sup>200</sup> innerhalb des Konzepts der Pfadabhängigkeit in Bezug auf ein Politikfeld und seine Reformfähigkeit betrachtet werden.

Gemäß der deterministischen Definition der kritischen Entscheidungspunkte würde jede Reform eines Politikfeldes einen kritischen Entscheidungspunkt darstellen. Für die Frage nach der Reformfähigkeit interessieren allerdings nicht nur die konkreten Reformen, sondern vielmehr Situationen, zu denen etwas geschehen müsste, zumindest dem Anschein nach aber nichts geschieht. Aus diesem Grund ist es für die Analyse von Politikfeldern wichtig, kritische Entscheidungspunkte nicht nach ihrem Ergebnis zu definieren, sondern vielmehr als offene Entscheidungspunkte, an welchen nicht zwingend ein Wandel eingeläutet werden muss, aber dennoch potenziell möglich ist. Die deterministische Definition der Entscheidungspunkte hat für die vorliegende Untersuchung nur wenig bis keine Relevanz.

Diese Herangehensweise lässt die Frage offen, wann Entscheidungen kritisch sind und wann nicht, um das umfassende Konzept der Pfadabhängigkeit für die Analyse von Politikfeldern nutzbar zu machen.

Die hier verwendete Interpretation lehnt sich an den 2005 erschienenen Aufsatz von EBBINGHAUS an: „Can Path Dependence Explain Institutional Change?“<sup>201</sup> Mit seiner Unterscheidung von Diffusions- und Entwicklungspfaden zeigt er unter anderem die Bedeutung der kritischen Entscheidungspunkte bei Entwicklungspfaden auf. Er definiert sie als offene Entscheidungspunkte, an welchen ein Wandel möglich ist, jedoch nicht zwingend vorausgesetzt werden kann. EBBINGHAUS unterscheidet drei mögliche Szenarien: Pfadstabilisierung, Pfadänderung und Pfadbruch.<sup>202</sup> Entscheidend sind weniger die von ihm beschriebenen Szenarien, als vielmehr die Tatsache, dass während eines Entscheidungspunktes auch die Alternative besteht, dass es zu keiner Veränderung kommt (Pfadstabilisierung). Mit dieser Definition können verschiedene Formen von institutioneller Trägheit und Wandel analysiert

---

<sup>200</sup> Zu übersetzen als ‚kritische Entscheidungspunkte‘. Bekannte Synonyme: ‚Krise‘, ‚Wendepunkte‘, ‚unbeständige Zeit‘.

<sup>201</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005.

<sup>202</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 17.

werden. Dies soll auch in der vorliegenden Untersuchung der zentrale Ansatz bezüglich der Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern sein.

Nach EBBINGHAUS beginnt jeder Entwicklungspfad mit einem kritischen Entscheidungspunkt,<sup>203</sup> an dem sich kollektive Akteure auf ein bestimmtes institutionelles Arrangement (Politikfeld) festlegen, welches im Folgenden den Entwicklungspfad bestimmt. In der fortdauernden Entwicklung des Pfades (Politikfeldes) können weitere Entscheidungspunkte auftreten, an denen wiederum verschiedene Entwicklungen möglich sind. EBBINGHAUS bezeichnet diese als *Later Junctures* und umgeht somit die Problematik des Adjektivs ‚kritisch‘ (für die spätere Entwicklung). Es entfällt somit die Frage danach, ob eine Entscheidung kritisch ist oder nicht. Eine genauere Definition dieser *Later Junctures* lässt jedoch auch EBBINGHAUS vermissen, was für die Analyse erneut Fragen aufwirft: Was sind *Later Junctures* und wie können diese identifiziert werden?

In der Literatur fehlen bislang überzeugende Lösungen für diese Problematik. Die Idee der *Later Junctures* wird übernommen und im Folgenden als Entscheidungspunkt bezeichnet. Ausschlaggebend ist dabei nicht, ob an diesem tatsächlich eine Änderung eintritt, sondern lediglich die Tatsache, dass es Zeitpunkte in der Entwicklung eines Politikfeldes gibt, an denen theoretisch etwas geschehen müsste. Somit werden insbesondere Fälle, in denen keine Änderungen eintreten, also Reformresistenz vorherrscht, in die Analyse einbezogen. Die Entscheidungspunkte sind demnach nicht ‚kritisch‘ in Bezug auf die Frage, dass sich etwas wandelt oder dass etwas geschieht, sondern dahingehend, dass tendenziell die Wahrscheinlichkeit für Wandel besteht, dieser jedoch nicht unbedingt eintreten muss. Damit kann der größte Kritikpunkt bezüglich der Verwendung von kritischen und späteren Entscheidungspunkten umgangen werden.

Es lässt sich festhalten, dass erstens Entscheidungspunkte nicht am Ergebnis einer Entscheidung festgemacht werden, sondern offene Entscheidungssituationen sind, an denen lediglich etwas geschehen müsste, eine Veränderung aber nicht zwingend eintritt. Zweitens wird als ‚kritisch‘ lediglich der Zeitpunkt bezeichnet, der die Entscheidung für die Entstehung eines Politikfeldes festlegt. Drittens sind Entscheidungspunkte analog zu PIERSON und COLLIER/COLLIER nicht zwingend

---

<sup>203</sup> Vgl. EBBINGHAUS; 2005; S. 16 f.



Tagesentscheidungen, sondern können selbst Phasen von mehreren Jahren umfassen.<sup>204</sup> Viertens sind Entscheidungspunkte von den beteiligten Akteuren abhängig, die die möglichen Alternativen in der weiteren Entwicklung eines Politikfeldes bestimmen.

Wichtig ist jedoch, dass alle Entscheidungspunkte nicht am Ergebnis festgemacht werden, sondern in ihrem Ausgang oder Ergebnis ‚offen‘ bleiben. Damit werden Entscheidungspunkte nicht nur mit Krisen gleichgesetzt, sondern treten prinzipiell immer dann auf, wenn der Status quo infrage gestellt wird und Reformvorschläge vorgebracht werden.

Da Entscheidungspunkte in ihrem Ergebnis offen sind, wird im folgenden Abschnitt genauer auf die möglichen Entwicklungen an Entscheidungspunkten eingegangen. Grundsätzlich gilt, dass an Entscheidungspunkten eine weitere Verzweigung, die Auflösung von Pfaden oder das Weiterbestehen der Pfade jeweils möglich ist.

### 1.3 Phänomene der Pfadabhängigkeit als systematisch unterschiedliche Typen

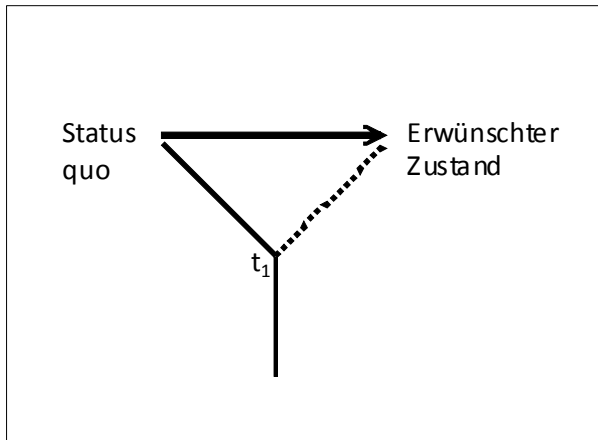
Es gilt die Annahme, dass es Entscheidungspunkte gibt, an denen sich ein sogenanntes *Window of Opportunities* öffnet.<sup>205</sup> Zu diesen Zeitpunkten kann die weitere Entwicklung eines Politikfeldes neu bestimmt werden. Es geht um die Frage, welche möglichen Entwicklungen an den Entscheidungspunkten entstehen können.

Diese Typisierung ist für die Klassifizierung im empirischen Teil der vorliegenden Untersuchung von entscheidender Bedeutung. Die Analyse eines Politikfeldes auf Reformfähigkeit wird nur erfolgreich sein, wenn die tatsächlich getroffenen Entscheidungen im Laufe der Entwicklung eines Politikfeldes genau zugeordnet werden können und somit festgestellt werden kann, ob Pfadabhängigkeit vorliegt oder nicht. Die Definition einer Reform als Veränderung reicht dabei nicht aus, um bei der Analyse konkrete Aussagen zu treffen. Es ist eine weitere Gliederung notwendig, um unabhängige Kriterien zu identifizieren, die eine entsprechende Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung ermöglichen. Zunächst soll in *Abbildung 6* eine statische Betrachtung von Reformen aufgezeigt werden.

---

<sup>204</sup> Vgl. COLLIER/COLLIER; 2002.

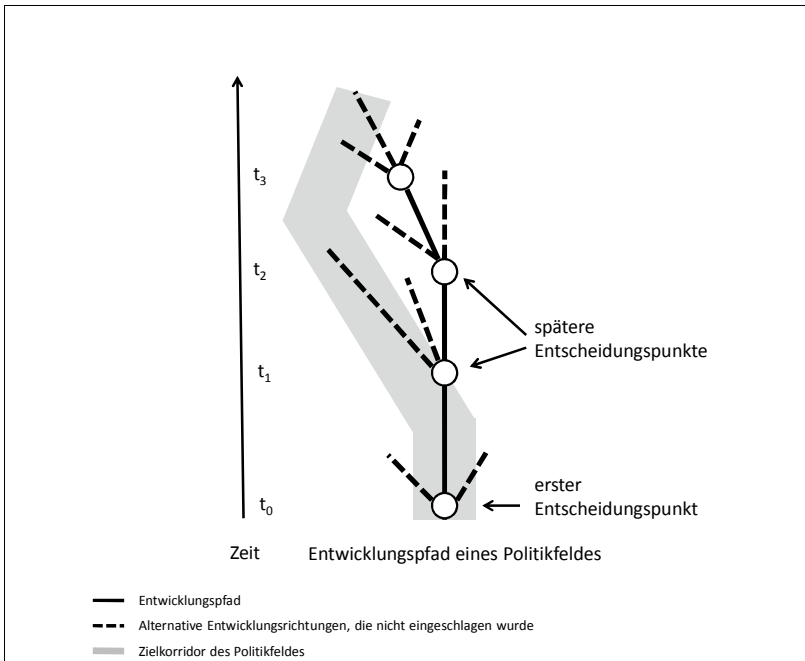
<sup>205</sup> Vgl. BEYER; 2005; S. 13.

Abbildung 6: Reform einer Regel bei statischen Analysen<sup>206</sup>

In statischen Analysen werden lediglich einzelne Reformen analysiert, ohne dabei die dynamische Entwicklung des Politikfeldes über die Zeit zu beachten. In solchen Analysen wird ein bestimmter Zeitpunkt  $t_1$  betrachtet und der mögliche Übergang vom Status quo zu einem erwünschten Zustand analysiert. Ursachen und Gründe möglicher Reformen werden jedoch ganz andere sein als bei einer über die Zeit verlaufenden dynamischen Analyse. Denn bei statischen Analysen werden vergangenen Entscheidungen gänzlich ausgeklammert. Es wird allein nach Ursachen in einem sehr begrenzten Zeitraum gesucht.

Die theoretischen Überlegungen sind nachfolgend in *Abbildung 7* dargestellt und werden im Folgenden als Pfadschema bezeichnet. Die Abbildung zeigt erstens den Entwicklungspfad des Politikfeldes als schwarze Linie, an dem im Laufe der Zeit verschiedene Entscheidungspunkte auftreten können, die die weitere Entwicklung des Politikfeldes offen lassen. Zweitens ist der sogenannte Zielkorridor des Politikfeldes als grauer Balken zu sehen. Dieser gibt den hypothetisch optimalen Verlauf eines Politikfeldes entsprechend den veränderten äußeren Bedingungen wieder und zeigt das zu entwickelnde Basis-Szenario.

<sup>206</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an ACKERMANN; 1999; S. 139.

Abbildung 7: Pfadschema<sup>207</sup>

Wenn sich der Zielkorridor ändert, müssten sich auch die Regeln des Politikfeldes verändern. Bei einem Politikfeld entsteht demnach Reformbedarf, wenn der Entwicklungspfad des Politikfeldes und der Zielkorridor auseinanderfallen. An solchen Stellen kann eine Reform das Politikfeld wieder an den Zielkorridor anpassen. Erfolgt diese Anpassung nicht, obwohl sie tatsächlich erforderlich wäre, liegt Reformresistenz vor. Pfadabhängigkeit kann dazu führen, dass das Politikfeld nicht an die notwendigen Veränderungen angepasst werden kann. Eine Reform kann scheitern, obwohl sie geboten wäre.

An jeweils neuen Entscheidungspunkten besteht jedoch die Möglichkeit, Veränderungen zu bewirken, um den Entwicklungspfad wieder an den Zielkorridor anzugleichen. Drei Möglichkeiten der weiteren Entwicklung eines Politikfeldes an Entscheidungspunkten sollen dabei unterschieden werden: Die erste Alternative ist die vollständige und damit radikale Veränderung des Politikfeldes. In der Abbildung

<sup>207</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an SCHÄCKE; 2006; S. 342.

wird dies durch die gestrichelte Linie sichtbar. Eine Reform der Regeln passt den Entwicklungspfad an die veränderten äußeren Bedingungen an. Die zweite Alternative besteht darin, dass sich nichts verändert. Der Status quo bleibt unverändert bestehen. Die dritte Alternative liegt zwischen den beiden soeben genannten Alternativen Status quo und vollständiger Umschwung. Der graue Balken kann in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines Politikfeldes aufzeigen, in dem keine Pfadabhängigkeit vorliegt: das Basis-Szenario als vierter Typ im Pfadschema.

Für die spätere Analyse wird die Rekonstruktion dessen, was ‚hätte sein können‘, lediglich als ein Mittel zum Zweck verstanden. Da es sich ‚nur‘ um ein Mittel handelt, können auf verschiedene Weise Alternativpfade rekonstruiert werden. Im Gegensatz zu statischen Analysen kann bei dynamischen Analysen grundsätzlich angenommen werden, dass ausgehend vom Status quo lediglich Teile des Regelsystems reformiert und umgestaltet werden können, so dass die weitere Entwicklung in die erwünschte Richtung umgelenkt wird.<sup>208</sup> Dieser Aspekt wird bei der folgend zu behandelnden Typisierung der weiteren Entwicklung stets beachtet.

### 1.3.1 Typ a: Pfadstabilisierung

Gemäß dem aufgestellten Pfadschema wird als erste theoretische Alternative der weiteren Entwicklung eines Politikfeldes die Beibehaltung des Status quo als Pfadstabilisierung des Typs a bezeichnet. Dieser Typ liegt genau dann vor, wenn der Entwicklungspfad ohne Veränderung der Regeln des Politikfeldes fortgeführt wird. Die Ursachen hierfür entstammen der Logik der institutionellen Pfadabhängigkeit und ihren Selbstverstärkungsmechanismen.

Wie in der Analyseanleitung nachfolgend gezeigt werden wird, besteht ein Politikfeld aus verschiedenen Kernelementen. Eine Pfadstabilisierung des Typs a liegt vor, wenn diese Kernelemente unverändert bestehen bleiben. Um das Konzept zu verdeutlichen, wird die Logik an dieser Stelle noch einmal wiederholt. Zunächst wird der Status quo infrage gestellt, da sich die äußeren Bedingungen gegebenenfalls geändert haben und der Entwicklungspfad des Politikfeldes nicht mehr dem Zielkorridor entspricht. Dieser Reformbedarf wird durch ein Reformvorhaben

---

<sup>208</sup> Vgl. ACKERMANN; 1999; S. 139.

ausgedrückt. Pfadstabilisierung nach Typ a bedeutet nun, dass sich trotz einer notwendigen Veränderung keine Reform ergibt. Die betrachtete Verhandlungssituation hat sich nicht wesentlich verändert, um eine Veränderung der Regeln beziehungsweise der Kernelemente zu ermöglichen. Institutionelle Pfadabhängigkeit verhindert die Anpassung der Verhandlungssituation und somit die Reform des Politikfeldes. Das Ergebnis zeigt sich als Reformresistenz des betrachteten Politikfeldes. Die bestehenden Regelungen, resultierend aus vorherigen Entscheidungen, sind so fest institutionell verwurzelt, dass es zu einer Stabilisierung des zu einem früheren Zeitpunkt eingeschlagenen Pfades kommt.

### 1.3.2 Typ b: Pfadmodifikation

Unter Pfadmodifikation sollen pfadabhängige Veränderungen durch partielle Erneuerung und eine begrenzte Neuausrichtung der Kernelemente (*incremental change*) verstanden werden. Hierbei werden im Prinzip die Symptome und nicht die Ursachen der möglichen Probleme behoben. Es handelt sich um eine Art Mittelweg, da der Wandel lediglich inkrementell erfolgt. Die Kernelemente des Politikfeldes werden nicht entscheidend verändert. Es stellt das ‚maximal Mögliche‘ dar, das aufgrund vorliegender Pfadabhängigkeit verändert werden kann. Der Entwicklungspfad wird zwar nicht so stringent wie bei der Pfadstabilisierung weitergeführt, jedoch ist die Entwicklung weiterhin pfadabhängig und Veränderungen treten lediglich im Sinne von Modifikationen auf, die maximal die Symptome der entstandenen Problematik beheben. Die Pfadmodifikation als Typ b liegt somit zwischen der reinen Pfadstabilisierung (Typ a) und dem Pfadbruch (Typ c).

Eine Pfadmodifikation kann allerdings auch langfristigen Wandel erzeugen.<sup>209</sup> Graduelle Änderungen können über einen längeren Zeitraum hinweg Reformdynamiken entwickeln. Das schließt auch Entscheidungen ein, die nicht unmittelbar Veränderungen hervorrufen, sondern gegebenenfalls nach entsprechenden Übergangsfristen Veränderungen beziehungsweise Reformen ermöglichen. Eine weitere Möglichkeit neben der Veränderung von Kernelementen

---

<sup>209</sup> Vgl. PIERSON; 2000b.

ist die Überlagerung neuer, zusätzlicher Kernelemente, von denen langfristige Veränderungsimpulse ausgehen können.<sup>210</sup>

### 1.3.3 Typ c: Pfadbruch

Die dritte Alternative für die weitere Entwicklung an einem Entscheidungspunkt ist das Ende einer möglichen Pfadabhängigkeit. Dieser Fall wird als Typ c beziehungsweise als Pfadbruch bezeichnet. Hierbei geht es um eine radikale Reform, die den Entwicklungspfad wieder an den Zielkorridor, das Basis-Szenario, anpasst. Ein Politikfeld wird demnach reformfähig, da veränderte äußere Umstände zu einer veränderten Verhandlungssituation führen und dies eine Reform, also die Veränderung der Kernelemente ermöglicht.

Analog kann dieser Typ mit dem Zustand der Gründung eines Politikfeldes verglichen werden. Da bei der Gründung per Definition keine Pfadabhängigkeit vorliegen kann, ist dies der Referenzfall eines Pfadbruchs und somit einer nicht pfadabhängigen Entwicklung. Sie beschreibt, wie das Politikfeld aussehen würde, wenn es zu den gegebenen Umständen und dem jetzigen Zeitpunkt neu entstünde – also wenn die Institution das Ergebnis noch nicht hätte beeinflussen können. Das Fehlen von Pfadabhängigkeit bei einem Politikfeld ermöglicht die sofortige, grundlegende Reform dieses Politikfeldes. Es umfasst somit eine Rückkehr zur ursprünglichen Konzeption eines Politikfeldes unter Berücksichtigung sich potenziell verändernder Umstände.

### 1.3.4 Typ d: Keine Pfadabhängigkeit

Der vierte Typ stellt den Fall des Fehlens einer Pfadabhängigkeit dar. Grundsätzlich ist es möglich, dass erst gar keine Pfadabhängigkeit entsteht. In diesem Fall bestehen keine Schwierigkeiten in der Anpassung des Politikfeldes an sich verändernde äußere Umstände. Reformen beziehungsweise die Veränderung der Kernelemente sind bei Bedarf möglich und werden nicht durch pfadabhängige Entwicklungen oder die Institution selbst beeinflusst, beschränkt oder sogar verhindert.

---

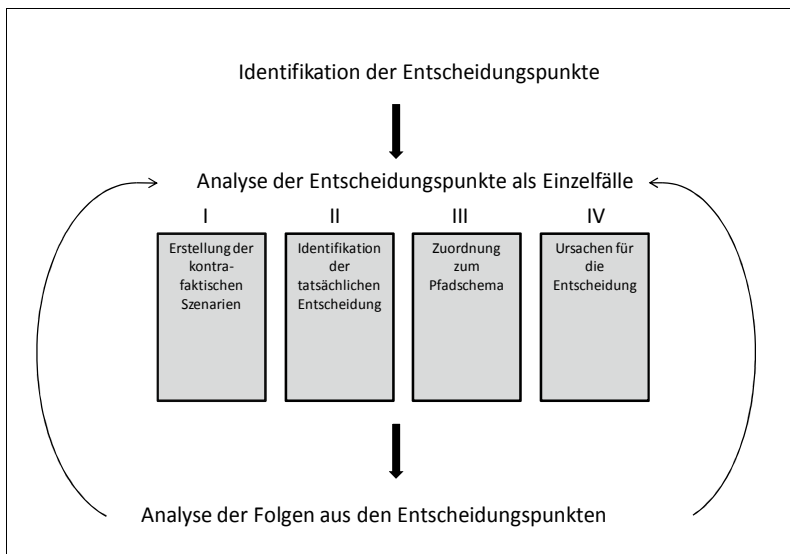
<sup>210</sup> Vgl. THELEN; 2003.

Für diesen Typus kann angenommen werden, dass ein Reformstau beziehungsweise eine Reformresistenz sehr unwahrscheinlich ist. Der Unterschied zum Pfadbruch besteht letztendlich darin, dass beim Pfadbruch mindestens zu einem Zeitpunkt Pfadabhängigkeit vorlag, die dann beendet wurde. Bei Typ d entsteht dagegen erst gar keine Pfadabhängigkeit. Ein Politikfeld kann hierbei hoch adaptiv gemäß dem Basis-Szenario an veränderte Umstände angepasst werden.

## 2 Analyseanleitung

Die Überlegungen zur Anwendbarkeit der institutionellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldreformen haben gezeigt, dass die vorhandene Konzeption der Pfadabhängigkeit wenig Aufschluss bezüglich der Frage gibt, wie die relevanten Untersuchungsaspekte in einer konkreten empirischen Analyse identifizierbar und umsetzbar sind. Um die Idee der Pfadabhängigkeit für die Forschungsfrage nutzbar zu machen, wird eine Analyseanleitung entwickelt, mit der die EU-Agrar- und Regionalpolitik auf die Frage nach ihrer Reformfähigkeit hin untersucht werden können.

Bislang wurden zwei Elemente des Pfadabhängigkeitskonzeptes für die spezielle Anwendung bei Politikfeldern identifiziert: Entscheidungspunkte und die Phänomene der Pfadabhängigkeit als vier unterschiedliche Typen. Diese Elemente empirisch sichtbar zu machen, ist daher die Hauptaufgabe des folgenden Abschnittes. Darüber hinaus sind die Selbstverstärkungsmechanismen als Ursachen für Pfadabhängigkeit zwar theoretisch einleuchtend, allerdings stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien diese bei der Analyse eines konkreten Politikfeldes nachweisbar sind. Insgesamt ergeben sich sechs Fragenkomplexe, die für eine erfolgreiche Analyse zuvor behandelt werden müssen. Im Mittelpunkt stehen die Identifikation der Entscheidungspunkte, die Analyse dieser Entscheidungspunkte als Einzelfälle und die Identifikation der Ursachen der tatsächlich getroffenen Entscheidung. Die einzelnen Schritte der Analyseanleitung sind in *Abbildung 8* grafisch dargestellt.

Abbildung 8: Analyseanleitung im Überblick<sup>211</sup>

## 2.1 Entscheidungsfindung

Da die Verhandlungssituation als ein zentraler Untersuchungsgegenstand in den theoretischen Überlegungen entwickelt wurde, muss zunächst spezifiziert werden, wie die Entscheidungsfindung im jeweils untersuchten Politikfeld funktioniert. Dieser Schritt steht am Anfang der Analyse, um einen Überblick über die relevanten Akteure zu bekommen und deren Zusammenwirken zu verstehen. Ziel ist es demnach, die Verhandlungssituation sowie deren Einflussfaktoren zu erkennen.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf möglichen Besonderheiten der Entscheidungsfindung sowie auf der Frage nach potenziellen Indikatoren für mögliche Veränderungen der Verhandlungssituation. Bei der Europäischen Union ist es beispielsweise eine Besonderheit, dass sich die Zahl der Akteure durch mögliche Erweiterungsrounden verändert. Dies ist vor allem dann relevant, wenn die Entscheidungsfindung bei einem Politikfeld wie der EU-Agrarpolitik durch nationale Minister im Agrarministerrat erfolgt. Im Gegensatz dazu spielen bei nationalen parlamentarischen Systemen beispielsweise Wahlen eine entscheidende Rolle bei der

<sup>211</sup> Eigene Darstellung.



Zusammensetzung der Verhandlungssituation. Hier besteht die Möglichkeit, dass sich die dominanten Akteurskoalitionen durch neue Regierungsbildungen ändern. In diesem Zusammenhang muss aufgezeigt werden, wie Entscheidungen im Politikfeld konkret getroffen werden. Es muss darüber hinaus deutlich werden, welche und wie viele Akteure notwendig sind, um Entscheidungen über die institutionellen Regeln eines Politikfeldes zu treffen.

## 2.2 Identifikation der Entscheidungspunkte

Anschließend liegt der Analyseschwerpunkt auf möglichen Entscheidungspunkten, an denen die weitere Entwicklung eines Politikfeldes grundsätzlich offen ist. Hier stellt sich die Frage, wie diese in der zeitlichen Entwicklung eines Politikfeldes identifiziert werden können. Sinnvoll als Indikator ist der Reformbedarf, der an Entscheidungspunkten vorhanden ist. Reformbedarf liegt vor, wenn die tatsächliche Entwicklung eines Politikfeldes vom Zielkorridor – wie im theoretischen Teil bezeichnet – abweicht. Für die Analyse ist es jedoch wichtig, das Augenmerk nicht nur auf den Reformbedarf zu richten, sondern generell auf mögliche veränderte äußere Rahmenbedingungen und konkrete Reformvorschläge der beteiligten Akteure. Die daraus zu identifizierenden Entscheidungspunkte sollen dabei zunächst separat analysiert werden. Der gesamte Entwicklungs- beziehungsweise Untersuchungsprozess eines möglichen pfadabhängigen Politikfeldes besteht retrospektiv aus der Summe der betrachteten Entscheidungspunkte. Eine mögliche pfadabhängige Entwicklung im Sinne der theoretischen Überlegungen ergibt sich letztendlich dadurch, dass das Ende eines Entscheidungspunktes der Beginn eines möglichen nächsten Entscheidungspunktes ist.

Den theoretischen Überlegungen zufolge sind Entscheidungspunkte Zeitpunkte in der Entwicklung eines Politikfeldes, an denen die weitere Entwicklung offen ist. In diesem Kontext wird auch von einem sogenannten *Window of Opportunities* gesprochen, an dem verschiedene Möglichkeiten für die weitere Ausgestaltung der Regeln vorhanden sind.

Der erste Entscheidungspunkt ist immer gleichzusetzen mit der Gründung des Politikfeldes. Hier erfolgt dessen konkrete Ausgestaltung und hier werden auch dessen Regeln und Kernelemente festgelegt. Da die Gründung selbst mehrere Jahre umfassen kann, soll der Entscheidungspunkt genau der Zeitpunkt sein, an dem die

Entscheidungsträger, die relevanten Akteure, die konkrete Ausgestaltung des Politikfeldes festlegen. Auch die Zieldefinition des Politikfeldes ist für die Analyse wichtig, da diese wiederum für möglichen Reformbedarf und somit künftige Entscheidungspunkte bedeutend ist. Gemäß der Definition kann ein neu gegründetes Politikfeld noch nicht pfadabhängig sein. Dennoch soll für die Gesamterklärung der Reformfähigkeit die Bandbreite der möglichen Ausgestaltung aus den ehemals nationalen Regelungen aufgezeigt werden. Bei der Analyse eines Politikfeldes, das sich nicht aus bestehenden nationalen Regelungen konstituiert beziehungsweise konstituierte, wie es bei der EU-Agrarpolitik der Fall ist, wird es unter Umständen entsprechende ‚Vorbilder‘ aus Regelungen anderer Nationalstaaten geben, die als Begründung für die erstmalige Ausgestaltung herangezogen werden können. Der erste Entscheidungspunkt ist somit der Zeitpunkt, an dem erstmals konkrete Regeln des neu zu gründenden Politikfeldes festgelegt werden. Erst die Analyse des zweiten Entscheidungspunktes wird dann zeigen, ob dies der Beginn einer pfadabhängigen Entwicklung ist oder es durch das Fehlen von Pfadabhängigkeit zu einer stetigen Anpassung der Regeln an mögliche veränderte äußere Umstände, einen veränderten Zielkorridor, kommt.

Schwieriger ist die Identifizierung weiterer Entscheidungspunkte. Da diese nicht am Erfolg festgemacht werden sollen, müssen insbesondere für die Fälle, an denen nichts geschieht, Kriterien für die Identifikation gefunden werden. Hier können konkrete Reformvorschläge der Entscheidungsträger abhelfen. Obwohl Entscheidungspunkte per se nicht als ‚Krisensituation‘ definiert sind, treten sie logischerweise dann auf, wenn Probleme bei den bestehenden Regelungen des Politikfeldes offenbar werden. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass bei der Ausgestaltung der Kernelemente verschiedene Akteursinteressen aufeinandertreffen. Bei der Gründung eines Politikfeldes werden diese Interessen entsprechend berücksichtigt und eine gemeinschaftliche Lösung gefunden. Da sich der Zielkorridor eines Politikfeldes im Laufe der Zeit wandeln kann – allein aufgrund veränderter äußerer Umstände –, entstehen Situationen, in denen erneut ein Interessenkonflikt hervorbricht. Diese Umstände führen zu Veränderungsvorschlägen verschiedener Akteure. Dies sind keineswegs Fälle, bei denen im Verlauf der Entscheidungssituation tatsächlich eine Veränderung vollzogen wird, sondern explizit solche Fälle, an denen etwas geschehen müsste, aber aufgrund

von Pfadabhängigkeit keine Veränderung stattfindet. Die Anzahl möglicher Entscheidungspunkte ist somit nicht im Vorhinein determiniert und vom Politikfeld selbst abhängig.

Aus der einschlägigen politikfeldspezifischen Literatur werden die Aspekte herausgearbeitet, zu denen Debatten über mögliche Neuerungen geführt wurden. Für die Analyse ist es des Weiteren relevant, dass ein Entscheidungspunkt nicht auf einen Tag genau definiert sein muss, sondern einen Zeitraum von bis zu einem Jahr umfassen kann. Da sich die mit Reformen befassende wissenschaftliche Literatur vorwiegend mit Fällen beschäftigt, bei denen tatsächlich Veränderungen eintreten, ist es umso bedeutender, ein Politikfeld präzise auf scheinbar unbedeutende Ereignisse hin zu untersuchen. Denn gerade das weniger Offensichtliche ist für die Untersuchung der Reformfähigkeit oftmals entscheidend. Nur so können mögliche stabile, scheinbar reformunfähige Phasen eines Politikfeldes erkannt werden.

Insgesamt lassen sich durch das beschriebene Vorgehen alle zentralen Entscheidungspunkte in der Entwicklung eines Politikfeldes identifizieren, die als Einzelfälle die Eckpunkte der Analyse bilden. Der nächste Schritt ist sodann die konkrete Analyse der Entscheidungspunkte.

### 2.3 Analyse der Entscheidungspunkte als Einzelfälle

Sobald ein Entscheidungspunkt ausgemacht ist, stellt sich die Frage, wie dieser analysiert werden kann. Zunächst muss die zu diesem Zeitpunkt tatsächlich getroffene Entscheidung in das theoretisch entwickelte Pfadschema eingeordnet werden. Diese Zuordnung erfolgt durch ein kontrafaktisches Vorgehen. Das heißt, bevor die Ursachen einer möglichen pfadabhängigen Entwicklung betrachtet werden, muss zunächst Pfadabhängigkeit nachgewiesen werden.

Kontrafaktik ist dabei der Oberbegriff für die Analyse historischer Abläufe, die sich „punktuell oder generell von dem entfernen, was als rekonstruierter Geschichtsverlauf akzeptiert ist, und statt dessen anders oder neu konstruier[en].“<sup>212</sup> Allgemein gibt es vier methodische Schritte für eine kontrafaktische Analyse, auf die hier kurz eingegangen wird, um das Vorgehen zu präzisieren.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> WEBER; 2000; S. 14.

<sup>213</sup> Vgl. FELGENHAUER; 2006; S. 7 ff.

Zunächst besteht eine Kausalitätsannahme aus folgendem vereinfachten Schema: Die Unterstellung der kausalen Beziehung ‚A verursacht B‘ impliziert die kontrafaktische Aussage: ‚Wenn A nicht eintritt, tritt auch B nicht ein‘. Die Wahrheit dieser Beziehung unterliegt dabei der Annahme der strikten Unikausalität, so dass B nicht alternativ aus einer anderen Ursache hätte hervorgehen können.<sup>214</sup> Neben der Kausalitätsannahme ist der nächste Schritt die Substitution, indem ein tatsächlich beobachtetes, als Ursache angenommenes Ereignis (A) durch eine imaginäre Alternative ersetzt wird. In Gedanken bleiben die Kausalstränge, die ursprünglich zum realen Ereignis geführt haben, unberücksichtigt, so dass das kontrafaktisch eingesetzte Ereignis im Szenario als Substitut ohne relevante Vorgeschichte erscheint.<sup>215</sup> Durch den Vergleich zwischen dem tatsächlichen und dem simulierten Ergebnis können Rückschlüsse bezüglich der kausalen Bedingtheit der Ereignisse im realen Verlauf gezogen werden.<sup>216</sup> Kommt es zu unterschiedlichen Ergebnissen, so kann das reale Initialereignis als kausal notwendig angesehen werden. Kausalität wird in einem solchen Fall über die Differenz zwischen tatsächlichem und kontrafaktischem Ergebnis bestimmt.<sup>217</sup>

Das kontrafaktische Vorgehen bietet sich für die Analyse an, da es die beste Möglichkeit darstellt, die theoretischen Überlegungen methodisch untersuchbar zu machen. WEBER unterteilt die kontrafaktischen Analyseansätze in die sogenannte *alternative* und *ungeschehene Geschichtsschreibung*. Dabei richtet sich die alternative Geschichte nach der punktuellen Untersuchung realer Alternativen, wie sie für die hier gezeigten theoretischen Überlegungen wichtig sind. Im Zentrum der Analyse stehen konkrete historische Situationen, an denen verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten zur Wahl standen. „Das Kontrafaktum entspringt nicht der reinen Imagination, sondern richtet sich nach fassbaren, bekannten und plausiblen Optionen, die in der betrachteten Situation vorlagen.“<sup>218</sup> Somit ist die Kenntnis über Ausgangsvoraussetzungen und Entscheidungsspielräume im jeweiligen Fall entscheidend. Durch Anwendung der kontrafaktischen Analyse kann die historische Bedeutung von Individuen, konkreten Entscheidungen und Zufällen

---

<sup>214</sup> Vgl. MENZIES; 2002; S. 4.

<sup>215</sup> Vgl. LAGNADO/SLOGMAN; 2002; S. 2.

<sup>216</sup> Vgl. OLSON/ROESE; 1995; S. 1 f.

<sup>217</sup> Vgl. OLSON/ROESE; 1995; S. 11 f. / DUNNING/MADEY; 1995; S. 104 ff. / MENZIES; 2002; S. 1.

<sup>218</sup> FELGENHAUER; 2006; S. 8.

im historischen Ablauf näher bestimmt werden.<sup>219</sup> Dieser Ansatz findet sich auch bei der von COWAN und FORAY aufgestellten Idee des *branching* wieder.<sup>220</sup> Geschichte wird hier als Ereignisbaum aufgefasst, an dem alle alternativen Verlaufsmöglichkeiten durch abzweigende Äste dargestellt werden. Für die kontrafaktische Analyse würde eine zeitlich zurückliegende Astgabelung identifiziert und von dort aus ein anderer Zweig bis in die Gegenwart verfolgt, um anschließend das Ergebnis mit dem realen Prozessresultat vergleichen zu können.<sup>221</sup>

Da die kontrafaktische Analyse auf rein gedanklich simulierte Szenarien zurückgreift, muss sie sich in gewissen Grenzen bewegen, um sinnvolle und gemeinhin akzeptable Ergebnisse anbieten zu können. In der Regel werden in der Literatur Kriterien der Plausibilität genannt, die die Variationsfähigkeit ausgewählter Elemente einschränken. Entscheidend ist vor allem die Wahl des Szenarios.

„Da keine Methode existiert, die historische Unmöglichkeit einer Alternative zu bestimmen, wird das Plausibilitätsurteil anhand des zuvor angenommenen Kausalzusammenhanges sowie allgemeiner Erfahrungen und Logik gefällt.“<sup>222</sup>

Eine derartige Annäherung ist nur durch implizite Annahmen über Regelmäßigkeiten, Gesetzmäßigkeiten und Zusammenhänge des untersuchten Spektrums möglich.<sup>223</sup>

Für die Erstellung der kontrafaktischen Szenarien ist es unabdingbar, die Zusammensetzung eines Politikfeldes zu berücksichtigen. Jedes Politikfeld besteht aus den Fragen ‚was wird geregelt‘ und ‚wie wird es geregelt‘. Mit dem ‚wie‘ werden die konkreten Regeln eines Politikfeldes beschrieben. Der Blick richtet sich somit auf die erstmals bei der Gründung institutionalisierten Kernelemente des Politikfeldes, anhand derer mögliche Veränderungen festgemacht werden können. Grundsätzlich ist vorstellbar, dass sowohl neue Elemente hinzukommen oder ergänzt werden als auch Elemente wegfallen. Anhand dieser Fragen lassen sich die kontrafaktischen Szenarien erstellen. Sie erlauben es später, die tatsächliche Entscheidung des Politikfeldes richtig zuzuordnen. Die grundsätzliche Annahme ist, dass sich bei

<sup>219</sup> Vgl. WEBER; 2000; S. 15.

<sup>220</sup> Zu übersetzen mit: Verzweigung, Verästelung. Vgl. COWAN/FORAY; 2002; S. 209 ff.

<sup>221</sup> Vgl. COWAN/FORAY; 2002; S. 548 ff.

<sup>222</sup> Vgl. FELGENHAUER; 2006.

<sup>223</sup> Vgl. COWAN/FORAY; 2002; S. 544 ff.

veränderten äußeren Umständen auch die Verhandlungssituation ändert und somit Änderungen an den bestehenden Regelungen möglich werden. Insgesamt lassen sich drei Szenarien gemäß dem theoretisch erstellten Pfadschema skizzieren.

Das erste Szenario – das Basis-Szenario – wird für den Fall aufgestellt, dass entweder gar keine Pfadabhängigkeit vorliegt (Typ d) oder es zu einem Pfadbruch (Typ c) kommt. Es ist gekennzeichnet durch eine vollständige und damit radikale Änderung an den bestehenden Regelungen, den Kernelementen des Politikfeldes. Diese Alternative beschreibt die Entwicklung des Politikfeldes, wenn angenommen wird, dass dieses zum untersuchten Zeitpunkt neu gegründet wird. Es wird somit eine Situation betrachtet, in der bis dato kein Politikfeld und damit keine Regeln vorhanden sind. Eine bereits bestehende Entwicklung wird vollkommen ausgeklammert. Die vollständige Veränderung der Kernelemente eines Politikfeldes bedeutet theoretisch die Rückkehr des Entwicklungspfades auf den Zielkorridor, das Basis-Szenario des Politikfeldes. Es wird somit eine Situation betrachtet, in der die Entscheidungen institutionell nicht verzerrt sind. Dabei spielt zunächst keine Rolle, ob diese Entscheidungen für das Politikfeld optimal sind. Einerseits können Reformvorschläge verschiedener Akteure Anhaltspunkte für die Erstellung dieses kontrafaktischen Szenarios geben. Andererseits muss beachtet werden, dass diese teilweise von Akteuren formuliert wurden, welche ein starkes Eigeninteresse am Status quo haben könnten. Daher ist es wichtiger, die äußeren Rahmenbedingungen bei der Erstellung der Szenarien zu berücksichtigen.

Das zweite Szenario entspricht der reinen Pfadstabilisierung und ist durch eine unveränderte Übernahme der Regelungen des Status quo gekennzeichnet. Der Status quo aus den bestehenden Kernelementen wird unverändert übernommen. Entsprechend dem theoretisch entwickelten Pfadschema entspricht es der Pfadstabilisierung des Typs a. Das Szenario ist relativ einfach, da es die Weiterführung der bestehenden Regeln umfasst. In der Untersuchung wird dabei der Status quo vor dem Entscheidungspunkt als gesetzt angenommen. Das Szenario ist somit ein Abbild des Politikfeldes für den Fall, dass ‚alles beim Alten‘ bleibt und keine Veränderungen, aber auch keine Modifikationen an den Kernelementen stattfinden.

Das dritte Szenario entspricht dem Typ b, der Pfadmodifikation. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass zwar marginale Änderungen der bestehenden Regelungen des

Politikfeldes stattfinden, die Kernelemente des Politikfeldes jedoch de facto unverändert bestehen bleiben. Aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten für dieses Szenario ist es schwer, dieses analytisch gehaltvoll zu erstellen. Aus diesem Grund liegt das zweite Szenario zwischen einer vollständigen Veränderung und dem Fall, dass nichts verändert wird. Es ist mit inkrementellem Wandel zu vergleichen, ohne dass eine Rückkehr zum Basis-Szenario erfolgt.

Mithilfe der erstellten kontrafaktischen Szenarien lässt sich nun die tatsächliche Entscheidung korrekt in das Pfadschema einordnen. Für die Identifikation und anschließende Zuordnung sind die Präferenzen der Akteure zunächst nicht relevant, sondern der *Outcome* eines Entscheidungspunktes. Es wird lediglich das Ergebnis des Verhandlungsprozesses betrachtet und mit den Szenarien verglichen.

Durch das aufgezeigte Vorgehen wird deutlich, dass die sogenannten Kernelemente eines Politikfeldes bei der Erstellung der kontrafaktischen Szenarien und somit auch bei der anschließenden Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung eine wichtige Rolle spielen. Die Kernelemente sind nichts anderes als institutionalisierte Regeln beziehungsweise Regelungen eines Politikfeldes. Es handelt sich hierbei in gewissem Sinne um ‚Spielregeln‘, die für die Funktionsweise des Politikbereichs relevant sind und auf die sich die Akteure bei der Gründung des Politikfeldes geeinigt haben.

Die tatsächliche Entscheidung wird demnach dem Szenario der Pfadstabilisierung des Typs a zugeordnet, wenn keine Veränderungen an den Kernelementen stattfinden. Werden die Kernelemente an Entscheidungspunkten insgesamt verändert, so muss die Entscheidung dem dritten Szenario, dem Pfadbruch beziehungsweise Typ c zugeordnet werden. Dieses entspricht dem Ende der Pfadabhängigkeit beziehungsweise einer nicht pfadabhängigen Entwicklung. Das Szenario zwischen diesen beiden Extremen entspricht der Pfadmodifikation und liegt genau dann vor, wenn die tatsächliche Entscheidung zur Modifikation der Kernelemente führte. Es handelt sich demnach um eine graduelle Anpassung durch eine partielle Erneuerung und eine begrenzte Neuausrichtung der Kernelemente. Da dieser Fall vom Typ c abweicht, wird er als abgeschwächte Form ebenfalls der Pfadabhängigkeit zugeordnet. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Pfadmodifikation, trotz einer pfadabhängigen Veränderung, durch stetige graduelle Anpassungen durchaus Reformdynamiken erzeugen kann.

## 2.4 Ursachen der Entscheidung

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass zunächst die tatsächliche Entscheidung richtig zugeordnet werden muss, bevor die Ursachen anhand der Präferenzen ergründet werden können. Das Vorgehen ermöglicht es, pfadabhängige Entwicklungen eines Politikfeldes beziehungsweise allgemein Pfadabhängigkeiten zunächst einmal zu erkennen. Als weiterer Schritt im Untersuchungsdesign steht nun die Frage nach dem ‚warum‘. Ziel ist es, die tatsächliche Entscheidung analytisch zu begründen. Hier rücken die Verhandlungssituation und die Präferenzen der Akteure in den Vordergrund. Im Theorieteil wurden sogenannte Selbstverstärkungsmechanismen als Ursache genannt. Grundsätzlich handelt es sich dabei um vorher getroffene institutionelle Entscheidungen, die Einfluss auf die Verhandlungssituation an einem Entscheidungspunkt haben. Untersucht werden muss daher der Einfluss bestimmter institutioneller Arrangements auf das Verhalten relevanter Akteure und folglich auch auf die kollektive Entscheidung, die aus dem institutionellen Entscheidungsprozess hervorgeht.

Die kausale Beziehung gilt als empirisch belegt, sobald die Ausprägung der abhängigen Variablen (d. h. die getroffene Entscheidung) sich nicht ohne die unabhängige Variable (das institutionelle Arrangement) erklären lässt.<sup>224</sup> Als Nullhypothese wird demnach festgelegt, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen unabhängiger und abhängiger Variable besteht. Zur Überprüfung der Nullhypothese richtet sich der Blick auf die Akteurspräferenzen. Die Nullhypothese kann verworfen werden, wenn sich die Präferenzen der relevanten Akteure aufgrund zuvor getroffener institutioneller Entscheidungen ändern und so am Entscheidungspunkt Einfluss auf die Verhandlungssituation insgesamt nehmen. Rückschlüsse auf die Präferenzen werden unter anderem durch Verhandlungsprotokolle ermöglicht, die Ursachen der Präferenzänderungen zu erklären erlauben.

Gemäß der Theorie der institutionellen Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern können vergangene institutionelle Entscheidungen dazu führen, dass sich die Verhandlungssituation nicht ändert, obwohl sich die äußeren Rahmenbedingungen (der Zielkorridor) verändert haben. In diesem Fall liegt Pfadabhängigkeit und daraus

---

<sup>224</sup> Vgl. KING/KEOHANE/VERBA; 1994; S. 75-91.



folgend Reformresistenz vor. Analog liegt Reformfähigkeit vor, wenn sich aufgrund veränderter Rahmenbedingungen die Verhandlungssituation geändert hat und so Veränderungen der Regeln beziehungsweise Kernelemente eines Politikfeldes stattfanden. Die Ursachen einer nicht veränderten Verhandlungssituation sind in zeitlich versetzten, früheren Entscheidungen zu suchen.

Im Vergleich zu den klassischen statischen Untersuchungen von Reformfähigkeit liegt hier die Besonderheit in der Dynamik des Vorgehens. Um die empirischen Befunde abzusichern und die Gefahr zu eliminieren, dass theoretische Schlussfolgerungen aus fallspezifischen Besonderheiten abgeleitet werden, wird das Politikfeld insgesamt in verschiedene Entscheidungspunkte gegliedert, die separat untersucht werden. Wenn es gelingt, die tatsächliche Entscheidung zu erklären, so ist es möglich, pfadabhängige Entwicklungen als Ursache für vorhandene oder nicht vorhandene Reformfähigkeit von Politikfeldern zu identifizieren.

## 2.5 Folgen der Entscheidung

Jede Entscheidung innerhalb eines Politikfeldes zieht bestimmte Folgen in der weiteren Entwicklung des Politikfeldes nach sich. Die fünfte Stufe der Analyseanleitung ist somit die Betrachtung der Folgen aus den Entscheidungen, die an einem Entscheidungspunkt getroffen wurden. Dabei muss die Wirkung der tatsächlich getroffenen Entscheidung aufgezeigt werden, um die separaten Einzelfälle dynamisch miteinander zu verknüpfen. Hat sich bei einem Entscheidungspunkt nichts geändert, so muss die Frage beantwortet werden, wie sich in den folgenden Jahren die Situation des Politikfeldes geändert hat. Ist die Situation schlimmer geworden oder hat sie sich verbessert? Ist durch die getroffene Entscheidung das Hauptproblem gelöst worden oder wurde nur ein oberflächliches Problem gelöst, was neue Probleme nach sich zog? Diese weitere Entwicklung gilt es herauszuarbeiten, da eine Pfadmodifikation gemäß den theoretischen Überlegungen maximal die Problemsymptome eines Politikfeldes beheben kann. Dieser Analyseschritt steht jeweils am Anfang eines Abschnittes.

## 2.6 Analytischer Vergleich

Der letzte Aspekt betrifft die in der vorliegenden Dissertation zentrale Fragestellung: Warum ist die EU-Agrarpolitik im Vergleich zur EU-Regionalpolitik scheinbar deutlich reformresistenter und daher bereits seit Jahrzehnten mit Problemen behaftet?

Um die Unterschiede zu verdeutlichen, werden zwei äußerlich sehr ähnliche europäische Politikfelder auf die Frage nach ihrer Reformfähigkeit hin untersucht. Gemäß der Überlegung, dass institutionelle Pfadabhängigkeit Antworten auf diese Frage liefern kann, muss somit zusätzlich die Vergleichskomponente als analytisches Element eingefügt werden. Für den analytischen Vergleich sollen zunächst die beiden EU-Politiken separat mit dem entwickelten Untersuchungsdesign analysiert werden. Hiernach werden anhand der Ergebnisse der Einzeluntersuchungen die zentralen Unterschiede zwischen den beiden Politikfeldern im Resümee abschließend gegenübergestellt. Dabei soll die Frage beantwortet werden, ob Unterschiede in ihrer Reformfähigkeit vorliegen und ob diese tatsächlich auf potenzielle Pfadabhängigkeiten zurückzuführen sind.

## 3 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde die Verbindung vom Theorieteil zum empirischen Teil vollzogen. Dabei wurde auf die Anwendbarkeit der institutionellen Pfadabhängigkeit bei der Analyse von Politikfeldreformen eingegangen und gezeigt, welche Schwierigkeiten beziehungsweise Herausforderungen bei der konkreten Analyse bestehen. Neben dem entwickelten Pfadschema wurde dargestellt, auf welche Punkte bei der Analyse eines Politikfeldes geachtet werden muss. Es konnte gezeigt werden, dass die bestehenden Kenntnisse zum Konzept der Pfadabhängigkeit nicht ausreichen, um im klassischen Verfahren Hypothesen zu testen. Im Zuge dessen wurde versucht, eine konsistente Anleitung zur Analyse der Reformfähigkeit von Politikfeldern auf Grundlage des Pfadabhängigkeitskonzeptes zu entwickeln. Diese kann im Idealfall auf jedes beliebige Politikfeld angewendet werden.

Zunächst ist es wichtig, die Entscheidungspunkte eines Politikfeldes zu identifizieren. Hierfür soll das Politikfeld nach Debatten über Neuerungen oder

Änderungsvorschläge untersucht werden. Die einzelnen Entscheidungspunkte bilden sodann das Kernstück der Analyse und geben eine Antwort darauf, warum sich ein Politikfeld gerade zu bestehender Ausformung entwickelt hat.

Die Untersuchung der Entscheidungspunkte verläuft dabei immer nach demselben Vorgehensmuster. Zunächst werden kontrafaktische Szenarien erstellt, um die tatsächlich getroffene Entscheidung richtig einzuordnen. Einerseits muss überlegt werden, wie das Politikfeld aussehen würde, wenn sich nichts veränderte und andererseits muss überlegt werden, wie es aussehen würde, wenn sich ‚alles‘ änderte beziehungsweise wenn die Möglichkeit bestünde, das Politikfeld zum entsprechenden Zeitpunkt neu zu gründen.

Ist dieser Schritt erfolgt, so muss die tatsächliche Entscheidung betrachtet und anschließend dem aufgestellten Pfadschema zugeordnet werden. Nach der Zuordnung werden die Ursachen und Folgen der Entscheidung dargestellt, bevor anschließend der nächste Entscheidungspunkt mithilfe des entwickelten Untersuchungsdesigns analysiert wird.

Die Dynamik der Analyse ergibt sich sodann aus der Kette der betrachteten Einzelfälle. Ein Politikfeld lässt sich somit auch in mögliche Stabilisierungs- und Destabilisierungsphasen gliedern. Durch die zeitliche Differenzierung beziehungsweise Verkettung der Entscheidungspunkte wird es möglich sein, die Frage nach der Reformfähigkeit eines Politikfeldes abschließend zu beantworten. Des Weiteren wird die Analyse darüber Aufschluss geben, ob eventuell nur oberflächliche Probleme des Politikfeldes behoben wurden oder grundlegende Änderungen erzielt werden konnten.

## KAPITEL IV: REFORMFÄHIGKEIT DER EU-AGRARPOLITIK

In *Kapitel III* wurde eine Analyseanleitung erstellt, mit deren Hilfe es möglich ist, Politikfelder auf Pfadabhängigkeit und demnach auf ihre Reformfähigkeit hin zu untersuchen. In *Kapitel IV* werden die definierten Analyseschritte auf den ersten empirischen Fall, die Untersuchung der Europäischen Agrarpolitik, angewendet.

Ziel des Kapitels ist es, herauszufinden, inwieweit die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) reformfähig ist. Dabei geht es nicht nur um tatsächliche Reformen in der Entwicklung der GAP, sondern insbesondere um die Analyse der Ursachen einer möglichen Reformresistenz. Das vorliegende Kapitel wird Erkenntnisse liefern, die ohne die hier verwendete dynamisch-sequenzielle Analyse nicht möglich wären.

*Abschnitt 1* legt den Schwerpunkt auf die Entscheidungsfindung in der EU-Agrarpolitik. Hier sollen die relevanten Akteure identifiziert werden. Anschließend wird in *Abschnitt 2* ein Überblick über die Entscheidungspunkte in den homogenen Entwicklungsphasen der GAP gegeben. Bis heute lassen sich neun Entscheidungspunkte in der Entwicklung der GAP bestimmen, die Aufschluss über die Reformfähigkeit geben können. Diese identifizierten Entscheidungspunkte werden in den folgenden Abschnitten gemäß dem empirischen Untersuchungsdesign separat untersucht. Der erste Entscheidungspunkt ist die Gründung der GAP um das Jahr 1962. Mit Blick auf die vorherige nationale Ausgestaltung der Agrarpolitik wird zunächst die Bandbreite der möglichen Ausgestaltung betrachtet, bevor die Kernelemente der GAP herausgearbeitet werden, anhand derer die Pfadabhängigkeit messbar wird.

Das Kapitel schließt mit der Zusammenfassung der erzielten Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Erkenntnisse.

### 1 Entscheidungsfindung in der EU-Agrarpolitik

Im vorherigen Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass der Zeitpunkt des Reformbedarfs genau bestimmt werden muss, um Entscheidungspunkte innerhalb eines Politikfeldes zu identifizieren. Hierfür muss das Augenmerk auf Situationen gerichtet werden, an denen zentrale Entscheidungsakteure eines Politikfeldes Vorschläge für Änderungen unterbreiten. Als Entscheidungspunkte werden dann

solche Entscheidungssituationen berücksichtigt, an denen tatsächlich über konkrete Ausgestaltungen beziehungsweise Veränderungen abgestimmt wird. Mithilfe der Analyse der Funktionsweise der Entscheidungsfindung und der Zusammensetzung der Verhandlungssituation können anschließend Aussagen über die Reformfähigkeit getroffen werden.

Der Entscheidungsprozess ist grundsätzlich durch den Einfluss verschiedener politischer Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen, Funktionen und Kompetenzen gekennzeichnet.<sup>225</sup> Hierbei kann zwischen politischen Entscheidungsträgern und sogenannten indirekten Entscheidungseinflüssen unterschieden werden.

Auf politischer Ebene ist die Entscheidungsbefugnis über die Gemeinsame Agrarpolitik weitgehend dem Ministerrat überlassen, in welchem die nationalen Agrarminister vertreten sind.<sup>226</sup> Dies hängt mit der Besonderheit des politischen Systems der EU zusammen, welches mit dem eines Bundestaates nur bedingt vergleichbar ist. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass über die Gründung eines Politikfeldes nicht supranationale Institutionen entscheiden, sondern einstimmig die Regierungen der Mitgliedstaaten. Es entscheiden somit die nationalen Regierungen selbst, inwieweit sie Einfluss und damit Souveränität an eine supranationale Institution abgeben. Die nationalen Agrarminister üben demzufolge einen direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung in der EU-Agrarpolitik aus. Die GAP ist damit zwar ein klassisches europäisches Politikfeld, die zentralen Entscheidungen werden jedoch kollektiv von den Regierungen der nationalen Mitgliedstaaten getroffen.

Neben den nationalen Regierungen stehen auf der politischen Seite zudem sogenannte supranationale Institutionen, welche entsprechend ihrer zugeteilten Kompetenzen einen mehr oder weniger starken Einfluss auf den Entscheidungsbeziehungsweise Ausgestaltungsprozess eines europäischen Politikfeldes ausüben können. In diesem Zusammenhang ist die Europäische Kommission zu nennen, die mit ihrem alleinigen Initiativrecht einen nicht zu unterschätzenden Faktor bei Veränderungen eines Politikfeldes darstellt. Die Europäische Kommission hat zwar keine direkte Möglichkeit, auf die Entscheidungsfindung der EU-Agrarpolitik

---

<sup>225</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECHI; 1987; S. 11 / LINHART; 2006; S. 63.

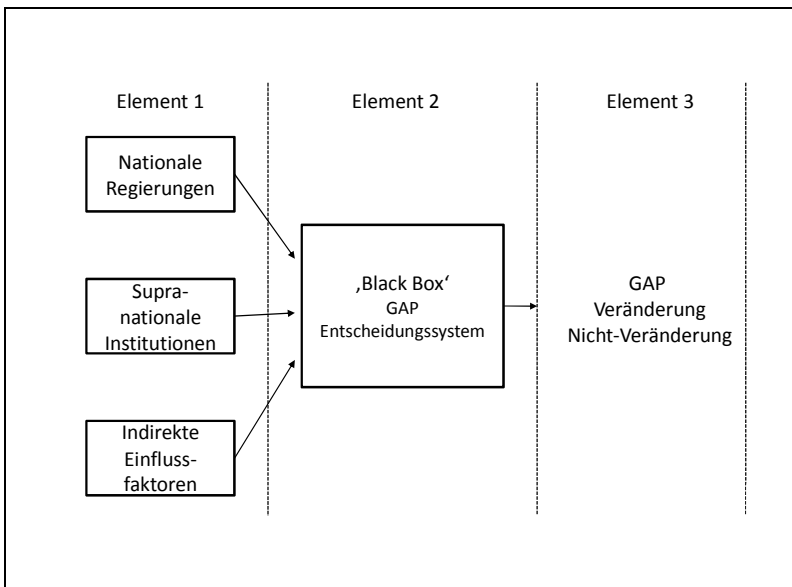
<sup>226</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 160.

einzuwirken, sie ist jedoch insofern beteiligt, da es der Kommission als einzigem Akteur möglich ist, Gesetzesvorschläge zu erarbeiten und vorzulegen.

Zu den indirekten Einflussfaktoren zählen vor allem Interessengruppen sowie das ökonomische Umfeld in seiner Gesamtheit. Interessengruppen haben zwar keine Entscheidungskompetenz, können aber an verschiedenen Stellen versuchen, den politischen Prozess zu beeinflussen und entsprechend mitzubestimmen.

Insgesamt sind drei Akteure für den Entscheidungsprozess der GAP relevant, die in *Abbildung 9* dargestellt sind. Als Element 1 sind die soeben genannten Einflussfaktoren auf das Entscheidungssystem der GAP aufgeführt. Das zweite Element wird als *Black Box* bezeichnet, da hier letztlich die Entscheidungen getroffen werden. Element 3 stellt das Ergebnis und somit die tatsächliche Entscheidung dar.

Abbildung 9: Entscheidungssystem in der EU-Agrarpolitik<sup>227</sup>



Die drei erwähnten Akteursgruppen haben einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Entscheidungen der EU-Agrarpolitik. Da für die vorliegende Dissertation Akteure mit Letztentscheidungskompetenz besonders relevant sind, wird im Folgenden näher auf das Element 2, die *Black-Box* der EU-Agrarpolitik eingegangen.

<sup>227</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KAY; 1998; S. 3.

Da nur die Kommission das Recht hat, Gesetzesvorschläge zu erarbeiten, können Veränderungen an den Regeln der GAP letztlich auch nur über Kommissionsvorschläge realisiert werden.<sup>228</sup> Auch wenn dies zunächst einen starken Einfluss der Kommission vermuten lässt, so muss die Kommission bei der Vorlage eines Gesetzesentwurfes doch die Entscheidungshoheit des Agrarministerrates berücksichtigen.

Der Agrarministerrat, bestehend aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten, vertritt auf europäischer Ebene die Interessen der Mitgliedsländer und kann somit im weiteren Sinne mit dem deutschen Bundesrat verglichen werden.<sup>229</sup>

„Die Gemeinschaftsinteressen sollen dagegen durch die Europäische Kommission vertreten werden. Die Kommissare, die eine vergleichbare Verantwortung zu tragen haben wie die Minister in einem nationalen Kabinett, werden zwar von den Regierungen der Mitgliedsländer benannt, sie sind aber keinen Weisungen der Regierungen unterworfen.“<sup>230</sup>

*Abbildung 10* gibt einen Überblick über die Entscheidungsfindung in der EU-Agrarpolitik. Es wird deutlich, dass zwischen die Kommission und dem Ministerrat weitere Institutionen geschaltet sind. Diese haben jedoch wenig Einfluss auf die Rechtsetzung und werden in diesem Kontext auch nicht weiter erläutert.

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden Entscheidungen nach dem sogenannten Konsultations- oder Anhörungsverfahren getroffen. In diesem Verfahren entscheidet nach einem Vorschlag der Kommission und einer Stellungnahme des Europäischen Parlamentes, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen sodann der Ministerrat einstimmig über die Annahme des Vorschlags. Zudem kann dieser den Vorschlag der Kommission durch einstimmigen Beschluss abändern. Um eine Entscheidung zu fällen, müssen demzufolge alle nationalen Agrarminister zustimmen.

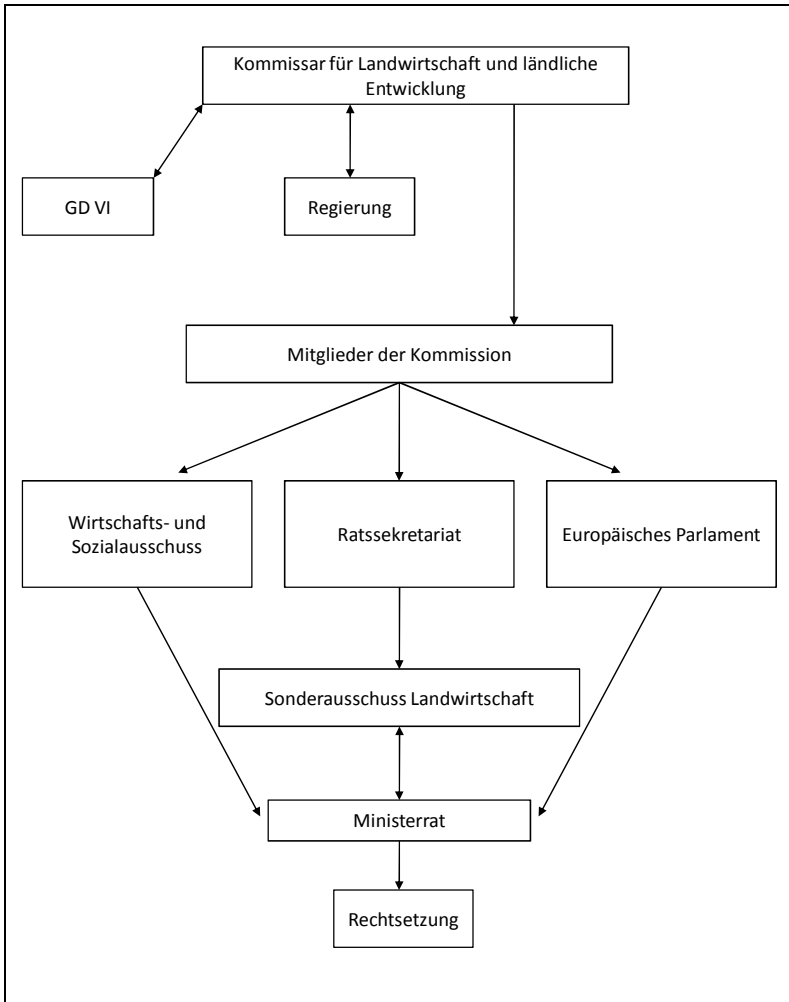
---

<sup>228</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 5 f.

<sup>229</sup> Vgl. KOESTER; 2001; S. 344.

<sup>230</sup> KOESTER; 2001; S. 344.

Abbildung 10: *Black-Box*-Element des Entscheidungssystems der EU-Agrarpolitik<sup>231</sup>



Durch den Vertrag von Lissabon wird seit dem 1. Dezember 2009 jedoch ein anderes Entscheidungssystem angewendet. Das Europäische Parlament hat das Recht zur vollen Mitentscheidung erhalten und nimmt nicht mehr nur beratend auf die Entscheidungen Einfluss. Durch das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren wurde somit der Einfluss des Parlaments deutlich erhöht. Zudem werden

<sup>231</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KAY; 1998; S. 5.



Entscheidungen nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Die Bedeutung dieser Änderung für die zu erweiternde Ausprägung der Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik wird am Ende des Kapitels aufgezeigt, da durch die hier angewendete historische Betrachtung der GAP dieser Aspekt erst für die Zeit nach 2009 als Faktor eine Rolle spielt.

Gemäß der theoretischen Annahmen wird die Änderung der Entscheidungsfindung einen Einfluss auf die Verhandlungssituationen haben und somit auch auf die Reformfähigkeit des Politikfeldes. Für die folgende Analyse muss das ursprünglich bestehende Entscheidungs-system zugrunde gelegt werden, das durch die *Black-Box* symbolisiert ist.

Festzuhalten bleibt, dass zwar verschiedene Akteure Einfluss auf Entscheidungen in der EU-Agrarpolitik nehmen können, jedoch letztendlich nur der Agrarministerrat die Kompetenz zu endgültigen Entscheidungen hat. Bevor auf die institutionalisierten Kernelemente der EU-Agrarpolitik eingegangen wird, soll zunächst ein Überblick über die bis dato neun Entscheidungspunkte gegeben werden.

## 2 Entscheidungspunkte der EU-Agrarpolitik

Der Aufbau einer Gemeinsamen Agrarpolitik begann bereits ab 1958. Der erste Entscheidungspunkt datiert um 1962, als im Agrarministerrat einstimmig über die konkrete Ausgestaltung der GAP entschieden wurde. Hier wurde mit der Gründung des EAGFL, des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, das entscheidende Finanzierungsinstrument der GAP eingerichtet.

Um 1968 datiert der zweite Entscheidungspunkt der EU-Agrarpolitik. In dieser Zeit wurde über Vorschläge des damaligen Agrarkommissars Sicco Mansholt abgestimmt. Der Grund für seine Initiative waren die ersten Agrarüberschüsse und die daraus entstandenen Kosten. Die veränderten äußeren Umstände nach dem ersten Entscheidungspunkt führten zu Handlungs- beziehungsweise Reformbedarf, der sich im zweiten Entscheidungspunkt um 1968 widerspiegelt.

Der dritte Entscheidungspunkt kann für das Jahr 1973 identifiziert werden. Hier wurden insbesondere die beiden Reformvorschläge „Improvement“ und

„Stocktaking“ von der Europäischen Kommission dem Agrarministerrat zur Entscheidung vorgelegt.

Der vierte Entscheidungspunkt liegt um 1984, als der Anteil der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik an den Gesamtausgaben der Europäischen Union weiter anstieg. Insbesondere die daraus entstandenen finanziellen Probleme machten eine Veränderung der Regelungen der GAP eigentlich notwendig. Da zu dieser Zeit auch die Europäische Gemeinschaft zum ersten Mal erweitert wurde, ist hier die tatsächliche Ausprägung des Reformwillens der GAP von besonderem Interesse.

Ein weiterer Entscheidungspunkt in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik kann um 1988 und vier Jahre später um 1992 identifiziert werden, als über die Reformvorschläge des damaligen Kommissionspräsidenten Ray MacSharry abgestimmt wurde.

Um 1999 kam es zu neuen Vorschlägen für eine weitere Reform der GAP, um auf die bevorstehende Osterweiterung vorbereitet zu sein. Im Zuge der Agenda 2000 wurde betont, dass „[...] die Fortsetzung der Reform der Agrarpolitik entsprechend den 1988 und 1992 in Angriff genommenen Neuorientierungen [...] [erfolgen muss].“<sup>232</sup>

Der Entscheidungspunkt um 2003 ist unter dem Namen „Halbzeitbewertung der Agenda 2000“ bekannt. Hier wurde im Agrarministerrat über weitere Änderungsvorschläge abgestimmt.

Der jüngste Entscheidungspunkt ist der sogenannte „Health-Check“ („Gesundheitscheck“) der Gemeinsamen Agrarpolitik um 2008. Hier wurde ebenfalls versucht, die EU-Agrarpolitik an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Der nächste Entscheidungspunkt wird dann um das Jahr 2013 sein.

Die einzelnen Entscheidungspunkte sind in *Tabelle 3* zusammengefasst und werden in den nachfolgenden Kapiteln separat analysiert.

---

<sup>232</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1999a.

Tabelle 3: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Agrarpolitik

Entscheidungspunkt	Reformvorschlag
um 1962	Gründung der GAP
um 1968	„Mansholt-Plan“
um 1973	Improvement, Stocktaking
um 1984	Milchquote
um 1988	Stabilisatoren und Agrarleitlinie
um 1992	MacSharry-Reform
um 1999	Agenda 2000
um 2003	Midterm Review
um 2008	Health-Check
um 2013	In Diskussion

### 3 Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik 1958

Der auf der Konferenz von Messina 1955 in Auftrag gegebene Spaak-Bericht<sup>233</sup> beinhaltet erstmals einen Plan für einen Gemeinsamen Markt in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und erwähnt explizit die Idee einer Gemeinsamen Agrarpolitik. Frankreich, Italien und die Niederlande bestanden darauf, dass in einem Gemeinsamen Markt auch die Agrarpolitik europäisch geregelt sein muss. Tatsächlich wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als eine Allianz zwischen der deutschen Industrie und der französischen Landwirtschaft angesehen. Von Beginn an war zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes auch die Errichtung eines gemeinsamen Agrarmarktes vorgesehen.<sup>234</sup> Bei den Verhandlungen zur Gründung der EWG 1957 erwies sich der Einbezug der Landwirtschaft als notwendig, jedoch gleichzeitig als äußerst kompliziert.

Die Agrarsektoren der sechs Gründungsstaaten waren aufgrund der Weltwirtschaftskrise zum Schutz der inländischen Produktion dirigistischen

<sup>233</sup> Benannt nach Paul-Henri Charles Spaak, einem der Unterzeichner der Römischen Verträge.

<sup>234</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 8.

Eingriffen des jeweiligen Staates unterworfen. Eine Liberalisierung erschien aufgrund der nach dem Zweiten Weltkrieg vorerst als unsicher geltenden Versorgungssituation als zu riskant.<sup>235</sup> Es war durch die weitreichende Ausschließung der Landwirtschaft von den marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen unabdingbar, ihr im Gemeinschaftswerk einen Sonderstatus einzuräumen.<sup>236</sup> Die nationale Agrarpolitik aller Gründungsstaaten war dadurch gekennzeichnet, dass die Agrarproduktion von der Auslandskonkurrenz abgeschirmt und so der Agraraußenhandel manipuliert wurde. Zudem hatten die Länder sehr unterschiedliche Protektionssysteme.<sup>237</sup> Einige Länder schotteten sich durch variable Abschöpfungen gegen Importe ab, in anderen Ländern war dagegen die Einfuhr von Agrarprodukten von Lizenzen abhängig oder wurde über halbstaatliche Handelsunternehmen durchgeführt, was das Preisniveau stark beeinflusste.<sup>238</sup> Aufgrund dieser Unterschiede konnte die Landwirtschaft nur durch eine positive Integration, also durch eine Änderung und Anpassung der Institutionen erreicht werden. Eine negative Integration, die einfache Beseitigung der Agrarhandelsbarrieren, wäre nicht möglich gewesen.<sup>239</sup> Im Ergebnis mussten die nationalen Agrarpolitiken durch eine Gemeinsame Europäische Agrarpolitik abgelöst werden.<sup>240</sup> Die Landwirtschaft zählt in der Europäischen Gemeinschaft somit zu einem der ersten Integrationsbereiche, bei dem die Mitgliedstaaten ihre nationalstaatliche Souveränität aufgaben.<sup>241</sup>

Auf der Landwirtschaftskonferenz in Stresa 1958 wurde die Gemeinsame Agrarpolitik sodann beschlossen und die Europäische Kommission mit ihrer konkreten Ausgestaltung beauftragt.<sup>242</sup> Im nächsten Abschnitt wird speziell auf die äußeren Umstände, die zur Gründung der GAP führten, eingegangen.

---

<sup>235</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 8.

<sup>236</sup> Vgl. URFF; 1999; S. 445.

<sup>237</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 9.

<sup>238</sup> Vgl. URFF; 1993; S. 99.

<sup>239</sup> Vgl. KOESTER; 1996; S. 142.

<sup>240</sup> Vgl. URFF; 1993; S. 100.

<sup>241</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 673.

<sup>242</sup> Vgl. THIEL; 1992; S. 77 / WEBBER; 1998.

### 3.1 Unterversorgung und Einkommensunsicherheit der Landwirte

Die EU-Agrarpolitik wurde in einer Zeit institutionalisiert, die geprägt war von Unterversorgung und Einkommensunsicherheit der Landwirte. Dies wurde auch in den 1957 im EWG-Vertrag formulierten Zielen der EU-Agrarpolitik deutlich. Artikel 39 EWG-V beinhaltet fünf zentrale Ziele einer Gemeinsamen Agrarpolitik.<sup>243</sup>

An erster Stelle stand die Steigerung der Produktivität.<sup>244</sup> Diese sollte einerseits durch strukturpolitische Maßnahmen erfolgen, die die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe vorantreiben sollten, und andererseits durch Subventionen beziehungsweise verbilligte Kredite, die die Anschaffung arbeitserleichternder Betriebsmittel ermöglichen sollten. Um die Produktivität zu steigern, sollte auch die Bodennutzung durch Flurbereinigungen, Entwässerung oder Trockenlegung optimiert werden. Des Weiteren sollte der Einsatz von Arbeitskräften zu einem möglichst hohen Wertzuwachs führen, weshalb bei unrentablen Betrieben die Beendigung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit gefördert wurde. Auch der Einsatz von Vorleistungen wie Pflanzenschutzmittel, Düngemittel oder Saatgut durch Information und Beratung der Landwirte sollten schließlich zu Ertragssteigerungen führen. Die Unterversorgung war demnach eine zentrale Ursache für die Gründung der EU-Agrarpolitik.

Als zweites Ziel wurde eine angemessene Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft tätigen Personen formuliert. Um dieses zu erreichen, wurden Erzeugerpreise festgesetzt, wodurch eine Verpflichtung zur Abnahme der Produkte zu diesen Preisen erreicht wurde.

Des Weiteren sollten direkte Beihilfen speziell die Regionen fördern, die aufgrund schlechterer Produktionsbedingungen benachteiligt waren.<sup>245</sup> Darüber hinaus sollte den Landwirten ein Einkommen in Höhe der Einkünfte verschafft werden, die auch bei einer Beschäftigung in der Industrie oder einem anderen Wirtschaftszweig zu erzielen waren.

Als drittes Ziel wurde die Stabilisierung des Marktes anvisiert, um für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Agrarmarkt zu sorgen und den Einfluss der extremen Preisschwankungen des Weltmarktes auf den

<sup>243</sup> Vgl. Art. 39 AEUV (ex 33 EGV).

<sup>244</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 165 ff.

<sup>245</sup> Als Beispiel seien hier Berggebiete angeführt.

innergemeinschaftlichen Markt so gering wie möglich zu halten. Dies sollte ermöglicht werden, indem für den größten Teil aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse sogenannte Marktorganisationen eingerichtet werden sollten.

In Anlehnung an das erste Ziel wurde als weiteres Ziel die Sicherstellung der Versorgung in den Vertrag aufgenommen. Es bestand darüber Einigkeit, dass eine langfristige Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln nur durch Überschüsse erreicht werden kann. Die übereinstimmende Meinung war, dass nur durch die Einlagerung von Vorräten in einem angemessenen Umfang bei schwerwiegenden Missernten die Verknappung wichtiger landwirtschaftlicher Güter vermieden werden kann.

„Mit dem Argument der Versorgungssicherstellung wird daher eine Politik, die zur Produktion von Überschüssen führt, verteidigt, indem man die hohen finanziellen Belastungen, die für die Verwertung und Einlagerung der Überschüsse entstehen, als das kleinere Übel vor einer Verknappung wichtiger Grundnahrungsmittel bezeichnet.“<sup>246</sup>

Um die Abhängigkeit von Agrarimporten aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft zu minimieren, wurde daher für die Bedarfsdeckung bei wichtigen Nahrungsmitteln ein Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent angestrebt.

Als fünftes und letztes Ziel galt die Gewährleistung angemessener Verbraucherpreise, um die Verbraucher vor übermäßig hohen Lebensmittelpreisen zu schützen. Auffallend ist, dass dieses Ziel konträr zur zweiten Zielvorstellung des angemessenen Einkommens der Landwirte steht. Um diese beiden konträren Ziele gleichermaßen erfüllen zu können, müssten protektionistische Maßnahmen den europäischen Markt vor Billigimporten des Weltmarktes schützen.

Die fünf genannten Zielformulierungen einer Gemeinsamen Agrarpolitik, die im EWG-Vertrag rechtlich verankert waren, wurden ein Jahr später auf der Konferenz von Stresa weiter konkretisiert. Die Ausgestaltung der Ziele sollte die Besonderheiten des Agrarsektors gegenüber anderen Wirtschaftszweigen berücksichtigen. So war es eine Besonderheit, dass im Agrarsektor das technologische Potenzial nicht optimal genutzt wurde und keine effiziente Faktorallokation möglich war.<sup>247</sup> Um die

---

<sup>246</sup> BRUMMER; 1981; S. 9.

<sup>247</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 10.

mangelnde Effizienz auszugleichen, musste der Staat daher regulierend eingreifen. Hierzu zählten einerseits die Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen und andererseits die Sicherstellung der Versorgungslage in der Europäischen Gemeinschaft.<sup>248</sup>

In den folgenden Abschnitten wird ausführlich auf den ersten Entscheidungspunkt der EU-Agrarpolitik um 1962 eingegangen.

### 3.2 Entscheidungspunkt um 1962

Seit 1958 begann der stufenweise Aufbau des Agrarmarktes, welcher bis 1971 abgeschlossen sein sollte. Während dieser mehrjährigen Gründungsphase einigte sich der Europäische Rat um 1962 einstimmig auf die ersten gemeinsamen Agrarmarktordnungen und fixierte somit den ersten Entscheidungspunkt.

Der EWG-Vertrag überließ den Mitgliedstaaten für die praktische Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik in Artikel 40 den Entscheidungsspielraum, zwischen gemeinsamen Wettbewerbsregeln, der Koordinierung nationaler Wettbewerbsregeln oder dem Aufbau einer europäischen Marktordnung zu wählen.<sup>249</sup>

„Für das Procedere wurde der Kommission nach Artikel 43 aufgegeben, eine Konferenz der Mitgliedstaaten einzuberufen und binnen zwei Jahren im Anschluss daran Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik vorzulegen.“<sup>250</sup>

Die Konferenz fand 1958 in Stresa statt und stellte analog zu den ursprünglich formulierten Zielen folgende Forderungen auf:<sup>251</sup>

- Die Integration der Landwirtschaft in Wirtschaft und Gesellschaft (Ziffer 1).
- Die Notwendigkeit der Beachtung außenwirtschaftlicher Implikationen (Ziffer 2, 4, 7).

---

<sup>248</sup> Vgl. SCHMITT; 1998; S. 147 f.

<sup>249</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 157.

<sup>250</sup> PRIEBE; 1984; S. 157.

<sup>251</sup> Vgl. LANDWIRTSCHAFTSKONFERENZ DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT; 1958; S. 282.

- Die Ausgestaltung der Markt- und Preispolitik sowie der Strukturpolitik zur Rationalisierung und Produktivitätssteigerung (Ziffer 3).
- Die Suche nach einem Gleichgewicht von Produktion und Absatz, so dass die Preispolitik Überproduktion vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit erhalten könne (Ziffer 4, 5).
- Die Möglichkeit zur Verbesserung der Agrarstruktur, um vergleichbare Arbeits- und Kapitaleinkommen zu ermöglichen (Ziffer 8).
- Die Anhebung der Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe, um das spezifische Merkmal der europäischen Agrarstruktur zu erhalten (Ziffer 9).

Ein Blick auf die aktuelle agrarpolitische Diskussion zeigt, dass die Forderungen aus der Anfangszeit der GAP heute noch gelten.

Es wird nun zunächst auf die mögliche Bandbreite der Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik eingegangen. Anschließend wird die tatsächliche Ausgestaltung der GAP am Entscheidungspunkt um 1962 analysiert.

### 3.2.1 Bandbreite der möglichen Ausgestaltung

Neben der Europäisierung der Agrarpolitik waren zwei Alternativen der Ausgestaltung in der Europäischen Union denkbar. Einerseits wäre es möglich gewesen, interne Handelsschranken abzubauen und auf eine spezielle Sektorpolitik in allen Ländern zu verzichten.<sup>252</sup> Diese Vorgehensweise wurde beispielsweise für Märkte gewerblicher Produkte gewählt. Andererseits hätten die Agrarsektoren aus dem Integrationsprozess ausgeklammert werden können, wie dies bei anderen Integrationsversuchen, beispielsweise bei der EFTA,<sup>253</sup> der Fall war.<sup>254</sup>

Da jedoch die Unterschiede zwischen den nationalen Agrarpolitiken Mitte der Fünfzigerjahre teilweise erheblich waren und die Regelungsintensität in den einzelnen Ländern gleichzeitig sehr hoch, war für die Gründungsländer der Verzicht

---

<sup>252</sup> Vgl. KOESTER; 2001; S. 310.

<sup>253</sup> Gemeint ist die European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone).

<sup>254</sup> Vgl. KOESTER; 2001; S. 310.



auf binnenmarktwirtschaftliche Regelungen nicht akzeptabel.<sup>255</sup> Es blieb somit nur die Alternative, die nationalen Agrarpolitiken durch die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik zu supranationalisieren.

Die Europäische Kommission legte im Anschluss an die Konferenz von Stresa umfangreiche Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik vor, wobei die Schaffung eines europäischen Marktordnungssystems im Mittelpunkt der Überlegungen stand.<sup>256</sup> Ausgangspunkt waren die drei Grundprinzipien der GAP: Einheitlichkeit des Marktes, die Gemeinschaftspräferenz sowie die finanzielle Solidarität, die das Fundament der europäischen Agrarintegration darstellten.<sup>257</sup>

Die Einheitlichkeit des Marktes sicherte den freien Güterverkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Somit wurde der gemeinsame Markt für landwirtschaftliche Produkte zu einem Binnenmarkt, der Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse und Subventionen, die den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verzerren, ausschloss.<sup>258</sup> Dieses Grundprinzip sollte den Wettbewerbsdruck innerhalb der Gemeinschaft steigern, Knappheit und Überschüsse landwirtschaftlicher Produkte ausgleichen und darüber hinaus eine Spezialisierung der Produktion zwischen den beteiligten Länder infolge unterschiedlicher Witterungsbedingungen ermöglichen.<sup>259</sup>

„Um den gemeinsamen Agrarmarkt zu realisieren, war es vor allem notwendig, gemeinsame Preis- und Wettbewerbsregeln anzuwenden, die bürokratischen, gesundheits- und veterinärpolizeilichen Vorschriften zu harmonisieren und stabile Währungsparitäten sicherzustellen. Die Markteinheitlichkeit erfordert den Einsatz der gleichen Maßnahmen im gesamten Gemeinschaftsraum und ein einheitliches Marktmanagement.“<sup>260</sup>

---

<sup>255</sup> Vgl. KOESTER; 2001; S. 310.

<sup>256</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 157.

<sup>257</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 10 ff. / KNORR; 2004; S. 5.

<sup>258</sup> Vgl. VERRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN ÖSTERREICH; 1995; S. 4.

<sup>259</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 11 / ANDEREGG; 1999; S. 267.

<sup>260</sup> KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 11.

De facto gab es keine Alternative zur Integration der Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt, da Wettbewerbsverfälschungen zwischen den Mitgliedstaaten verhindert werden sollten.

Durch das Grundprinzip der Gemeinschaftspräferenz sollte einerseits der Verbraucher gegenüber Schwankungen der Weltmarktpreise und andererseits die europäische Landwirtschaft gegen Niedrigpreiseinfuhren aus Drittstaaten geschützt werden.<sup>261</sup> Die Gemeinschaftspräferenz war somit die logische Konsequenz aus der Schaffung des gemeinsamen Agrarmarktes.

Als drittes Prinzip gilt bis heute die finanzielle Solidarität. Diese entspringt dem Grundsatz, „dass die Gemeinsame Agrarpolitik, über deren Gestaltung gemeinschaftlich entschieden wird, auch gemeinschaftlich zu finanzieren ist.“<sup>262</sup> Auch wenn unter den Mitgliedstaaten grundsätzlich Einigkeit über die Ziele, Forderungen und Prinzipien einer EU-Agrarpolitik bestand, waren dennoch für die Umsetzung dieser verschiedene Szenarien vorstellbar, wie sich bei den Verhandlungen der Mitgliedstaaten über die Vorschläge der Kommission deutlich zeigte. Die divergierende nationale Interessenslage ergab sich aus den strukturellen Unterschieden der ehemals nationalen Agrarpolitik der Länder.<sup>263</sup> Rückschlüsse auf die Positionen der Mitgliedstaaten lassen sich am besten jeweils durch einen Blick auf ihre damalige national ausgestaltete Agrarpolitik ziehen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Landwirtschaft in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung sowohl in der nationalen Bewertung als auch im europäischen Vergleich als gering einzustufen.<sup>264</sup> Dies führt dazu, dass die deutsche Landwirtschaft von rein sektorspezifischen Werthaltungen dominiert wird und weniger von gesamtwirtschaftlich orientierten Überlegungen und Zielsetzungen. Eine der grundlegenden historischen Leitlinien der deutschen Agrarpolitik war der Gedanke des Agrarschutzes. Ein sinkender Getreidepreis führte zur Erhebung von Zöllen und somit zu einer beginnenden protektionistischen Agrarpolitik. Diese Zielvorstellungen deutscher Agrarpolitik wurden im Landwirtschaftsgesetz von 1955 schriftlich fixiert, in welchem sehr deutlich eine pessimistische agrarpolitische Linie zum Ausdruck kam.

---

<sup>261</sup> Vgl. THIEL; 1992; S. 82.

<sup>262</sup> KOESTER; 2001; S. 322 ff. / THIEL; 1998; S. 136.

<sup>263</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 158.

<sup>264</sup> Vgl. TREDE; 1984; S. 44 ff. / Detaillierte Länderstudie: FILTER/TREDE; 1983.

„Es werden wirtschaftliche und naturbedingte Nachteile der Landwirtschaft unterstellt, aus denen sich die Notwendigkeit zu laufenden staatlichen Eingriffen ableitet, um die soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die vergleichbarer Berufsgruppen heranzuführen.“<sup>265</sup>

Auch wenn sich diese Haltung zugunsten einer optimistischeren Denkweise wandelte, ist der Einfluss der pessimistischen Denkweise weiterhin spürbar. Der EWG-Vertrag folgte dieser optimistischen Orientierung und hob gegenüber dem deutschen Landwirtschaftsgesetz insbesondere den instrumentalen Charakter der Produktivitätserhöhung zur Realisierung von Einkommenszielsetzungen hervor. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass

„[...] die Bedeutung des Agrarbereichs der EG für die Mitgliedschaft des Landes in der Gemeinschaft als relativ gering einzustufen [war].“<sup>266</sup>

Deutschland betrachtete die GAP als Klammer, um die Gemeinschaft insgesamt zusammenzuhalten und um ihre eigentlichen Zielsetzungen zu realisieren. So war die Bundesrepublik beispielsweise eher an einer verhaltenen Agrarpreispolitik zu hohen Preisen interessiert und weniger an einem starken Protektionismus.

In Frankreich war dagegen der landwirtschaftliche Beschäftigungsanteil mit 20 Prozent doppelt so hoch wie in Deutschland.<sup>267</sup> Im Gegensatz zu Deutschland wird hier der Landwirtschaft eine erheblich wichtigere politische und wirtschaftliche Bedeutung zugesprochen, was auch daran liegt, dass Frankreich mit fast 32 Millionen Hektar über die größte landwirtschaftlich genutzte Fläche unter den Mitgliedstaaten verfügt.<sup>268</sup> Die Landwirtschaft musste hier einen Beitrag zur Stabilisierung der demografischen Entwicklung insbesondere der benachteiligten Gebiete leisten. Schon Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Landwirtschaft in Frankreich ein Schutz vor landwirtschaftlichen Importen zugestanden.

„Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in Frankreich im Bereich der Markt- und Preispolitik bereits vor dem Übergang wichtiger agrarpolitischer Kompetenzen auf die EG ein ausgefeiltes System

---

<sup>265</sup> TREDE; 1984; S. 44 ff.

<sup>266</sup> TREDE; 1984; S. 49.

<sup>267</sup> Vgl. TREDE; 1984; S. 49.

<sup>268</sup> Vgl. TREIBER; 1984; S. 53.

staatlicher Interventionen mit dem Ziel, den Erzeugern bestimmte Preise zu garantieren.<sup>269</sup>

Beispielsweise wurden im Getreidesektor für bestimmte jährlich festgelegte Mengen staatlich garantierte Grundpreise gezahlt. „Das nationale französische Interesse ist im Wesentlichen auf eine Fortführung der bisherigen Agrarpolitik ausgerichtet.“<sup>270</sup> Die Position Frankreichs war gekennzeichnet durch die Forderung einer europäischen Preispolitik, welche die Einkommenssicherung und die Produktionssteigerung der heimischen Landwirtschaft gewährleisten sollte.

Italien ist bis heute gekennzeichnet von großen intraregionalen Entwicklungsunterschieden.

„Dies gilt sowohl allgemein als auch für die Landwirtschaft, die nach ihrer sozialen Gliederung zwar von bäuerlichen Familienbetrieben geprägt, jedoch ökonomisch entscheidend durch große Lohnarbeitsbetriebe bestimmt wird.“<sup>271</sup>

In der Haltung zu einer europäischen Agrarpolitik setzte Italien auf die Kombination einer Markt- und Preispolitik. Die Preispolitik sollte jedoch eher gemäßigt ausgestaltet sein, da Agrarpreiserhöhungen zu einer Verteuerung ihrer Agrarimporte führen würden.<sup>272</sup>

Auf die Beschreibung der nationalen Agrarpolitik der Benelux-Staaten wird hier verzichtet. Diese ist für die Frage nach möglichen Alternativen der Ausgestaltung einer Gemeinsamen Agrarpolitik weniger relevant, da der Einfluss der drei größten Mitgliedstaaten letztlich entscheidend war.<sup>273</sup>

Für die alternativen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer europäischen Agrarpolitik gab es aufgrund der aufgezeigten Interessenkonstellation keine Wahl zwischen einer marktwirtschaftlich-liberalen und einer protektionistisch-interventionistischen Ausgestaltung, sondern lediglich die Möglichkeit zwischen einer starken oder einer schwachen Preispolitik. Die Interessenslage unterschied sich nicht hinsichtlich der

---

<sup>269</sup> TREIBER; 1984; S. 55.

<sup>270</sup> TREIBER; 1984; S. 58.

<sup>271</sup> MEYER; 1984; S. 64.

<sup>272</sup> Vgl. MEYER; 1984; S. 68.

<sup>273</sup> Zur Länderanalyse der nationalen Agrarpolitik in den Benelux-Staaten vgl. TREDE; 1984; S. 70 ff. / MEYER; 1984; S. 77 ff. / MEYER; 1984; S. 84 ff.

Frage nach Protektionismus oder Interventionismus, sondern lediglich darin, ob schwache oder starke Regeln institutionalisiert werden sollten.

### 3.2.2 Einigung auf eine europäische Agrarpolitik

Die nationalen Positionen der Mitgliedstaaten unterschieden sich gegenüber der Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik teilweise gravierend und waren nicht zuletzt auch abhängig von der Einstellung der Mitgliedstaaten zur EG-Mitgliedschaft insgesamt.<sup>274</sup> Zudem existierten nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten divergierende Meinungen über die zu vertretende Position. Im Folgenden soll der Verhandlungsverlauf, der letztlich zur Einigung über die Ausgestaltung der GAP führte, nachgezeichnet werden.

Obwohl die Idee einer Gemeinsamen Agrarpolitik bereits in den Römischen Verträgen verankert war, konnten sich die sechs Mitgliedstaaten erst um 1962<sup>275</sup> einstimmig auf die ersten Gemeinsamen Agrarmarktornungen einigen. Bevor jedoch auf die genaue Ausgestaltung der Agrarmarktornungen eingegangen wird, muss zunächst die Verhandlungssituation um 1962 betrachtet werden. Hier herrschte ursprünglich lediglich Einigkeit darüber, dass einheitliche europäische Regelungen nötig seien, um die nationalen Regelungen vollständig zu ersetzen. Da gemäß Definition bei der Gründung eines Politikfeldes keine institutionelle Pfadabhängigkeit bestehen kann, ist das Ergebnis allein von der jeweiligen Verhandlungsstärke der Mitgliedstaaten, dem zwischenstaatlichen *Bargaining*,<sup>276</sup> abhängig.<sup>277</sup> Je stärker die Verhandlungsmacht eines Staates ist, umso mehr wird es ihm möglich sein, das Ergebnis entsprechend seinen Vorstellungen zu beeinflussen.

Zunächst werden Statistiken von den nationalen Agrarsektoren einen Überblick über die Bedeutung der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten liefern. *Tabelle 4* zeigt den Agrarsektor der sechs Gründungsstaaten von 1956. Ergänzend ist Großbritannien mit in die Tabelle aufgenommen, um bereits hier Vergleichswerte, die im weiteren Verlauf der Analyse noch bedeutend sein werden, zu ermitteln. Im Vergleich zu Großbritannien zeigen die Zahlen, dass die Landwirtschaft in allen Mitgliedstaaten eine relativ hohe Bedeutung hatte.

<sup>274</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 159.

<sup>275</sup> 1960: Verabschiedung der GAP-Mechanismen; 1962: Regelungen treten in Kraft.

<sup>276</sup> Fachausdruck für eine Art des Verhandels; deutsches Synonym: ‚schachern, feilschen‘.

<sup>277</sup> Vgl. MORAVCSIK; 1998; S. 7.

In Frankreich waren 25 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt, in Deutschland 15 Prozent und in Großbritannien lediglich 5 Prozent. Zudem ist zu erkennen, dass Frankreich, zusammen mit den Niederlanden und Italien, ein großer Exporteur landwirtschaftlicher Produkte war. Es war somit offensichtlich, dass das Potenzial für französische und italienische Exporte in der Landwirtschaft enorm sein würde, sobald begünstigende Regelungen gewählt würden, die relativ hohe Preise im Vergleich zum Weltmarkt sicherstellten.<sup>278</sup> Deutschland hatte im Gegensatz dazu einen eher geringen Nutzen aus einer Öffnung der Agrarmärkte und war vielmehr an einer Öffnung der Industriemärkte interessiert.

Tabelle 4: Agrarsektor der sechs Gründungsstaaten und Großbritannien 1956<sup>279</sup>

Mitgliedstaat	% BIP	% Erwerbstätige	% Export
Großbritannien	5	5	0
Belgien und Luxemburg	8	13	5
Deutschland	11	15	3
Niederlande	12	15	35
Frankreich	15	25	15
Italien	25	41	24

Neben der unterschiedlichen Bedeutung der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten bestanden vor allem Unterschiede in der Höhe der relativen Preise für landwirtschaftliche Produkte. Dies zeigt für ausgewählte Produkte *Tabelle 5*.

Verglichen mit anderen Mitgliedstaaten waren in Deutschland die Preise bei landwirtschaftlichen Produkten deutlich höher. Dies lag vor allem daran, dass Deutschland über hohe Preise die Einkommen der Landwirte sichern beziehungsweise steigern wollte. Der Hauptkonflikt zwischen den beiden größten Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich bestand dabei in der Kernforderung Deutschlands nach hohen Preisen und der Kernforderung Frankreichs nach einer

---

<sup>278</sup> Vgl. MORAVCSIK; 1998; S. 89.

<sup>279</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an LINDBERG; 1963.

möglichst schnell zu errichtenden EU-Agrarpolitik zu moderaten Preisen und mit einer externen Abschottung.

Tabelle 5: Relative landwirtschaftliche Preise in den Mitgliedstaaten, 1958-1959<sup>280</sup>

Wirtschaftsgut	Deutschland	Frankreich	Niederlande
Weizen	109,4	74,9	83,0
Zucker	122,3	81,5	99,1
Milch	101,6	92,1	97,8
Rindfleisch	101,3	87,8	101,8
Schweinefleisch	110,0	93,7	90,4
Eier	109,4	89,8	73,2

Im Ergebnis der Verhandlungen um 1962 wurde eine Gemeinsame Agrarpolitik mit hohen Preisen, externer Abschottung, dezentraler intergouvernementaler Leitung und umfangreichen nationalen Beihilfen geschaffen.<sup>281</sup> Der erarbeitete Kompromiss kam sowohl der Forderung Frankreichs als auch der Deutschlands nach hohen Preisen entgegen. Die Europäische Kommission hatte dabei so gut wie keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der GAP. Sie forderte eine GAP mit niedrigen Preisen, einer externen Offenheit, fehlenden nationalen Beihilfen und zentralisierten supranationalen und strukturellen Anpassungsprogrammen.<sup>282</sup> Dies bestätigt die Annahme, dass zwischenstaatliches *Bargaining* und damit verbunden die relative Machtposition der Staaten die entscheidenden Faktoren für die Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik sind.

Insgesamt wurde die Entscheidung größtenteils zwischen Frankreich und Deutschland ausgehandelt. Frankreich hoffte, durch die Gründung der Gemeinschaft sichere Absatzmärkte für seine Agrarprodukte zu erhalten.

„Als Gegenleistung bot Frankreich die Öffnung seiner hochprotektionierten Märkte für Einfuhren von Industrieprodukten aus den Partnerländern an. Deutschland als größter Exporteur von

<sup>280</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an NEVILLE-ROLFE; 1984.

<sup>281</sup> Vgl. MORAVCSIK; 1998; S. 162.

<sup>282</sup> Vgl. MORAVCSIK; 1998; S. 162.

Industrieprodukten hoffte, durch diese Vereinbarung Vorteile realisieren zu können.“<sup>283</sup>

Nicht zuletzt wurde durch dieses stillschweigende Abkommen die Einigung auf eine Gemeinsame Agrarpolitik möglich. Der gemeinsame Mechanismus, die Gemeinsamen Agrarmarktordnungen, auf welche sich die Gründungsstaaten einigten, wird im Folgenden genauer beleuchtet. Diese stellen nicht nur die Preis- und Absatzgarantien der Landwirtschaft sicher, sondern garantieren auch die verbindlichen Rechtsansprüche der Landwirte.

### 3.2.3 Gemeinsame Agrarmarktordnungen

„Eine Marktordnung [allgemein] ist ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Regulierung von Angebot und Nachfrage auf den Agrarmärkten.“<sup>284</sup> Darin soll einerseits die Menge festgelegt und andererseits eine Preisbindung ermöglicht werden. 1962 wurden die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte der Kontrolle einer ‚gemeinsamen Marktorganisation‘ unterstellt, wodurch der Schutz gegen Importe<sup>285</sup> und Ausfuhrsubventionen<sup>286</sup> gesichert werden konnte. Des Weiteren wurde jeder Mitgliedstaat dazu verpflichtet, landwirtschaftliche Produkte bevorzugt aus europäischen Ländern einzuführen.<sup>287</sup> Die Gemeinsamen Marktordnungen (GMO) der Europäischen Union enthalten in einer EU-Verordnung festgelegte marktregelnde Vorschriften, die auf Vorschlag der Kommission vom Rat erlassen werden.<sup>288</sup> Die einzelnen Marktordnungen sind je nach Produkt teilweise sehr unterschiedlich konstruiert, weisen allerdings in zwei Elementen Gemeinsamkeiten auf:<sup>289</sup> zum einen eine produktionsbeeinflussende Preis- und Absatzgarantie als binnenwirtschaftliches Element und zum anderen deren Sicherstellung durch entsprechende Schutzinstrumente als außenwirtschaftliches Element.

Jedes Jahr werden vom Agrarministerrat für die einzelnen Agrarprodukte neue Stütz- beziehungsweise Interventionspreise festlegt.<sup>290</sup> Hierbei handelt es sich um

---

<sup>283</sup> KOESTER; 2001; S. 310 f.

<sup>284</sup> KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 14.

<sup>285</sup> Gemeint ist hier eine Abschöpfung.

<sup>286</sup> Gemeint sind hier Beihilfen.

<sup>287</sup> Gemeinschaftspräferenz / Vgl. WINTERLING; 1986; S. 77.

<sup>288</sup> Vgl. KOESTER; 1996; S. 142.

<sup>289</sup> Vgl. ALTMANN; 1984; S. 33.

<sup>290</sup> Vgl. EGGER; 1989; S. 171.



staatlich garantierte Mindestpreise, die über den marktwirtschaftlichen Gleichgewichtspreisen liegen und nicht unterschritten werden dürfen.<sup>291</sup> Mindestpreise werden eingeführt, wenn der Staat beziehungsweise hier die EU den Mechanismus der freien Preisbildung nicht direkt ausschalten will, die Preise aber auf einem bestimmten Niveau gehalten werden sollen. Somit entsteht eine Art Orientierungsnorm, welche als Anbieterschutzpreis dient, indem die Produzenten agrarischer Produkte vor zu niedrigen Erlösen geschützt werden.<sup>292</sup> Mit dieser Methode soll den Landwirten ein angemessenes Einkommen garantiert werden.

In der EU-Agrarpolitik besteht also eine staatliche Interventionspflicht. Sollte der Preis unter den Interventionspreis sinken, würden die produzierten Überschüsse, sofern sie vorgegebenen Qualitätsstandards genügen, von staatlichen Interventionsstellen aufgekauft werden.<sup>293</sup> In Deutschland ist dafür bis heute die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnungen mit Sitz in Frankfurt am Main zuständig.

„Diese Interventionsstellen treten als zusätzliche Nachfrager auf und kaufen den Teil der produzierten Menge, den der Landwirt bei diesem Preis auf dem freien Markt nicht unterbringen kann.“<sup>294</sup>

Das System ist somit im Kern der Vorgehensweise von Notenbanken zur Stützung fixer Wechselkurse oder dem deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz ähnlich, wonach regenerative Energien zu einem fixen Preis abgenommen werden müssen. Entscheidend ist, dass die Interventions- oder Mindestpreise nicht nur eine Preisuntergrenze darstellen, sondern gleichzeitig eine unbegrenzte Absatzgarantie. Den Landwirten wurde jegliches marktwirtschaftliches Produktionsrisiko genommen und auf den Staat beziehungsweise die EU übertragen.<sup>295</sup>

Als zweites Element der GAP wurden Außenschutzregelungen eingeführt, die zum Schutz der Landwirte vor billigen Agrarimporten eine Anhebung des EU-Agrarpreisniveaus über das des Weltmarktes ermöglichen.<sup>296</sup> Wenn landwirtschaftliche Produkte in der EU zu einem Preis  $p_m$  angeboten werden und

---

<sup>291</sup> Vgl. KORTMANN; 2000; S. 275.

<sup>292</sup> Vgl. PETERS; 1996; S. 148 f.

<sup>293</sup> Vgl. ALTMANN; 1984; S. 33.

<sup>294</sup> KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 15 / vgl. ALTMANN; 1984; S. 33.

<sup>295</sup> Vgl. BERG; 1995; S. 486 / PETERS; 1996; S. 150 f.

<sup>296</sup> Vgl. KOESTER; 1996; S. 151 / ALTMANN; 1984; S. 34.

gleichzeitig dieselben Erzeugnisse über den Weltmarkt zum Preis  $p_g$  importiert werden können, wären die europäischen Agrarproduzenten nicht mehr konkurrenzfähig. Es musste daher der Garantiepreis  $p_m$  gegen billigere Einfuhren aus Drittländern abgesichert werden.<sup>297</sup> Im Rahmen der GAP wurde eine variable Einfuhrabgabe auf Agrarimporte als Handelshemmnis eingeführt. Diese Abschöpfung gleicht die Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreis aus und schützt so die EU-Landwirte gegen das günstigere Angebot aus Drittländern. Die dadurch eingenommenen Beträge fließen in die Gemeinschaftskasse beziehungsweise in den 1962 gegründeten EAGFL, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Seit 1965 liegt bei der Abteilung ‚Garantie‘ die Zuständigkeit für die Stützung der Preise, für Beihilfen für den Export und für Interventionsaktionen sowie im Bedarfsfall für vorbeugende oder endgültige Denaturierungsmaßnahmen beziehungsweise Rücknahmen. Seit 1968 finanziert die Abteilung ‚Ausrichtung‘ die Interventionsmaßnahmen für Infrastruktur, technische Anlagen in den Betrieben, verarbeitende Industrie, Vertriebstechnik, berufliche Bildung sowie weitere Maßnahmen, die direkt oder indirekt die Arbeitsbedingungen der Branche und damit die Produktivität in der Landwirtschaft verbessern.

Zusammen sind die Gemeinsamen Marktordnungen das entscheidende Element der EU-Agrarpolitik. „Gemeinsame Marktordnungen für alle Mitgliedstaaten heißt aber nicht gleiche Marktordnungen für alle Erzeugnisse.“<sup>298</sup> Es wurde versucht, spezifischen Erzeugnissen Rechnung zu tragen und besondere Produktions- und Marktbedingungen zu berücksichtigen. Als Grundmodell der Marktordnungen wird hier die Getreidemarktordnung exemplarisch aufgezeigt, bevor abschließend die vier Marktordnungstypen unterschieden werden.<sup>299</sup>

Der festgelegte Richtpreis ist der Ausgangspunkt für die Gemeinsame Getreidemarktordnung.<sup>300</sup> Dieser signalisiert den Anbietern und Nachfragern auf den Getreidemärkten das von der Europäischen Union angestrebte Preisniveau. Zum einen stellt er die Preisobergrenze für Getreide dar<sup>301</sup> und zum anderen garantiert er

---

<sup>297</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 679.

<sup>298</sup> BURTIN; 1987; S. 24.

<sup>299</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 18 ff.

<sup>300</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 18 ff.

<sup>301</sup> Vgl. WEHRT; 1986; S. 35 / WÄCHTER; 1969; S. 435 f.

den Landwirten ein gesichertes Einkommen.<sup>302</sup> Zur Berechnung des Richtpreises dient der niedrigste lokale Getreidemarktpreis in der EU.<sup>303</sup> Dieser liegt in Ormes in der Nähe von Orleans in Frankreich, da hier das größte lokale EU-Angebot von Hartweizen existiert. Davon ausgehend wird der Getreidepreis im Hauptzuschussgebiet der EU ermittelt. Dieses liegt in Duisburg, an dem tatsächlich kein Angebot existiert.<sup>304</sup> Das Getreide wird somit ‚gedanklich‘ von Ormes nach Duisburg transportiert und der dortige Preis durch folgende Rechnung ermittelt:<sup>305</sup>

*Preis in Ormes + Marktelement<sup>306</sup> + Transportkosten + Händlerprovision = Preis in Duisburg*

Der Preis in Duisburg gilt als repräsentativer Richtpreis für das gesamte EU-Gebiet und wird für jedes Wirtschaftsjahr neu berechnet. Der tatsächliche Marktpreis kann davon abweichen, da es sich nur um einen fiktiven Preis handelt. Von diesem Richtpreis wird der Interventions- beziehungsweise Mindestpreis abgeleitet, bei dem die Interventionsstellen angehalten sind, die Getreideüberschüsse der EU-Produzenten aufzukaufen, um das festgelegte Richtpreisniveau nach unten abzusichern.<sup>307</sup> Der Interventionspreis liegt deutlich unter dem Richtpreis und stellt somit die Mindestpreisgarantie dar.<sup>308</sup> Um die Importabschöpfung zu berechnen, muss ein fiktiver Weltmarktpreis für Getreide unterstellt werden. Da die Getreideimporte meist über den Einfuhrhafen von Rotterdam in die Europäische Union eingeführt werden, wird dafür der sogenannte cif-Preis Rotterdam<sup>309</sup> zugrunde gelegt, der sich folgendermaßen ermitteln lässt:

*Richtpreis in Duisburg – Umladekosten in Rotterdam – Händlerprovision – Transportkosten Rotterdam-Duisburg = fiktiver cif-Preis Rotterdam*

<sup>302</sup> Vgl. ANDERSEN; 1985; S. 480.

<sup>303</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 687 f.

<sup>304</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 19.

<sup>305</sup> Vgl. ANDERSEN; 1985; S. 480.

<sup>306</sup> Das Marktelement ist die Differenz zwischen dem erwarteten Interventionspreis und dem sich in Ormes tatsächlich einstellenden Marktpreis. Vgl. ALTMANN; 1993; S. 688.

<sup>307</sup> Vgl. WEHRT; 1986; S. 36.

<sup>308</sup> Der Interventionspreis liefert einerseits den Getreideherstellern eine Grundlage für ihre Produktionsplanung und signalisiert andererseits dem Großhandel, dass sich der Preis mindestens auf diesem Niveau einpendelt. Die Interventionspreise sind regional gestaffelt. Ihre Unterschiede entsprechen den Vermarktungs- beziehungsweise Transportkosten zwischen den einzelnen Orten und dem Hauptzuschussgebiet. Vgl. WÄCHTER; 1969; S. 436 ff.

<sup>309</sup> Der cif-Preis (cost, insurance, freight) ist der Wert einer Ware inklusive sämtlicher Transport- und sonstiger Zusatzkosten bis an Bord des Schiffes sowie der Kosten für Transport und Versicherung bis zum Bestimmungshafen des Einfuhrlandes. Vgl. KOCH; 1997; S. 30.

Der cif-Preis Rotterdam gilt auf Großhandelsbasis und wird nun durch eine variable Abschöpfung auf den Schwellen- beziehungsweise Mindesteinfuhrpreis hochgeschleust.<sup>310</sup> Vom Richtpreis in Duisburg leitet sich der Schwellenpreis in Rotterdam ab. Es ergibt sich der Preis in Höhe des Richtpreises in Duisburg, wenn zum Schwellenpreis die Transportkosten Rotterdam-Duisburg hinzugerechnet werden.<sup>311</sup> Der Schwellenpreis sichert die Einhaltung des von der EU angestrebten Binnenmarktpreisniveaus nach außen ab, räumt der EU-Produktion eine Präferenz gegenüber Getreide aus Drittländern ein und ist maßgeblich für die Berechnung der Importabschöpfung, die folgendermaßen zustande kommt:<sup>312</sup>

$$\text{Schwellenpreis} - \text{cif-Preis Rotterdam} = \text{Importabschöpfung}$$

Die Importabschöpfung garantiert, dass Getreide aus einem Drittland in der EU nicht unterhalb des Richtpreisniveaus angeboten werden kann.<sup>313</sup> Somit wäre ein Import zum Schwellenpreis aufgrund der Abschöpfung nicht günstiger als ein Getreidekauf in Duisburg.<sup>314</sup> Ausländische Anbieter haben daher keine Chance, das Preisniveau der EU für Getreide zu unterschreiten.<sup>315</sup> Jedoch muss aufgrund von Preisschwankungen des Weltmarktes die Importabschöpfung täglich neu festgelegt werden, wodurch der Binnenmarkt vollständig vom Weltmarkt abgekoppelt wird.<sup>316</sup> Die beim Export anfallende Ausfuhrerstattung kann als Differenz zwischen dem Interventions- und dem fob-Weltmarktpreis<sup>317</sup> berechnet werden.<sup>318</sup> Die wichtigsten Regelungen der GMO für Getreide sind in *Abbildung 11* noch einmal zusammenfassend dargestellt.

---

<sup>310</sup> Vgl. KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 19.

<sup>311</sup> Der Schwellenpreis wird um monatliche Zuschläge ergänzt. Diese sogenannten Reports gleichen die Lager- und Kreditkosten aus. Ohne diese Zuschläge würde die gesamte Getreideernte in den Monaten Juli und August geliefert werden. Vgl. ALTMANN; 1993; S. 689 / WÄCHTER; 1969; S. 436 f.

<sup>312</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 690 / WÄCHTER; 1969; S. 436.

<sup>313</sup> Vgl. ANDERSEN/BAHRO/GROSSER/LANGE; 1985; S. 480 f.

<sup>314</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 689.

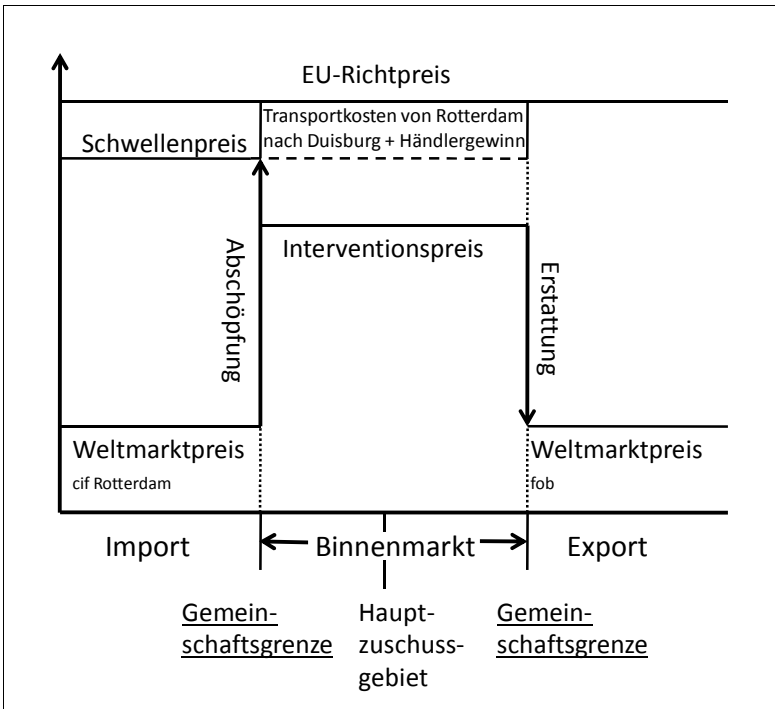
<sup>315</sup> Schwellenpreis und Abschöpfung sind an allen Einfuhr- beziehungsweise Grenzorten der EU gleich hoch. Vgl. WÄCHTER; 1969; S. 437.

<sup>316</sup> Vgl. WEHRT; 1986; S. 37.

<sup>317</sup> Der fob-Preis (free on board) umfasst den Warenwert sowie sämtliche Kosten des Transports der Ware bis an Bord des Schiffes beziehungsweise Flugzeuges. Nicht enthalten sind die eigentlichen beim Transport via Schiff oder Flugzeug anfallenden Kosten. Der fob-Preis ist somit Bestandteil des cif-Preises. Vgl. KOCH; 1997; S. 30.

<sup>318</sup> Vgl. ALTMANN; 1993; S. 690.

Abbildung 11: Mechanismus der Abschöpfungen und Erstattungen bei Getreide<sup>319</sup>



Bei den meisten Getreidearten sowie bei Zucker, Milch, Rind- und Schaffleisch funktionieren die Marktordnungen wie im gezeigten Beispiel. Die Interventionsstellen kaufen die ihnen zum festgesetzten Mindestpreis<sup>320</sup> angebotenen Mengen auf und verkaufen sie wieder, sobald sich die Marktlage entspannt hat, oder sie suchen andere Absatzmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Ausfuhr in Drittstaaten. Bei anderen Erzeugnissen wie Schweinefleisch, einigen Obst- und Gemüsesorten sowie Tafelwein arbeiten die Interventionsmechanismen weniger automatisch. Hier genügen für gewöhnlich flexiblere Maßnahmen wie Lager- oder Destillationsbeihilfen, um die Binnenmärkte zu stabilisieren. Für alle Erzeugnisse der zuvor erstgenannten Gruppe wird die Stützung auf dem Binnenmarkt durch eine Absicherung bei der Ein- und Ausfuhr ergänzt.<sup>321</sup>

<sup>319</sup> KNESEBECK/NEUMAIR; 2002; S. 20 in Anlehnung an ALTMANN; 1993; S. 689.

<sup>320</sup> Gemeint ist der Interventionspreis.

<sup>321</sup> Vgl. BURTIN; 1987; S. 24-25.

Insgesamt lassen sich vier Marktordnungstypen unterscheiden. Für über 70 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Erzeugung sichern die jeweiligen Marktordnungen den Erzeugern der Gemeinschaft einen Mindestpreis auf dem Binnenmarkt. Es gilt zu unterscheiden, ob der Rat die Interventionszeiten begrenzt, Zahlungsfristen festlegt oder Qualitätskriterien vorschreiben kann, denen die Erzeugnisse entsprechen müssen, um zur Intervention zugelassen zu werden.<sup>322</sup>

Bei rund 25 Prozent der landwirtschaftlichen Erzeugnisse bleiben die Marktorganisationen im Wesentlichen auf den Außenschutz begrenzt. Dazu zählen die Marktordnungen für andere Weinarten als Tafelwein, gewisse Obst- und Gemüsesorten, Blumen sowie Eier und Geflügel. Es handelt sich weitgehend um Produkte, die entweder keine Grundnahrungsmittel sind oder aber mehr oder weniger bodenunabhängig erzeugt werden. Besondere Eingriffe zur Stützung des Binnenmarktes waren hier aufgrund der Erzeugungsart nicht erforderlich. Der Außenschutz kann je nach Marktordnung in unterschiedlich berechneten Abschöpfungen oder Zöllen beziehungsweise in einer Kombination aus beiden bestehen.<sup>323</sup>

Für einige Erzeugnisse, die nur wenige Prozentpunkte der gesamten Produktion ausmachen, sehen die Marktorganisationen eine zusätzliche direkte Beihilfe vor. Für Hartweizen und Olivenöl wird die Beihilfe aus Instrumenten der Marktorganisation mit Stützpreisen kombiniert. Bei bestimmten Ölsaaten wie Raps und Sonnenblumen, bei Baumwolle und Tabak hilft diese Subvention, den schwachen oder sogar fehlenden Außenschutz zu kompensieren. Mit der Ergänzungsbeihilfe ist es möglich, verhältnismäßig niedrige Verbraucherpreise zu halten sowie die Einkommen der Erzeuger zu stützen.<sup>324</sup>

Als letztes Instrument sind die sogenannten Pauschalbeihilfen zu nennen, die je Hektar oder nach Produktionsmenge gewährt werden. Die Erzeuger von Flachs und Hanf, Hopfen, Seidenraupen und Saatgut werden auf diese Weise unterstützt. Hierbei handelt es sich um spezielle Produktionen, die zusammen einen nur sehr

---

<sup>322</sup> Vgl. BURTIN; 1987; S. 24.

<sup>323</sup> Vgl. BURTIN; 1987; S. 25.

<sup>324</sup> Vgl. BURTIN; 1987; S. 25.

geringen Prozentsatz der Agrarerzeugung der Europäischen Gemeinschaft ausmachen.<sup>325</sup>

Trotz der Interessenskonflikte konnte die Gemeinsame Agrarpolitik schließlich in einem fairen Verhandlungsprozess vom Agrarministerrat einstimmig beschlossen werden. Als Ergebnis bleiben somit der Einfluss der Mitgliedstaaten innerhalb des europäischen Politikfeldes der Agrarpolitik sowie die aus den Regelungen entstandenen verbindlichen Rechtsansprüche der Landwirte festzuhalten.

### 3.3 Kernelemente der EU-Agrarpolitik

Die Grundlage für die Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung an den identifizierten Entscheidungspunkten zu den erstellten Pfadszenarien bilden die Kernelemente. Dies sind gemäß den theoretischen Überlegungen die institutionalisierten Regeln eines Politikfeldes. Die EU-Agrarpolitik besteht aus insgesamt drei Kernelementen: der Preisgarantie und der Absatzgarantie als binnenwirtschaftliche Elemente sowie – zur Sicherstellung dieser beiden – aus sogenannten Schutzinstrumenten als außenwirtschaftliches Element.

Die garantierten hohen Preise, die über den marktwirtschaftlichen Gleichgewichtspreisen liegen, wurden insbesondere auf Drängen Deutschlands in die Regelungen einer europäischen Agrarpolitik aufgenommen. Die Europäische Union garantiert so hohe Preise und implizit auch ein angemessenes Einkommen der Landwirte. Dies wurde als eines der Ziele einer Gemeinsamen Agrarpolitik bereits auf der Konferenz in Stresa festgelegt und durch die Preisgarantien institutionell manifestiert.

Ein weiteres Kernelement sind die unbegrenzten Absatzgarantien. Vertraglich wurde festgelegt, dass alle landwirtschaftlich erzeugten Produkte abgesetzt werden können. Mit dieser Regelung wurde das Ziel nach maximaler Selbstversorgung umgesetzt. Man wollte unabhängig von Agrarimporten werden und die Zeiten von Nahrungsmittelknappheiten weit hinter sich lassen.

Als drittes und letztes Kernelement ist der Außenschutz zu nennen. Durch eine externe Abschottung gegenüber Drittstaaten wurden Außenschutzregelungen eingeführt, die zum Schutz der Landwirte vor billigen Agrarimporten eine Anhebung

---

<sup>325</sup> Vgl. BURTIN; 1987; S. 26.

des EU-Agrarpreisniveaus über das des Weltmarktes ermöglichen. Als Handelshemmnis diene eine variable Einfuhrabgabe auf Agrarimporte. Diese Abschöpfung glich die Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreis aus und schützte so die EU-Landwirte gegen das günstigere Angebot aus Drittländern. Die dadurch eingenommenen Beträge flossen in die Gemeinschaftskasse beziehungsweise in den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Die drei Kernelemente sind aufgrund ihrer Konzeption nicht unabhängig voneinander zu betrachten, sondern ergänzen sich gegenseitig.

Als weiterer Schritt muss an dieser Stelle der Zusammenhang zwischen den Kernelementen und den Szenarien aufgezeigt werden, um in der späteren Analyse die tatsächlichen Entscheidungen dem Pfadschema richtig zuordnen zu können. Eine erste Unterscheidung wurde bereits theoretisch entwickelt. Umso wichtiger ist es nun, diese theoretischen Überlegungen für die drei Kernelemente der EU-Agrarpolitik zu konkretisieren und entsprechend festzulegen. Im Kern geht es um die Frage, welche Form von Veränderungen erforderlich ist, um von einer Pfadmodifikation oder gar einem Pfadbruch zu sprechen und wie sich verschiedene Maßnahmen für die Zuordnung zum Pfadschema richtig bewerten lassen.

Das Basis-Szenario der EU-Agrarpolitik stellt die ursprünglich angedachte und bereits aufgezeigte Konzeption dar – ein Politikfeld mit erheblichen Markteingriffen als *regulatives* Politikfeld. Auch wenn heute die Ausgaben für die Landwirtschaft einen der größten Posten im EU-Haushalt darstellen, so wurde die Gemeinsame Agrarpolitik nichtsdestotrotz ursprünglich als rein regulatives und nicht redistributives Politikfeld konzipiert. Das Basis-Szenario definiert somit die EU-Agrarpolitik als Politikfeld mit einer ursprünglich angedachten regulativen Marktordnungspolitik und entspricht so dem Typ d aus dem Pfadschema – einem Politikfeld, bei dem keine institutionelle Pfadabhängigkeit vorherrscht und das somit an veränderte Umstände entsprechend angepasst werden kann. Entscheidungen in der GAP werden daher auch dem Typ c – einem Pfadbruch – zugeordnet, wenn eine Rückkehr zum Basis-Szenario erfolgt. In Bezug auf die drei Kernelemente der EU-Agrarpolitik bedeutet dies, dass ganze Kernelemente wegfallen müssten. Wenn unbegrenzte Absatzgarantien zu hohen Preisen dazu führen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik ein distributives Politikfeld wird, was es in der ursprünglichen Konzeption nicht war, dann bedeutet ein Wegfallen dieser Kernelemente eine



Rückkehr zum Basis-Szenario und wird somit einem Pfadbruch zugeordnet. Damit wird ein sehr ambitioniertes Basis-Szenario gewählt. Grundsätzlich vorstellbar wäre auch die Definition über ein weniger ambitioniertes Basis-Szenario, beispielsweise durch den Anspruch eines generellen Subventionsabbaus. Dies macht insbesondere die Unterscheidung zur Pfadmodifikation äußerst schwierig, teilweise spekulativ, ohne dass dabei ein entscheidender analytischer Mehrwert entsteht. Aus diesem Grund wird auch das ambitionierte Basis-Szenario im Sinne einer ursprünglich rein regulativen GAP gewählt.

Das Szenario der reinen Pfadstabilisierung und somit die Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung zum Typ a ist relativ unproblematisch. Das Szenario kennzeichnet den Status quo vor der Entscheidung. Die Kernelemente bleiben unverändert bestehen. Schwieriger ist die Frage, wie eine Pfadmodifikation (Typ b) von einem Pfadbruch (Typ c) unterschieden werden kann.

Eine Pfadmodifikation wurde im Theorieteil mit inkrementellem Wandel gleichgesetzt, der über längere Zeit gesehen sogar Reformdynamiken entwickeln kann. Eine Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung zu diesem Typ kann anhand des passenden Szenarios erfolgen. Das Szenario der Pfadmodifikation ist dadurch gekennzeichnet, dass zwar die Kernelemente geändert beziehungsweise modifiziert werden, jedoch das Politikfeld dennoch nicht in seine ursprüngliche Konzeption zurückfällt. Vorstellbar wäre, dass gewisse Ausgabensenkungen zwar Subventionen begrenzen, die gesamte EU-Agrarpolitik jedoch weiterhin distributiv und nicht regulativ ist. Im Sinne von Paketlösungen wären weiter verschiedene Anpassungen an den Kernelementen vorstellbar, wie beispielsweise eine Beschränkung der unbegrenzten Absatzgarantien. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung der inneren und äußeren Umstände, die einen Wandel der Kernelemente vorschreiben können.

Generell können weitere Kernelemente im Laufe der Entwicklung der EU-Agrarpolitik hinzukommen. Beispielsweise spielen Umweltaspekte und qualitativ hochwertige Lebensmittel mittlerweile eine deutlich stärkere Rolle, als dies 1958 der Fall war. Auf diese wird gegebenenfalls in dem jeweils zu untersuchenden Entscheidungspunkt explizit eingegangen. Entscheidend ist letztlich die Annahme, dass das Basis-Szenario, die ursprünglich angestrebte regulative

Marktordnungspolitik, gewählt werden würde, wenn ohne Pfadabhängigkeit über diese Politik heute verhandelt werden würde.

#### 4 Entwicklung der GAP ab 1963

Nach den Entscheidungen bei der Gründung der EU-Agrarpolitik um 1962 kam es durch teilweise gravierende Veränderungen der äußeren Umstände zu einer langen Phase der Stabilisierung des Politikfeldes. Gekennzeichnet ist diese Phase durch zwei Entscheidungspunkte um 1968 und um 1973. Beide werden in diesem Kapitel analysiert, wobei zunächst mithilfe der Folgen aus der jeweils vorher getroffenen Entscheidung mögliche Probleme und somit ein potenzieller Reformbedarf aufgezeigt wird. Die eigentliche Analyse der Entscheidungspunkte erfolgt anschließend nach dem festgelegten Schema.

##### 4.1 Selbstversorgungsgrad wird erreicht

Ziel der Regelungen zur EU-Agrarpolitik um 1962 waren sowohl die Einkommenssicherheit als auch die Produktionssteigerung bei landwirtschaftlichen Produkten, um die Unterversorgung mit Nahrungsmitteln infolge des Zweiten Weltkrieges zu beseitigen. Da bei Gründung der GAP die Lebensmittel nicht ausreichten, mussten Lebensmittel zum relativ niedrigen Weltmarktpreis gekauft und diese in die EWG eingeführt werden. Die Differenz konnte entsprechend der Marktordnungen abgeschöpft werden und brachte somit der Europäischen Gemeinschaft Einnahmen.

In den folgenden Jahren seit Beginn der EWG veränderten sich einige Grundvoraussetzungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Schwelle der Selbstversorgung wurde bei bestimmten zentralen landwirtschaftlichen Produkten erreicht und teilweise sogar überschritten.<sup>326</sup> In *Tabelle 6* ist die Versorgungssituation der Europäischen Gemeinschaft im zeitlichen Verlauf bis 1968 anhand ausgewählter landwirtschaftlicher Güter dargestellt. Ein Wert von 100 Prozent bedeutet, dass genau so viel angeboten wie auch nachgefragt wurde.

---

<sup>326</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 161.

Tabelle 6: Versorgungssituation der EG im zeitlichen Verlauf bis 1968<sup>327</sup>

	Jahre	EG-6	DE	FR	IT	NL	BL/LU
<i>Selbstversorgungsgrad (%)</i>							
Fleisch	Ø 1956-60	<b>94</b>	87	102	75	106	96
	1968	--	88	97	79	156	--
Gemüse	Ø 1956-60	<b>107</b>	71	98	113	158	100
	1968	<b>113</b>	60	96	115	175	117
Getreide	Ø 1956-60	<b>69</b>	77	110	87	35	51
	1968	<b>72</b>	78	143	69	39	52
Milch	Ø 1956-60	<b>100</b>	100	100	100	101	100
	1968	<b>100</b>	100	101	100	101	100

Bei einem Vergleich der Prozentwerte von 1956 bis 1960 mit denen von 1968 zeigt sich ein deutlicher Zuwachs insbesondere bei Gemüse und Getreide. In der EG der sechs Gründungsstaaten zwischen 1956 und 1960 lag der Selbstversorgungsgrad bei Getreide bei lediglich 69 Prozent. Dieser stieg bis 1968 auf 72 Prozent an. Auffallend ist der enorme Anstieg des Selbstversorgungsgrades in Frankreich. Für Getreide stieg dieser von 110 Prozent auf 143 Prozent. In der gesamten EG der Gründungsstaaten war der Selbstversorgungsgrad bei Milch bereits erreicht und bei Gemüse schon überschritten. Aufgrund der eingeführten unbegrenzten Absatzgarantien, in Verbindung mit Produktionsverbesserungen, konnte die Nahrungsmittelproduktion wie im Ziel definiert erhöht werden.

Die Versorgungslage mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen hatte sich somit seit Beginn der EWG verändert. Während ursprünglich Nahrungsmittelknappheit vorherrschte, konnte diese teilweise beseitigt werden. Die Gemeinschaft wurde nach wenigen Jahren von einem Zuschussgebiet zu einem Gebiet mit nahezu 100 Prozent Selbstversorgung. Das angestrebte Ziel einer gesicherten Versorgung mit landwirtschaftlichen Produkten konnte somit erreicht werden. Obwohl die Versorgungssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich war, entstanden dennoch aus den Preis- und Absatzgarantien der Gemeinsamen Marktordnungen Überschüsse.

<sup>327</sup> Eigene Berechnungen mithilfe von EUROSTAT; 2011b; Darstellung in Anlehnung an MEYER; 1984; S. 39.

Ein weiteres Ziel der 1962 gegründeten Gemeinsamen Agrarpolitik war es, für eine angemessene Lebenshaltung der Landwirte zu sorgen. Das Pro-Kopf-Einkommen der Landwirte sollte erhöht und an andere Wirtschaftssektoren, wie beispielsweise den industriellen Bereich, angeglichen werden. Nach der Gründung der EU-Agrarpolitik konnten zwar die Einkommen der Landwirte gesteigert werden, allerdings nicht in dem gewünschten Maße.<sup>328</sup>

Bei der Gründung der GAP wurde ein zum Einkommen der Landwirte konträres Ziel proklamiert: Es sollten angemessene Verbraucherpreise geschaffen werden. Dieses Ziel schien jedoch nur eine untergeordnete Rolle zu spielen, da sich Deutschland mit seiner Forderung nach hohen Preisen durchsetzen konnte. Die Zielpriorität lag daher eher auf der Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen als auf niedrigen Verbraucherpreisen.

Einerseits war die Entwicklung wünschenswert, da Produktionssteigerungen ja als eines der festgelegten Hauptziele der Gemeinsamen Agrarpolitik formuliert worden war. Andererseits führte diese Entwicklung zu Problemen, die direkt mit den Mechanismen der Agrarmarktordnungen zusammenhingen. Das geschaffene Marktordnungssystem war nicht kostenintensiv, solange der Selbstversorgungsgrad nicht erreicht war. Sobald dieser über 100 Prozent stieg, entstanden Kosten durch erhebliche Ausgabensteigerungen für die Europäische Gemeinschaft. Aufgrund der Komplexität des Mechanismus wird im Folgenden der Zusammenhang noch einmal verdeutlicht.

Sobald ein Landwirt seine Produkte nicht mehr vollständig absetzen kann – und das ist der Fall ab einem Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent –, springt die staatliche Interventionsstelle ein und kauft die landwirtschaftlichen Produkte zu einem über dem vergleichsweise niedrigen markträumenden Preis auf.<sup>329</sup> Zusätzlich zu dem hieraus resultierenden Produktionsanreiz führt der technologische Fortschritt in der Landwirtschaft zu einem überschrittenen Selbstversorgungsgrad aufgrund einer effizienteren Mitteleinsetzung. Die Marktordnungen schreiben vor, dass die Differenz aus Angebot und Nachfrage im Vergleich zum Weltmarktpreis

---

<sup>328</sup> Empirische Daten über die Einkommensentwicklung konnten nur aus der Sekundärliteratur entnommen werden, da diese bei Eurostat nicht vorhanden sind.

<sup>329</sup> Festgelegte unbegrenzte Garantien zu hohen Preisen (durchgesetzt durch Deutschland bei der Gründung der GAP).

teuer aufgekauft werden muss, was zu den erwähnten Kosten für die Gemeinschaft führt.

Grundsätzlich sind Überschüsse an landwirtschaftlichen Produkten im Hinblick auf mögliche Missernten oder Krisenzeiten nichts Negatives, sie führten aber aufgrund der um 1962 institutionalisierten Regeln zu einer Belastung des Gemeinschaftshaushaltes.

Die Entwicklung der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik ist in *Tabelle 7* im zeitlichen Verlauf bis 1968 dargestellt.

Tabelle 7: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1968 (EG-6).<sup>330</sup>

<b>Jahr</b>	<b>Agrarausgaben (Millionen ECU)</b>	<b>Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)</b>
<b>1965</b>	28,7	8,5
<b>1966</b>	50,7	12,9
<b>1967</b>	340,0	45,5
<b>1968</b>	1 259,7	77,4

Das gesamte europäische Budget stieg von 1965 bis 1968 von 339 Millionen ECU<sup>331</sup> auf 1,6 Milliarden ECU an. Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass davon 1965 28,7 Millionen auf die Landwirtschaft (EAGFL, Abteilung Garantie) entfielen und drei Jahre später mit 1,26 Milliarden ECU bereits das 40-fache. 1968 betrug die Ausgaben für die Landwirtschaft 77,4 Prozent der gesamten Ausgaben in der Gemeinschaft. Es lässt sich somit eindeutig belegen, dass die zunehmende Produktion zu einer deutlichen Zunahme der Kosten geführt hatte. Da in der Europäischen Gemeinschaft nur der Betrag ausgegeben werden kann, der auch eingenommen wird, müssen bei einer Zunahme der Ausgaben gleichzeitig die Einnahmen und damit die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EG erhöht werden. Dies führt zu Konflikten mit den Geberländern, also zu einem Konflikt zwischen den Nutznießern der Agrarregelungen und den Ländern mit einem verhältnismäßig kleinen Agrarsektor.

<sup>330</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an die KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

<sup>331</sup> Der ECU (*European Currency Unit*) bildete die damalige europäische Rechnungseinheit. Er wurde 1999 wertgleich durch den Euro ersetzt.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Dynamik der Produktionsentwicklung bei der Gründung der GAP entweder unterschätzt oder bewusst vernachlässigt wurde und durch die eher einkommensorientierte Preispolitik die Produktionssteigerung noch gefördert wurde. Dies geschah, obwohl bereits bei der Konferenz von Stresa darauf hingewiesen wurde, dass die landwirtschaftliche Erzeugung stärker zunahm als der Verbrauch und dass Maßnahmen zur Erhöhung landwirtschaftlicher Einkommen oft zu Produktionssteigerungen geführt hatten, wodurch die Marktprobleme noch verschärft worden waren.<sup>332</sup> Tatsache ist, dass Überschüsse zu ständig steigenden Kosten führten, die die Finanzierbarkeit nicht nur der Gemeinsamen Agrarpolitik, sondern zunehmend die der Gemeinschaft insgesamt infrage stellten. Es bestand Reformbedarf, der aufgrund veränderter Umstände und somit ständig steigender Kosten nur durch eine Korrektur der Kernelemente befriedigt hätte werden können.

#### 4.2 Entscheidungspunkt um 1968

Bereits nach den ersten Entwicklungsjahren der Gemeinsamen Agrarpolitik hatten sich die äußeren Bedingungen so verändert, dass Handlungsbedarf für Modifizierungen in der Ausgestaltung und bei den Regelungen der GAP bestand. Dieser wurde von der Kommission erkannt, die einen entsprechenden Reformvorschlag vorlegte. In diesem Abschnitt wird nun der Entscheidungspunkt um 1968 analysiert.

##### 4.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Aufgrund der erstmals um 1968 entstandenen Überschüsse bei landwirtschaftlichen Produkten, die zu Ausgabensteigerungen für die Gemeinschaft führten, hätten die Regelungen der GAP entsprechend der veränderten Umstände angepasst werden müssen, um zumindest eine Zuspitzung der Kostenproblematik zu verhindern. Bevor auf die tatsächliche Entscheidung um 1968 eingegangen wird, werden zunächst die möglichen Szenarien der Entscheidung und der weiteren Entwicklung aufgezeigt.

---

<sup>332</sup> Vgl. LANDWIRTSCHAFTSKONFERENZ DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT; 1958; S. 283.

Zunächst stellt sich die Frage, wie die EU-Agrarpolitik unter den veränderten äußeren Umständen ausgestaltet worden wäre, wenn sie um 1968 neu gegründet worden wäre. Das Basis-Szenario dient als Referenzfall für die Entscheidung ohne vorherige institutionelle Entwicklungen und damit für institutionell entflochtene Entscheidungsmöglichkeiten. Aufgrund der geänderten Versorgungssituation und der damit verbundenen Entwicklung des Haushalts der Gemeinschaft kann abgeleitet werden, dass die Gemeinsame Agrarpolitik um 1968 nicht mit denselben Kernelementen institutionalisiert worden wäre, wie dies um 1962 der Fall gewesen war. Damals war es die Grundintention der GAP, durch regulative Maßnahmen den Landwirten im Sinne eines gesicherten und lebensfähigen Einkommens Vorteile zu verschaffen. Durch den Zukauf relativ billiger Lebensmittel, die zu hohen Preisen an den Verbraucher verkauft wurden, konnten aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft Gewinne erzielt werden, die zur Steigerung der Einkommen der Landwirte verwendet werden konnten. Aufgrund von Produktivitätssteigerungen der inländischen beziehungsweise europäischen Landwirtschaft mussten jedoch nahezu keine landwirtschaftlichen Produkte mehr hinzugekauft werden. Der Selbstversorgungsgrad war größtenteils erreicht und teilweise überschritten. Dies führte dazu, dass sich die EU-Agrarpolitik von einem ursprünglich rein regulativen Politikfeld zu einem distributiven Politikfeld wandelte.

Da das Basis-Szenario eine regulative EU-Agrarpolitik vorsieht, muss die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Mitgliedstaaten, falls sie sich auf eine Gemeinsame Agrarpolitik um 1968 geeinigt hätten, keine teure Subventionspolitik institutionalisiert hätten, sondern eine regulative Politik, die den Landwirten Vorteile verschafft und die möglichen Kosten auf nichtstaatliche Akteure, die Verbraucher, abgewälzt hätte. Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Agrarminister auf gemeinsame Preisgarantien geeinigt hätten, um den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern. Das System hätte jedoch nicht den Staat als direkten ‚Kostenabnehmer‘ definiert, sondern möglicherweise direkt den Endverbraucher. Beide Ziele (gesicherte hohe Einkommen der Landwirte und preiswerte Lebensmittel) wären nicht in einer EU-Agrarpolitik regelbar oder umsetzbar gewesen. Man hätte sich für ein Ziel entscheiden müssen. Naheliegend wäre eine Regelung der landwirtschaftlichen Einkommen über die EU-Agrarpolitik und der preiswerten Lebensmittel möglicherweise über die Steuerpolitik, etwa die Umsatzsteuer. Äußerst

unwahrscheinlich ist zudem, dass die GAP mit unbegrenzten Absatzgarantien gegründet worden wäre, da dieser Mechanismus nur über eine hohe Subventionspolitik funktioniert. Es bestand 1968 zudem kein Bedarf für eine unbegrenzte Maximierung der Produktion von landwirtschaftlichen Produkten, da es keine Nahrungsmittelknappheiten mehr gab und somit die äußeren Rahmenbedingungen dies nicht erforderten. Das erste hypothetische Szenario für die Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik besteht somit darin, dass eine Regelung gefunden worden wäre, die Agrarpolitik von staatlicher Seite zwar zu regulieren, jedoch nicht zu finanzieren.

Das zweite Szenario ist durch Regelungen gekennzeichnet, die aus der ersten, vorherigen Entscheidung unverändert bestehen geblieben wären. Hier hätten trotz der veränderten Rahmenbedingungen in Form landwirtschaftlicher Überschüsse am Entscheidungspunkt um 1968 keine Veränderungen stattgefunden. Es hätten alle Regelungen, die um 1962 festgelegt wurden, unverändert weiterbestanden, obwohl um 1968 erste Überschüsse auftraten, die zu Problemen bei den Kosten führten. Dieses Szenario dient als Referenzfall für die klassische Pfadabhängigkeit, die Pfadstabilisierung des Typs a. Obwohl die veränderten äußeren Umstände zu einer Veränderung der Verhandlungssituation im Agrarministerrat hätten führen müssen, hätte keine entsprechende Veränderung der Kernelemente der GAP stattgefunden und das ursprünglich institutionalisierte System wäre unverändert bestehen geblieben.

Im Gegensatz zum Szenario der Pfadstabilisierung wären bei einer Pfadmodifikation die bestehenden Kernelemente der Gründungszeit so modifiziert worden, dass die Probleme aus der bestehenden Regelung zwar nicht vollständig behoben, jedoch zumindest eingedämmt worden wären. Vorstellbar wäre eine gewisse Ausgabenbeschränkung für die Agrarpolitik, beispielsweise über eine Beschränkung der bisher unbegrenzten Absatzgarantien. Die Gemeinsame Agrarpolitik wäre zwar nicht vollkommen unverändert bestehen geblieben, sie wäre allerdings auch nicht wieder zu einem rein regulativen Politikfeld geworden. Es wäre zwar ein neues Instrument zur Deckelung der Ausgaben oder der Produktion eingeführt worden, letztendlich wäre jedoch alles so geblieben wie es gewesen war, da das strukturelle Grundproblem weiterhin ungelöst fortbestanden hätte.



#### 4.2.2 ‚Mansholt-Plan‘ scheidet

Zuvor wurden die möglichen kontrafaktischen Szenarien als alternative Entwicklungen am Entscheidungspunkt um 1968 dargestellt. Nun wird aufgezeigt, welche Entscheidungen um 1968 tatsächlich getroffen wurden und wie diese dem Pfadschema zugeordnet werden können. Letztendlich wurden weder die Symptome noch die Ursachen der entstandenen Probleme in der Gemeinsamen Agrarpolitik angegangen. Es handelt sich hierbei höchstens um Modifikationen der bestehenden Regelungen und keineswegs um Veränderungen der Kernelemente der GAP.

Die Europäische Kommission legte im Dezember 1968 ein Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft vor, den sogenannten ‚Mansholt-Plan‘, um die Regelungen der GAP an die veränderten Umstände anzupassen.<sup>333</sup> Das Ziel des Konzepts war die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen und der Abbau der entstandenen Agrarüberschüsse durch eine Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Kommission ging von der Notwendigkeit einer Reduzierung der Anzahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen aus und plante eine „Umgestaltung der Produktionsstruktur“<sup>334</sup> durch Bildung größerer Produktionseinheiten. Durch die Anwendung wirtschaftlicherer Produktionsverfahren sollte eine bessere Nutzung der Produktionsfaktoren erreicht werden. Gleichzeitig schlug die Kommission Preissenkungen vor, die bei einer Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens durch die Verringerung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und die Steigerung der Produktivität aufgrund der Bildung größerer Produktionseinheiten auftreten, um dadurch die Ausgaben für die Marktpolitik zu senken. Gemäß dem Kommissionsvorschlag konnten die Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen nur erhöht werden, wenn die Anzahl der Landwirte reduziert würde, da eine Erhöhung der Einkommen durch weitere Preiserhöhungen zu noch weiter steigenden Produktionsüberschüssen führen würde.<sup>335</sup>

Diese Strategie wurde von allen landwirtschaftlichen Verbänden angegriffen und als wirtschaftlich nicht notwendig und gesellschaftspolitisch gefährlich abgelehnt. Der damalige Agrarkommissar Mansholt, nach dem der Reformvorschlag benannt

---

<sup>333</sup> Vgl. THIEL; 1977; S. 46. / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1968.

<sup>334</sup> Vgl. THIEL; 1977; S. 46.

<sup>335</sup> Vgl. HILL; 1984; S. 32.

ist, wurde von den Interessenverbänden beispielsweise als ‚Bauern-Töter‘ bezeichnet.<sup>336</sup> Dabei wurde die Tatsache ignoriert, dass von 1958 bis 1968 bereits 5 Millionen Erwerbstätige die Landwirtschaft verlassen hatten und dieser Trend durch den Reformvorschlag lediglich aufgegriffen wurde. Letztendlich wurden die nationalen Agrarminister von den Interessenverbänden so stark bedrängt, dass der Reformvorschlag formell nie im Agrarministerrat diskutiert wurde.<sup>337</sup>

Da der erste Reformvorschlag scheiterte, legte die Kommission 1972 sogenannte Strukturmaßnahmen vor, um die entstandenen Probleme bei der EU-Agrarpolitik zu lösen. Mit diesen Strukturrichtlinien sollte der Strukturwandel durch die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe in der europäischen Landwirtschaft beschleunigt werden.<sup>338</sup> Von der Europäischen Kommission wurden dem Agrarministerrat drei Richtlinien zur Entscheidung vorgelegt. Im Folgenden wird jeweils der erste Artikel aus den Richtlinien aufgeführt, um einen inhaltlichen Überblick zu geben.

Erste Richtlinie, Artikel 1:

„Zur Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine merkliche Verbesserung der Einkommen und der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft führen die Mitgliedstaaten eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ein, die darauf abzielt, die Bewirtschaftung und Entwicklung dieser Betriebe unter rationellen Bedingungen zu begünstigen.“<sup>339</sup>

Zweite Richtlinie, Artikel 1:

„Die Mitgliedstaaten führen eine Regelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlich Tätigkeit und der Verwendung der freigesetzten landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung ein.“<sup>340</sup>

---

<sup>336</sup> Vgl. HILL; 1984; S. 40.

<sup>337</sup> Vgl. HILL; 1984; S. 40.

<sup>338</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1972a.

<sup>339</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1972a.

<sup>340</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1972b.

## Dritte Richtlinie, Artikel 1:

„Um den in der Landwirtschaft tätigen Personen eine Entscheidung über ihre berufliche Zukunft und die ihrer Kinder zu ermöglichen, führen die Mitgliedstaaten eine Regelung ein, mit der die sozio-ökonomische Information der Betriebsinhaber, der landwirtschaftlichen Lohnarbeitskräfte und der mitarbeitenden Familienangehörigen verbessert werden soll.“<sup>341</sup>

Die beschlossenen Richtlinien zielten darauf ab, einen Strukturwandel in der Landwirtschaft auszulösen, damit größere landwirtschaftliche Betriebe ein entsprechend höheres Einkommen erreichten. Die Maßnahmen könnten es zulassen, dass Preise und auch die Interventionstätigkeit der EU reduziert würden, ohne dabei die Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen dramatisch herabzusetzen. Primär ging es dabei auch um die Verbesserung des Standes der Landwirte. Die Kommission beabsichtigte zwar noch immer eine Verminderung der Anzahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen, verzichtete aber auf eine radikale Umstrukturierung durch die Bildung größerer Produktionseinheiten.

Die beschlossenen Richtlinien zielten jedoch weder auf eine Veränderung der unbegrenzten hohen Preis- und Absatzgarantien noch auf eine Modifikation dieser ab. Die getroffene Entscheidung muss daher dem Szenario der Pfadstabilisierung vom Typ a zugeordnet werden. Das bedeutet, die Regelungen aus der Gründungszeit der EU-Agrarpolitik wurden weitergeführt und nicht an die veränderten Umstände und die damit verbundenen Probleme angepasst. Gemäß den Überlegungen des empirischen Untersuchungsdesigns liegt Pfadabhängigkeit vor, da es um 1968 nicht gelungen ist, Veränderungen durchzusetzen, obwohl das Politikfeld um 1968 nicht mehr so entstanden wäre, wie dies 1962 der Fall gewesen war.

## 4.2.3 Gründe für die Pfadstabilisierung

Nachdem die Entscheidung um 1968 dem Pfadschema zugeordnet wurde, stellt sich nun die Frage, warum es zu keiner Modifikation oder sogar einem Pfadbruch kam. Begründen lässt sich dies durch die rechtlich verbindlichen Regeln, die bei der Gründung der GAP institutionalisiert wurden. Unter anderem hatte sich die

---

<sup>341</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1972c.

Verhandlungssituation im Agrarministerrat angesichts der starken Interessenverbände nicht entscheidend verändert, um eine Reform zu ermöglichen. In einer Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes hieß es beispielsweise, „[...] die Überschüsse [können] [...] ohne Preissenkungen – im Rahmen der geltenden Marktorganisationen beseitigt werden.“<sup>342</sup> Da die landwirtschaftlichen Interessenverbände als indirekte Einflussfaktoren bis heute ein relativ starkes Gewicht bei den Entscheidungen der GAP haben, welches in keinem Verhältnis zur zahlenmäßigen Bedeutung der Landwirte als Produzenten oder Wähler steht, war es auch 1968 möglich, auf die Agrarminister Druck im Sinne der Beibehaltung der bestehenden Elemente auszuüben. Dies liegt nicht zuletzt in ihrem historisch gewachsenen Einfluss auf wichtige politische Parteien begründet, was nicht selten zu einer engen Übereinstimmung in den agrarpolitischen Leitbildern zwischen Verbänden und Agrarpolitikern führt. Ein ähnlicher Einfluss ergibt sich aus der Praxis der Agrarverwaltung, alle Maßnahmen im Vorfeld politischer Entscheidungen mit den Verbänden abzustimmen.<sup>343</sup> Die Verhandlungssituation im Agrarministerrat hatte sich trotz der geänderten Umstände nicht verändert. Frankreich bestritt beispielsweise, dass es Überschüsse in der Europäischen Gemeinschaft gibt und argumentierte damit, dass

„[...] solange Hunger in der Welt herrsche, könne von Überschüssen eigentlich nicht gesprochen werden bzw. sei es die Verpflichtung der Gemeinschaft über den eigenen Bedarf hinausgehende Mengen zu produzieren.“<sup>344</sup>

Auch Deutschland wollte nicht von seinen hohen Mindestpreisen abrücken und war daher um 1968 gegen jede Veränderung.<sup>345</sup> Ein zentraler Aspekt waren dabei die durch das entstandene System nun anspruchsberechtigten Landwirte.

„Hat der Staat durch gezielte Maßnahmen einzelne Gruppen [in diesem Fall die Landwirte] begünstigt, so besteht eine Tendenz, diese

---

<sup>342</sup> DEUTSCHER BAUERNVERBAND; 1969. S. 1-5.

<sup>343</sup> Zum Einfluss der landwirtschaftlichen Interessenverbände vgl. BURKHARDT-REICH/SCHUMANN; 1983.

<sup>344</sup> TREIBER; 1984; S. 59.

<sup>345</sup> Vgl. TREDE; 1984; S. 50 f.

Begünstigung beizubehalten – häufig auch dann, wenn die ursprüngliche Rechtfertigung nicht mehr haltbar ist.“<sup>346</sup>

Insgesamt wurde es versäumt, zusätzliche Regelungen zu institutionalisieren, die eine Anpassung der bestehenden Elemente an veränderte Umstände ermöglicht hätten. Interessante Ergebnisse waren dann zu erwarten, sobald neue Mitgliedstaaten der EG beitreten würden. Insbesondere Staaten mit einem kleinen Agrarsektor, wie beispielsweise Großbritannien, müssten die Verhandlungssituation im Agrarministerrat in der Weise verändern, dass Reformen wahrscheinlicher würden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus der vorherigen Entscheidung, am Entscheidungspunkt 1962, Regelungen innerhalb der EU-Agrarpolitik entstanden waren, die das Ergebnis des zweiten Entscheidungspunktes beeinflussten.

#### 4.3 Reformnotwendigkeit durch steigende Kosten der GAP

Die Entscheidung, um 1968 nichts zu ändern, führte zwangsläufig zu einer Verschärfung der Überschussproblematik bei zentralen landwirtschaftlichen Produkten. *Tabelle 8* zeigt, dass der Selbstversorgungsgrad in der EG weiter gestiegen war.

Auch wenn die Zahlen für Fleisch nicht verfügbar sind, ist zu erkennen, dass beispielsweise bei Milch bereits 1969 ein Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent erreicht war. Bei Gemüse war er sogar schon größer als 100 Prozent und stieg von 1969 bis 1972 in nur drei Jahren um weitere sieben Prozentpunkte. Auffallend ist auch der enorm hohe Selbstversorgungsgrad bei Getreide in Frankreich. Dies beeinflusste aufgrund der Größe des französischen landwirtschaftlichen Sektors auch den Selbstversorgungsgrad der gesamten EG, auch wenn er mit 80 Prozent 1972 nur unwesentlich im Vergleich zu 1969 angestiegen war.

---

<sup>346</sup> KOESTER; 2002; S. 138.

Tabelle 8: Versorgungssituation der EG im zeitlichen Verlauf bis 1972<sup>347</sup>

	Jahre	EG	DE	FR	IT	NL	BE/LU
<i>Selbstversorgungsgrad (%)</i>							
Fleisch	1969	--	88	97	79	156	--
	1970	--	87	92	78	161	124
	1971	--	87	94	75	177	127
	1972	--	83	97	72	181	124
Gemüse	1969	<b>112</b>	54	96	112	183	117
	1970	<b>113</b>	47	94	110	189	126
	1971	<b>114</b>	47	94	111	191	127
	1972	<b>119</b>	42	97	114	206	134
Getreide	1969	<b>78</b>	82	151	68	39	49
	1970	<b>74</b>	77	147	70	37	41
	1971	<b>69</b>	70	142	70	29	36
	1972	<b>80</b>	83	164	70	36	45
Milch	1969	<b>100</b>	100	100	99	101	100
	1970	<b>100</b>	100	101	99	101	100
	1971	<b>100</b>	100	101	98	101	100
	1972	<b>100</b>	100	101	97	101	100

 Tabelle 9: Veränderung der Versorgungssituation durch die Erweiterung der EG<sup>348</sup>

	Jahre	EG*	DE	FR	IT	NL	BE/LU	DK	IR	UK
<i>Selbstversorgungsgrad (%)</i>										
Fleisch	1970	--	87	92	78	161	124	--	--	--
	1973	--	83	93	69	175	123	359	220	70
Gemüse	1970	<b>113</b>	47	94	110	189	126	--	--	--
	1973	<b>105</b>	39	96	111	184	133	83	118	75
Getreide	1970	<b>74</b>	77	147	70	37	41	--	--	--
	1973	<b>90</b>	79	168	67	28	43	97	65	65
Milch	1970	<b>100</b>	100	101	99	101	100	--	--	--
	1973	<b>100</b>	101	101	97	100	100	101	100	100

\* bis 1972: EG-6; ab 1973: EG-9.

Ein Vergleich der Zahlen vor und nach der Erweiterung der EG um drei weitere Staaten zeigt in *Tabelle 10*, dass sich die Versorgungssituation innerhalb der EG bei manchen Produkten dramatisch zugespitzt hatte. Die beiden neuen Mitgliedstaaten – Dänemark mit einem Selbstversorgungsgrad von 359 Prozent und Irland mit einem Selbstversorgungsgrad von 220 Prozent – hatten hier einen entscheidenden Einfluss

<sup>347</sup> Eigene Berechnungen mithilfe EUROSTAT; 2011b; Darstellung in Anlehnung an MEYER; 1984; S. 39.

<sup>348</sup> Eigene Berechnungen mithilfe EUROSTAT; 2011b; Darstellung in Anlehnung an MEYER; 1984; S. 39.

auf die Entwicklung der Produktion und damit auf den Selbstversorgungsgrad in der Europäischen Gemeinschaft.

Die steigende Produktion landwirtschaftlicher Güter hatte auch Auswirkungen auf die Entwicklung der Kosten für die EU-Agrarpolitik. *Tabelle 10* zeigt die Entwicklung der Agrarausgaben in absoluten Größen und auch in Relation zu den Gesamtausgaben der EG von 1969 bis 1973.

Tabelle 10: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1973<sup>349</sup>

	Jahr	Agrarausgaben (Millionen ECU)	Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)
<b>EG-6</b>	1969	1 668,6	80,8
	1970	3 108,1	86,9
	1971	1 755,6	72,8
	1972	2 485,6	75,2
<b>EG-9</b>	1973	3 614,4	76,8

Auffallend ist der deutliche Anstieg der Ausgaben von 1969 zu 1970. Die Ausgaben hatten sich hier nahezu verdoppelt und betrug 1970 86,9 Prozent der Gesamtausgaben. Der enorme Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass zusätzlich zur Angebotssteigerung ein Nachfragerückgang bei landwirtschaftlichen Produkten verzeichnet werden musste.<sup>350</sup> Auch wenn die Agrarausgaben danach wieder leicht fielen, so stiegen diese mit dem Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten im Jahr 1973 dann prompt wieder an und lagen in absoluten Größen mit über 3,6 Milliarden ECU über dem Wert von 1970. Mit dem Beitritt waren aber auch die Einnahmen gestiegen, so dass die Ausgaben in Prozent von den EG-Gesamtausgaben über den Zeitraum hinweg eher sanken. Nichtsdestotrotz war die EU-Agrarpolitik mit einem Ausgabenanteil von über 70 Prozent weit entfernt von einem ursprünglich regulativ konzipierten Politikfeld gemäß dem Basis-Szenario.

Neben der Ausgabenproblematik bestanden zudem Probleme bei den landwirtschaftlichen Einkommen, die im Vergleich zu nicht landwirtschaftlichen Bereichen nicht in gewünschtem Maße stiegen. Zudem konnte die bisherige

<sup>349</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

<sup>350</sup> Vgl. HILL; 1984; S. 32.

Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik große Einkommensunterschiede innerhalb des Agrarsektors nicht verhindern.<sup>351</sup>

„Bei dem Versuch, die intersektorale Einkommensverteilung zugunsten der Landwirtschaft zu verändern, hat sie die intrasektoralen, meist regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft noch verschärft.“<sup>352</sup>

Unterschiede bestanden somit sowohl zwischen den verschiedenen Landwirtschaftsbereichen als auch innerhalb derselben Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Betriebsgrößen in der Landwirtschaft.<sup>353</sup>

Die Kostenproblematik ebenso wie die unbefriedigende Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen zeigten den enormen Reformbedarf der EU-Agrarpolitik, der um 1973 durch zwei Veränderungsvorschläge vonseiten der Kommission zum Ausdruck kam.

#### 4.4 Entscheidungspunkt um 1973

Die Initiative zur Veränderung der bestehenden GAP-Regelungen durch die Europäische Kommission wurde unterstützt von Mitgliedstaaten, die einen hohen Finanzierungsanteil am Gemeinschaftshaushalt hatten und somit mehr Ausgaben und damit mehr Kosten als Nutzen durch die bestehende Gemeinsame Agrarpolitik hatten. Die Analyse des Entscheidungspunktes um 1973 erfolgt nach dem bekannten Schema.

##### 4.4.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Bei der Erstellung der möglichen Szenarien um 1973 ergeben sich aufgrund der unveränderten Regelungen seit der Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik de facto keine Unterschiede zu den aufgestellten Szenarien um 1968. Im Vergleich zu 1968 muss allerdings ein entscheidender Aspekt mitberücksichtigt werden, der für das Verständnis der Verhandlungssituation im Agrarministerrat unabdingbar ist.

Das Szenario für einen Pfadbruch würde im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung aus deutlich unterschiedlichen Kernelementen bestehen. Um 1973 ist dies nicht

---

<sup>351</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 17.

<sup>352</sup> PRIEBE; 1984; S. 166.

<sup>353</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 17.



mehr nur über veränderte äußere Umstände zu erklären, sondern zudem über die zwangsläufig veränderte Verhandlungssituation infolge der Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaft. 1973 traten Dänemark, Irland und Großbritannien der EG bei. Inwieweit der Beitritt tatsächlich zu Veränderungen führen musste und somit entscheidend für das Szenario ist, kann mithilfe der Präferenzen der Mitgliedstaaten erklärt werden. Rückschlüsse auf die Präferenzen der Mitgliedstaaten lassen sich durch die Betrachtung ihres Finanzierungsanteils am Gemeinschaftshaushalt ziehen, da trotz aller Bekenntnisse zur finanziellen Solidarität für die Mitgliedstaaten Anreize zur Aushöhlung dieser existieren. Aufgrund der Tatsache, dass jeder Mitgliedstaat die Maximierung seiner nationalen Nettotransfers als Ziel hat, lassen sich mithilfe der Nettozahlerpositionen gewisse Erkenntnisse ableiten.

Das Szenario der reinen Pfadstabilisierung kann relativ kurz gehalten werden, da hier angenommen wird, dass trotz der Kosten- und Einkommensproblematik sowie der Erweiterung der EG um 1973 keine Veränderungen an den Regelungen der GAP erfolgt wären. Obwohl es zu ständig steigenden Überschüssen bei landwirtschaftlichen Produkten kam und diese aufgrund der hohen Garantiepreise zu steigenden Agrarausgaben der Gemeinschaft führten, wäre die Agrarpolitik nicht entsprechend angepasst worden.

Eine Pfadmodifikation liegt entsprechend der zuvor beschriebenen Möglichkeiten zwischen den beiden Szenarien und wäre gekennzeichnet durch Anpassungen und Modifikationen der EU-Agrarpolitik, ohne gravierende Veränderungen hervorzurufen. Das Szenario wäre wie um 1968 beispielsweise durch eine Deckelung der Produktion beziehungsweise der Agrarausgaben vorstellbar.

Im folgenden Abschnitt werden die Reformvorschläge der Kommission, die tatsächliche Entscheidung im Agrarministerrat um 1973 sowie die Zuordnung der Entscheidung zum Pfadschema näher betrachtet.

#### 4.4.2 ‚Improvement‘ und ‚Stocktaking‘ werden verabschiedet

Die Untersuchung wird zeigen, dass auch an diesem Entscheidungspunkt die Reformversuche nicht zu den notwendigen Veränderungen führten, da es nicht möglich war, trotz der entstandenen Probleme und der Norderweiterung der EG die Verhandlungssituation im Agrarministerrat entscheidend zu verändern.

Die Europäische Kommission veröffentlichte 1973 einen Vorschlag zur Reform der bestehenden Gemeinsamen Agrarpolitik – das „Improvement of the Common Agricultural Policy“.<sup>354</sup> Auffallend war, dass in dem Vorschlag das Wort ‚Reform‘ vermieden wurde, was bereits einen Hinweis auf den Gehalt der Veränderungsvorschläge gibt.

Bereits in der Einleitung des Reformvorschlages wird erwähnt, dass die Kommission die Markt- und Preispolitik als Hauptinstrument für richtig hält, um die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten zu stärken. Allerdings musste dieses Instrument verändert und vor allem verbessert werden.<sup>355</sup> Der Vorschlag zielte darauf ab, die Ungleichgewichte auf den zentralen Agrarmärkten zu reduzieren, die unflexiblen und komplexen Agrarmarktordnungen zu vereinfachen und die Garantieausgaben des EAGFL zu beschränken.<sup>356</sup> Die genannten drei Ziele wurden von der Kommission als besonders wichtig herausgestellt und sollten durch bessere Preisbeziehungen und spezielle Aktionen erreicht werden.

Die leitende Idee war, dass die Markt- und Preispolitik nur in Verbindung mit einer entsprechenden Strukturpolitik effektiv sein könne und so die Einkommensproblematik gelöst werde.<sup>357</sup> Der Vorschlag der Kommission bestand aus verschiedenen allgemeinen Maßnahmen.<sup>358</sup> Zum einen sollte eine bessere Preisbeziehung unter den landwirtschaftlichen Produkten erreicht und den Landwirten eine gewisse finanzielle Verantwortung für die Überschüsse übertragen werden sowie eine stärkere Beratung durch die landwirtschaftlichen Organisationen stattfinden. Zum anderen sollte die Verwaltung der Gemeinsamen Marktorganisationen durch eine Vereinfachung und striktere Überwachung der Maßnahmen flexibler gestaltet und damit die Budgetprognosen verbessert werden. Die Kommission schlug zudem vor, objektivere Kriterien für die jährlichen Preisverhandlungen einzuführen. Neben diesen allgemeinen Veränderungsvorschlägen enthielt der Reformvorschlag spezielle Maßnahmen, die einzelne landwirtschaftliche Produkte betrafen.<sup>359</sup>

---

<sup>354</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1973.

<sup>355</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 6.

<sup>356</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 6, 9.

<sup>357</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 6.

<sup>358</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 9.

<sup>359</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 10 ff.

Für Milch sollte beispielsweise eine temporäre Steuer eingeführt werden, um die Überschüsse und die daraus entstehenden Kosten abzubauen. Jeder Bauernhof sollte für die ersten 10.000 Liter produzierte Milch eine steuerfreie Quote erhalten. Darüber hinaus sollten Molkereien eine ergänzende Steuer von maximal 2 Prozent des Richtpreises für Milch bezahlen. Dadurch könnten die Überschüsse abgebaut und die Kosten deutlich gesenkt werden.<sup>360</sup> Alle produktspezifischen Änderungsvorschläge hatten eine Verringerung der Überschüsse und damit einhergehend der Agrarausgaben als Hauptziel.<sup>361</sup>

Neben dem Veränderungsvorschlag war um 1973 ein weiterer Reformvorschlag unter dem Namen ‚Stocktaking‘ (‚Bestandsaufnahme‘) von der Europäischen Kommission erstellt worden.<sup>362</sup> Aufgrund der bestehenden Probleme im Bereich der GAP wurde die Kommission 1974 beauftragt, eine umfassende Bewertung der GAP zu erstellen. Es wurde die Angemessenheit der GAP bezüglich der Ziele der Römischen Verträge untersucht. Die Kommission kam dabei zu ähnlichen Schlussfolgerungen, wie bereits in der bisherigen Untersuchung konstatiert. Die GAP sei zwar durchaus erfolgreich, dennoch seien zentrale Veränderungen dringend nötig. Bei einer genauen Betrachtung des Reformvorschlages wird deutlich, dass es sich hier weniger um einen Vorschlag für Veränderungen handelte, sondern vielmehr um eine Art Analyse der bestehenden Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die europäischen Agrarminister einigten sich auf den ersten Reformvorschlag, welcher fünf Jahre später umgesetzt wurde. Die tatsächlich getroffenen Änderungen der Regelungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik sind jedoch nicht nennenswert. Dies zeigte sich bereits an dem zu schwachen Vorschlag der Kommission, der keine notwendigen Veränderungen enthielt. Von MOYER und JOSLING wurde er beispielsweise als „[...] toothless [...]“<sup>363</sup> bezeichnet. Der zweite Reformvorschlag wurde de facto nie ausreichend im Agrarministerrat diskutiert, weshalb hier keine Änderungen der bestehenden Regeln erfolgten.

Im Ergebnis müssen die Entscheidungen um 1973 ebenfalls der Pfadstabilisierung des Typs a zugeordnet werden. Die tatsächlichen Entscheidungen entsprechen dem

---

<sup>360</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 11.

<sup>361</sup> Details zu den speziellen Änderungsvorschlägen vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1973; S. 10 ff.

<sup>362</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1975; S. 5.

<sup>363</sup> MOYER/JOSLING; 1990; S. 60.

Szenario einer unveränderten Weiterführung der bestehenden Regeln. Es kann in keiner Weise von einer Veränderung der Kernelemente gesprochen werden, auch nicht von einer Veränderung einzelner bestehender Kernelemente. Damit bestand die GAP seit ihrer Gründung unverändert, obwohl sie sich immer weiter von ihrer ursprünglichen Konzeption als regulatives Politikfeld entfernte.

#### 4.4.3 Gründe für die Pfadstabilisierung

Doch warum hatte sich die Verhandlungssituation im Agrarministerrat trotz der zugespitzten Probleme sowie der Erweiterung der Gemeinschaft, insbesondere durch den Beitritt Großbritanniens, nicht verändert, um somit auch eine Veränderung der Kernelemente und damit der EU-Agrarpolitik zu bewirken? Im Ergebnis entschärften institutionelle Zugeständnisse und Übergangsregelungen den Veränderungsdruck Großbritanniens und verhinderten so eine grundlegende Erneuerung der EU-Agrarpolitik. Im Folgenden werden anhand der Verhandlungssituation die Gründe für die erneut unveränderten Regelungen herausgearbeitet.

Frankreich forderte um 1973 enorme Preissteigerungen bei zentralen landwirtschaftlichen Produkten. So sollte der Preis für Milch um 5 Prozent steigen und der Preis für Fleisch sogar um 10,5 Prozent. Dieses Vorhaben wurde von Belgien und Irland unterstützt.<sup>364</sup> Deutschland, Italien und der neue Mitgliedstaat Großbritannien forderten daraufhin eine gründliche Prüfung des bestehenden Systems, um mögliche Veränderungen zu bewirken. In diesem Kontext entstand das ‚Improvement‘-Papier der Europäischen Kommission. Dabei ist zu erkennen, dass sich die Zahlerländer für eine Veränderung der Regelungen aussprachen.

Unbeantwortet bleibt bisher die Frage, warum die Verhandlungssituation letztendlich nicht entscheidend verändert wurde, obwohl Großbritannien als Agrarimporteur enorme Zahlungen an die EG zu erwarten hatte und sich somit die Verhandlungssituation im Agrarministerrat hätte verändern müssen.<sup>365</sup> Da Großbritannien ein großer Lebensmittelimporteur ist und der Hauptteil der Importe aus Drittländern stammt, musste es damit rechnen, dass die Importsteuerzahlungen zum Gemeinschaftshaushalt die Zahlungen von der EG aus den Garantiezahlungen deutlich überstiegen. Großbritannien wurde somit auf einen Schlag zu einem der

---

<sup>364</sup> Vgl. NEVILLE-ROLFE; 1984; S. 265.

<sup>365</sup> Vgl. NEVILLE-ROLFE; 1984; S. 343 f.

größten Nettozahler der Gemeinschaft.<sup>366</sup> Die bestehenden Regelungen waren für das Vereinigte Königreich nicht akzeptabel und sollten zu seinen Gunsten entsprechend verändert werden.<sup>367</sup> Der Druck Großbritanniens ging soweit, dass sogar damit gedroht wurde, die Gemeinschaft nach nur zwei Jahren wieder zu verlassen. 1975 fand in Großbritannien tatsächlich ein Referendum über die weitere Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft statt.<sup>368</sup>

Kurz davor veröffentlichte die Kommission das Stocktaking-Dokument, das grundsätzlichen Reformwillen und Reformbereitschaft signalisieren sollte, um so den möglichen Austritt Großbritanniens aus der Gemeinschaft abzuwenden. Trotz des enormen Reformdrucks, ausgelöst durch Großbritannien, konnten jedoch keine Reformen durchgesetzt werden. Zu erklären ist dies in erster Linie dadurch, dass die Profiteure der Agrarpolitik, also des Status quo, über eine Vetoposition verfügten. Aufgrund der notwendigen Einstimmigkeit im Agrarministerrat konnten Entscheidungen relativ einfach blockiert werden. Deshalb hatte letztendlich auch die Stärkung der Reformbefürworter keinen Effekt auf die tatsächliche Entscheidungsfindung.

Einerseits wurden den neuen Mitgliedstaaten Beitragsobergrenzen gewährt, die zeitlich bis 1977 begrenzt waren. Andererseits wurden ergänzend für 1978 und 1979 spezielle Regelungen für die neuen Mitgliedstaaten beschlossen, die ebenfalls den Veränderungsdruck vonseiten Großbritanniens in den damaligen Verhandlungen schwächten. Die Hauptausnahmeregelung war eine Sonderregelung für Butterimporte aus Neuseeland und allgemeine Maßnahmen, die den Handel innerhalb des Commonwealth betrafen und entsprechend begünstigten.

Durch den Beitritt von Dänemark und Irland konnten keine Veränderungen der Verhandlungssituation erwartet werden, da diese aufgrund ihrer Landwirtschaft einen großen Nutzen durch ihren Beitritt zur EG zu erwarten hatten.

Bei der Betrachtung der Verhandlungssituation zeigt sich, dass institutionelle Maßnahmen den potenziellen Druck zu Veränderungen deutlich schwächten, was zu der unveränderten Verhandlungssituation und als Folge zur Pfadstabilisierung des Typs a führte.

---

<sup>366</sup> Vgl. NEVILLE-ROLFE; 1984; S. 344 / JAVANOVIC; 2005; S. 255.

<sup>367</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 52.

<sup>368</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 52.

Dem britischen Agrarminister wurden verschiedene Zugeständnisse für seine Zusage bei den Preiserhöhungen eingeräumt.<sup>369</sup> Auch wenn die Ausnahmen für Großbritannien zeitlich begrenzt waren, so ist hier die Ursache der Nichtveränderung bei den Regelungen der GAP zu suchen. Zudem darf der indirekte Einfluss der landwirtschaftlichen Interessengruppen auch bei diesem Entscheidungspunkt nicht unberücksichtigt bleiben. Es fanden beispielsweise zahlreiche Demonstrationen von Landwirten statt. Insbesondere in Frankreich und Belgien kam es zu enormen Widerständen gegen mögliche Preiskürzungen durch Veränderungen in den Kernelementen der GAP.<sup>370</sup> In einer Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes hieß es, dass

„[...] der Deutsche Bauernverband [...] die Betriebsstrukturvorstellungen des EWG-Memorandums ablehnt. [...] Es ist nicht zu bezweifeln, dass zu weiteren Einkommenssteigerungen in der Landwirtschaft auch eine weitere Produktivitätssteigerung je eingesetzter Arbeitskraft erforderlich ist.“<sup>371</sup>

Diese Aussage verdeutlicht die extrem skeptische Haltung gegenüber Veränderungen. Obwohl Deutschland einerseits den hohen Agrarausgaben sehr kritisch gegenüberstand, war andererseits der Druck des Bauernverbandes auf die Position des deutschen Agrarministers enorm groß.

Darüber hinaus hatte sich auch die gesellschaftliche Bedeutung der Agrarpolitik verändert. Die Gemeinsame Agrarpolitik umfasste 1972 etwa 193 Millionen Konsumenten und 8,4 Millionen in der Landwirtschaft Beschäftigte sowie eine landwirtschaftliche Fläche von 67,4 Millionen Hektar. Seit der ersten Erweiterung 1973 stieg die Zahl der Konsumenten auf 260 Millionen an und die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten stieg auf 9,6 Millionen, die 94,6 Millionen Hektar Land bewirtschafteten.<sup>372</sup> Gleichzeitig war die Anzahl der Bauernhöfe und die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten rückläufig. Von 1960 bis 1967 fiel die Anzahl der Bauernhöfe durchschnittlich um 1,7 Prozent. Von 1967 bis 1970 war die Rate mit 3,9 Prozent noch höher. Zwischen 1960 und 1973 fiel die Anzahl der in der

---

<sup>369</sup> Vgl. NEVILLE-ROLFFE; 1984; S. 266 / INGERSENT/RAYNER; 1999; S. 209.

<sup>370</sup> Vgl. NEVILLE-ROLFFE; 1984; S. 268.

<sup>371</sup> DEUTSCHER BAUERNVERBAND; 1969; S. 2.

<sup>372</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 7.

Landwirtschaft Beschäftigten um etwa 7 Millionen, davon wechselten etwa 2,5 Millionen in die Industrie.<sup>373</sup>

Insgesamt hatten sowohl der ‚Improvement‘-Vorschlag der Europäischen Kommission, der zwar fünf Jahre später in Kraft trat, als auch der ‚Stocktaking‘-Vorschlag keine Veränderungen der Kernelemente bewirkt. Die Verhandlungssituation im Agrarministerrat konnte weder durch die neuen Mitgliedstaaten noch durch die veränderten äußeren Rahmenbedingungen entscheidend verändert werden. Institutionelle Gegebenheiten und Zugeständnisse vor allem an Großbritannien führten somit zur Pfadstabilisierung des Typs a und damit zur Weiterführung der ursprünglich institutionalisierten Regelungen.

## 5 Entwicklung der GAP ab 1974

Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik zeichnete sich seit 1974 durch Stagnation aus. Es dauerte letztlich zehn Jahre, bis ein neuer Reformvorschlag zur Diskussion stand – und das trotz zunehmender Probleme. Die Jahre zwischen der letzten Entscheidung der Agrarminister und dem Reformvorschlag um 1984 werden daher auch als ‚dark ages‘<sup>374</sup> bezeichnet. Nicht nur die EU-Agrarpolitik, sondern das gesamte Projekt der Europäischen Integration stockte zu dieser Zeit. Die Kommission veröffentlichte in dieser Zeit drei Dokumente, die zwar keine Reformvorschläge waren, sich aber dennoch auf die Probleme der GAP bezogen und daher im folgenden Abschnitt kurz betrachtet werden, bevor anschließend die beiden inhaltlich ähnlichen Entscheidungspunkte um 1984 und um 1988 nach dem gewohnten Schema analysiert werden.

### 5.1 Diskussionspapiere und allgemeine Entwicklung der EG

Das 1978 veröffentlichte Dokument „Future Development of the Common Agricultural Policy“<sup>375</sup> listete die zentralen Probleme der GAP auf und enthielt mögliche Lösungsvorschläge. Obwohl das Dokument von den Agrarministern diskutiert wurde, fand es letztlich nur wenig Aufmerksamkeit. In Absatz 3 wurde das

<sup>373</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT; 1973; S. 7.

<sup>374</sup> Bezeichnet das ‚finstere Mittelalter‘ der Integrationsgeschichte. Die europäische Integration stockte.

<sup>375</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978.

Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach landwirtschaftlichen Gütern, die Agrarüberschüsse, angesprochen, das durch das Niveau und die Unbegrenztheit der Preisstützung entstand.<sup>376</sup> Darüber hinaus wurden die Einkommensunterschiede aufgezeigt, die durch unterschiedliche Agrarprodukte und unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen in den verschiedenen Regionen der Mitgliedstaaten entstanden.<sup>377</sup> Als drittes Problem wurden Währungsumbrüche genannt, die jedoch kein spezifisches Problem der GAP waren, sondern eher die Europäische Gemeinschaft insgesamt betrafen.<sup>378</sup>

Als Maßnahme zur Lösung der Probleme wurde eine Begrenzung der Agrarausgaben vorgeschlagen, um diese besser auszubalancieren. Auch ein ‚Einfrieren‘ der Preisstützung würde nicht im Kontrast zu der Einkommenssituation der Landwirte stehen.<sup>379</sup> Als größtes Einzelproblem galt der Milchsektor. Diesbezüglich wollte die Europäische Kommission bei einer Erhöhung der Milchproduktion automatisch den Interventionspreis senken oder aber den bis dato unwirksamen Steuersatz der Erzeugerverantwortung im Milchsektor erhöhen.<sup>380</sup> Fest stand, dass die Reduzierung der Agrarausgaben das zentrale Vorhaben sein müsse, um die Probleme zu lösen.<sup>381</sup>

Zwei Jahre später, im Jahr 1980, wurde ein weiteres Diskussionspapier – „Reflections on the Common Agricultural Policy“<sup>382</sup> – veröffentlicht mit dem Ziel, die Diskussion über die weitere Entwicklung der GAP voranzutreiben. Darin wurden die Entstehungsgründe der Gemeinsamen Agrarpolitik, ihre Prinzipien und Ergebnisse aufgezeigt und einer allgemeinen Betrachtung unterworfen. Interessant ist, dass hier auf die Besonderheiten der Verhandlungen im Agrarministerrat eingegangen wurde, was das in der Dissertation verwendete Vorgehen in seiner Richtigkeit bestärkt. Vereinfacht dargestellt wurden in dem Dokument drei Fragen gestellt:

„Würde Irland hohe Preise für Rind- und Kalbsfleisch akzeptieren, wenn sie die Konsequenzen aus ihrem eigenen Budget tragen müssten? Hätte Frankreich den hohen Preisen für Getreide und

<sup>376</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 2.

<sup>377</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 2.

<sup>378</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 2.

<sup>379</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 2.

<sup>380</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 2.

<sup>381</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1978; S. 3.

<sup>382</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1980.



Zucker über 15 Jahre zugestimmt, wenn sie die Kosten selbst getroffen hätte? Hätte Italien Olivenöl, Früchte und Gemüse in demselben Maße subventioniert, wenn das italienische Parlament über die notwendigen Mittel jährlich abstimmen müsste? Die Antwort ist eindeutig Nein.“<sup>383</sup>

An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich von der finanziellen Solidarität als eines der Hauptprinzipien der 1962 gegründeten GAP die Präferenzen in den Verhandlungsrunden des Agrarministerrats ableiten lassen. Es bestätigt die Annahme, dass die GAP an den bislang betrachteten Entscheidungspunkten nicht mehr in der Art und Weise entstanden wäre, wie es ursprünglich der Fall gewesen war. In der weiteren Ausführung des Diskussionspapiers wurden die Ergebnisse aufgezeigt, die dem bisherigen Analyseverlauf sehr nahe kommen. Es wurde konstatiert, dass die GAP in den Anfangsjahren überaus effizient war und zentrale Probleme, wie beispielsweise die Lebensmittelknappheit, beseitigt werden konnten. Die derzeitige Ausgestaltung der GAP müsste daher dringend an die veränderten Umstände angepasst werden.<sup>384</sup>

Hauptkritikpunkte waren die unbegrenzten Preis- und Absatzgarantien, die sowohl ökonomisch als auch finanziell nicht weiter tragbar und umsetzbar seien. Um die Überschussproblematik einigermaßen in den Griff zu bekommen, müsse eine Mitverantwortung der Erzeuger eingeführt werden. Direktbeihilfen zu minimieren oder zumindest die Interventionspreise zu senken, sei eine weitere Möglichkeit. Schließlich kam die Europäische Kommission in ihrem veröffentlichten Dokument zu dem Ergebnis, dass es zwingend eine Obergrenze für Agrarausgaben und Garantiemengen geben müsste.<sup>385</sup>

Teilweise wurde die Mitverantwortung bereits umgesetzt. Beim Milchsektor wurde ein schwacher Versuch der Mitverantwortung unternommen, jedoch wurde damit nicht die nötige Veränderung erreicht, um wirklich die Hauptprobleme der GAP zu lösen. In der Zusammenfassung des Diskussionspapiers schrieb die Kommission, dass die Zeit zum Handeln gekommen sei und die Agrarminister dies auch erkennen und berücksichtigen.<sup>386</sup>

---

<sup>383</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1980; S. 6f.

<sup>384</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1980; S. 7.

<sup>385</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1980; S. 13 f.

<sup>386</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1980; S. 17.

1981 wurde ein weiteres Dokument, die „Guidelines for European Agriculture“,<sup>387</sup> von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Auch dieses Dokument beinhaltete sowohl die Darlegung der bisherigen Entwicklung der GAP als auch das Aufzeigen aktueller Probleme und Kritikpunkte und entsprechender Lösungsmöglichkeiten. Im Besonderen wurde auch hier wieder auf die Hauptproblematik der Lebensmittelüberschüsse hingewiesen, die zu ständig steigenden Kosten führten.<sup>388</sup>

Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft war wie bereits geschildert ein Kernproblem der GAP. Im Folgenden wird daher ergänzend auf Veränderungen im Europäischen Haushalt eingegangen. Diese betreffen die Gemeinsame Agrarpolitik zwar nur indirekt, da es keine Veränderungen der GAP sind, aber sie sind dennoch entscheidend, da die Agrarausgaben den größten Ausgabenposten am Gemeinschaftshaushalt darstellen.

Da die traditionellen Eigenmittel der EG nicht ausreichten, wurde ein Eigenmittelsystem zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes eingeführt. Diese Möglichkeit wurde bereits 1957 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt.<sup>389</sup> 1970 wurde im Luxemburger Abkommen die Einführung eines Eigenmittelsystems bestehend aus Landwirtschafts- und Zuckerabgaben, Zöllen und sogenannten Mehrwertsteuereigenmitteln (MwSt.-Eigenmittel) beschlossen. Die letztgenannte Einnahmequelle konnte jedoch erst 1979 wegen der erforderlichen Angleichung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage wirksam werden. Die Einnahmen berechneten sich durch die Anwendung eines bestimmten Satzes auf eine einheitlich festgelegte Bemessungsgrundlage. Der Satz für die MwSt.-Eigenmittel war auf 1 Prozent der Bemessungsgrundlage begrenzt.<sup>390</sup> Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr als 1 Prozent der Mehrwertsteuer zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes zahlen mussten. Damit wurde ein Mechanismus wirksam, der das Budget der Gemeinschaft in gewissem Sinne begrenzte. Seit 1979 war es somit möglich, eine drohende Budgetkrise aufgrund dieser Begrenzung nachzuweisen. 1979 betrug beispielsweise der Satz der MwSt.-Eigenmittel 0,7444 Prozent der Bemessungsgrundlage. Sobald dieser Satz die

---

<sup>387</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1981.

<sup>388</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1981; S. 68-71.

<sup>389</sup> Vgl. Art. 201 EGV (Version von 1957).

<sup>390</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 84.

Schwelle von 1 Prozent erreicht, wird dies Einfluss und damit Veränderungsdruck auf die Verhandlungssituation im Agrarministerrat ausüben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Dokumente keine Reformvorschläge waren, sondern lediglich die Diskussionen im Agrarministerrat über die weitere Entwicklung der GAP aufrechterhalten sollten. Letztendlich fanden in diesen Jahren keine Veränderungen an den Regelungen der GAP statt. Erst 1984 kann wieder ein klassischer Entscheidungspunkt im Sinne der theoretischen Überlegungen identifiziert werden. Zunächst soll jedoch der Reformbedarf im Zuge sich weiter verschärfender Probleme mit der EU-Agrarpolitik aufgezeigt werden.

### 5.2 Steigende Agrarkosten belasten zunehmend den Gemeinschaftshaushalt

Wie die Analyse aus den vorangegangenen Abschnitten gezeigt hat, wurden die Kernelemente der GAP bis dato nicht verändert, sondern weitergeführt. Es überrascht nicht, dass dadurch die bestehenden Probleme der GAP nicht gelöst wurden und weiter deutlich mehr produziert als nachgefragt wurde. So wurde die Gemeinschaft zu einem der größten Agrarexporteure auf dem Weltmarkt.

Veränderungen der Produktionsmethoden durch eine zunehmende Spezialisierung, wie den verstärkten Einsatz von Fremdenergie, Importfutter und chemischen Mitteln, führten zu einer Verschärfung der bestehenden Probleme. Die Versorgungslage der Gemeinschaft mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen hatte sich seit Beginn der EWG grundlegend gewandelt. Wie die Analyse gezeigt hat, wurde bei der Schaffung des Marktordnungssystems von einer Zuschusssituation an den meisten Agrarmärkten ausgegangen. Inzwischen hatte die Gemeinschaft bei allen wichtigen Erzeugnissen die volle Selbstversorgung erreicht und teilweise überschritten. Zudem veränderten sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entscheidend.<sup>391</sup> Das Umfeld hatte sich durch ein niedriges Wachstum, eine hohe Inflation und Zinsen, zunehmende Schwierigkeiten einzelner Länder beim Ausgleich ihrer öffentlichen Haushalte und Zahlungsbilanzen sowie insbesondere durch massive regionale Arbeitsmarktprobleme grundlegend gewandelt.

---

<sup>391</sup> Vgl. PRIEBE, 1984; S. 162.

Angesichts dieser Veränderungen würde die Fortsetzung einer an traditionellen Zielen orientierten Agrarpolitik zu immer gravierenderen Zielkonflikten führen. Aufgrund der gesteigerten Produktivität und der verfolgten Preispolitik, die weniger an der Marktlage orientiert war als auf die Erhöhung des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens abzielte, war es weitgehend gelungen, den Landwirten im Durchschnitt tatsächlich eine mit anderen Gruppen vergleichbare Einkommenssteigerung zu ermöglichen.<sup>392</sup>

„Doch angesichts der skizzierten Versorgungslage und der sich abzeichnenden Problematik weiterer Produktivitätssteigerungen erscheint eine Fortsetzung der bisherigen Politik undenkbar und eine Neuorientierung zwingend erforderlich.“<sup>393</sup>

Die landwirtschaftliche Produktivität stieg jährlich um 1,5 bis 2,0 Prozent, während gleichzeitig der Verbrauch jedes Jahr um 0,5 Prozent zurückging.<sup>394</sup> Folglich war der Selbstversorgungsgrad bei nahezu allen landwirtschaftlichen Produkten deutlich überschritten und die Europäische Gemeinschaft musste wegen der geschaffenen Marktordnungssysteme die überschüssigen landwirtschaftlichen Produkte zu stark subventionierten und hohen Preisen abkaufen. Dadurch wurde das Budget der Europäischen Gemeinschaft stark belastet. *Tabelle 11* zeigt die Agrarausgaben von 1974 bis 1984.

Während 1980-1982 die Ausgaben – hauptsächlich wegen der günstigen Konjunkturlage des Weltmarktes – relativ konstant gehalten werden konnten, stiegen diese 1983 rapide an. Es wurde eine 30-prozentige Erhöhung im Vergleich zum vorherigen Jahr erwartet. Von 1974 bis 1984 stiegen die Ausgaben der Landwirtschaft in der EG von etwa 3,5 Milliarden ECU auf über 18 Milliarden ECU. Damit stiegen innerhalb von zehn Jahren die Agrarkosten fast um das Sechsfache.

---

<sup>392</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 166.

<sup>393</sup> PRIEBE; 1984; S. 166 / KRAUSE; 1974; S. 1.

<sup>394</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 6.

Tabelle 11: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1984<sup>395</sup>

	Jahr	Agrarausgaben (Millionen ECU)	Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)
<b>EG-9</b>	1974	3 459,8	68,4
	1975	4 327,7	70,9
	1976	5 636,7	71,4
	1977	6 587,1	72,6
	1978	8 679,3	69,4
	1979	10 387,1	70,3
	1980	11 291,9	68,6
<b>EG-10</b>	1981	11 063,7	59,7
	1982	12 259,8	57,6
	1983	15 785,8	62,1
	1984	18 330,4	65,4

Seit 1979 bestand eine gewisse Finanzierungsobergrenze in Form der MwSt.-Eigenmittel, da diese 1 Prozent der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten durften. *Tabelle 12* verdeutlicht die Finanzierungsproblematik, die zunehmend zu einer Krise der gesamten EG wurde. Die Tabelle zeigt zum einen den jeweils aktuellen MwSt.-Satz und die daraus resultierenden Einnahmen der Gemeinschaft. Zum anderen bildet sie die Einnahmen aus den MwSt.-Eigenmitteln ab, die sich unter der Annahme des Maximalsatzes von 1 Prozent theoretisch ergeben würden. Mit diesen (theoretischen) Maximaleinnahmen aus dem Mehrwertsteuersatz werden in der fünften Spalte die maximalen Einnahmen der EG aufgezeigt und in der letzten Spalte die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinschaft insgesamt. Es ist deutlich zu erkennen, dass der MwSt.-Satz jährlich stieg und 1984 den maximalen Wert von 1 Prozent erreichte. Während bereits 1983 die Ausgaben die Einnahmen überstiegen, konnten diese noch durch zusätzliche Mittel ausgeglichen werden. 1985 fehlten aber weit über eine Milliarde ECU und die Budgetkrise der EG wurden mehr als deutlich.

<sup>395</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Tabelle 12: Entwicklung der Budgetkrise 1979-1984 (Millionen ECU)<sup>396</sup>

Jahr	MwSt. %	Einnahmen durch aktuellen MwSt.- Satz	Einnahmen MwSt.-Satz bei 1 %	Eigenmittel insgesamt* MwSt.-Satz bei 1 %	Ausgaben insgesamt
1979	0,7444	7 039,8	9 457,0	16 789,6	14 220,7
1980	0,7322	7 354,5	10 044,5	17 952,6	15 857,3
1981	0,7868	9 884,2	12 562,4	20 702,3	17 726,0
1982	0,9248	12 121,1	13 106,7	22 149,8	20 422,7
1983	0,9980	13 729,9	13 757,3	23 041,1	24 313,0
1984	1,0000	14 482,9	14 482,9	24 880,1	27 523,6

\*Sonstige Zahlungen von/an Mitgliedstaaten bleiben unberücksichtigt

Das Problem wurde in dem größten Ausgabenposten gesehen und das war die EU-Agrarpolitik mit 65,4 Prozent Anteil im Jahr 1984. Damit musste zwangsläufig 1984 über eine Veränderung der GAP entschieden werden, was sich anhand eines Reformvorschlages durch die Europäische Kommission zeigte.

### 5.3 Entscheidungspunkt um 1984

Die enormen Produktionsüberschüsse bei landwirtschaftlichen Produkten führten schließlich zu einer echten Budgetkrise in der gesamten EG. Im Folgenden wird sich zeigen, dass trotz der bestehenden Budgetkrise das Politikfeld lediglich modifiziert wurde, anstatt die GAP tiefgreifend zu verändern. Zudem wurde einfach die Höchstgrenze der MwSt.-Bemessungsgrundlage erhöht. Die Einnahmen wurden aufgestockt, anstatt die Ausgaben – insbesondere die Garantiezahlungen – zu senken. Die folgenden Abschnitte werden zwar verdeutlichen, dass erstmals keine Pfadstabilisierung vom Typ a vorliegt, jedoch Pfadmodifikation weiterhin notwendige Veränderungen im Sinne eines Pfadbruchs verhinderte.

<sup>396</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF; 1985; S. 11 / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

### 5.3.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Die potenziell möglichen Entwicklungen am Entscheidungspunkt um 1984 sind ähnlich zu denen an den vorherigen Entscheidungspunkten, da bis dato die ursprünglich institutionalisierten Kernelemente nicht verändert wurden.

Das erste Szenario geht davon aus, dass die Regelungen der GAP gravierend verändert worden wären. Institutionelle Pfadabhängigkeit wird ausgeschlossen, da kein Einfluss auf die Entscheidung im Agrarministerrat aus einer früheren Entwicklung möglich gewesen wäre. Das Basis-Szenario spiegelt somit Kernelemente einer Gemeinsamen Agrarpolitik wider, die zu einer regulativen Politik ohne europäische Subventionen geführt hätten. Insbesondere aufgrund des EU-Beitritts von Großbritannien ist anzunehmen, dass die Agrarmarktordnungen als zentrales Kernelement der GAP nicht mit unbegrenzten Absatzgarantien und hohen Preisen mehrheitsfähig gewesen wären. Dies lässt sich zum einen anhand der Nettozahlerpositionen der Mitgliedstaaten bestimmen, die Rückschlüsse über die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zulassen. Zum anderen hätte die um 1962 gegründete Agrarpolitik 22 Jahre später aufgrund der veränderten äußeren Umstände keine entsprechend ausgestaltete Daseinsberechtigung.

In *Tabelle 13* werden die Einnahmen und Ausgaben nach Mitgliedstaaten für das Jahr 1984 dargestellt, die Rückschlüsse auf die nationalen Präferenzen erlauben und so das erste Szenario belegen. Als Ausgaben werden die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EG bezeichnet und als Einnahmen die entsprechenden Rückflüsse an die einzelnen Mitgliedstaaten. Ein negativer Wert bei den Nettopositionen bedeutet, dass der entsprechende Mitgliedstaat mehr an die Gemeinschaft zahlt, als er zurückbekommt.

Tabelle 13: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1984<sup>397</sup>

Mitgliedstaat (MS)	Ausgaben (Zahlungen an EG)	Einnahmen (Zahlungen an MS)	EAGFL-Garantie	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	7 343,1	4 019,3	3 323,0	-3 323,8
UK	5 429,4	4 092,5	2 121,3	-1 336,9
FR	5 032,2	4 342,5	3 592,0	-689,7
BE	1 238,3	840,1	686,4	-398,2
LU	53,8	11,2	3,6	-42,6
NL	1 738,2	2 122,6	1 964,2	384,4
DK	552,9	1 020,1	879,6	467,2
IE	286,3	1 210,4	884,4	924,1
GR	355,8	1 364,0	961,2	1 008,2
IT	3 443,5	4 962,4	3 909,4	1 518,9

Wie die Tabelle zeigt, waren Deutschland und Großbritannien in absoluten Zahlen die größten Nettozahler der Gemeinschaft. Es wäre daher zu erwarten, dass zumindest Großbritannien wegen seiner hohen Zahlungen als zweitgrößter Nettozahler einen enormen Druck auf die Verhandlungssituation ausgeübt hätte, was dazu geführt hätte, dass die GAP um 1984 nicht mehr genauso entstanden wäre, wie es 1962 der Fall gewesen war. Zwar war die Nettoposition Frankreichs auch negativ, sie fiel jedoch deutlich niedriger aus, da es enorme Rückflüsse aufgrund des großen Agrarsektors genoss.

Es muss an dieser Stelle jedoch angemerkt werden, dass das Konzept der Nettopositionen ausgedrückt in absoluten Werten kritisch bewertet werden muss. Die reinen Nettopositionen sagen beispielsweise wenig über den tatsächlichen Nutzen der einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft aus. Ergänzend soll somit eine weitere Statistik herangezogen werden, in der der jeweilige Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) aufgezeigt wird. Aus *Tabelle 14* lassen sich Rückschlüsse auf die Bedeutung der Landwirtschaft im jeweiligen Mitgliedstaat ziehen.

<sup>397</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.



Tabelle 14: Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %) von 1962 bis 1984<sup>398</sup>

	DE	UK	FR	BE	LU	NL	DK	IE	GR	IT
1962	5,2	2,9	10,5	5,5	--	7,7	--	--	--	12,6
1965	4,4	2,5	8,7	5,0	--	7,2	--	--	--	11,2
1968	4,4	2,3	7,7	4,4	--	6,6	6,5	--	--	9,0
1971	3,1	2,2	6,5	3,4	3,8	5,1	5,6	15,0	15,7	7,4
1974	2,6	1,7	6,0	2,9	3,0	4,1	6,1	14,0	17,5	6,9
1977	2,6	2,0	4,8	2,4	3,0	4,2	5,4	16,3	14,8	6,5
1980	2,0	1,7	4,2	2,1	2,5	3,5	4,9	10,8	15,9	5,8
1983	1,9	1,6	4,2	2,4	2,7	4,1	5,0	10,0	15,4	5,3
1984	1,9	1,8	4,0	2,3	2,5	4,0	5,6	10,3	15,9	4,7

Die Tabelle zeigt, dass der Anteil der Landwirtschaft am BIP von 1962 bis 1984 stetig in fast allen Mitgliedstaaten abnahm. Es kann aber auch die hohe Bedeutung der Landwirtschaft in Frankreich bestätigt werden und im Vergleich dazu deren relativ geringe Bedeutung in Großbritannien.

Das zweite Szenario geht davon aus, dass die bestehenden Regelungen unverändert weitergeführt worden wären. In diesem Fall wären auch um 1984 keine Veränderungen der Kernelemente vorgenommen worden, obwohl sich nachweislich die äußeren Rahmenbedingungen drastisch geändert hatten. Hier hätte sich die Verhandlungssituation im Agrarministerrat aufgrund vorausgegangener Entscheidungen nicht verändert, obwohl durch Großbritannien ein starker Reformbefürworter der Europäischen Gemeinschaft beigetreten war. In diesem Fall wären somit die Agrarmarktordnungen entsprechend ihrer ursprünglichen Ausgestaltung unverändert bestehen geblieben.

Die geschilderten Überlegungen der Kommission in den sogenannten *dark ages* geben Anhaltspunkte dafür, wie das Szenario einer Pfadmodifikation vorstellbar wäre. Eine Pfadmodifikation im Sinne der Konzeption wäre – wie es bereits bei den vorherigen Entscheidungspunkten der Fall war – beispielsweise die Beschränkung oder Deckelung der Produktion gewesen. Alternativ könnte man sich die Deckelung auch aufgrund der resultierenden Probleme vorstellen, indem gewisse Budgetobergrenzen eingeführt worden wären, die zumindest die Ausgaben

<sup>398</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROSTAT; 2011c.

begrenzten, wenn es schon nicht zu einer vollständigen Rückführung dieser gekommen wäre. Die folgenden Abschnitte stellen die um 1984 tatsächlich getroffene Entscheidung dar und ordnen diese dem Pfadschema zu.

### 5.3.2 Einführung von ‚Milchquoten‘ zur Begrenzung der Agrarausgaben

Nachdem die zuvor aufgeführten Vorschläge der Europäischen Kommission mehr oder weniger gescheitert waren, veröffentlichte die Kommission im Juli 1983 ein umfassendes Papier, das einer strategischen Verhandlungsrunde der Agrarminister als Orientierungshilfe dienen sollte.<sup>399</sup> Grund für diesen Reformvorschlag war die drohende Budgetkrise wegen der 1973 beschlossenen Obergrenze der Eigenmittel (VAT max. 1 %). Der Reformvorschlag befasste sich mit der Kernfrage, wie die GAP an die in Zukunft wahrscheinlich weniger expansiven Finanzvolumina angepasst werden könnte.<sup>400</sup> Oberstes Ziel musste es sein, eine Obergrenze für Garantieausgaben einzuführen, um die Ausgaben der EU-Agrarpolitik zu begrenzen und so die drohende Budgetkrise der gesamten EU abzuwenden.

Im folgenden Absatz wird der Reformvorschlag der Kommission erläutert, der größtenteils den bereits im Oktober 1981 veröffentlichten „Guidelines for European Agriculture“ entsprach.<sup>401</sup> Die grundlegende Idee der beiden Reformvorschläge war dieselbe:

“The common agricultural policy must be adapted to the situation facing the Community in the foreseeable future, in order that it can fulfill its aims in a more coherent manner. The following questions will in particular be examined: price policy; guarantee thresholds, in relation to objectives for production; coresponsibility of producers [...].”<sup>402</sup>

Ziel war es, Verantwortung der Produzenten bei der Produktion zu schaffen und die Preise – im Gegensatz zu den bisherigen Einkommensbeihilfen und den unbegrenzten Garantiepreisen – stärker am Wettbewerb auszurichten. Die Kernforderung lautete, dass sich die europäischen Landwirte mehr an den Kosten der

---

<sup>399</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983.

<sup>400</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983.

<sup>401</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1981.

<sup>402</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 25.

Vermarktung von Erzeugnismengen, die eine bestimmte Schwelle übersteigen, beteiligen sollten. Insgesamt beinhaltete der Reformvorschlag fünf Maßnahmen, um die Agrarmarktordnungen zu rationalisieren.

Die erste Maßnahme umfasste eine weiterführende und verbreiterte Anwendung des Prinzips der Garantieschwellen.<sup>403</sup> Aufgrund des Nachfragerückgangs zentraler landwirtschaftlicher Produkte schien es nicht mehr sinnvoll, unbegrenzte Preis- und Absatzgarantien zu gewährleisten. Die Landwirte sollten ab einer gewissen Schwelle an den entstehenden Kosten beteiligt werden. Die Garantieschwellen könnten dabei je nach dem betreffenden Erzeugnis unterschiedlich angewendet werden, beispielsweise indem die Anhebung des Richt- oder Interventionspreises verringert würde, sobald die Erzeugung eine bestimmte Menge überstieg. Es könnten weiter die im Rahmen der Marktregelung gezahlten Beihilfen auf eine bestimmte Menge begrenzt werden oder aber der Erzeuger könnte durch eine Abgabe an den Kosten für den Absatz der zusätzlichen Erzeugung beteiligt werden. Als letzte Möglichkeit könnten Quoten auf einzelstaatlicher Ebene oder Betriebsebene eingeführt werden.<sup>404</sup>

Die zweite Maßnahme würde eine bedachte und somit restriktivere Preispolitik insbesondere bei Überschussprodukten einschließen. So sollten die jährlichen Preisverhandlungen nicht nur die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen beachten, sondern vielmehr die Agrarmarktsituation, die Haushaltssituation und andere allgemeine Wirtschaftsfaktoren.<sup>405</sup>

Als weitere Maßnahme sollte zum einen die Preisstützungsmaßnahme tierischer Produkte überprüft werden und zum anderen Mechanismen eingeführt werden, die Marktungleichgewichte aufgrund des Imports von Getreideersatzprodukten korrigieren würden. Schließlich müsste der Währungsausgleich automatisch auslaufen.<sup>406</sup>

Im Speziellen umfasste der Reformvorschlag eine Vielzahl von Maßnahmen für verschiedene landwirtschaftliche Produkte, darunter auch eine Quotenregelung für Milch. Diese sollte auf der Grundlage der über einen gewissen Zeitraum an Milchhöfe gelieferten Menge und eine zusätzliche Abgabe für Milch, welche aus

---

<sup>403</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 7 f.

<sup>404</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 8.

<sup>405</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 8.

<sup>406</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 9 ff.

intensiven Methoden gewonnen wurde, berechnet werden.<sup>407</sup> Der Reformvorschlag der Kommission beinhaltete zusätzliche Maßnahmen, auf die in diesem Zusammenhang nicht weiter eingegangen wird, da sie für die weitere Analyse nicht relevant sind.

Insgesamt ist zu erkennen, dass alle Maßnahmen Ausgabenreduzierungen anstrebten. Diese sollten jedoch weiter im Einklang mit den 1962 aufgestellten Zielen sein (Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität). Eine längerfristig festgeschriebene Begrenzung der EU-Ausgaben wurde von der Kommission abgelehnt. Die gemeinsame Überzeugung war, dass bei Fortsetzung der bisherigen Politik im Jahr 1984 der EG-Haushalt zahlungsunfähig sein werde. Der Druck zu Veränderungen war somit in den Jahren zuvor soweit angestiegen, dass eine unveränderte Weiterführung der EU-Agrarpolitik grundsätzlich ausgeschlossen war.

Der Reformvorschlag löste vor allem wegen der geplanten Milchquote große Diskussionen in Brüssel und in den Mitgliedstaaten aus. Wie bei vergangenen Reformvorschlägen versuchten die nationalen Agrarminister und auch Bauernverbände Einfluss auf die jeweiligen nationalen Regierungen zu nehmen.<sup>408</sup>

Auf dem Gipfeltreffen in Athen im Dezember 1983 konnte keine Einigung über notwendige Änderungen der Politik erzielt werden.<sup>409</sup> Erst beim Gipfeltreffen in Brüssel am 31. März 1984 konnten sich die Agrarminister über Veränderungen der Agrarpolitik einigen.

Im Ergebnis wurden die realen Interventionspreise für zentrale landwirtschaftliche Produkte stärker gesenkt als in den Vorjahren. Bei Milch, einem der kostspieligsten Agrarprodukte, wurde ein Quotensystem eingeführt, das die Preisgarantie im Wirtschaftsjahr 1984/85 auf etwa 95 Prozent der im Jahr 1983 angelieferten Menge Milch beschränken sollte.<sup>410</sup> Für alle darüber hinausgehenden Mengen sollte dem Prinzip nach der Weltmarktpreis gelten. Im Unterschied zu den allgemeinen Garantieschwellen, die dazu führen sollten, dass die Garantiepreise sinken oder zumindest nur mäßig ansteigen, wurde bei der Quotenregelung eine Strafe

---

<sup>407</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1983; S. 12.

<sup>408</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECHI; 1987; S. 30.

<sup>409</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 29 f. / SCHEPER; 1984; S. 201.

<sup>410</sup> Vgl. SCHEPER; 1984; S. 202.

festgesetzt, sobald über die Quote hinaus produziert wird. Die Gesamtquote wurde unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und somit ‚nationalisiert‘.<sup>411</sup> Länder wie die Niederlande, Großbritannien und Deutschland mit der fortschrittlichsten Milchproduktion mussten 6,5 Prozent und mehr Kürzungen hinnehmen. Den südlichen Ländern und Irland wurde eine Produktionsausdehnung bis zu 7,3 Prozent zugestanden. Die Verantwortung für die Einhaltung der Quoten wurde weitgehend an die einzelnen Mitgliedstaaten delegiert.<sup>412</sup> Weitreichendere Änderungen, wie sie der Reformvorschlag der Kommission vorsah, fanden keine Mehrheit im Agrarministerrat.

Neben der Einführung der Quotenregelung konnte zudem erreicht werden, dass die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und somit die Einnahmen – das Finanzierungsvolumen der EG – erhöht wurde. Diese wurde von 1 Prozent auf 1,4 Prozent angehoben. Somit wurde gerade das Element, das der Auslöser für den Veränderungsdruck bezüglich der GAP war, entschärft. Denn durch die 1-prozentige Bemessungsgrundlage war die Budgetkrise schließlich in der EG entstanden, da die Ausgaben der Gemeinschaft nicht mehr gedeckt werden konnten. Im Ergebnis wurden somit auch die Einnahmen der EU erhöht, anstatt die Ausgaben radikal zu senken. Drei Maßnahmen wurden implementiert: Erstens wurde ein Rahmenplan für die Gesamtausgaben erstellt, dessen Limit die Agrarminister einhalten mussten. Zweitens wurde die Zunahme der nicht obligatorischen Ausgaben begrenzt und in Artikel 272 EG-Vertrag festgeschrieben. Drittens wurde ab 1984/85 der Grundsatz für die Agrarpolitik eingeführt, dass die Zunahme der Agrarausgaben nicht größer sein darf als die Zunahme der Eigenmittel. Damit sollte der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben der EU sinken.<sup>413</sup> Ein Zitat aus dem Spiegel in der Ausgabe vom 27. Februar 1984 beschreibt die damalige Situation:

„Das Szenario der Brüsseler Kommissare für den ‚worst case‘, den denkbar schlimmsten Fall, ist einfach: Gehen die zehn Staats- und Regierungschefs in drei Wochen in Brüssel auseinander, ohne die kostspielige Agrarpolitik reformiert zu haben, dann schlittert die

---

<sup>411</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 59.

<sup>412</sup> Vgl. SCHEPER; 1984; S. 202. / PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 36.

<sup>413</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 87.

Gemeinschaft zwischen März und Juni in die Pleite: Bereits im Frühsommer werden die 37 Milliarden Mark,<sup>414</sup> die in der EG-Agrarkasse für die Landwirtschaft 1984 eingeplant sind, verbraucht sein. Aus Brüssel kommt dann kein Geld mehr, um die Bauern für überschüssige Milch, Getreide und Rindfleisch zu bezahlen. Weil das Landvolk jedoch einen derzeit noch unanfechtbaren Rechtsanspruch auf Abnahme seiner unverkäuflichen Produkte hat, müssten zunächst die Mitgliedstaaten mit eigenen Budgetmitteln einspringen. Logisch, dass in dieser Situation jeder Finanzminister nur bereit wäre, für seine eigenen Bauern geradezustehen, nicht für die des Nachbarn. [...] Der ‚gemeinsame Agrarmarkt‘ müsste zusammenbrechen. [...] Bleibt Frau Thatcher<sup>415</sup> stur, ist der Zusammenprall programmiert. Sie wähnt sich in einer starken Position, weil sie jede Einigung blockieren und den Bankrott der Gemeinschaft herbeizwingen kann.<sup>416</sup>

Die Entscheidung im EU-Agrarministerrat lässt sich mithilfe der kontrafaktischen Szenarien zunächst einer Pfadmodifikation zuordnen. Obwohl die Kernelemente um 1984 nicht identisch blieben, fand trotzdem keine grundlegende Veränderung dieser statt. Die bestehenden Kernelemente wurden teilweise modifiziert, wie beispielsweise durch die Einführung der Quotenregelung bei Milch. Hier wurden die unbegrenzten Garantie- und Absatzmengen so verändert, dass zumindest für Milch eine Mengenbegrenzung eingeführt wurde. Die Milchquote wurde als Instrument der Deckelung der Produktion verwendet. Hier wären theoretisch auch andere Instrumente denkbar gewesen. Entscheidend ist, dass an der Gesamtstruktur des Agrarsystems nichts verändert wurde. Auch die Senkung der Interventionspreise bei zentralen landwirtschaftlichen Produkten ist ein Indiz für eine Pfadmodifikation, aber keinesfalls für einen Pfadbruch. Die EU-Agrarpolitik blieb trotz Modifikationen weiterhin ein distributives Politikfeld.

---

<sup>414</sup> Etwa 18,5 Milliarden Euro.

<sup>415</sup> Margaret Thatcher, 1979-1990 Regierungschefin von Großbritannien.

<sup>416</sup> DER SPIEGEL, 1984.

### 5.3.3 Gründe für die Pfadmodifikation

Auch wenn eine gewisse Mengenbegrenzung im Zuge der Quotenregelung durchgesetzt werden konnte, fehlte weiterhin eine echte Budgetbegrenzung.<sup>417</sup> Es muss daher die Frage beantwortet werden, warum es am Entscheidungspunkt um 1984 zu dieser Entscheidung kam und eine Reform wiederum nicht möglich war.

Letztendlich schwächten einmal mehr Zugeständnisse an Reformbefürworter die Verhandlungssituation im Agrarministerrat. So wurde Großbritannien erneut, dieses Mal mit der Einführung eines Rabatts auf Zahlungen an die EG, gewissermaßen herausgekauft.

Für Frankreich lag der größte Kritikpunkt in Preiskürzungen und der geplanten Einführung einer Milchquote, da in Frankreich besonders die Milchproduktion, auch aufgrund der geografischen Lage, weit verbreitet war.<sup>418</sup> Einigkeit bestand unter den französischen Interessengruppen darin, dass einerseits die extensiven Budgetkosten gesenkt und andererseits das Problem der wachsenden Produktionsüberschüsse behoben werden müsste. Als sich der Präsident des französischen Milchverbandes erstmals für einen Kompromiss aussprach, war dies gleichzeitig ein Signal für einen gewissen Verhandlungsspielraum des französischen Agrarministers.<sup>419</sup> Als die Quotenregelung unausweichlich schien, konzentrierte sich Frankreich darauf, Übergangszeiträume und spezielle Zugeständnisse sowie einen gewissen nationalen Spielraum zu verhandeln.

Deutschland sprach sich grundsätzlich gegen große Veränderungen der GAP aus, insbesondere da die Einkommen der deutschen Landwirte im Vergleich zu den Siebzigerjahren um ungefähr ein Drittel zurückgegangen waren.<sup>420</sup> Das geplante Quotensystem für Milch wurde allerdings sowohl vom deutschen Agrarminister als auch vom Deutschen Bauernverband (DBV) begrüßt. Einzig die Berechnung möglicher Quoten war umstritten, da eine mindestens 12-prozentige Preissenkung notwendig war, um einen weiteren Ausgabenanstieg zu vermeiden.<sup>421</sup> Zu hohe Preissenkungen waren für Deutschland nicht hinnehmbar. Die Erhöhung des finanziellen Spielraums lehnte die Bundesrepublik nicht grundsätzlich ab, verlangte

---

<sup>417</sup> Vgl. KOESTER; 1977.

<sup>418</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 37.

<sup>419</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 51.

<sup>420</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 61.

<sup>421</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 61 f.

jedoch zuvor eine längerfristige vollzugsverbindliche Finanzplanung, in der die Eindämmung der Kostenexplosion der EU-Agrarpolitik ein zentrales Element sein sollte.<sup>422</sup>

Italien war bezüglich der Frage nach Milchquoten nicht unbedingt ablehnend eingestellt, jedoch sollten verschiedene Kriterien in der Ausgestaltung erfüllt werden. Darunter auch, dass die Quoten auf nationaler Ebene fixiert werden, Ausnahmen für kleinere landwirtschaftliche Betriebe bestehen und eine gewisse Flexibilität in den Quotenregelungen garantiert wird.<sup>423</sup> Eine definierte gemeinsame italienische Position zu dem Reformvorhaben war jedoch nicht zu erkennen. Oberstes Ziel war es, die landwirtschaftlichen Einkommen auf dem derzeitigen Niveau zu halten. Bezüglich der Preispolitik war Italien neutral, hielt jedoch wenig von Budgetbegrenzungen, was darauf zurückzuführen ist, dass Italien ein Nettoempfänger der Gemeinschaft war und ist.<sup>424</sup>

Die Niederlande sahen die Milchquotenregelung zunächst skeptisch, befürworteten sie jedoch später angesichts der enormen Budgetprobleme. Bevor eine Abgabe auf intensive Produktion eingeführt würde, war für die Niederlande eine Quotenregelung noch am ehesten vertretbar.<sup>425</sup>

Großbritannien empfand den Reformvorschlag zwar als einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung, den Briten gingen die Vorschläge jedoch nicht weit genug. Sie forderten unter anderem eine deutliche Senkung der Agrarkosten.

Eine endgültige Entscheidung im Agrarministerrat konnte erst nach Zugeständnissen an den britischen Agrarminister getroffen werden, da zur Veränderung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage eine einstimmige Entscheidung notwendig war. Die Erhöhung der Einnahmen wurde aber von Großbritannien strikt abgelehnt, da dies seine Nettozahlerposition weiter verschärft hätte. Die Lösung erfolgte letztendlich mit der Einführung eines Rabatts auf britische Zahlungen an die EG. Mit dem sogenannten Britenrabatt wurde ein System geschaffen, dass es Großbritannien erlaubte, zwei Drittel aus der Differenz ihrer Mehrwertsteuereigenmittel und Gesamtausgaben wieder zurückzubekommen.<sup>426</sup>

---

<sup>422</sup> Vgl. SCHEPER; 1984; S. 201.

<sup>423</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 66.

<sup>424</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 76.

<sup>425</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 93.

<sup>426</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 87.



Damit wurde der Druck für Veränderungen deutlich entschärft. Zudem wurden den britischen Fleischproduzenten die ursprünglich zeitlich befristeten variablen Prämien und Zugeständnisse weiterhin gewährt.<sup>427</sup>

Im Ergebnis kam es zu der zuvor beschriebenen Pfadmodifikation und nicht zu einem Pfadbruch, da insbesondere der eingeführte Britenrabatt zu einer deutlichen Schwächung der Verhandlungssituation im Agrarministerrat führte, was eine tiefgreifende Veränderung der Kernelemente verhinderte. Ohne den Britenrabatt wäre eine Erhöhung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage nicht möglich gewesen, was zwangsweise dazu geführt hätte, dass die Kernelemente der EU-Agrarpolitik hätten verändert werden müssen.

Eine Pfadmodifikation war aufgrund der früheren Entscheidung, die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage bei maximal 1 Prozent festzusetzen, möglich und erlaubte somit einen inkrementellen Wandel der EU-Agrarpolitik.

#### 5.4 Agrarausgaben steigen weiter

Trotz der eingeführten Quotenregelung am Entscheidungspunkt um 1984 konnten die Nahrungsmittelüberschüsse nicht beseitigt werden. Da die Einführung einer Quote nicht die Struktur der Produktion verändert, bewirkte die Milchquote lediglich eine gewisse Eindämmung der Ausgabenzuwächse. Doch bereits vier Jahre später, um 1988, stand dann der nächste Entscheidungspunkt an. Der erneute Reformbedarf lässt sich aus den Auswirkungen der Einführung der Milchquote<sup>428</sup> ableiten. Zunächst muss hierzu die praktische Umsetzung der Quotenregelung betrachtet werden.

Grundlage für die Zuteilung der Milchquote war die Milchlieferungsmenge des Milchwirtschaftsjahres 1983.<sup>429</sup> Die Garantiemengenregelung wies jedem Mitgliedstaat eine feste Produktionsquote für Milch zu. Diese wurde in Deutschland auf die einzelnen milcherzeugenden Betriebe verteilt und einzelbetrieblich verwaltet, während andere Mitgliedstaaten – so beispielsweise Frankreich – die Quoten als Molkerei-Kontingente verwalteten. Sollte ein Milchproduzent mehr Milch liefern als über die Milchquote festgelegt, wurde er über die Zahlung einer

<sup>427</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECH; 1987; S. 36.

<sup>428</sup> Synonym: Milchreferenzmenge, Milchkontingent.

<sup>429</sup> 1. April 1983 bis 31. März 1984.

sogenannten Superabgabe sanktioniert.<sup>430</sup> Diese wurde so hoch festgelegt, dass die Milchproduktion ökonomisch unrentabel wird. Die Regulierung des Milchmarkts erfolgte somit über das marktpolitische Instrument der Kontingentierung der Angebotsmenge. Durch ein begrenztes Angebot sollte ein stabiler Preis für Milcherzeugnisse gehalten werden. Die zugrundeliegende Idee beinhaltete bei einer konsequenten Umsetzung durchaus einen sinnvollen Ansatz, um durch die Senkung der Produktion auch die Agrarausgaben zu senken. Die zugeteilte Quote lag jedoch rund 15-20 Prozent über dem Verbrauch. Des Weiteren bestand innerhalb der Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Saldierung. Das bedeutet, es wurde eine Quote für die einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt. Innerhalb der Mitgliedstaaten konnte dann ein landwirtschaftlicher Betrieb, der über die ihm zugeteilte Quote produzierte, den entstandenen Überschuss mit Betrieben, die weniger als ihre zugewiesene Quote produzierten, ausgleichen.<sup>431</sup>

Trotz der getroffenen Entscheidungen kam es zu keiner deutlichen Senkung der landwirtschaftlichen Produktion. Die Überschussproblematik bestand weiterhin und konnte durch die eingeführte Quotenregelung nicht behoben werden. Dadurch blieben auch die Agrarausgaben weiter sehr hoch. Spätestens um 1986 war klar, dass selbst die Einführung der Milchquoten um 1984 das Haushaltsproblem der EU nicht lösen konnte.<sup>432</sup>

In *Tabelle 15* werden die Agrarausgaben von 1984 bis 1988 dargestellt, wobei zu beachten ist, dass 1986 mit Spanien und Portugal zwei weitere Staaten der EU beitraten, was den sprunghaften Anstieg der Ausgaben ab 1986 erklärt. Zu erkennen ist, dass trotz des leicht gesunkenen Prozentanteils der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben die Ausgaben in absoluten Größen tendenziell weiter anstiegen. Trotz der erlaubten 2 Prozent aus dem 1984 unverbindlich festgelegten Grundsatz stiegen die Agrarausgaben in absoluten Zahlen jährlich um etwa 18 Prozent.

---

<sup>430</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 59.

<sup>431</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 59.

<sup>432</sup> Vgl. MOYER/JOSLING; 1990; S. 66.

Tabelle 15: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1988<sup>433</sup>

	Jahr	Agrarausgaben (Millionen ECU)	Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)
<b>EG-10</b>	1984	18 330,4	65,4
	1985	19 727,8	68,4
<b>EG-12</b>	1986	22 118,1	61,7
	1987	22 950,1	63,3
	1988	26 395,2	62,1

Tabelle 16 liefert einen Überblick über den Anteil verschiedener landwirtschaftlicher Erzeugnisse an den Agrarausgaben und bestätigt, dass der Milchsektor der stärkste Bereich bei den Agrarausgaben war. Dies belegt auch, warum die EG gerade für diesen landwirtschaftlichen Bereich eine Quote zwingend einführen musste. Ein gewisser Erfolg war durch die Einführung der Milchquote durchaus festzustellen, jedoch konnte die Ausgabenproblematik insgesamt nicht behoben werden, da lediglich ein spezieller Agrarbereich verändert wurde, nicht aber die gesamte EU-Agrarpolitik.

Tabelle 16: Prozentanteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Agrarausgaben<sup>434</sup>

	Milch	Getreide	Fleisch	Obst / Gemüse	Öl / Fette	Verschiedenes
<b>1980</b>	41	15	13	6	6	19
<b>1981</b>	30	18	14	6	9	23
<b>1982</b>	27	15	13	7	10	28
<b>1983</b>	28	16	15	8	11	22
<b>1984</b>	30	9	18	8	11	24
<b>1985</b>	30	12	18	6	11	23
<b>1986</b>	24	16	20	4	14	22
<b>1987</b>	22	18	13	4	19	24
<b>1988</b>	22	16	16	3	17	26

<sup>433</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2007a.

<sup>434</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF; 1981-1989 / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Die Probleme der Landwirtschaft betrafen allerdings nicht nur den Bereich Markt und Versorgung. Zusätzlich sank die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen in der EG-9 auf nur noch rund ein Drittel der bisherigen Größe. Der Anteil an der Erwerbsbevölkerung sank von 25 bis 30 Prozent auf nur noch 5 bis 10 Prozent.<sup>435</sup> Zudem wurden bei dem Versuch, die landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen zu erhöhen, die intrasektoralen, meist regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft noch verschärft.<sup>436</sup> Auch im Bereich Struktur und Umwelt kam es zu Problemen. Die bisherige Entwicklung war gekennzeichnet durch Spezialisierung und Intensivierung, Mechanisierung und einen verstärkten Einsatz von chemischen Mitteln, um Produktions- und Produktivitätssteigerungen hervorzurufen.<sup>437</sup> Diese Entwicklung schädigte zunehmend die Umwelt, weshalb künftig insbesondere dieser Bereich verstärkte Beachtung verdiente. Die bisherige Entwicklung der GAP ging auch zulasten der bäuerlichen Landwirtschaft, deren Erhalt eines der Ziele von 1962 gewesen war.

## 5.5 Entscheidungspunkt um 1988

Die bisherige Analyse hat verdeutlicht, dass die enormen Produktionsüberschüsse und die daraus folgenden Agrarausgaben weiterhin das Hauptproblem der EU-Agrarpolitik waren. In diesem Kapitel wird sich zeigen, dass die EU-Agrarpolitik trotz der bestehenden Probleme erneut nicht in den Kernelementen verändert wurde.

### 5.5.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Am Entscheidungspunkt um 1988 lassen sich drei Szenarien für die weitere Entwicklung der EU-Agrarpolitik erstellen. *Tabelle 17* gibt einen Überblick über die Höhe der Agrarausgaben von 1988, gegliedert nach Mitgliedstaaten. Die Tabelle zeigt, dass Frankreich mit etwa 6 Mrd. ECU die höchsten Garantie-zahlungen erhielt, gefolgt von Deutschland, Italien und den Niederlanden. Es könnte daher vermutet werden, dass diese Mitgliedstaaten kein großes Interesse an Veränderungen der bestehenden Regelungen beziehungsweise der Kernelemente gehabt hätten.

---

<sup>435</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 165.

<sup>436</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 166.

<sup>437</sup> Vgl. PRIEBE; 1984; S. 167.

Tabelle 17: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1988<sup>438</sup>

Mitgliedstaat (MS)	Ausgaben (Zahlungen an EG)	Einnahmen (Zahlungen an MS)	EAGFL-Garantie	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	11 534,9	5 427,7	4 507,1	-6 107,2
UK	5 323,9	3 253,9	1 845,0	-2 070,0
FR	9 095,5	7 314,6	6 012,6	-1 780,9
BE	1 833,5	838,5	715,0	-995,0
LU	81,6	14,2	2,8	-67,4
IT	5 426,8	5 551,0	4 114,5	124,2
DK	955,6	1 286,2	1 170,1	330,6
PT	399,9	914,8	156,7	514,9
NL	2 795,6	3 945,6	3 769,3	1 150,0
IE	328,2	1 487,5	991,0	1 159,3
ES	2 678,1	4 012,3	1 780,2	1 334,2
GR	429,9	1 921,5	1 318,5	1 491,6

Die Tabelle zeigt auch, dass mit Spanien ein Mitgliedstaat der EU beigetreten war, der einen großen Nutzen aus den bestehenden Regeln zog. Im Gegensatz zu der letzten Erweiterung der EU war nun also ein Staat involviert, welcher die Verhandlungssituation im Agrarministerrat nicht entscheidend verändern würde, sondern eher an der Beibehaltung der Regeln interessiert war.

Ergänzt wird diese Beobachtung durch *Tabelle 18*, in der die Agrarausgaben der EU nach Mitgliedstaaten in Prozent von 1976 bis 1997 dokumentiert sind. Im Jahr 1985 erhielt beispielsweise Frankreich 23 Prozent der gesamten Agrarausgaben der EU. Auch dies lässt Rückschlüsse auf die jeweiligen nationalen Präferenzen zu. *Tabelle 19* zeigt in diesem Zusammenhang den Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben der EU für jedes Mitgliedsland. Beispielsweise sind für 1985 von allen Zahlungen, die Deutschland von der EU erhielt, 87 Prozent auf die Gemeinsame Agrarpolitik zurückzuführen.

<sup>438</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Tabelle 18: Agrarausgaben der EU nach Mitgliedstaaten in Prozent<sup>439</sup>

	1976	1980	1985	1990	1995	1996	1997
<b>FR</b>	26	25	23	20	24	24	23
<b>DE</b>	16	22	18	16	16	15	14
<b>IT</b>	16	16	17	16	10	11	13
<b>ES</b>	--	--	--	8	13	10	11
<b>UK</b>	13	8	10	7	9	9	11
<b>GR</b>	--	--	6	8	7	7	7
<b>IE</b>	3	5	6	6	4	4	5
<b>NL</b>	13	14	10	11	6	4	4
<b>PT</b>	--	--	--	1	2	2	4
<b>DK</b>	7	5	4	4	4	3	3
<b>AT</b>	--	--	--	--	0	3	2
<b>BE</b>	6	5	5	3	5	3	2
<b>SW</b>	--	--	--	--	0	2	2
<b>FI</b>	--	--	--	--	0	2	1
<b>LU</b>	0	0	0	0	0	0	0

Die teilweise sehr hohen Prozentwerte belegen den hohen Stellenwert der EU-Agrarpolitik für die jeweiligen Mitgliedstaaten. Ein hoher Wert kann interpretiert werden als Hinweis für das Interesse an unveränderten Agrarmarktregelungen. Dies ergibt sich allein aus der Tatsache, dass jeder Mitgliedstaat grundsätzlich möglichst viel von den eingezahlten Mitteln wieder zurückbekommen möchte.

---

<sup>439</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Tabelle 19: Prozentsatz der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben für jeden Mitgliedstaat<sup>440</sup>

	1976	1980	1985	1990	1995	1996	1997
<b>DK</b>	90	90	91	92	88	87	81
<b>FR</b>	89	84	86	80	83	80	75
<b>NL</b>	89	92	92	89	83	77	71
<b>SW</b>	--	--	--	--	11	52	68
<b>AT</b>	--	--	--	--	10	76	65
<b>UK</b>	69	49	61	57	65	58	62
<b>IE</b>	82	68	75	68	56	57	61
<b>IT</b>	76	70	76	69	58	56	61
<b>DE</b>	78	83	87	82	68	61	58
<b>FI</b>	--	--	--	--	9	66	53
<b>GR</b>	--	--	70	64	54	56	51
<b>BE</b>	85	84	86	86	69	58	50
<b>ES</b>	--	--	--	37	42	39	41
<b>LU</b>	88	80	56	36	12	24	21
<b>PT</b>	--	--	--	19	22	18	18

Für das Basis-Szenario gilt wie immer die Vorgabe einer regulativen Politik. Es unterscheidet sich daher wenig von den diesbezüglichen bisherigen Ausführungen. Auch wenn um 1988 die bestehenden Kernelemente weiterhin vorstellbar gewesen wären, so hätten sich die Agrarminister doch eher auf eine Regelung geeinigt, in der die hohen Preise direkt auf den Verbraucher abgewälzt und nicht durch den Haushalt der EG finanziert worden wären.

Das Szenario der Pfadstabilisierung sieht eine unveränderte Fortführung der bisherigen Ausgestaltung der GAP vor und ist daher nicht weiter zu spezifizieren. Beim Szenario der Pfadmodifikation wäre eine weitere Produktionsbeziehungsweise Ausgabendeckelung vorstellbar, in weitergehender Form auch gewisse Preissenkungen, um zumindest auf lange Sicht gesehen Wettbewerb auf den Agrarmärkten zuzulassen.

<sup>440</sup> Eigene Darstellung und Berechnungen in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff. / EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF; 1978, 1981, 1986, 1991, 1996-1998.

### 5.5.2 Festsetzung einer „maximalen Garantiemenge“

Aus dem vorherigen Abschnitt wurde deutlich, dass trotz der zunehmenden Krise in der EU-Agrarpolitik infolge des weiter steigenden Selbstversorgungsgrades und der daraus resultierenden Ausgabensteigerungen 1984 lediglich eine Quote für Milch eingeführt wurde. Insgesamt muss konstatiert werden, dass Quoten alleine eine Rückkehr zur ursprünglich konzipierten regulativen EU-Agrarpolitik nicht ermöglichen werden. Zur Lösung der strukturellen Grundprobleme sind tiefgehende Veränderungen, insbesondere am System der GAP, notwendig. Quoten fixieren in gewissem Sinne die Produktionsstrukturen der vorherigen Produktion anstatt sie zu verändern. Auch der unverbindlich festgelegte Grundsatz, dass die Zunahme der Agrarausgaben nicht größer sein darf als die Zunahme der Eigenmittel konnte nicht die gewünschte Verbesserung bewirken. Es war allerdings der erste sektorübergreifende Versuch, die Probleme in der Agrarpolitik zu lösen. Auch die 1986 festgelegte Mitverantwortungsabgabe bei Getreide<sup>441</sup> brachte nicht die gewünschte Umverteilung und Entspannung im Finanzsystem der Gemeinschaft. Bevor die Entscheidung um 1988 analysiert wird, werden zunächst die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen analysiert, erst konkret in Bezug auf die EU-Agrarpolitik und anschließend sektorübergreifend auf den Haushaltsbereich.

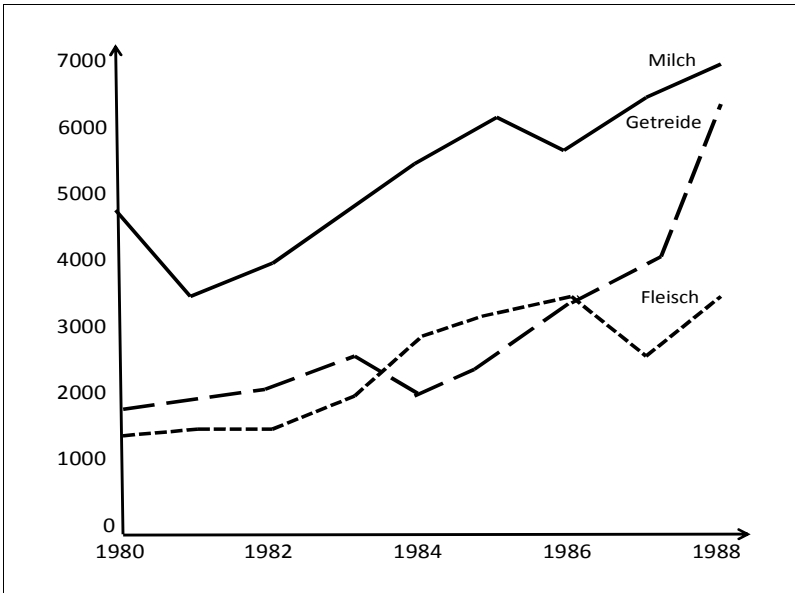
Am 22. September 1987 legte die Europäische Kommission dem Agrarministerrat einen entsprechenden Reformvorschlag vor. Dieser konzentrierte sich vor allem auf den Getreidesektor, da die Ausschweifungen im Milchsektor zumindest teilweise gestoppt werden konnten und somit der Getreidesektor der zweite zentrale Problembereich der GAP war.

*Abbildung 12* gibt einen Überblick über die Entwicklung der Agrarkosten nach Produkten von 1980 bis 1988. Deutlich zu erkennen ist, dass die Kosten für den Getreidesektor insbesondere ab 1987 stark anstiegen und 1988 bereits nahezu auf dem Niveau des Milchsektors lagen. Getreide entwickelte sich damit neben der Milch zunehmend zu einem problematischen Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit Blick auf die Kostenexplosion in der EU-Agrarpolitik bestand hier zwingend Handlungsbedarf.

---

<sup>441</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1986.



Abbildung 12: Entwicklung der Agrarkosten nach Produkten von 1980 bis 1988 (in Mio. ECU)<sup>442</sup>

Bereits Anfang Februar 1987 veröffentlichte die Kommission ein Dokument, das eine grobe Linie für den bevorstehenden Reformvorschlag erkennen ließ. Die EU-Agrarpolitik sollte besser an die Marktgegebenheiten angepasst werden.<sup>443</sup> Ziel war die Weiterführung der restriktiven Preispolitik, eine weitere Lockerung bei der Intervention sowie die Etablierung von Regelmechanismen, die bei Überschreiten bestimmter Produktionsschwellen Preissenkungen auslösten.<sup>444</sup> Am 28. Februar 1987 folgte ein zweites Dokument, in dem vermerkt wurde, dass

“[...] agricultural expenditures must be subject to discipline arrangements providing the instruments for genuine containment of expenditures.”<sup>445</sup>

Zentraler Bestandteil des Dokuments war die Einführung einer Höchstgrenze für subventionierte landwirtschaftliche Produkte, sogenannte Stabilisatoren, ähnlich der

<sup>442</sup> MOYER/JOSLING; 1990; S. 83.

<sup>443</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987a.

<sup>444</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987a; S. 11 ff.

<sup>445</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987b; S. 15.

bereits beschlossenen Milchquote. Der Vorschlag enthielt auch die Einführung von Budgetstabilisatoren in allen Sektoren.<sup>446</sup> Die Stabilisatoren der Finanzen wurden jedoch von Teilen der Kommission als politisch nicht durchsetzbar abgelehnt und so wurden in der Folge Produktionsstabilisatoren vorgeschlagen. Am 3. August 1987 wurde der Reformvorschlag der Europäischen Kommission an den Agrarministerrat weitergeleitet.<sup>447</sup> Dieser enthielt eine neue Finanzquelle und automatische Preiskürzungen aufgrund der Stabilisatoren der Produktion. Die Europäische Kommission schlug eine maximale Garantiemenge von 155 Millionen Tonnen bei Getreide vor, um neben dem Milchsektor den zweiten großen landwirtschaftlichen Sektor zu regulieren. Sobald 155 Millionen Tonnen Getreide hergestellt worden seien, sollten automatische Preiskürzungen zu Strafen für die entsprechenden Landwirte führen.<sup>448</sup> Der Reformvorschlag enthielt neben den Regelungen für Getreide auch für andere landwirtschaftliche Produkte entsprechende maximale Garantiemengenregelungen, unter anderem Stabilisatoren für Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Alle Produktionsschwellen würden, so der Vorschlag der Kommission, zu automatischen Preiskürzungen in Höhe von 3 Prozent im darauf folgenden Jahr führen. Bis es innerhalb der Kommission zu einer Einigung auf den Vorschlag von sogenannten Stabilisatoren kam, wurden weitere alternative Lösungsvorschläge diskutiert, die jedoch im Hinblick auf die folgende Entscheidung durch die nationalen Agrarminister wenig Aussicht auf Zustimmung hatten. Es sei an dieser Stelle nur kurz erwähnt, dass unter anderem explizite große Preiskürzungen nicht in den Vorschlag aufgenommen wurden, da diese ohnehin für nahezu alle Mitgliedstaaten inakzeptabel waren, insbesondere für Deutschland. Obligatorische Produktionsquoten wären dagegen für Großbritannien und die Niederlande unrentabel und verschiedene Extensivierungsmaßnahmen des Landes einschließlich von Flächenstilllegungen schienen zu teuer und vergleichsweise unwirksam, was beispielsweise US-amerikanische Erfahrungsberichte belegten.<sup>449</sup> Gemäß den Überlegungen der Europäischen Kommission blieben nur Stabilisatoren als eine Option für gewisse Garantieschwellen übrig.

---

<sup>446</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987b.

<sup>447</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987c.

<sup>448</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987c; S. 18 ff.

<sup>449</sup> Vgl. MOYER/JOSLING; 1990; S. 85.

Das letztendlich vom Agrarministerrat beschlossene Ergebnis war ein Kompromiss zwischen dem Kommissionsvorschlag und verschiedenen nationalen Forderungen. Die wichtigsten Beschlüsse im Bereich der Markt- und Preispolitik waren die zuvor erwähnte Einführung von Stabilisatoren. Mit den Produktionsschwellen kam somit ein neues Instrument hinzu, mit dessen Hilfe die Probleme beseitigt werden sollten. Das Hauptaugenmerk wurde auf den sich problematisch entwickelnden Getreidesektor gelegt. Ursprünglich wurden bei Getreide Ausgaben von 3,86 Millionen ECU prognostiziert. 1987 wurde erwartet, dass die Getreidestützungsausgaben 4,5 Millionen ECU übersteigen und für 1988 wurden bereits 6 Millionen ECU vorhergesagt.<sup>450</sup> Bei Getreide wurde somit für die nächsten vier Jahre eine Garantiemenge von 160 Millionen Tonnen beschlossen, bei deren Überschreitung zu Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres der Interventionspreis um jeweils 3 Prozent gesenkt werden würde. Dies waren fünf Millionen Tonnen Getreide mehr als ursprünglich von der EU-Kommission vorgeschlagen. Außerdem wurde eine zusätzliche Mitverantwortungsabgabe von bis zu 3 Prozent erhoben, die ganz oder anteilig zurückerstattet würde, wenn sich am Ende des Wirtschaftsjahres herausstellte, dass die Garantiemenge nicht oder um weniger als 3 Prozent überschritten wurde.

Einen Überblick über die im Februar 1988 in Brüssel getroffenen Entscheidungen um 1988 gibt *Tabelle 20*. Die Tabelle zeigt für ausgewählte landwirtschaftliche Bereiche die entsprechend beschlossenen Maßnahmen. Da in der EG 1988 eine Getreideernte von 163 Millionen Tonnen eingebracht wurde, trat der beschlossene Mechanismus in Kraft. Die Lockerung der Intervention wurde 1988 vor allem durch eine weitere Senkung des Betrags der monatlichen Zuschläge für Getreide, Raps und Sonnenblumen fortgesetzt. Bei Getreide hatte die Kommission eine Kürzung um 50 Prozent vorgeschlagen. Dieser Wert wurde allerdings unter anderem nach heftigen Widerstand Deutschlands auf 25 Prozent reduziert.

---

<sup>450</sup> Vgl. AGRA EUROPE; 1987.

Tabelle 20: Zusammenfassung der Ergebnisse um 1988<sup>451</sup>

Landwirtschaftlicher Bereich	Beschlossene Maßnahme
<b>Getreide</b>	Produktionsschwelle + zusätzliche 1,5-prozentige Mitverantwortungsabgabe; wird vollständig zurückgezahlt, wenn die Produktion niedriger als die festgelegte Schwelle ist; wird teilweise zurückgezahlt, wenn die Schwelle um weniger als 1,5 Prozent überschritten wird; für jegliche Überschreitung der Schwelle werden Preise im folgenden Jahr um 3 Prozent gekürzt.
<b>Ölsaaten und Proteinpflanzen</b>	Produktionsschwelle; bei Überschreitung der Schwelle Preiskürzungen im folgenden Jahr.
<b>Olivenöl</b>	Produktionsschwelle; bei Überschreitung Preiskürzungen.
<b>Wein</b>	Produktionsschwelle.
<b>Baumwolle</b>	Produktionsschwelle; bei Überschreitung der Schwelle Preiskürzungen im folgenden Jahr.
<b>Frische Früchte und Gemüse</b>	Produktionsschwelle; bei Überschreitung der Schwelle Preiskürzungen im folgenden Jahr.
<b>Veredelte Früchte und Gemüse</b>	Produktionsschwelle; bei Überschreitung der Schwelle Preiskürzungen im folgenden Jahr oder eine Art von Quotensystem.

Zusätzlich einigten sich die Agrarminister auf sogenannte freiwillige Flächenstilllegungen.<sup>452</sup> Wenn Landwirte freiwillig 15 Prozent ihrer Anbaufläche stilllegten, so mussten sie keine Mitverantwortungsabgabe bezahlen.<sup>453</sup>

Neben den Maßnahmen, die direkt im Bereich der EU-Agrarpolitik beschlossen wurden, muss auch der Haushalt der EG betrachtet werden, da Veränderungen auf diesem Gebiet die Probleme der GAP betreffen und somit direkten Einfluss auf die EU-Agrarpolitik haben.

Im Zuge der zunehmenden Haushaltskrise wurde eine sogenannte Agrarleitlinie als Obergrenze für Agrarausgaben beschlossen. Es handelt sich um eine ‚interinstitutionelle Vereinbarung‘ zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission. Der wesentliche Inhalt dieser ‚Agrarleitlinie‘ bestand darin, dass ausgehend von einem Ausgangswert von 27,5 Milliarden ECU für 1988 die Obergrenze für die obligatorischen Ausgaben der Agrarpolitik mit 74 Prozent der

<sup>451</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an ACKRILL; 2000; S. 63.

<sup>452</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987c; S. 25.

<sup>453</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 65.

Steigerungsrates des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft fortgeschrieben wurde.<sup>454</sup> Die beschlossene Agrarleitlinie galt für Ausgaben im Zeitraum 1988 bis 1992. Demnach wurde 1988 erstmals die sogenannte Finanzielle Vorausschau eingeführt, die als Haushaltsvoranschlag der Gemeinschaft den finanziellen Rahmen für die nächsten fünf Jahre vorgab. Zu den unter die Agrarleitlinie fallenden Ausgaben zählte neben den Garantieausgaben auch ein bis 1992 auf 150 Millionen ECU beschränkter Teil der insgesamt auf 600 Millionen ECU begrenzten Ausgaben für Flächenstilllegungen und Einkommensübertragungen.

Die Einhaltung der Agrarleitlinie sollte dadurch erleichtert werden, dass die Auswirkungen unvorhergesehener Änderungen im Wechselkurs des Dollar, wenn sie einen bestimmten Umfang überschreiten würden, durch eine gesondert in den Haushalt eingesetzte Währungsreserve von jährlich einer Milliarde ECU abgedeckt würden.

Mit der Agrarleitlinie wurde de facto eine neue, vierte Einnahmequelle eingeführt, da die MwSt.-Eigenmittel auch aufgrund des Britenrabatts nicht mehr ausreichten, um insbesondere die Garantieausgaben bei der GAP zu decken. Die neue Einnahmequelle orientierte sich am Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten und sollte ergänzend verwendet werden, falls die anderen Einnahmequellen nicht ausreichten.<sup>455</sup> Im Zuge der Einführung der BSP-Eigenmittel wurde die MwSt.-Bemessungsgrundlage wieder auf einen Prozent zurückgesetzt.

Die getroffenen Maßnahmen um 1988, insbesondere die Idee einer Höchstgrenze bei der Produktion, lassen sich dem Szenario der Pfadmodifikation zuordnen. Der Begriff „garantierte Höchstmenge oder maximalen Garantiemenge“ war jedoch in Bezug auf die tatsächliche Ausgestaltung eher irreführend, da Preiskürzungen bei Überschreitungen zu moderat festgelegt wurden, als dass sie die Probleme ernsthaft hätten lösen können. An den Kernelementen fanden keine entscheidenden Veränderungen statt und somit änderte sich auch die Struktur der EU-Agrarpolitik insgesamt nicht. Letztendlich führten kleinere Veränderungen in Form eines komplexen Kompromisses zu einer Pfadmodifikation. Der inkrementelle Wandel der EU-Agrarpolitik setzte sich somit fort.

---

<sup>454</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 89.

<sup>455</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 89.

### 5.5.3 Gründe für die Pfadmodifikation

Am letzten Entscheidungspunkt um 1984 wurde die Milchquote im Agrarministerrat beschlossen, um die Milchproduktion zu senken. Dieser Weg wurde fortgesetzt, indem für weitere landwirtschaftliche Produkte Produktionsschwellen eingeführt wurden. Insbesondere sollte die zunehmende Getreideproduktion begrenzt werden. Im Folgenden werden die Ursachen der Entscheidung, die letztendlich einer Pfadmodifikation zugeordnet werden muss, anhand der Präferenzen der Mitgliedstaaten analysiert. Es wird sich zeigen, dass erneut Zugeständnisse an Reformbefürworter eine umfassende Reform verhinderten.

Den nationalen Agrarministern stellte sich unter anderem die Frage, ob Agrarausgaben über das Budget oder durch strukturelle Maßnahmen begrenzt werden sollten. Großbritannien und die Niederlande präferierten hier eine strikte Haushaltsdisziplin. Beide Staaten haben einen effizienten Agrarsektor und könnten somit auch stärkeren Preiskürzungen widerstehen. Frankreich, Deutschland und Belgien, unterstützt von den Mittelmeerstaaten, warnten dagegen davor, die Agrarpolitik aufgrund von Haushaltsüberlegungen zu zentralisieren. Obwohl auch Deutschland ein großer Nettozahler der EG ist, könnte der deutsche Agrarsektor Preiskürzungen nur schlecht beziehungsweise gar nicht kompensieren. Die südlichen Länder waren dagegen große Empfänger von Finanzmitteln und daher auch nicht gewillt, an der bestehenden Situation etwas zu ändern. Etwas schwieriger war die Situation von Frankreich. Einerseits ist Frankreich ein Nettozahler der Europäischen Gemeinschaft und hat zudem einen effizienten Agrarsektor, der Preiskürzungen höchstwahrscheinlich überstehen könnte, andererseits konnte die konservative Regierung nicht die lange Tradition der französischen Landwirtschaft übergehen und musste sich daher mit den Zielen ihrer Landwirtschaft identifizieren.

Die Agrarminister waren sich grundsätzlich einig, dass der Status quo nicht unverändert bestehen konnte. Uneinigkeit bestand allerdings darin, welche Änderungen und vor allem zu welchem Zeitpunkt diese Änderungen vollzogen werden sollten. Großbritannien und die Niederlande präferierten direkte

Preiskürzungen, während Frankreich eine Mitverantwortungsabgabe aller Staaten forderte, um die Agravarexporte weiter zu fördern.<sup>456</sup>

Auch bei der Frage der Stabilisatoren waren die Präferenzen der Staaten teilweise deutlich unterschiedlich. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag sah eine maximale Garantiemenge für Getreide von 155 Millionen Tonnen vor. Dies unterstützten lediglich Großbritannien und die Niederlande.<sup>457</sup> Die anderen Staaten wollten an den bestehenden Regeln der GAP festhalten, indem sie als Gegenvorschlag die Produktionsschwelle sehr hoch setzten. So schlug Deutschland eine abweichende maximale Garantiemenge von 165 Millionen Tonnen Getreide vor.<sup>458</sup> Der um 10 Millionen Tonnen höhere Vorschlag der übrigen Mitgliedstaaten zeigt den mehrheitlichen Unwillen, die bestehenden Probleme der EU-Agrarpolitik durch ganzheitliche Veränderungen zu beheben. Der zweite entscheidende Punkt war die Frage der Sanktionen bei Überschreitung der maximalen Produktionsmenge. Deutschland lehnte Preiskürzungen vehement ab, während Dänemark und Großbritannien diese forderten. Alternativ drängte Deutschland auf Flächenstilllegungen, um mögliche Preiskürzungen zu minimieren. Diesem Vorschlag stimmte im weiteren Verlauf auch Frankreich zu. Die Einigung führte allerdings dazu, dass Deutschland begrenzte Preiskürzungen in Kauf nehmen musste. Großbritannien und die Niederlande forderten direkte Preiskürzungen, während Frankreich eine steigende Mitverantwortungsabgabe forderte. Die Kommission entschied sich für eine Kombination aus direkten Preiskürzungen und sogenannten Mitverantwortungsabgaben.

Insgesamt stellte sich die Situation so dar, dass mit Großbritannien und Dänemark lediglich zwei Mitgliedstaaten die Reformvorschläge der Kommission unterstützten. Die anderen Mitgliedstaaten lehnten die Vorschläge ab. Das einzige Druckmittel der Reformbefürworter war die geplante Einführung der vierten Einnahmequelle. Die britische und dänische Regierung stellten klar, keine zusätzlichen Finanzierungsquellen zu unterstützen, solange nicht die Agrarausgaben unter Kontrolle gebracht seien.<sup>459</sup> Da für Änderungen an den Einnahmen der EG ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedstaaten notwendig war, sollten sich die

---

<sup>456</sup> Vgl. MOYER/JOSLING; 1990; S. 92.

<sup>457</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 62.

<sup>458</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 62.

<sup>459</sup> Vgl. MOYER/JOSLING; 1990; S. 94.

Reformbefürworter theoretisch durchsetzen, da ohne entscheidende Veränderungen in der Agrarpolitik diese für 1988 nicht mehr finanzierbar war. Zusätzlich erhöhte die Kommission den Druck, indem sie keinen Budgetplan für 1988 erstellte und damit drohte, die Interventionszahlungen zu stoppen, falls der Rat nicht bis Februar den Stabilisatoren zustimmen sollte.<sup>460</sup>

Großbritannien konnte diesen Druck allerdings nicht aufrechterhalten, da das britische Interesse schwerpunktmäßig und auf lange Sicht auf dem Erhalt ihres Britenrabattes lag. Die britische Regierung schloss sich letztlich der Mehrheit an, da Zugeständnisse in Form einer Verlängerung ihres Rabattes ihre Verhandlungsposition entscheidend schwächten. National konnten sie zudem argumentieren, dass zumindest eine gewisse Beschränkung der Agrarausgaben und auch Preiskürzungen erreicht wurden. Insgesamt konnte der erzielte Kompromiss für alle Mitgliedstaaten als Erfolg verzeichnet werden. Deutschland erreichte die Flächenstilllegungen und konnte so strikte Preiskürzungen verhindern. Frankreich bekam seine neue Einnahmequelle, die hauptsächlich den französischen Landwirten zugutekam, und die Mittelmeerstaaten konnten Erhöhungen in strukturellen, regionalen und sozialen Ausgaben als Erfolg verkaufen.

Letztendlich konnte nur durch einen umfassenden und komplexen Kompromiss etwas erreicht werden. Die institutionalisierten Mechanismen im Entscheidungssystem der GAP verhinderten eine durchgreifende Reform im Sinne eines Pfadbruchs. Institutionelle Gegebenheiten führten zu einem zu großen Einfluss der Reformgegner bei den Verhandlungsrunden im Agrarministerrat. Großbritannien war zunehmend isoliert und weitere Zugeständnisse an das Vereinigte Königreich verhinderten letztendlich einen Pfadbruch. Die institutionelle Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik ermöglichten es, dass die Nehmerländer und damit die Reformgegner ein Druckmittel in Form rechtlich verbindlicher Ansprüche hatten und so maßgeblich die Entscheidungssituation beeinflussen konnten. Dieser Einfluss konnte auch angesichts der offensichtlichen Probleme mit den bestehenden Regelungen nicht entscheidend verringert werden.

---

<sup>460</sup> Vgl. AGRA EUROPE; 1987.



## 6 Entwicklung der GAP ab 1989

Produktionsschwellen für landwirtschaftliche Güter, sogenannte Stabilisatoren, waren das zentrale Ergebnis am Entscheidungspunkt um 1988. Diese wurden eingeführt mit dem Ziel, die zu den enormen Kosten führenden Produktionsüberschüsse abzubauen. Das folgende Kapitel analysiert die Entwicklung der EU-Agrarpolitik ab 1989 und die Entscheidungspunkte um 1992 und um 1999. Zunächst soll aus den Folgen der um 1988 getroffenen Entscheidung der erneute beziehungsweise fortbestehende Reformbedarf herausgestellt werden.

### 6.1 Anstieg der Agrarausgaben und der Umweltprobleme

Zunächst soll die Frage geklärt werden, inwieweit die beschlossenen Mechanismen tatsächlich wirkten und zur Lösung der Probleme der EU-Agrarpolitik beitragen konnten. Tatsache ist, dass lediglich in einem der folgenden vier Jahre die Produktion landwirtschaftlicher Güter geringer war als die festgesetzten Produktionsschwellen. Somit erwiesen sich die institutionalisierten Stabilisatoren ähnlich wie die Milchquotenregelung in der Praxis als relativ wirkungslos. Die Funktionsweise in den Jahren nach 1988 zeigt *Tabelle 21*.

Tabelle 21: Funktionsweise der festgesetzten Produktionsschwelle bei Getreide (in Mio. Tonnen)<sup>461</sup>

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
<b>Produktionsschwelle</b>	160	160	160	160
<b>Getreideproduktion</b>	162,6	160,5	158,9	168,9
<b>Prozent Überproduktion</b>	1,6	0,3	--	5,6
<b>Preiskürzung ausgelöst?</b>	Ja	Ja	Nein	Ja

Obwohl die Produktionsschwelle mehrmals überschritten wurde, stiegen dennoch die Preise real betrachtet.<sup>462</sup> Letztendlich erhöhten sich die Getreidebestände jährlich weiter. Von 1989 auf 1990 stiegen die Preise um über 1 Prozent und von 1990 bis 1991 sogar um über 1,5 Prozent. In den höheren Preisen ist auch die weitere

<sup>461</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KAY; 1998; S. 49.

<sup>462</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 64.

Zunahme der Agrarausgaben begründet. Dies zeigt die Unwirksamkeit der getroffenen Entscheidung und bestätigt rückblickend die korrekte Zuordnung der Entscheidungen als Pfadmodifikation. Die Produktionsmenge, die über die Höchstgrenze produziert wurde, wurde weitestgehend gestützt. Die einzige Auswirkung war eine schwache Preiskürzung im folgenden Jahr.

“‘Stabilizers’ are the latest effort by the Community to come to terms with the financial pressures brought about by excessive support of the agricultural sector. It is a cheap but fatally indicative remark that stabilizers are ‘E’ numbers, artificial European additives designed to preserve the policy beyond its natural life and likely to produce unwanted and harmful side-effects.”<sup>463</sup>

Die Süderweiterung der EU 1986 um Portugal und Spanien führte zu unterschiedlichen Effekten in Bezug auf den Grad der Selbstversorgung. Bei zentralen ‚Südprodukten‘ wie Obst und Gemüse stieg der Selbstversorgungsgrad.<sup>464</sup> Bei verschiedenen anderen landwirtschaftlichen Gütern sank dieser. In der Summe blieb er jedoch über 100 Prozent, was belegt, dass die Entscheidungen um 1988 nicht in dem gewünschten Maß wirkungsvoll waren und somit die Probleme der EU-Agrarpolitik erneut nicht lösen konnten.

Vor allem zog die Einführung der Stabilisatoren keine umfassende Reform der GAP nach sich. Wie das Wort ‚Stabilisator‘ bereits aussagt, ging es um eine Stabilisierung der Erzeugung und der Ausgaben mithilfe eines weitgehend automatisch funktionierenden Mechanismus, durch den bei Überschreitung einer bestimmten Produktionsschwelle die Preise und die Garantien gesenkt werden. Diese Maßnahmen hatten keinerlei Einfluss auf die grundlegenden Probleme.

„Die Reformbemühungen der Jahre 1985-1988 sind [...] Stückwerk geblieben. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, dass die GAP erneut in eine schwere Krise geraten ist.“<sup>465</sup>

Da die finanzielle Unterstützung durch den EAGFL weiterhin proportional zur erzeugten Menge erfolgte, bestand auch weiterhin ein ständiger Anreiz der

---

<sup>463</sup> HARVEY; 1990; S. 836.

<sup>464</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 76.

<sup>465</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 9.

Landwirte, die Produktion zu intensivieren. Die zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts erforderlichen Preissenkungen lassen sich in derartiger Konstellation nur durchsetzen, wenn sie von umfänglichen, produktionsneutralen Ausgleichsmaßnahmen ergänzt werden.<sup>466</sup> Obwohl derartige Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen waren, spielten sie nur eine sehr geringe Rolle, da sie gewissermaßen über ein System gestülpt wurden, ohne das System grundlegend zu verändern.

„Um wirklich Wirkung zu zeigen, müssen die direkten hektar- oder bestandsbezogenen Beihilfen im Zusammenhang mit Flächenstilllegungen oder einer Extensivierung der Erzeugung Teil der entsprechenden Marktorganisationen sein, genauer gesagt ihr Kernstück.“<sup>467</sup>

Die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik konnten nicht gesenkt werden, auch wenn der prozentuale Anteil an den Gesamtausgaben tendenziell rückläufig war. 1975 betrug die Ausgaben noch 4,5 Milliarden ECU, 1980 waren es bereits 11,3 Milliarden ECU und 1991 über 31 Milliarden ECU. Im Gegensatz zu der geplanten Ausgabenkürzung stiegen die Agrarausgaben jährlich weiter an, wie *Tabelle 22* zeigt.

Tabelle 22: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1992<sup>468</sup>

	Jahr	Agrarausgaben (Millionen ECU)	Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)
EG-12	1989	24 401,4	57,7
	1990	25 604,6	56,1
	1991	31 103,2	51,4
	1992	34 935,8	52,4

Für das Jahr 1991 wurde von der Europäischen Kommission eine Überschreitung des Budgets von 1.875 Millionen ECU prognostiziert. Das sind fast 6 Prozent mehr, als am vorherigen Entscheidungspunkt festgelegt, und 20 Prozent mehr als 1990. Für

<sup>466</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 8.

<sup>467</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 8.

<sup>468</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

1992 wurde ein weiterer Anstieg um 12,5 Prozent erwartet.<sup>469</sup> Diese Probleme sowie die Tatsache, dass die Garantieausgaben zwischen 1975 und 1991 nominal um das Siebenfache stiegen und real um mehr als das Zweieinhalbfache, machten einen erneuten Reformversuch unausweichlich.

Während sich die Agrarausgaben erhöhten, stiegen die landwirtschaftlichen Einkommen dagegen nicht in dem gewünschten Maße. So leistete eine kleine Gruppe landwirtschaftlicher Großbetriebe den größten Beitrag an landwirtschaftlichen Produkten, was dazu führte, dass 80 Prozent der Subventionen an nur 20 Prozent der Landwirte gingen. Eine Einkommensstützung, die fast ausschließlich in Form von Preisgarantien erfolgt, ist weitgehend proportional zum Produktionsvolumen und konzentriert dadurch die Stützung auf die größten Betriebe mit dem höchsten Intensivierungsgrad.<sup>470</sup> Auf nur 6 Prozent der Getreideanbaubetriebe entfielen zu diesem Zeitpunkt beispielsweise 50 Prozent der Getreideanbaufläche, auf der 60 Prozent des gesamten Getreides erzeugt wurden. Als Folge reduzierte sich die Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 1975 bis 1989 um 35 Prozent.

Zudem zeigten die beiden letzten Entscheidungspunkte, dass wirkliche Reformen nicht stattfanden. Lediglich sektorspezifisch konnten Modifikationen der Regelungen durchgesetzt werden. Die nationalen Agrarminister einigten sich nicht auf Veränderungen des gesamten Systems, sondern auf Modifikationen des jeweils problematischsten Sektors. Um 1984 war es der Milchsektor, um 1988 der Getreide- und Ölsaatensektor. Wie aus *Tabelle 23* hervorgeht, wurde nun auch zunehmend der Fleischsektor zu einer wirklichen Belastung des Gemeinschaftshaushaltes. Die Tabelle zeigt, dass trotz der eingeführten Stabilisatoren bei Getreide die Produktion nicht stagnierte, sondern weiter stieg.

---

<sup>469</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a.

<sup>470</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 2.

Tabelle 23: Prozentanteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Agrarausgaben<sup>471</sup>

	Milch	Getreide	Fleisch	Obst / Gemüse	Öl / Fette	Verschiedenes
<b>1988</b>	22	16	16	3	17	26
<b>1989</b>	20	13	18	4	20	25
<b>1990</b>	20	16	19	5	22	18
<b>1991</b>	18	16	21	4	20	21
<b>1992</b>	13	18	21	4	22	22
<b>1993</b>	14	19	18	5	19	25
<b>1994</b>	13	38	17	5	7	20
<b>1995</b>	12	44	18	5	3	18
<b>1996</b>	9	42	21	4	6	18
<b>1997</b>	8	43	21	4	6	18
<b>1998</b>	7	46	18	4	6	19

Ein weiteres, neues Problem entstand in den letzten Jahrzehnten vor 1992. Die Umweltproblematik fand zunehmende Beachtung in der Landwirtschaft. Ein System, bei dem die Stützung an die erzeugten Mengen gebunden war, stellte einen Anreiz dar, immer mehr zu erzeugen und verführte zu einer Intensivierung der Produktionsmethoden. Dort, wo intensive Produktionsmethoden vorherrschen, kommt es zu einem Missbrauch der Natur, zur Verschmutzung der Gewässer und zu einer Marginalisierung der Böden.<sup>472</sup> So haben die Jahrzehnte intensiver Landwirtschaft mit verstärktem Düngereinsatz zu einer zunehmenden Belastung der Umwelt geführt. In Kommissionskreisen wurde überlegt, wie Umweltleistungen der Landwirtschaft einkommenswirksam berücksichtigt werden können, ohne dass dies zu einem Alibi für einen neuen Subventionstatbestand wird.

Der Kontrast zwischen stetig steigenden Haushaltskosten einerseits und mehr oder weniger stagnierenden landwirtschaftlichen Einkommen andererseits waren deutliche Indizien dafür, dass es mit den Mechanismen der GAP in ihrer bestehenden Form nicht länger möglich war, die ursprünglich verankerten Ziele zu erreichen. Hinzu kam, dass die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung immer mehr

<sup>471</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF; 1988-1998 / EUROPÄISCHE KOMMISSION; 2008a; S. 93 ff.

<sup>472</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 2.

schrumpfte, was der Stabilisierung der Märkte und der Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung entgegenwirkte.<sup>473</sup> Die bisherigen Marktordnungsmaßnahmen wirkten nur in gewisser Weise, indem das rapide Produktionswachstum gebremst wurde.

„Das beste Beispiel hierfür ist der Sektor Ölsaaten, wo sich die Produktion bei rund 11-12 Millionen t einzupendeln scheint.“<sup>474</sup>

Diese Entwicklung und die in den Jahren 1988 und 1989 besonders günstige Weltmarktlage bescherten der Gemeinschaft zwei Wirtschaftsjahre ohne größere Probleme, in denen sie die Lagerbestände abbauen und die Haushaltsausgaben verringern konnten. Mehrere Märkte waren jedoch bereits wieder aus dem Gleichgewicht geraten.<sup>475</sup>

## 6.2 Entscheidungspunkt um 1992

Die Reformvorschläge der Gemeinsamen Agrarpolitik um 1992 sind die am meisten untersuchten Reformvorhaben in der Geschichte der EU-Agrarpolitik. Sie wurden nach dem damaligen Agrarkommissar Ray MacSharry als ‚MacSharry-Reform‘ bezeichnet.<sup>476</sup> In der wissenschaftlichen Forschung wird diese allgemein als einschneidend und richtungsweisend für die Gemeinsame Agrarpolitik bewertet.<sup>477</sup> Die folgenden Ausführungen werden jedoch zeigen, dass diese Bewertung nur teilweise zutrifft, die EU-Agrarpolitik aufgrund ihrer institutionellen Pfadabhängigkeit erneut lediglich modifiziert und nicht notwendigerweise radikal reformiert wurde. Die Veränderungen entsprachen auch hier nur dem maximal Möglichen, das im Rahmen der Pfadabhängigkeit verändert werden konnte, und wurden von den vorherigen Entscheidungen maßgeblich beeinflusst.

---

<sup>473</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1994a,b.

<sup>474</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 5.

<sup>475</sup> Nähere Angaben zu einzelnen landwirtschaftlichen Sektoren vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 5.

<sup>476</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 64 f.

<sup>477</sup> Vgl. LEVY/STANCICH; 1998; S. 2.

### 6.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Die bisherige Untersuchung der Probleme der GAP zeigt den unverändert existierenden Handlungsbedarf bezüglich einer Veränderung der vorhandenen Regelungen.

Gemäß dem Szenario der Pfadstabilisierung hätten sich ohne Veränderung der GAP die enormen Probleme in der weiteren Entwicklung verschärft. Insbesondere wären andere Integrationsprojekte und die Institution als Ganzes gefährdet worden. Die ‚Politik vor der Reform‘ unterstellt eine Fortführung der Agrarpolitik vor 1992. Es ist anzunehmen, dass die veränderten äußeren Umstände, zu denen auch die neu hinzugekommene Umweltproblematik zählte, keinen Einfluss auf die Verhandlungssituation im Agrarministerrat gehabt hätten. Die Kernelemente, von denen mittlerweile lediglich die unbegrenzten Absatzgarantien in *begrenzte* Absatzgarantien<sup>478</sup> modifiziert wurden, bestanden weiter und dienen auch hier als Maßstab zur Erstellung der Szenarien. Als neues Kernelement war der Umweltaspekt hinzugekommen. An den hohen Preisen und der externen Abschottung hatte sich grundsätzlich nichts geändert.

Die eingeführten Instrumente, die zu einer gewissen Deckelung der Überschüsse bei zentralen landwirtschaftlichen Produkten führen sollten, erlaubten letztlich keine Lösung der bestehenden Probleme. Die Europäische Kommission stellte sich klar gegen eine Beibehaltung des Status quo und konstatierte:

„[...] Wenn wir die derzeitige Politik nicht rasch ändern, dann wird die Lage auf den Märkten unhaltbar und die Haushaltsprobleme werden schon im laufenden Haushaltsjahr außer Kontrolle geraten.“<sup>479</sup>

Mit einer Änderung der Regeln könnten die institutionelle Verzerrung innerhalb der GAP und somit die drohenden Probleme beseitigt werden. Dies stellte auch die Kommission fest:

„[...] Die Agrarpolitik der Gemeinschaft [wird] nur dann eine Aufeinanderfolge immer ernsterer Krisen vermeiden können, wenn

---

<sup>478</sup> Milchquote und allgemeine Produktionsschwellen. Indirekt auch ein Höchstmaß an Agrarausgaben.

<sup>479</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 18.

ihre Mechanismen grundlegend revidiert werden, um sie der seit den 60er Jahren völlig veränderten Lage anzupassen.“<sup>480</sup>

Das Szenario eines Pfadbruchs wäre demnach durch starke Preiskürzungen und entscheidende Veränderungen der de facto seit 1962 bestehenden Agrarmarktorfnungen gekennzeichnet gewesen. Nur so hätte die Chance bestanden, zu einer regulativen Gemeinsamen Agrarpolitik gemäß dem Basis-Szenario zurückzukehren. Das neue Kernelement ändert an dem Basis-Szenario grundsätzlich nichts, da die Berücksichtigung von Umweltaspekten mit einer rein regulativen EU-Agrarpolitik problemlos umsetzbar gewesen wäre.

Zwar suggerierten die um 1984 eingeführte Milchquotenregelung und das um 1988 festgesetzte Höchstmaß für Agrarausgaben und Garantiemengen eine gewisse Deckelung der Überschussproblematik, in Wahrheit blieb jedoch das institutionelle System der Ausgestaltung unverändert.<sup>481</sup> Diese Modifikationen und Regelerweiterungen ließen die Stützung zu hoher Preise unverändert. Aufgrund der dadurch bestehenden hohen Kosten muss davon ausgegangen werden, dass ohne institutionelle Verzerrung die Gemeinsame Agrarpolitik um 1992 nicht mehr mit dem System der hohen Preisstützungen eingeführt worden wäre – zumal es nun 12 Mitgliedstaaten gab und nicht wie zu Beginn sechs. Weiter ist anzunehmen, dass insbesondere Umweltbelange in die Ausgestaltung einer Gemeinsamen Agrarpolitik verstärkt eingeflossen wären sowie der ländliche Raum und damit Kleinbetriebe im Fokus einer Ausgestaltung gestanden hätten.<sup>482</sup> Ursprünglich war es der Antrieb einer Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, insbesondere die Nahrungsmittelknappheit zu beseitigen, weshalb das Hauptaugenmerk auch auf die Großbetriebe gerichtet wurde. Definitiv wäre um 1992 eine Gemeinsame Agrarpolitik entsprechend der äußeren Umstände ausgestaltet worden. Ein entscheidender Schritt wäre daher die längst überfällige Trennung von Ausgleichszahlungen und Produktion gewesen, um die bestehende institutionelle Struktur zu verändern.

Als Bestätigung der hier aufgeführten Überlegungen dienen die von der Kommission neu definierten Ziele der EU-Agrarpolitik. Die insgesamt neun

---

<sup>480</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 9.

<sup>481</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 72 f.

<sup>482</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1997a,b.



Vorgaben wurden in der Mitteilung der Kommission an den Rat schriftlich fixiert.<sup>483</sup> Als erstes wurde eine aktive Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gefordert, die ohne die Landwirte nicht verwirklicht werden kann. Als zweite Vorgabe, neben der Produktion, wurde die gleichzeitige Erbringung von Leistungen für den Schutz der Umwelt im Kontext der ländlichen Entwicklung gefordert.

„Die Sorge um die Umwelt impliziert, dass wir die Leistungen der Landwirte für die Umwelt in Form des Einsatzes weniger intensiver Produktionsweisen und der Durchführung umweltfreundlicher Maßnahmen unterstützen.“<sup>484</sup>

Als eine der vorrangigen Interventionen der Agrarpolitik wurde die Eindämmung der Erzeugung für die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf den Märkten genannt, da nur so ein weiteres Anwachsen der Lagerbestände und eine Explosion der Agrarausgaben vermieden werden könnte. Grundsätzlich sollten, so die Kommission, die Produktionsüberschüsse verringert und umweltverträgliche Produktionsweisen sowie qualitativ hochwertige Nahrungsmittel gefördert werden. Es müssten weiterhin Maßnahmen erfolgen, die die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft gewährleisten.<sup>485</sup> Ausdrücklich wurde in dem Papier betont, dass die ursprünglich fixierten Grundprinzipien weiterhin Geltung haben. Die Instrumente müssten jedoch insoweit verändert werden, dass die Grundprinzipien zu den veränderten äußeren Umständen passen.

### 6.2.2 Einführung einer ‚Produktprämie‘ als direkte Einkommensbeihilfe

Die ungelösten Probleme sowie die neu entstandenen Schwierigkeiten veranlassten die Europäische Kommission die zuvor bereits erwähnte Mitteilung an den Agrarministerrat weiterzuleiten, aus der Reformvorschläge für die EU-Agrarpolitik hervorgehen sollten.<sup>486</sup> Insgesamt umfasste das Reformdokument sechs Leitlinien für einzelne Sektoren, die den nationalen Agrarministern zur Entscheidung vorgelegt wurden.<sup>487</sup>

<sup>483</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 10 ff.

<sup>484</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 10.

<sup>485</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 11 / KRÖGER; 2005; S. 412.

<sup>486</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a.

<sup>487</sup> Vgl. CUNHA/SWINBANK; 2011; S. 74 ff.

Der Vorschlag für den Getreidesektor war, die Preise auf ein bestimmtes Niveau zu senken, um mehr Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen. Die entstehenden Einkommensverluste für die Landwirte sollten durch eine Hektarbeihilfe, die jährlich entsprechend der Markt- und Produktivitätsentwicklung neu festgesetzt werden würde, ausgeglichen werden. Dabei würde der Ausgleich bis zu einer bestimmten Fläche in voller Höhe gezahlt, darüber hinaus würde er degressiv gestaltet werden. Eine ähnliche Regelung sollte auch für Ölsaaten und Eiweißpflanzen eingeführt werden, um für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse einheitliche Bedingungen zu schaffen. Die geschilderten Maßnahmen sollten die bestehenden Stabilisierungsmaßnahmen einschließlich der Mitverantwortungsabgabe ersetzen.<sup>488</sup>

Die Kommission schlug auch Preissenkungen für tierische Produkte vor, die ebenfalls zusammen mit direkten Beihilfen in Form von Prämien zu einer deutlichen Verbesserung führen und entstehende Einkommensverluste ausgleichen sollten. Von wissenschaftlicher Seite waren produktgebundene und direkte Einkommensbeihilfen bereits im Jahr 1962 empfohlen worden.<sup>489</sup> Weitere Überlegungen waren eine Kürzung der Milchquoten sowie Veränderungen in den Bereichen Zucker und Tabak.

Explizit erwähnt wurde des Weiteren die Aufwertung der Funktion des Landwirts im Zusammenhang mit dem Umwelt- und Naturschutz. Zum einen sollten Maßnahmen getroffen werden, mit denen der Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen gefördert wird. Zum anderen sollten die Landwirte für ihre Leistungen zugunsten der Landschaftspflege und der Erhaltung des sozialen Gefüges im ländlichen Raum entlohnt werden.

„Notwendig wäre auch ein langfristiges Flächenstilllegungsprogramm, um die Erstaufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen und den Schutz der natürlichen Umwelt zu fördern.“<sup>490</sup>

Letztlich wurde der Reformvorschlag COM(91) 100 abgelehnt, was aber nicht das Ende des Reformprozesses bedeutete, sondern eine 16-monatige Reformdebatte im Agrarministerrat anstieß.<sup>491</sup> Im nächsten Kapitel wird ausführlich auf die Gründe der

---

<sup>488</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 13 f.

<sup>489</sup> Vgl. KOESTER/TANGERMANN; 1977; S. 7 ff.

<sup>490</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991a; S. 15.

<sup>491</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 117 / MOYER/JOSLING; 2002; S. 98 ff.

Ablehnung unter Berücksichtigung der Präferenzen der Mitgliedstaaten eingegangen.

Die Kommission erstellte daraufhin unter dem Namen ‚The Development and Future of the CAP: Reflections Paper of the Commission of the European Communities‘ einen weiteren Reformvorschlag, der dem ersten Vorschlag in den wesentlichen Punkten ähnelte.<sup>492</sup> Die Kernforderung der Kommission war auch bei diesem Vorschlag der Übergang von Preisstützungen hin zu direkten Einkommensbeihilfen. Die Reformidee von Agrarkommissar MacSharry enthielt verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Modulation als Unterstützung insbesondere kleinerer Betriebe. Die Idee war, die bestehenden Finanzmittel in einer sogenannten zweiten Säule zu konzentrieren. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die Direktzahlungen für die Produktion von Lebensmitteln zu kürzen und in eine zweite Säule für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, des Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutzes zu überführen. Die Kommission strebte eine extensive Modulation in der Gemeinsamen Agrarpolitik an, die die Umschichtung der GAP-Mittel von Direktbeihilfen für Landwirte und Marktstützungsmaßnahmen auf Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ermöglichen sollte.

Kompensationen für Preissenkungen sollten in vollem Umfang für landwirtschaftliche Betriebe bis 30 ha gezahlt werden, 25 Prozent weniger für die nächsten 50 ha und 35 Prozent weniger für alle darüber hinausgehenden Betriebe. Zusätzlich sollten Auflagen für die Flächenstilllegung festgesetzt werden. Für die ersten 30 ha war keine Flächenstilllegung geplant, für die nächsten 50 ha waren 25 Prozent der Fläche vorgesehen und für Betriebe mit mehr als 80 ha Fläche 35 Prozent für Agrarland.<sup>493</sup> Neben den geplanten Preissenkungen und der 1988 noch freiwillig und jetzt obligatorisch festgelegten Flächenstilllegung schlug die Kommission zudem Veränderungen für die am meisten produzierten und für die Europäische Gemeinschaft kostenintensivsten landwirtschaftlichen Güter der EU-Agrarpolitik vor. Ausgeschlossen war der Milchsektor, für den lediglich eine mäßige Quotensenkung vorgeschlagen wurde.

---

<sup>492</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991b / FOLMER/KEYZER/MERBIS/STOLWIJK/VEENENDAAL; 1995; S. 200 ff.

<sup>493</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991b; S. 9 ff.

Für Getreide sollte der Interventionspreis bis 1996 in drei Schritten um insgesamt 33 Prozent gesenkt werden, wodurch die Exportüberschüsse von vorher 40 Millionen Tonnen auf etwa 15 Millionen Tonnen hätten reduziert werden können. Die Erzeuger sollten im Gegenzug Direktzahlungen erhalten, die sich aus der Höhe der Preissenkung multipliziert mit dem Durchschnittsertrag der Region<sup>494</sup> ergaben. Die Bemessungsgrundlage für die finanzielle Beihilfe waren die Einkommensverluste, die durch die gesenkten Preise entstehen würden. Diese Maßnahmen sollten für die Landwirte keine Änderungen ihres Gewinns bedeuten. Allerdings sollten Landwirte nur Direktzahlungen erhalten, wenn sie im Gegenzug 15 Prozent ihrer Fläche stilllegten. Sobald eine Region die ihr zugewiesene Grundfläche in einem Jahr überschritt, würde allen Landwirten die Beihilfe entsprechend der Überschreitung gekürzt. In dem darauffolgenden Jahr müssten die Landwirte den Prozentsatz der überschrittenen Fläche dann zusätzlich stilllegen, was dazu führen würde, dass die Landwirte einer gewissen Solidarhaftung unterlägen.<sup>495</sup> Für Rindfleisch sollte der Interventionspreis in drei Jahresraten um 15 Prozent gesenkt werden. Als Ausgleich sollte für die ersten 90 Mastrinder jeweils 180 Euro bezahlt werden. Für Ölsaaten und Eiweißpflanzen sollten die Preisstützungen vollständig abgeschafft werden. Dafür, dass Landwirte nur noch den Weltmarktpreis erhielten, sollten auch sie direkte Beihilfen beziehen, die ebenfalls einen Einkommensausgleich darstellen würden.

Ergänzend zu den Reformvorschlägen bei der Markt- und Preispolitik wurden sogenannte flankierende Maßnahmen, die umweltverträglichere Produktionsverfahren stärker als bisher fördern sollten, vorgeschlagen.<sup>496</sup>

Im Ergebnis wurde dieser zweite Reformvorschlag der Europäischen Kommission nach langen Diskussionen angenommen. Ergänzend zum ursprünglichen Reformvorschlag COM(91) 258 gab es noch eine große Veränderung: Nicht nur für die ersten 7,5 ha sollten nun Ausgleichszahlungen geleistet werden, sondern für die gesamte Flächenstilllegung. Die Stilllegungsquote wurde auf 15 Prozent eines Betriebes festgesetzt. Des Weiteren wurde der Stützungspreis um 29 Prozent über die nächsten drei Jahre gesenkt.<sup>497</sup> Entsprechend wurde vom Agrarministerrat am 30. Juni 1992 die Verordnung Nr. 1765/92<sup>10</sup> verabschiedet. Der zweite Vorschlag, wie er

---

<sup>494</sup> In Deutschland entsprechen diese Regionen den Bundesländern.

<sup>495</sup> Vgl. HENRICHSMEYER/WITZKE; 1994; S. 584.

<sup>496</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1991b; S. 33 ff.

<sup>497</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 125 ff.

letztendlich vom Agrarministerrat angenommen wurde, modifizierte zwar an vielen Stellen das bestehende System, kann jedoch nicht als grundlegende Systemänderung bezeichnet werden.<sup>498</sup> Die Ergebnisse am Entscheidungspunkt um 1992 sind somit erneut einer Pfadmodifikation zuzuordnen.

### 6.2.3 Gründe für die Pfadmodifikation

Es stellt sich die Frage, warum erneut lediglich inkrementeller Wandel in Form einer Pfadmodifikation möglich war. Dies soll nun anhand der Präferenzen der Mitgliedstaaten analysiert werden. *Tabelle 24* gibt einen Überblick über die Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten im Jahr 1992, die Rückschlüsse auf die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zulässt. Die Tabelle zeigt, dass Frankreich mit fast 7 Milliarden ECU immer noch mit Abstand die meisten Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt für seine Landwirtschaft erhielt. Deutschland erhielt zwar auch ca. 5 Milliarden ECU, hat jedoch im Vergleich zu Frankreich eine deutlich höhere Nettozahlerposition.

Tabelle 24: Agrarausgaben in Millionen ECU nach Mitgliedstaaten 1992<sup>499</sup>

Mitgliedstaat (MS)	Ausgaben (Zahlungen an EG)	Einnahmen (Zahlungen an MS)	Landwirtschaft	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	16 997,5	7 435,9	4 817,7	-9 561,6
UK	6 702,4	4 446,4	2 459,4	-2 256,0
FR	10 493,4	9 174,1	6 924,7	-1 319,3
NL	3 534,0	2 715,4	2 380,6	-818,6
IT	8 279,9	8 048,2	5 151,4	-231,7
DK	1 034,8	1 330,3	1 168,0	295,5
LU	123,5	749,7	1,0	626,2
BE	2 239,1	3 463,3	1 374,2	1 224,2
IE	462,3	2 582,2	1 435,6	2 119,9
PT	838,1	2 981,4	476,0	2 143,3
ES	4 828,0	7 595,8	3 668,3	2 767,8
GR	728,6	4 316,8	2 237,4	3 588,2

<sup>498</sup> Vgl. DAUGBJERG; 1999.

<sup>499</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Die Präferenzen der Mitgliedstaaten zum ersten Reformvorschlag wurden bereits in den Reihen der eigentlich von nationalen Interessen unabhängigen Kommission deutlich. Kommissare aus Großbritannien, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden lehnten die Modulationsvorschläge des Kommissionspräsidenten ab.<sup>500</sup> Denn in diesen Ländern war die Anzahl der landwirtschaftlichen Großbetriebe höher als in den übrigen Mitgliedstaaten. Kommissare aus Italien, Belgien und Luxemburg unterstützten hingegen die Modulations- und Flächenstilllegungsvorschläge.<sup>501</sup> Grundsätzlich waren die südlichen Staaten – Griechenland, Spanien, Portugal und Italien – für den Reformvorschlag, was hauptsächlich dadurch begründet war, dass bei südlichen Produkten wenige Änderungen durch den Kommissionsvorschlag zu erwarten waren. Deutschland und Luxemburg verlangten konkretere Statistiken, bevor sie sich zu irgendetwas verpflichteten. Dagegen war die französische Haltung eindeutig ablehnend. Frankreich befürchtete jährlich 20 Milliarden Franc an Exportsubventionen zu verlieren und befürchteten, dass die Reform zu einer echten wirtschaftlichen Katastrophe führen würde.<sup>502</sup> Insgesamt war die Gruppe der Reformgegner in der Mehrheit und konnte sich letztendlich durchsetzen.

Ein entscheidender Grund für die Ablehnung war die bereits um 1988 festgelegte maximale Garantiemenge (MGQ). Es wurde eine garantierte Höchstmenge festgesetzt, bei deren Überschreitung es zu automatisch zu Preiskürzungen kam. Preisverhandlungen fanden jährlich statt, und da die Höchstmenge nicht überschritten wurde, kam es auch zu keinen automatischen Preiskürzungen für 1991/92.

Die Situation änderte sich jedoch grundlegend, als der zweite, inhaltlich ähnliche Reformvorschlag zur Entscheidung im Agrarministerrat stand. Deutschland verlangte für Preiskürzungen entsprechende Kompensationszahlungen an die Landwirte.<sup>503</sup> Diese Haltung wurde auch von Belgien und Luxemburg unterstützt. Großbritannien war gegen jegliche Art von Modulation, unterstützte aber eine durchgreifende Preiskürzung sowie die Begrenzung der Kompensations-

---

<sup>500</sup> Vgl. FOLMER/KEYZER/MERBIS/STOLWIJK/VEENENDAAL; 1995 / GARZON; 2006; S.66 ff. / MOYER/JOSLING; 2002; S. 99 f.

<sup>501</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 112.

<sup>502</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 117 / GARZON; 2006; S. 66 ff.

<sup>503</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 68 f. / MOYER/JOSLING; 2002; S. 112 ff.

zahlungen.<sup>504</sup> Dies entsprach auch der Haltung von Dänemark. Die entscheidenden Landwirtschaftsbereiche von Spanien, Portugal, Griechenland und Italien waren, wie auch schon beim ersten Reformvorschlag, wenig betroffen, was zu einer eher neutralen Haltung dieser Länder führte.<sup>505</sup>

Im Mai 1992 konnte im Zuge der Preisverhandlungen für 1992/93 eine Einigung über den Reformvorschlag erzielt werden.<sup>506</sup> Wie bereits beim ersten Reformvorschlag war die garantierte Höchstmenge, die darüber entschied, ob es zu automatischen Preiskürzungen kam, der entscheidende Faktor bei den Verhandlungen. Diese wurde bei den Preisverhandlungen für 1992/93 überschritten. Die Folge wären deutliche Preiskürzungen gewesen. Beispielsweise hätten die Getreidepreise um 11 Prozent gesenkt werden müssen. Als die Kommission dies gegenüber dem Agrarministerrat äußerte, war die Schlüsselreaktion von Frankreich und Deutschland, dass sie eher dem Reformvorschlag zustimmen würden, als die automatischen Preissenkungen für 1992/93 hinzunehmen.<sup>507</sup> Es konnte eine Situation geschaffen werden, in der die Kosten für die Zustimmung zum Reformvorschlag geringer waren als die der Ablehnung. Es bestand einerseits nur die Möglichkeit, die Preiskürzungen ohne Kompensationen hinzunehmen oder andererseits dem Reformvorschlag, welcher Kompensationszahlungen für Preiskürzungen enthielt, zuzustimmen. Dadurch konnte die Gruppe der Reformbefürworter entscheidend gestärkt werden und eine Entscheidung, auch wenn sie lediglich einer Pfadmodifikation entspricht, gefällt werden.

Dies zeigt, dass am Entscheidungspunkt um 1992 moderate Veränderungen erst aufgrund der anstehenden Preisverhandlungen möglich wurden. Die Ursache für diese Preisverhandlungen waren wiederum die getroffenen Entscheidungen um 1988, als ein Höchstmaß für Agrarausgaben und Garantiemengen eingeführt wurde. Die vorher getroffenen Entscheidungen hatten somit maßgebliche Auswirkungen auf die Verhandlungssituation im Agrarministerrat. Modifikationen waren erst im zweiten Anlauf möglich, da hier im Vergleich zum ersten Versuch Preisdruck bestand. An diesem Beispiel lässt sich erkennen, dass institutionelle Pfadabhängigkeit Reformdynamiken entwickeln kann, die ungewollte Auswirkungen

---

<sup>504</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 67.

<sup>505</sup> Vgl. CUNHA/SWINBANK; 2011; S. 78 ff.

<sup>506</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 124.

<sup>507</sup> Vgl. KAY; 1998; S. 124 / COLEMAN/ATKINSON/MONTPETT; 1997; S. 453 ff.

haben und wiederum Veränderungsdruck auf den bestehenden Entwicklungspfad ausüben können.<sup>508</sup>

Die meisten Analysen der MacSharry-Reform schlussfolgern, dass der exogene Druck im Zuge der achten im Rahmen des GATT durchgeführten Welthandelsrunde die Hauptursache für die Veränderungen der GAP war.<sup>509</sup> Hier wurden unter anderem die Probleme der GAP thematisiert; es drohte diesbezüglich ein vollständiges Scheitern der Verhandlungen in der Welthandelsrunde.<sup>510</sup> Diese Erklärung greift jedoch zu kurz, da statische Theorien zur Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik die Ursache grundsätzlich in exogenen Faktoren suchen beziehungsweise suchen müssen und nicht – wie gezeigt wurde – in endogenen Faktoren.

### 6.3 Kosten steigen weiter

Trotz der Modifikationen am Entscheidungspunkt um 1992 und der Einführung von Direktzahlungen in Form sogenannter Produktprämien konnten die zentralen Probleme im Zusammenhang mit der Struktur der Agrarpolitik und dem Entscheidungssystem der EU-Agrarpolitik nicht behoben werden. Auffällig ist jedoch eine sich abzeichnende Reformdynamik, die zwar nicht dazu führte, dass die GAP grundlegend verändert werden konnte, aber immerhin schrittweise Modifikationen im Rahmen der bestehenden institutionellen Verzerrung erlaubte. Im Folgenden wird sich zeigen, dass aufgrund der bestehenden Probleme sowie der geplanten Osterweiterung der Gemeinschaft bereits wenige Jahre später um 1999 ein weiterer Entscheidungspunkt in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik zu identifizieren ist, an dem de facto die getroffenen Maßnahmen um 1992 fortgeführt wurden. Daher sind die beiden Entscheidungspunkte hier auch in einem Kapitel zusammengefasst.

Aufgrund der Flächenstilllegungen konnten die Überschüsse bei landwirtschaftlichen Produkten reduziert werden, was zu einer Senkung der Marktordnungsausgaben führte. Auf dem Getreidemarkt sanken beispielsweise die Überschüsse von ursprünglich 40 Millionen Tonnen auf 15 Millionen Tonnen. Der Rückgang bedeutete jedoch nicht, dass viel weniger produziert wurde. Vielmehr

---

<sup>508</sup> Vgl. KAY; 2003; S. 415.

<sup>509</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 65 f. / CUNHA/SWINBANK; 2011; S. 71 ff.

<sup>510</sup> Vgl. VAHL; 1997 / SWINBANK/TANNER; 1997.



führte die Senkung des Interventionspreises bei Getreide zu niedrigeren Einkaufspreisen für die Landwirte und somit dazu, dass es andere Futtermittel substituierte, also Getreide in größeren Mengen verfüttert wurde. Demnach sank nicht zwangsläufig das Angebot, sondern stieg vielmehr die Nachfrage aufgrund der niedrigeren Preise. Dies führte schließlich zu den reduzierten Überschüssen.

Die Modifikationen um 1992 waren auch für die Landwirte ein Erfolg, da ihr Einkommen stieg, weil die Direktzahlungen in der Regel über den Stützpreisen lagen.<sup>511</sup> Auch die Umwelt profitierte, indem einerseits der durch die Überproduktion verbundene Energieaufwand zur Lagerung und Absetzung in die Dritte Welt gesunken war und andererseits entsprechende flankierende Maßnahmen beschlossen wurden. Insgesamt konnten die bestehenden Probleme der EU-Agrarpolitik nicht durchgreifend behoben werden. Ein Grund hierfür war, dass die ursprünglich von Agrarkommissar MacSharry vorgeschlagenen Reformideen nicht umgesetzt wurden und diese bereits innerhalb der Kommission nicht vermittelbar waren. Die beschlossenen Modifikationen beschränkten sich auf ausgewählte landwirtschaftliche Produkte. Eine theoretisch notwendige strukturelle Reform der gesamten EU-Agrarpolitik konnte nicht erreicht werden. Von dem Reformversuch unberührt blieben beispielsweise die Sektoren Obst und Gemüse, Wein sowie Zucker und Milch. Modifikationen fanden lediglich in den besonders problematischen Landwirtschaftssektoren statt, was auch die Zuordnung zur Pfadmodifikation rechtfertigt. Die Neuregelungen bei Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch markierten nur eine unvollständige Reform, da wichtige Marktordnungen von der Reform ausgeklammert wurden. Das führte zu neuen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Produktmärkten und Regionen, die die Entscheidungsfreiheit landwirtschaftlicher Unternehmer nicht unerheblich einschränkten und nicht zuletzt einen wesentlich erhöhten Verwaltungs- und Kontrollaufwand bedingten.<sup>512</sup>

Daher war es wenig verwunderlich, dass die bekannten Probleme bei der Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik de facto weiterbestanden. Das Kernproblem waren weiterhin die stetig steigenden Agrarkosten. Dies wird durch einen Blick auf die zeitliche Entwicklung der Agrarausgaben von 1993 bis 1997 überaus deutlich. Die

---

<sup>511</sup> Vgl. TANGERMANN; 1998.

<sup>512</sup> Vgl. KIRSCHKE/ODENING/HAGEDORN/WITZKE; 1997; S. 3 ff.

Entwicklung der Agrarausgaben in absoluten Zahlen sowie in Prozent der Gesamtausgaben zeigt *Tabelle 26*.

Tabelle 25: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 1997<sup>513</sup>

	<b>Jahr</b>	<b>Agrarausgaben (Millionen ECU)</b>	<b>Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)</b>
<b>EG-12</b>	1993	34 935,8	52,4
	1994	32 952,8	53,6
<b>EG-15</b>	1995	34 490,4	50,4
	1996	39 324,2	50,0
	1997	40 423,0	49,6

Als Folge der steigenden Kosten sowie der Fortführung des bestehenden Agrarsystems mit seinem Grundsatz der gemeinschaftlichen Finanzierung der EU-Agrarpolitik profitierten einige Länder erheblich. Andere Mitgliedstaaten mussten hingegen überdurchschnittlich hohe Beiträge entrichten, um die entstehenden Kosten der Agrarpolitik zu decken. 1994 wurden beispielsweise insgesamt 7,3 Milliarden Euro zwischen den Mitgliedstaaten verteilt. Deutschland war mit einer Nettzahlung von 4,8 Milliarden Euro ein überdurchschnittlich großer Geber, während Frankreich mit einem Nettoempfang von 1,6 Milliarden Euro überdurchschnittlich viel aus den Rückflüssen erhielt.

Neben dem bekannten Ausgabenproblem wurde durch die Veränderungen um 1992 zudem der Verwaltungs- und Kontrollaufwand deutlich erhöht. Die Landwirte wurden dazu verpflichtet, komplizierte Anträge zu stellen und genaue Flächen- und Bestandsregister zu führen. Zudem bestand weiterhin ein Fehlanreiz in dem Sinne, dass Landwirte ihre Produktion nicht am tatsächlichen Bedarf landwirtschaftlicher Güter ausrichteten, sondern an der Möglichkeit, hohe Subventionen zu erhalten. Die eingeführten Ausgleichszahlungen führten dazu, dass die Produzenten weiterhin an ihre Produkte gebunden waren, auch wenn die Produktionskosten über dem Marktpreis lagen. Aus ökonomischen Gründen müsste der Produzent in solch einem Fall auf ein gewinnbringendes Gut umstellen. Das bedeutet, dass nicht mehr die Produktion von Gütern im Vordergrund steht, sondern vielmehr das Erlangen der

<sup>513</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

Ausgleichszahlungen der Zweck der Produktion wird, da diese nötig ist, um das Defizit auszugleichen.<sup>514</sup>

Bei der bevorstehenden Osterweiterung der EU war die Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die mittel- und osteuropäischen Staaten ohne substanzielle Änderungen unwahrscheinlich.<sup>515</sup> Die vergangene Entscheidung hatte keine Lösungsansätze für die zu erwartenden Probleme aufgrund dieser Erweiterung bereitgestellt.

“Extension of the Common Agricultural Policy in its present form to the acceding countries would create difficulties. Given existing price gaps between candidate countries and generally substantially higher CAP prices, and despite prospects for some narrowing of these gaps by the dates of accession, even gradual introduction of CAP prices would tend to stimulate surplus production, in particular in the livestock sector, thus adding to projected surpluses.”<sup>516</sup>

Insgesamt führten die Entscheidungen um 1992 zwar zu einer Teilliberalisierung auf einzelnen Produktmärkten, gleichzeitig wurden aber auch neue Produktionsverzerrungen geschaffen. Aus verteilungspolitischer Sicht wurden um 1992 nicht nur verlorengegangene landwirtschaftliche Einkommen kompensiert, sondern es entstanden auch Umverteilungen zwischen den Betrieben und somit neue Subventionsgewinner und -verlierer. Darüber hinaus beinhalteten die getroffenen Maßnahmen so gut wie keine umweltpolitische Zielsetzung. Umwelteffekte entstanden eher als unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Lediglich umweltbezogene flankierende Maßnahmen könnten als Schritt in die richtige Richtung interpretiert werden.

Die erwähnten Probleme und letztendlich die Tatsache, dass auch am Entscheidungspunkt um 1992 keine grundlegende Veränderung der Kernelemente der GAP erfolgte, um die EU-Agrarpolitik an veränderte äußere Bedingungen anzupassen, führten sieben Jahre später, um 1999, zu einem weiteren Entscheidungspunkt.

---

<sup>514</sup> Vgl. URFF; 1997; S. 28.

<sup>515</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998b / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1999a.

<sup>516</sup> AVERY/CAMERON; 1998; S. 153.

## 6.4 Entscheidungspunkt um 1999

Ende der Neunzigerjahre gab die Perspektive der EU-Osterweiterung Anlass zu der Befürchtung, dass die Annahme der GAP-Mechanismen durch die neuen Mitgliedstaaten erneut zu Produktionsüberschüssen und somit zu einem massiven Anstieg der Agrarausgaben führten.<sup>517</sup> Das Ziel am Entscheidungspunkt um 1999 war es, die Anreize für eine gesteigerte Erzeugung durch eine zusätzliche Senkung der Garantiepreise zu verringern, wodurch sich infolge der Annäherung der Preise an die Weltmarktpreise auch eine Senkung der Ausfuhrsubventionen erzielen ließe.

Das Kapitel ist gemäß dem bisherigen Schema aufgebaut. Als Ergebnis wird sich zeigen, dass zwar die eingeschlagene Reformdynamik fortgesetzt werden konnte, ein Ende der institutionellen Pfadabhängigkeit jedoch auch an diesem Entscheidungspunkt um 1999 nicht in Sicht ist.

### 6.4.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Die möglichen Entwicklungen am Entscheidungspunkt um 1999 lassen sich aus drei grundlegenden Perspektiven ableiten: einer gesamtwirtschaftlichen, einer verteilungspolitischen und einer umweltpolitischen Zielsetzung.<sup>518</sup>

Unter der Annahme, dass die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung eine den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechende Allokation der Faktoren in und zwischen den einzelnen Sektoren einer Volkswirtschaft beinhaltet, um den Beitrag dieser Faktoren zum Wohlstand der Gesellschaft möglichst groß zu gestalten, entspricht diese Zielsetzung den Forderungen nach einer Liberalisierung des Agrarbereichs und dessen Integration in die EU-weite und internationale Arbeitsteilung.

Die verteilungspolitische Zielsetzung umfasst das klassische Einkommensproblem im Agrarbereich. Es gilt, Transformationsprozesse im Agrarbereich durch zeitlich begrenzte Kompensationszahlungen in Änderungsprozessen abzumildern, nicht jedoch durch generelle und dauerhafte Transferzahlungen zwischen Sektoren. Dieser Bereich umfasst weitläufig auch den Arbeitsmarkt und generell die Beschäftigungsziele im ländlichen Raum.

---

<sup>517</sup> Vgl. BACHE/GEORGE; 2006; S. 394.

<sup>518</sup> Vgl. KIRSCHKE; 1996; S. 262.

Die umweltpolitische Zielsetzung orientiert sich primär an den ökologischen Konsequenzen der Landwirtschaft und beinhaltet eine umweltverträgliche Ausrichtung der Landbewirtschaftung. Neben diesen drei genannten Perspektiven sind auch die Budgetkosten als ein Ziel zu beachten.<sup>519</sup>

Bei der Erstellung der kontrafaktischen Szenarien helfen diese drei Zielbereiche, die in entsprechender Ausgestaltung Optionen für die weitere Entwicklung der GAP um 1999 aufzeigen.

Im ersten Szenario wird davon ausgegangen, dass die Regelungen der GAP grundlegend geändert worden wären. Beim Basis-Szenario wären potenzielle institutionelle Verflechtungen aufgrund von Pfadabhängigkeit ausgeklammert worden. Sie lassen den Schluss zu, dass zwar aufgrund der bereichsbedingten Probleme der Landwirtschaft eine gewisse Stützung institutionalisiert, jedoch grundsätzlich diese Stützung gänzlich von der Produktionsmenge getrennt worden wäre. Es ist zu vermuten, dass das System der Direktzahlungen, als tragende Säule der GAP, Preis- und Absatzgarantien in den Hintergrund gedrängt hätte. In einer institutionell unabhängigen Entscheidung wäre die EU-Agrarpolitik deutlich besser an die bestehende äußere Situation angepasst und nicht distributiv gewesen.<sup>520</sup> Auch eine umweltgerechte Landbewirtschaftung hätte als gesellschaftspolitisches Ziel und neues Kernelement zunehmend an Bedeutung gewonnen. Offensichtlich wurde diesem Ziel durch die klassischen Maßnahmen der EU-Agrarpolitik bislang wenig Rechnung getragen. Es hätte daher angebracht erscheinen können, darüber nachzudenken, wie durch geeignete Instrumente eine umweltgerechte Landbewirtschaftung stärker zu fördern sei.

Die Nettozahlerpositionen können dieses Szenario stützen. Als zusätzlicher Aspekt muss berücksichtigt werden, dass die EU mittlerweile aus 15 Mitgliedstaaten bestand und somit vor allem der Einfluss Frankreichs bei der Entscheidungsfindung nicht in dem Maße vorhanden war, wie es beispielsweise noch in der Gründungszeit der GAP der Fall gewesen war.

Während Deutschland und Großbritannien seit längerer Zeit die größten Nettozahler waren, kamen nun auch die Niederlande, Schweden und Österreich in die Situation, dass sie mehr in den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft

---

<sup>519</sup> Vgl. KIRSCHKE/ODENING/HAGEDORN/WITZKE; 1996; S. 4 ff.

<sup>520</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 93 f.

einzahlten, als sie später an Rückflüssen zurückbekamen. Für diese Länder stand fest, dass eine Agrarreform nicht unabhängig von den Haushaltszahlen gesehen werden könnte. Dies wird sich auch in der folgenden Analyse der Verhandlungssituation zeigen.

Die gesamten Ausgaben und Einnahmen nach Mitgliedstaaten sowie die Nettozahlerpositionen sind in *Tabelle 26* dargestellt. Hier ist zudem aufgeführt, wie viel Finanzmittel die einzelnen Mitgliedstaaten für ihre Landwirtschaft erhalten, was wiederum Rückschlüsse auf die Größe und Bedeutung des nationalen Agrarsektors zulässt.

Tabelle 26: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 1999<sup>521</sup>

Mitgliedstaat (MS)	Ausgaben (Zahlungen an EG)	Einnahmen (Zahlungen an MS)	Landwirtschaft	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	21 069,0	9 985,2	5 793,8	-11 083,8
UK	11 083,5	5 893,3	3 933,7	-5 190,2
NL	5 091,4	1 772,7	1 301,5	-3 318,7
IT	10 765,8	9 061,3	4 675,1	-1 704,5
SE	2 348,8	1 163,6	734,8	-1 185,2
FR	13 993,8	13 103,9	9 445,9	-889,9
AT	2 053,7	1 240,8	844,4	-812,9
FI	1 210,7	934,7	560,0	-276,0
DK	1 656,2	1 552,8	1 258,3	-103,4
LU	194,2	832,9	24,8	638,7
BE	3 196,2	4 166,7	1 004,0	970,5
IE	1 059,7	2 909,1	1 723,5	1 849,4
PT	1 227,6	3 939,8	653,9	2 712,2
GR	1 348,8	5 025,6	2 573,3	3 676,8
ES	6 231,3	12 961,0	5 243,0	6 729,7

Das zweite kontrafaktische Szenario geht davon aus, dass die bestehenden Regelungen unverändert weitergeführt worden wären. In diesem Fall wären auch um 1999 keine Veränderungen der Kernelemente vorgenommen worden, obwohl

<sup>521</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93ff.

nachweislich die äußeren Rahmenbedingungen schon lange nicht mehr zu dem bestehenden System passten. Hier hätte sich die Verhandlungssituation im Agrarministerrat aufgrund vorausgegangener Entscheidungen nicht verändert, obwohl vor allem die bevorstehende EU-Osterweiterung eine deutliche Zuspitzung der bestehenden Probleme erwarten ließ. In diesem Fall wären somit die Agrarmarktorfnungen entsprechend ihrer ursprünglichen Ausgestaltung unverändert in der EU-Agrarpolitik bestehen geblieben.

Als Zwischenform muss inkrementeller Wandel in Form einer Pfadmodifikation am Entscheidungspunkt betrachtet werden. Das Szenario wäre durch Modifikationen, allerdings nicht durch entsprechende Systemänderungen gekennzeichnet. Verschiedenste Deckelungen der Produktion beziehungsweise weitere Ausgabenbegrenzungen wären hier vorstellbar gewesen. Auch neu geschaffene Instrumente, die die Probleme der GAP hätten begrenzen, jedoch nicht hätten lösen können, wären möglich gewesen. Grundsätzlich wären somit Maßnahmen vorstellbar gewesen, wie sie in den vergangenen Jahren beispielsweise in Form der Michquotenregelung oder anderer Begrenzungsregelungen getroffen worden waren.

Die folgenden Abschnitte zeigen die um 1999 tatsächlich getroffene Entscheidung und ihre Zuordnung zu den zuvor aufgestellten kontrafaktischen Szenarien.

#### 6.4.2 Zwei-Säulen-Struktur der GAP

Bereits 1995 hatten Frankreich, Deutschland und die Mittelmeerstaaten einen Vorschlag der Kommission, die zulässigen Agrarexporte der sechs neuen zentral- und osteuropäischen Staaten<sup>522</sup> jedes Jahr um 10 % zu erhöhen, abgelehnt. Sie waren maximal bereit, 5 % zuzulassen, um nicht den Zorn ihrer eigenen Landwirte zu riskieren, auch wenn die Länder grundsätzlich eine Aufnahme der osteuropäischen Staaten zur EU begrüßten.<sup>523</sup> Daraufhin erarbeitete die Kommission ein ganzes Paket an Vorschlägen für eine weitere Reform. Diese wurden in das Kommissionsdokument, die *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*,

---

<sup>522</sup> Dies waren Tschechien, Polen, Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien.

<sup>523</sup> BACHE/GEORGE; 2006; S. 394 f.

aufgenommen, das vor allem drei Herausforderungen für die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik benannte.<sup>524</sup>

Einerseits war das Preisniveau in der EG nach wie vor zu hoch. Wenn hier keine Korrekturen vorgenommen würden, wären die Folgen – das erneute Entstehen von Überschüssen und die Nichtfinanzierbarkeit der Haushaltskosten – leicht abzusehen. Andererseits wurden viele negative Auswirkungen am Entscheidungspunkt um 1992 nur teilweise korrigiert.

„Die Stützung, die im Rahmen dieser Politik gewährt wird, ist recht ungleich verteilt und konzentriert sich auf Regionen und Erzeuger, die ihrer nicht am stärksten bedürfen.“<sup>525</sup>

Dies hatte einerseits negative Auswirkungen auf den ländlichen Raum, der unter dem Rückgang landwirtschaftlicher Tätigkeit litt. Andererseits wurden in anderen Regionen intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren entwickelt, die negative Auswirkungen auf die Umwelt hatten.

Die dritte Herausforderung an eine Reform der GAP war die Tatsache, dass die bestehende Funktionsweise und Verwaltung der GAP für eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedern konzipiert war und de facto bisher kaum verändert worden war.

„Sie wird den Bedürfnissen einer Union von 15, die sich auf die Aufnahme neuer Mitglieder vorbereitet, nicht gerecht. Sie schafft Komplexität, Bürokratie und letztendlich Unverständnis bei den Landwirten.“<sup>526</sup>

Auffällig war, dass der Reformvorschlag grundsätzlich nicht viel Neues enthielt, sondern die bereits 1992 eingeleiteten Modifikationen weiterentwickelte. Das bedeutete eine weitere Senkung der Preisstützung und als Ausgleich eine Zahlung sogenannter Produktprämien in Form von direkten Einkommensbeihilfen. Das dritte bereits bekannte Element waren die eingeführten Flächenstilllegungen. Im Zentrum des Vorschlags standen mit Getreide, Milch und Rindfleisch die drei problematischsten Agrarsektoren. Für Getreide sah die Europäische Kommission eine 20-prozentige Senkung des Interventionspreises in einem einzigen Schritt von

---

<sup>524</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1997a / KÜHNHARDT; 1998/99; S. 33 ff. / GARZON; 2006; S. 80 ff.

<sup>525</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 3.

<sup>526</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 3.



119,19 ECU/t auf 95,35 ECU/t vor. Die Agrarminister stimmten der Reduzierung zwar zu, allerdings sollte diese in zwei gleichen Stufen und nicht einmalig vollzogen werden. Letztendlich wurde im Rahmen der Entscheidung zum Gesamtkonzept der Agenda 2000 der ursprüngliche Reformvorschlag weiter entschärft, indem lediglich eine Kürzung um 15 Prozent festgelegt wurde. Zudem wurde eine Erhöhung der flächenbezogenen Zahlungen vorgeschlagen. Diese lassen sich berechnen, indem der festgelegte Grundbetrag je Tonne mit dem durchschnittlichen Getreideertrag multipliziert wird. Grundsätzlich sollte der Grundbetrag bei Getreide von 54,34 ECU/t auf 66 ECU/t erhöht werden und für alle Ackerkulturen außer Eiweißpflanzen einheitlich gelten. Die Agrarminister stimmten diesem Vorschlag zu, jedoch wurde auch diese Entscheidung noch einmal modifiziert, indem der Grundbetrag in den kommenden beiden Jahren auf 63 ECU/t steigen sollte, auf 58,67 ECU/t im Jahr 2000/2001 und ab 2001/2002 wieder auf 63 ECU/t. Der Flächenstilllegungssatz sollte abgeschafft werden, was eine Zunahme der Getreideproduktion von jährlich 18 Millionen Tonnen bedeutet hätte.<sup>527</sup> Die Agrarminister beschlossen jedoch einen Flächenstilllegungssatz von 10 Prozent für die Jahre 2000 und 2001 und nach 2001 eine vollständige Abschaffung. Auch diese Entscheidung wurde nachträglich in einen Stilllegungssatz von 10 Prozent bis 2006 geändert.

Für Milch und Milcherzeugnisse sah der Kommissionsvorschlag eine Senkung des Interventionspreises ab 1. Juli 2000 über vier Jahre um 15 Prozent vor. Parallel zu der Preissenkung erfolgte die schrittweise Einführung einer Milchkuhprämie von 145 ECU/Tier.<sup>528</sup> Zusätzlich ging eine schrittweise, über vier Jahre erfolgende Anhebung der Milchquoten um 2 Prozent einher. Damit zeigte sich auch bei den Vorschlägen zum Milchsektor, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht auf eine Produktionssenkung hinausliefen, sondern das Gegenteil bewirkten und dadurch den Agrarhaushalt weiter belasteten. Der Agrarministerrat beschloss abweichend, dass die Senkung des Interventionspreises erst ab den Jahren 2003/2004 gelten sollte. Letztendlich wurde die Senkung um weitere zwei Jahre nach hinten verschoben. Somit würde die vollständige Reduzierung nicht vor dem 30. Juni 2008 erfolgen, wobei der Finanzrahmen bereits im Dezember 2006 endete.<sup>529</sup> Die Milchquoten-

---

<sup>527</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 196.

<sup>528</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 198.

<sup>529</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 121.

erhöhung wurde vom Agrarministerrat auf 2,4 Prozent erhöht, was insbesondere Griechenland, Spanien, Irland und Italien zugutekam. Zuletzt wurde die Prämie nach Tonnen Milch bezahlt. Somit führten auch die Maßnahmen im Milchsektor schließlich zu einer Erhöhung der Agrarausgaben.

Für Rindfleisch sah der Kommissionsvorschlag eine Preissenkung von 30 Prozent über drei Jahre vor. Als Kompensation für die daraus resultierenden Einkommensverluste wurde eine dreistufige Erhöhung der Produktprämie<sup>530</sup> vorgeschlagen.<sup>531</sup> Im Gegensatz zu diesen Vorschlägen wurde im Agrarministerrat eine Senkung des Interventionspreises um lediglich 20 Prozent beschlossen. Durch die Erhöhung der Direktbeihilfen trotz Senkung des Interventionspreises würde auch diese Maßnahme zu einer Erhöhung der Agrarausgaben führen. Dies stellte die Europäische Kommission in ihrem Reformvorschlag heraus.<sup>532</sup>

Die Ergebnisse am Entscheidungspunkt um 1999 zeigen, dass erneut lediglich Modifikationen an den Kernelementen stattfanden und die bereits vorher eingeleitete Entwicklung fortgeführt wurde. Neben den gezeigten Modifikationen in ausgewählten landwirtschaftlichen Sektoren wurde die Struktur der EU-Agrarpolitik in zwei Säulen gegliedert. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1999 – der Agenda 2000 – wurde die Entwicklung des ländlichen Raumes, neben dem wichtigen Bereich der Marktordnungsmaßnahmen, als zweite Säule der EU-Agrarpolitik festgeschrieben. Doch auch diese Strukturanpassung änderte nichts daran, dass die Probleme der EU-Agrarpolitik weiter Bestand hatten.

Letztendlich müssen die Entscheidungen um 1999 dem Szenario der Pfadmodifikation zugeordnet werden. Die tatsächliche Entscheidung im Agrarministerrat war nichts Weiteres als eine gewisse Anpassung der bereits bestehenden Kernelemente und trotz Strukturveränderungen ist kein Pfadbruch auszumachen. Auffallend war zudem, dass jegliche Änderungen, insbesondere die Reduzierung der Interventionspreise, mit entsprechenden Zugeständnissen kompensiert wurden. In der Gesamtschau stiegen durch die getroffenen Maßnahmen die Agrarausgaben. Die Ursachen dieser Entscheidung werden im nächsten Abschnitt analysiert.

---

<sup>530</sup> Für Mutterkühe, Bullen und Ochsen sowie zusätzlich für Milchkühe.

<sup>531</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 200.

<sup>532</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1998a; S. 201.

### 6.4.3 Gründe für die Pfadmodifikation

Das eigentliche Problem, die Überschüsse wirkungsvoll zu reduzieren, wurde auch am Entscheidungspunkt um 1999 nicht gelöst. Ursache hierfür war erneut der Druck Frankreichs in der Verhandlungssituation. Die immer noch vorhandene französische Verhandlungsstärke lässt sich durch institutionelle Gegebenheiten erklären. Zudem wurde der Veränderungsdruck Großbritanniens durch eine Weiterführung des Britenrabatts und kleinere Zugeständnisse wirkungsvoll entschärft.<sup>533</sup>

Wie bereits bei früheren Entscheidungspunkten waren es Deutschland und Frankreich, die einen Kompromiss finden mussten. Deutschland hatte den Ratsvorsitz und baute sich selbst Druck auf, da bis zum Gipfeltreffen in Berlin die Zustimmung zur Agenda 2000 erreicht sein sollte. Dies schwächte die Verhandlungsposition gegenüber Frankreich, das lediglich zu moderaten Veränderungen bereit war. Im Ergebnis war der Kompromiss einen weiten Schritt von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission entfernt, konnte sich Frankreich demzufolge erneut durchsetzen. Meunier äußert sich in ihrer Studie hierzu wie folgt:

“[...] Decision-making procedures tend to produce a bargaining position that is the lowest common denominator of all member states' positions.”<sup>534</sup>

Die agrarpolitischen Vorschläge der Agenda 2000 wurden von den Mitgliedstaaten mit Vorbehalten aufgenommen. Von allen Mitgliedstaaten signalisierten lediglich Schweden und Großbritannien ihre Zustimmung. Großbritannien, Dänemark und Schweden waren jedoch insgesamt der Meinung, dass die Reformvorschläge, wie sie in der Agenda 2000 formuliert wurden, nicht weit genug gingen.<sup>535</sup> Diesen gegenüber standen die Mitgliedstaaten, die Veränderungen an der EU-Agrarpolitik ablehnten und maximal zu kleinen Modifikationen bereit waren. Hierzu zählten Frankreich, Deutschland, Irland und Spanien. Vor allem Frankreich zeigte sich ablehnend und wurde in seiner Haltung durch 30.000 Landwirte aus Frankreich, Deutschland und Belgien unterstützt, die auf den Brüsseler Straßen protestierten. Es war die größte Demonstration seit dem Mansholt-Plan um 1971.<sup>536</sup>

<sup>533</sup> Vgl. BACHE/GEORGE; 2006; S. 396 /GARZON; 2006; S. 83 f.

<sup>534</sup> MEUNIER; 1998; S. 6.

<sup>535</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 83 ff. / ACKRILL; 2000; S. 118.

<sup>536</sup> Vgl. BACHE/GEORGE; 2006; S. 395.

Bei den geplanten Veränderungen im Milchsektor, insbesondere bei der Abschaffung der Milchquote ab 2006, bekamen Großbritannien, Dänemark und Schweden Unterstützung von Italien – und erhielten in der Folge die Bezeichnung ‚Gang of Four‘ oder ‚London Club‘.<sup>537</sup> Diese Länder drohten damit, die gesamten Beschlüsse der Agenda 2000 zu blockieren und forcierten eine vollkommene Liberalisierung, falls ihren Forderungen nicht entsprochen wurde. Auch im Fleischsektor gab es grundlegende Unterschiede bei der vorgeschlagenen Erhöhung der tierbezogenen Ausgleichszahlungen. Im Getreidesektor drängten Großbritannien, Dänemark und Schweden darauf, die Flächenstilllegungen abzuschaffen. Neben den einzelnen nationalen Vorstellungen gab es insbesondere bei der Frage der Kompensationszahlungen Diskussionsbedarf. So stellten sich Belgien, Deutschland und Spanien gegen die vorgeschlagenen Ausgleichszahlungen bei Getreide. Sie drängten stattdessen auf einen vollständigen Ausgleich.

Im Januar 1999 weichten Spanien und Deutschland ihre Position gegenüber einer Reform der GAP leicht auf. Insbesondere signalisierten die beiden Länder ihre Unterstützung für Veränderungen im Fleisch- und Milchsektor.<sup>538</sup> Deutschland drängte zudem darauf, die Agrarausgaben strikt zu begrenzen, um Druck bezüglich einer Reform der EU-Agrarpolitik auszuüben. Die Agenda 2000 sah ein Ausgabenlimit von 312,5 Milliarden Euro über die nächsten sieben Jahre bis 2006 vor. Dieses wurde bei einem Treffen des Europäischen Rates in Petersburg im Februar noch einmal herabgesetzt auf 283,5 Milliarden Euro, was unter Beachtung eines Anstiegs aufgrund einer jährlichen Inflation von 2 Prozent insgesamt 307,1 Milliarden Euro ergab.<sup>539</sup>

Auf der Suche nach einem Kompromiss schlug die Kommission vor, die Interventionen bei Fleisch beizubehalten, jedoch zu einem niedrigeren Interventionspreis. Im Milchsektor wurde eine moderatere Preiskürzung vorgeschlagen. Bei Getreide konnte jedoch keine Lösung in der Frage von Preiskürzungen erarbeitet werden, stattdessen sollten die Flächenstilllegungen bis 2002 ausgeweitet werden. Schätzungen zufolge würden diese Kompromisslösungen bis 2006 insgesamt 600 Millionen Euro kosten, weswegen auch keine Einigung im

---

<sup>537</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 118.

<sup>538</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 122.

<sup>539</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 122.

Agrarministerrat absehbar war.<sup>540</sup> Vor allem der Milchsektor stellte sich, aufgrund der unterschiedlichen nationalen Positionen, als problematisches Feld dar. Der Londoner Club wollte eine Abschaffung des bestehenden Quotensystems, während Frankreich darauf beharrte, dass die Regelungen unangetastet blieben.

Deutschland bot weitere Kompromisse an, so eine weiter abgeschwächte Preiskürzung: 10 Prozent bei Getreide und 20 Prozent bei Fleisch. Da Deutschland bei Milch dieselbe Position vertrat wie Frankreich, blieb es dabei, dass keine Preiskürzungen sowie die Beibehaltung der Quote bis 2006 vorgeschlagen wurden. Das Argument war, dass dies bis 2006 etwa 16,6 Milliarden Euro an Direktzahlungen einsparen würde. Die Europäische Kommission nannte diese Vorschläge nicht akzeptabel und wies sie entschieden zurück. Nichtsdestotrotz einigten sich die Agrarminister am 11. März 1999 letztendlich auf den vorgeschlagenen Kompromiss.

Insgesamt wurden für den erarbeiteten Kompromiss die Kosten auf 289,3 Milliarden Euro geschätzt, was 6 Milliarden Euro über dem Agrarausgabenlimit lag. Aus diesem Grund wurde die Entscheidung auf das Gipfeltreffen vom 24.-26. März 1999 verschoben. Hier war für eine Einigung weiterhin Einstimmigkeit nötig. Eine Einigung konnte letztendlich nur aufgrund weiterer Zugeständnisse erfolgen. In *Tabelle 27* wird ein Überblick über die Entschärfung der ursprünglich vorgeschlagenen Veränderungen bei Getreide, Fleisch und Milch gegeben.

Exemplarisch wird lediglich die Kürzung des Interventionspreises betrachtet, da das Hauptproblem der EU-Agrarpolitik die stetig steigenden Agrarkosten waren. In Wirklichkeit wurden zusätzlich zu den Kürzungen der Interventionspreise Kompensationszahlungen eingeführt.

---

<sup>540</sup> Vgl. ACKRILL; 2000; S. 122.

Tabelle 27: Kürzungen der Interventionspreise vom Kommissionsvorschlag bis zur Einigung der Agrarminister<sup>541</sup>

Interventionspreis	Vorschlag	11. März 1999	24.-26. März 1999
<b>Getreide</b>	Kürzung um 20 % von 119,19 € auf 95,35 € pro Tonne; Intervention lediglich als Schutznetz	Kürzung um 20 % über 2 Jahre; auf 107,27 € ab 2000/01 und 95,35 € ab 2001/2002	Kürzung um 15 % über 2 Jahre; auf 110,25 € ab 2000/01 und 101,31 € ab 2001/2002
<b>Fleisch</b>	Kürzung um 30 % von 2.780 € auf 1.950 € pro Tonne über 3 Jahre; Eingriff möglich, wenn der Marktpreis unter 103 % des Basispreises fällt	Kürzung um 20 % auf 2.224 € pro Tonne über 3 Jahre; Eingriff möglich, wenn der Marktpreis unter 1.560 €/Tonne fällt	Kürzung um 20 % auf 2.224 € pro Tonne über 3 Jahre; Eingriff zu jeder Zeit möglich
<b>Milch</b>	Kürzung um 15 % über 4 Jahre bis 2003	Kürzung um 15 % über 3 Jahre; Beginn 2003/2004	Kürzung um 15 % über 3 Jahre; Beginn 2005/2006

Die Tabelle belegt, dass die ursprünglichen Vorschläge weiter entschärft wurden, um zumindest Modifikationen an den bestehenden Regelungen im Sinne einer Pfadmodifikation zu erreichen.

## 7 Entwicklung der GAP ab 2000

Die bisherige Analyse der EU-Agrarpolitik auf Reformfähigkeit hat belegt, dass das Politikfeld in hohem Maße institutionell verflochten ist und somit abhängig von vorherigen Entscheidungen. Die Analyse der Entwicklung der EU-Agrarpolitik ab 2000 wird weiter belegen, dass die zentralen Probleme der EU-Agrarpolitik zwar nicht behoben werden konnten, allerdings die in gewissem Sinne sich abzeichnende Reformdynamik anhielt. Diese führte zwar nicht zu einer grundlegenden Veränderung der GAP, jedoch zumindest zu Modifikationen im Rahmen der bestehenden Regelungen. In diesem Kapitel werden die beiden bis heute letzten Entscheidungspunkte der EU-Agrarpolitik analysiert, da diese inhaltlich aufeinander aufbauen: der Entscheidungspunkt um 2003 im Zuge der bevorstehenden EU-

<sup>541</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an ACKRILL; 2000; S.119 ff.

Osterweiterung und der Entscheidungspunkt um 2008 als Überprüfung der zuvor getroffenen Entscheidungen.

### 7.1 Agrarkosten weiterhin steigend

Die Pfadmodifikation am Entscheidungspunkt um 1999 führte zu einer gewissen Verbesserung der Marktgleichgewichte und dem Abbau der öffentlichen Lagerbestände in fast allen landwirtschaftlichen Sektoren.

Allerdings verhinderte eine geringere und verzögerte Senkung der Interventionspreise eine echte Liberalisierung des Agrarmarktes. Da die bestehende Protektion bei Fleisch darauf abzielte, höhere Futterkosten der inländischen Veredler von Getreide zu kompensieren, hätte in Folge der geplanten Senkung des Interventionspreises für Getreide auch die Protektion bei Fleisch auf null gesetzt werden können. Da Preiskürzungen mit der Einführung von Direktzahlungen verbunden waren, muss eine weitere Folge aus dieser Entscheidung berücksichtigt werden. Die Nutzung der Agrarflächen und somit die Produktion landwirtschaftlicher Güter war immer noch entscheidend von der Höhe der Direktzahlungen abhängig und nicht von den Marktpreisen. Es konnte jedoch zumindest die produktionsverzerrende Wirkung der Direktzahlungen reduziert werden. Ab dem Wirtschaftsjahr 2003/04 würden die Direktzahlungen für die Nutzung der Flächen in der Getreideproduktion und im Ölsaatenanbau sowie für Flächenstilllegung dann gleich sein. Damit wurde zumindest der bislang bestehende Missstand behoben, dass ein Landwirt beispielsweise Ölsaaten statt Getreide anbaute, obwohl die Produktion von Getreide aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirtschaftlicher gewesen wäre. Die Direktzahlungen für Ölsaaten waren allerdings deutlich höher als die für Getreide und somit hatte der Weltmarktpreis keinen Einfluss auf die Anbauentscheidung der Landwirte. In der Rindfleischproduktion wurde eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktionsmenge noch nicht eingeführt. In der Milchproduktion hatte die Direktzahlung keine unmittelbare Wirkung auf die Gesamtproduktionsmenge. Allerdings hatte sie eine Bedeutung für die Preise der Quoten, da das Recht, Milch zu produzieren, gekauft werden konnte und damit auch für die Einkommenssituation der milchproduzierenden Betriebe und den Strukturwandel entscheidend war.

Ab 2002/03 sollte es zudem nur noch freiwillige Flächenstilllegungen geben. Der Anspruch auf Direktzahlungen würde dann bestehen, wenn Getreide, Ölsaaten oder Eiweißprodukte angebaut oder alternativ Flächen stillgelegt würden. Es war daher nicht möglich, ohne Verlust der Direktzahlungen die Flächen anderweitig in land- oder forstwirtschaftlicher Produktion zu nutzen. Flächen, die unter Weltmarktbedingungen beispielsweise für die Schafhaltung genutzt werden könnten, werden als Folge der EU-Agrarpolitik brach liegen. Die freiwillige Flächenstilllegung führte demnach zu negativen Allokationseffekten. Da der Verpächter stets die Alternative der Stilllegung hätte und jeder Pächter ebenfalls von dieser Alternative Gebrauch machen kann, würde sich der Pachtpreis für Ackerland an der Höhe der Zahlung für die Stilllegung orientieren. Sollte diese Regelung längerfristig bestehen bleiben, sind erhebliche Allokationsverluste und Strukturänderungen in der Landwirtschaft zu erwarten.

Die Milchquote wurde ursprünglich eingeführt, um die Produktion zu deckeln. Sie war damals schon zu hoch angesetzt und somit relativ wirkungslos. Die jetzt beschlossene Erhöhung der Menge führte somit zu Preissenkungen für die Erzeuger und Verbraucher. Dies mag zwar als positive Entwicklung für die Verbraucher zu sehen sein. Die Einkommen der Landwirte sanken dadurch jedoch. Es bestanden zudem weiter Überschüsse in zentralen landwirtschaftlichen Bereichen, die zu Kosten und damit steigenden Agrarausgaben führten. Bei der Entscheidung über die Reformvorschläge der Agenda 2000 konnte eine längerfristig veränderte strukturelle Anpassung der EU-Agrarpolitik lediglich durch verstärkten finanziellen Einsatz ermöglicht werden. Durch die Preissenkungen wurden zwar einerseits Ausgaben eingespart, andererseits führte der Ausgleich der Einkommensverluste durch Direktzahlungen und Prämien für Flächenstilllegungen zu einer Erhöhung der Agrarausgaben. Selbst wenn nur die Hälfte der Einkommensverluste ausgeglichen werden würde, würde die Budgetbelastung als Folge der Preissenkung und der teilweisen Kompensation der Einkommensverluste zunehmen. Zudem hatten Landwirte ertragsschwache Flächen stillgelegt und nicht Flächen, die durchschnittliche Erträge erwirtschaften. Der prozentuale Rückgang der Produktion war daher stets erheblich geringer als der prozentuale Rückgang der Anbaufläche. Durch Prämien für Flächenstilllegungen wurde der Einkommensverlust durch die



Direktzahlung weitgehend kompensiert oder sogar überkompensiert. *Tabelle 28* zeigt die Entwicklung der Agrarausgaben von 1998 bis 2003.

Tabelle 28: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 2003<sup>542</sup>

	Jahr	Agrarausgaben (Millionen ECU)	Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)
<b>EG-15</b>	1998	39 068,0	47,3
	1999	39 468,6	46,5
	2000	40 437,3	49,2
	2001	42 131,2	51,1
	2002	43 178,0	49,2
	2003	44 414,3	48,4

Deutlich zu erkennen ist die stetige Zunahme der Agrarausgaben in absoluten Größen. Das Hauptproblem der EU-Agrarpolitik blieb somit weiterhin die Kostenentwicklung. Darüber hinaus konnten die Umweltaspekte sowie die Einkommensproblematik der Landwirte immer noch nicht ausreichend berücksichtigt werden. Im Hinblick auf die Osterweiterung konnten einige Modifikationen erreicht werden. Durch die Preissenkungen konnte hier ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan werden. Da jedoch die Direktzahlungen nicht produktionsneutral waren, stellten die Beitrittsländer begründete Ansprüche auf diese Zahlungen. Die logische Folge war ein weiterer Reformversuch, der nun durch den Entscheidungspunkt um 2003 analysiert wird.

## 7.2 Entscheidungspunkt um 2003

Bereits während der Berliner Verhandlungsrunden wurde eine Halbzeitbewertung der Agenda 2000 vereinbart. Die Reformen durch die Agenda 2000 waren notwendig, da sich die MacSharry-Reform im Wesentlichen auf die Märkte für pflanzliche Produkte konzentrierte. Die Probleme auf den Märkten für tierische Produkte wurden nicht angegangen. Zusätzlich waren durch die 2004 anstehende EU-Osterweiterung steigende Agrarausgaben zu erwarten. Schließlich hatten sich nicht

<sup>542</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93 ff.

zuletzt durch die BSE-Krise die gesellschaftlichen Ansprüche an die Lebensmittelqualität sowie den Tier- und Umweltschutz signifikant verändert.<sup>543</sup> Insofern sind sowohl die Agenda 2000 als auch der Midterm-Review, die Halbzeitbewertung der Agenda 2000, um 2003 als Folge der veränderten Umstände zu sehen. Im Mittelpunkt stand die Weiterentwicklung der getroffenen Entscheidungen. Die Reformvorschläge im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden am 10. Juli 2002 von der Kommission vorgestellt. Hintergrund waren auch die WTO-Agrarverhandlungen, in denen eine weltweite Liberalisierung der Agrarmärkte gefordert wurde. Die Hauptthemen der Verhandlungen waren der Exportwettbewerb, die interne Stützung und der Marktzugang.

### 7.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Das erste Szenario, welches gleichzeitig das Basis-Szenario ist, geht davon aus, dass die Regelungen der GAP entsprechend der Annahme, die GAP wäre zum momentanen Zeitpunkt gegründet worden, verändert und die ursprüngliche Konzeption der EU-Agrarpolitik als regulatives Politikfeld wiederhergestellt worden wäre.

Unter der Annahme, dass die EU-Agrarpolitik institutionell nicht verflochten gewesen wäre und somit keine institutionelle Pfadabhängigkeit vorgelegen hätte, hätte kein Einfluss auf die Entscheidung im Agrarministerrat um 2003 aus einer früheren Entwicklung bestanden. Da die hohen und weiter steigenden Agrarausgaben de facto immer noch das Hauptproblem der Gemeinsamen Agrarpolitik waren, wird angenommen, dass die Lösung des Problems im Zentrum der Entscheidung der Agrarminister gestanden hätte. Anhand der Nettozahlerpositionen der Mitgliedstaaten lassen sich die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten gemäß den Überlegungen aus dem vorherigen Kapitel ableiten.

Auch die anderen Problembereiche, vor allem im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung der EU, rechtfertigten eine strukturelle Veränderung der Kernelemente. Durch die geplante Osterweiterung würden hauptsächlich strukturschwache und zudem stark landwirtschaftlich geprägte Staaten der EU beitreten. Eine Explosion der Agrarausgaben sowie der Ausgaben im Rahmen der

---

<sup>543</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2009c / TABARY; 1999; S. 49 f.

Strukturpolitik wären die Folge. Die EU würde somit insgesamt in große finanzielle Bedrängnis geraten, die nicht ohne Weiteres behoben werden könnte. Wäre die GAP institutionell entflochten, wäre es für einzelne Staaten nicht möglich gewesen, am Status quo festzuhalten beziehungsweise potenziell erwünschte Veränderungen zu verhindern. *Tabelle 29* zeigt die Einnahmen und Ausgaben der Mitgliedstaaten 2003.

Tabelle 29: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 2003<sup>544</sup>

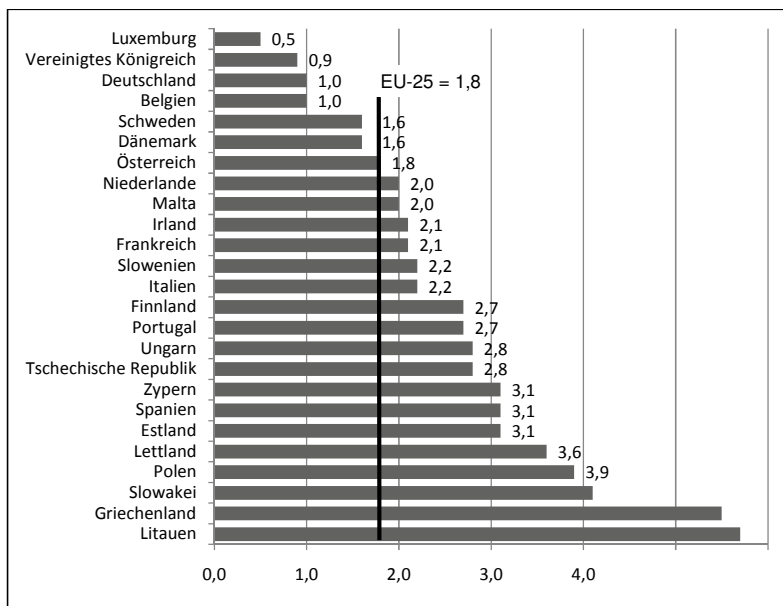
Mitgliedstaat (MS)	Einnahmen (Zahlungen an EG)	Ausgaben (Zahlungen an MS)	Landwirtschaft	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	19 203,1	10 594,9	5 876,9	-8 608,2
UK	9 971,5	6 174,5	4 013,8	-3 797,0
NL	4 919,6	1 991,6	1 397,3	-2 928,0
FR	15 154,1	13 359,1	10 464,1	-1 795,0
IT	11 758,8	10 625,9	5 393,4	-1 132,9
DK	1 775,8	1 489,8	1 223,8	-286,0
LU	204,5	1 095,8	44,3	891,3
BE	3 486,1	4 477,1	1 025,3	991,0
IE	1 127,6	2 690,2	1 965,2	1 562,6
GR	1 533,7	4 850,0	2 762,1	3 316,3
PT	1 293,0	4 769,8	855,9	3 476,8
ES	7 429,6	15 875,1	6 485,4	8 445,5

Bereits aufgenommen sind hier die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen der EU-Osterweiterung und somit kann der enorme Reformbedarf aufgrund der stark landwirtschaftlich geprägten neuen Mitgliedstaaten aufgezeigt werden. *Abbildung 13* ergänzt die Tabelle durch die Darstellung des jeweiligen Anteils der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Mitgliedstaaten im Jahr 2003 und zeigt, dass der Anteil der Landwirtschaft am BIP im Jahr 2003 im EU-weiten Durchschnitt bei 1,8 Prozent lag. Die Bedeutung der Landwirtschaft war somit in den vergangenen Jahren stetig zurückgegangen und hatte dennoch einen Anteil von rund 50 Prozent an den Gesamtausgaben der EU. In allen EU-Mitgliedstaaten ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den Sechzigerjahren der Agrarsektor

<sup>544</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008a; S. 93.

durch fundamentale strukturelle Anpassungsprobleme gekennzeichnet. Insgesamt nahm der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt ab und führte somit generell zu einem steigenden Anpassungsdruck.

Abbildung 13: Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %) 2003<sup>545</sup>



Das zweite kontrafaktische Szenario geht davon aus, dass die bestehenden Regelungen unverändert weitergeführt worden wären. Hier hätte sich die Verhandlungssituation im Agrarministerrat aufgrund vorausgegangener Entscheidungen nicht verändert, obwohl die Gruppe der Reformbefürworter mittlerweile in der Überzahl war. Zu beachten ist, dass am Entscheidungspunkt um 2003 die EU lediglich aus 15 Mitgliedstaaten bestand, in der Tabelle jedoch bereits die neu aufzunehmenden Mitgliedstaaten der Osterweiterung aufgelistet sind. In diesem Fall wären somit die Agrarmarktordnungen entsprechend ihrer Ausgestaltung unverändert in der EU-Agrarpolitik bestehen geblieben.

<sup>545</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROSTAT; 2011c.

Das Szenario einer Pfadmodifikation bezeichnet wie bei den vorherigen Entscheidungspunkten einen inkrementellen Wandel. Gekennzeichnet wäre dieses Szenario einerseits durch eine Modifikation beziehungsweise Änderung der Kernelemente, andererseits wäre die GAP in diesem Fall nicht zu der ursprünglichen Konzeption im Sinne einer regulativen Politik zurückgekehrt.

Der folgende Abschnitt zeigt die um 2003 tatsächlich getroffene Entscheidung und ihre Zuordnung zu den soeben aufgestellten Pfadszenarien. Anschließend wird anhand der Präferenzen der Mitgliedstaaten die getroffene Entscheidung begründet und werden die Ursachen der Entscheidung aufgezeigt.

### 7.2.2 Einführung entkoppelter Direktzahlungen

Die von der Europäischen Kommission vorgelegte Halbzeitbewertung der Agenda 2000 enthält zahlreiche Vorschläge, die auf der Linie der Agenda 2000 liegen.<sup>546</sup> Das Hauptziel war erneut der Versuch, eine stärkere Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik durchzusetzen.

„Die Agenda 2000 besteht aus einem Zielkatalog, einem Finanzrahmen und konkreten Maßnahmen. Im Midterm-Review ändern wir weder die Ziele noch den finanziellen Rahmen. Wir haben aber eine Überprüfung vorgenommen, wie die gesteckten Ziele mit dem vorhandenen Geld besser erreicht werden können.“<sup>547</sup>

Zur Stabilisierung der Märkte und der Verbesserung der gemeinsamen Marktorganisationen wurde von der Kommission eine Senkung der Interventionspreise um 5 Prozent für Getreide im Wirtschaftsjahr 2004/05 vorgeschlagen. Dies entsprach den in der Agenda 2000 vorgeschlagenen 20 Prozent.<sup>548</sup> Ein Teilausgleich hierfür sollte über die Anhebung der Flächenprämien erfolgen. Als weitere Maßnahme sollten die monatlichen Zuschläge bei den Getreideinterventionspreisen abgeschafft werden. Die Kommission begründete diese Maßnahmen damit, dass so der notwendige letzte Schritt zum Abschluss der 1992

---

<sup>546</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 12ff. / DIXON/MATTHEWS; 2007; S. 71 ff. / GARZON; 2006; S. 103 ff.

<sup>547</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a.

<sup>548</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 15 ff.

begonnenen Reform des Getreidesektors vollzogen werden könne.<sup>549</sup> Die Kommission schlug zudem vor, die Intervention bei Roggen aufzuheben, den spezifischen Prämienzuschlag für Hartweizen abzusenken und die Sonderbeihilfen in den üblichen Anbaugebieten über einen Zeitraum von drei Jahren abzuschaffen. Der Interventionspreis für Reis sollte um 50 Prozent im Wirtschaftsjahr 2004/2005 gesenkt und eine private Lagerhaltung eingeführt werden.<sup>550</sup> Die Intervention sollte mit diesen Maßnahmen zu einem echten „[...] Sicherheitsnetz [werden], das den Produzenten der EU erlaubt, auf Marktsignale zu reagieren, während es sie zugleich vor extremen Preisfluktuationen schützt.“<sup>551</sup> Insgesamt sind die vorgeschlagenen Maßnahmen als Weiterentwicklung der bereits 1992 begonnenen Entwicklung zu sehen. Oberstes Ziel war und ist es, Interventionsmaßnahmen zu installieren, von denen keine produktionsstimulierenden Wirkungen und keine zeitlichen Preisverzerrungen ausgehen. Zudem sollte die Sonderstellung einiger Produkte abgebaut werden, um keine falschen Produktionsanreize mehr zu geben und Fehllenkungen von Produktionsfaktoren zu vermeiden. Neben der stärkeren Marktorientierung erhoffte sich die Kommission von diesen Vorschlägen vor allem eine Einsparung bei den Marktordnungsausgaben. Ziel war es demnach, die aufgezeigten und bestehenden Probleme durch eine Anpassung der Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik zu beheben.

Neben den Vorschlägen zur Stabilisierung der Märkte und zur Verbesserung der gemeinsamen Marktorganisationen enthielt das Reformdokument längere Ausführungen über die Reform der Direktzahlungen. Prinzipiell strebte die Kommission eine Entkopplung und Vereinfachung der Zahlungen sowie eine Bindung an Umwelt-, Qualitäts- und Tierschutzstandards an.<sup>552</sup> Im Speziellen wurde die Einführung einer produktions-entkoppelten, betriebsbezogenen Einkommenszahlung in Anlehnung an die Direktzahlungen verschiedener Regelungen pro Betrieb vorgeschlagen. Diese Forderung war bereits am Entscheidungspunkt um 1992 als Ziel formuliert worden. Dabei wurde die Verlagerung der Stützung vom Erzeugnis auf den Erzeuger 1992 und 1999 durch die Senkung der Stützungspreise und die Einführung teilweise von der Produktion

---

<sup>549</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 15.

<sup>550</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 2 f.

<sup>551</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 2 f.

<sup>552</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 22 ff.

entkoppelter Direktzahlungen in den Sektoren Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Rindfleisch erreicht. Obwohl die vollständige Entkoppelung innerhalb der EU viele Befürworter hatte, wurde von anderer Seite bezweifelt, ob ein solcher zusätzlicher Schritt notwendig sei.<sup>553</sup> Insgesamt würde jedoch durch den Wegfall umweltschädlicher Anreize – so schrieb es auch die Kommission in ihrem Vorschlag – eine vollendete Entkoppelung sowohl zu einer Einkommensverbesserung der Landwirte als auch zu einer Einbeziehung der Umweltdimension führen. Zur vollständigen Umsetzung der Agenda 2000 schlug demnach die Kommission eine vollkommen produktionsentkoppelte, betriebsbezogene Einkommenszahlung vor. Dadurch wären die Betriebe in ihrer Produktionsentscheidung vollkommen frei. Die Zahlungen würden jedoch an die Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz gebunden sein, was unter dem Begriff *Cross-Compliance* zusammengefasst wurde.<sup>554</sup> Die Berechnung des Zahlungsanspruchs sollte pro förderfähigen Hektar des Betriebs erfolgen. Zudem sollte die Möglichkeit der Übertragung des Anspruchs auf andere Betriebe unter Auflagen und mit nationalen Ausgestaltungsspielräumen bestehen. Darüber hinaus sollte die derzeit geltende obligatorische Flächenstilllegung eines Betriebs über zehn Jahre als Voraussetzung für den Anspruch auf Direktzahlungen und damit als Teil der *Cross-Compliance*-Bestimmungen festgesetzt werden. Vorgeschlagen wurde zudem die Neueinführung einer nicht kulturspezifischen Beihilfe für den Anbau von Energiepflanzen zur CO<sub>2</sub>-Substitution. Die Direktzahlungen sollten in arithmetischen Schritten von 3 Prozent pro Jahr bis zu maximal 20 Prozent ab 2004 bei einem Freibetrag von 5.000 Euro für die ersten zwei vollbeschäftigten Arbeitskräfte und 30.000 Euro für jede weitere Vollarbeitskraft (dynamische Modulation) gekürzt werden. Die Kommission schlug vor, die Deckelung der Direktzahlungen pro Betrieb bei 300.000 Euro nach Anwendung der Modulation und des Freibetrags festzusetzen. Nachfolgend werden die Veränderungen der EU-Agrarpolitik auf der Grundlage der tatsächlichen Entscheidung im Agrarministerrat aufgezeigt.

---

<sup>553</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 20 f.

<sup>554</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2002a; S. 22 / NITSCH/OSTERBURG; 2004.

Insgesamt fanden sich die meisten Aspekte des Kommissionsvorschlags auch im Ergebnis der Verhandlungen im Agrarministerrat wieder.<sup>555</sup> Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche Radikalität der Veränderungsvorschläge teilweise deutlich abgeschwächt wurde. So war beispielsweise keine Totalentkoppelung mit EU-weit einheitlichen Sätzen in dem Beschluss der Agrarminister vorgesehen. Der Beschluss enthielt nationale Spielräume sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung der Reform als auch des Zeitpunkts der Einführung der Entkopplung. Als Zeitpunkt der Entkopplung war zwar grundsätzlich der 1.1.2005 vorgesehen, allerdings konnten Mitgliedstaaten in begründeten Fällen die Entkopplung bis 2006 oder sogar 2007 verschieben. In der Ausgestaltung der Entkopplung waren die nationalen Optionen als eine deutliche Schwächung gegenüber den ursprünglich vorgeschlagenen Veränderungen zu bewerten. Beispielsweise konnten die entkoppelten Direktzahlungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich hoch sein und unterschiedlich berechnet werden. Zudem war es den einzelnen Mitgliedstaaten möglich, Teile der Zahlungen gekoppelt zu lassen.

Vergleicht man die tatsächlich getroffene Entscheidung am Entscheidungspunkt um 2003 mit den zuvor aufgestellten Szenarien, so muss diese dem Szenario einer Pfadmodifikation zugeordnet werden. Einerseits wurden zwar die bestehenden Kernelemente modifiziert, andererseits wurde die GAP aber auch nicht radikal an die veränderten Umstände angepasst, so dass ein ursprünglich regulatives Politikfeld wiederhergestellt wurde. Insgesamt mag es den Anschein haben, dass die Einführung entkoppelter Direktzahlungen einer grundlegenden Systemänderung sehr nahe kommt. Dennoch dürfen die Änderungen um 2003 nicht als Pfadbruch eingeordnet werden. De facto sind die Regelungen als weiterer Versuch der Deckelung der Produktion zu verstehen. Wie bei den Entscheidungspunkten zuvor konnten somit Modifikationen an den Kernelementen der EU-Agrarpolitik durchgesetzt werden, insgesamt war es jedoch das maximal Mögliche aufgrund der institutionellen Pfadabhängigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik. Warum dies der Fall war, wird im folgenden Kapitel anhand der nationalen Präferenzen geklärt.

---

<sup>555</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 2003.



### 7.2.3 Gründe für die Pfadmodifikation

Der ursprüngliche Plan der Totalentkoppelung mit europaweiter Einheitsprämie fand nur in Großbritannien, Finnland, Schweden und Dänemark Zustimmung. Dies ist wenig verwunderlich und entspricht dem bekannten Interessensschema im Agrarministerrat. Frankreich, Italien und Spanien lehnten die Reformvorschläge strikt ab.<sup>556</sup>

In Großbritannien wird Landwirtschaft größtenteils von Investmentgesellschaften betrieben und ist daher, wie auch in Dänemark, vorwiegend industriell geprägt. Die Teilkopplung, wie sie letztendlich beschlossen wurde, ist als Kompromiss anzusehen, der vor allem auf eine Zusammenarbeit der französischen und der deutschen Regierung zurückzuführen ist. Auch dies war bereits aus vorherigen Entscheidungspunkten bekannt. Die beiden Länder sind sowohl die bevölkerungsreichsten als auch die mit der einflussreichsten Agrarlobby.

Insgesamt standen auch an diesem Entscheidungspunkt die Interessen der Empfänger umfangreicher Agrarzuschüsse wie Frankreich, Irland, Griechenland und Spanien den Nettozahlern wie Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Schweden gegenüber. Der zuletzt erarbeitete Kompromiss konnte nur durch Zugeständnisse an Frankreich erzielt werden. Demnach sollte die Entkoppelung ab 2005 mit der Option gelten, den Beginn bis 2007 zu verschieben.

Die Umstellung auf betriebsbezogene Direktzahlungen, entsprechend dem Niveau der bisherigen Zahlungen, hatte zwar den verteilungspolitischen Charme, zunächst nicht die Besitzstände antasten zu müssen, schrieb andererseits eben diese mittelfristig auch fest und führte zu sehr unterschiedlichen Zahlungsansprüchen pro Hektar, die weder einkommens- noch sozial- oder umweltpolitisch begründbar waren. Darüber hinaus sollten manche Produktbereiche erst sehr viel später in die Regelung einbezogen werden, wie beispielsweise Milch und Zucker. Zusätzlich sollten bestimmte Ausnahmen erhalten bleiben, beispielsweise für Hartweizen, Eiweißpflanzen, Reis und Schalenfrüchte. Zudem waren neue Produktionsverzerrungen und Faktorfehlentkungen nicht auszuschließen, sobald produktbezogen unterschiedliche Steuerungsprinzipien zur Anwendung kamen. Wenn die nationalen Ausgestaltungsspielräume für eine mögliche Nivellierung der

---

<sup>556</sup> Vgl. GARZON; 2006; S. 105 ff.

Zahlungsansprüche pro Hektar bei Verpachtung und Verkauf von Betriebsteilen beziehungsweise Flächen von den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich genutzt würden, wären die beschriebenen Verzerrungen vorstellbar. Grundsätzlich fehlten ein einheitliches Steuerungsprinzip und eine klare Zielrichtung. Im Laufe der Verhandlungen im Agrarministerrat wurde aufgrund der bestehenden unterschiedlichen nationalen Präferenzen das Maßnahmenpaket mehr und mehr aufgeweicht.

### 7.3 Hoher Reformbedarf durch weiter steigende Agrarausgaben

Am 23. Mai 2008 legte die Europäische Kommission Vorschläge für eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik, den sogenannten Health-Check vor.<sup>557</sup> Am 19. und 20. November 2008 einigte sich der Agrarministerrat über Modifikationen an der EU-Agrarpolitik, weshalb um 2008 der bislang letzte Entscheidungspunkt in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik identifiziert werden kann. Wenige Jahre nach den Pfadmodifikationen um 2003 bestand weiterhin ein hoher Reformbedarf.

2004 wurde in der Europäischen Union insgesamt auf 52,6 Millionen Hektar Getreide angebaut und über 281 Millionen Tonnen produziert, was einen Anstieg um 2,5 Prozent im Vergleich zum vorherigen Jahr bedeutete.<sup>558</sup> Die Produktion von Rindfleisch schien sich bei 8,1 Millionen Tonnen zu stabilisieren. Im Vergleich zu 2003 war es dennoch ein Anstieg von 0,6 Prozent. Zwar war die Produktion von Rindfleisch in einigen Mitgliedstaaten wie Frankreich und Tschechien gesunken, in anderen Staaten war sie jedoch weiter ansteigend. Darunter waren Länder wie Deutschland, Italien und auch Großbritannien, die sich nach der BSE-Krise langsam erholten. Für Schweinefleisch war dagegen ein leichter Rückgang um 0,8 Prozent zu 2003 festzustellen.<sup>559</sup> Die Produktion von Milch sank leicht um 0,9 Prozent auf 143 Millionen Tonnen.

Die Kosten der Agrarpolitik blieben dennoch hoch und auch der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben der Europäischen Union stagnierte in einem Bereich von etwa 50 Prozent. *Tabelle 30* gibt einen Überblick der Entwicklung der

---

<sup>557</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008b / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2009b.

<sup>558</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2004; S.16 ff.

<sup>559</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2004; S.18 ff.

Agrarausgaben von 2004 bis 2009 und belegt die weiterhin angespannte Situation in der EU-Agrarpolitik, die durch die beschlossenen Modifikationen am Entscheidungspunkt nicht entschärft werden konnte. Die Probleme im Zusammenhang mit der EU-Agrarpolitik waren somit weiterhin größtenteils ungelöst. Kleinere Verbesserungen konnten zwar festgestellt werden, unter anderem auch aufgrund der getroffenen Umweltmaßnahmen, diese bedeuteten jedoch keinen Systemwechsel.<sup>560</sup>

Tabelle 30: Agrarausgaben im zeitlichen Verlauf bis 2009<sup>561</sup>

	<b>Jahr</b>	<b>Agrarausgaben (Millionen EURO)</b>	<b>Agrarausgaben (% Gesamtausgaben)</b>
<b>EU-25</b>	2004	43 579,2	47,3
	2005	48 462,0	50,4
<b>EU-27</b>	2006	49 797,7	51,1
	2007	53 853,9	51,1
	2008	52 094,4	49,6
	2009	50 626,0	49,2

#### 7.4 Entscheidungspunkt um 2008

Die Europäische Kommission hatte vorgeschlagen, die Gemeinsame Agrarpolitik weiter zu vereinfachen und noch verbleibende Beschränkungen aufzuheben. So sollten die Landwirte besser in die Lage versetzt werden, auf die mittlerweile wieder steigende Nachfrage nach Lebensmitteln zu reagieren. Der GAP-Gesundheitscheck sollte zu einer weiteren Abkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion führen, so dass die Landwirte in vollem Umfang auf Marktgegebenheiten reagieren könnten.

##### 7.4.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Für das Basis-Szenario gilt wie immer die Vorgabe einer regulativen Politik. Es unterscheidet sich daher wenig von den bisherigen Ausführungen. Die Annahme ist,

<sup>560</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010b.

<sup>561</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2009; S. 93 ff / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010a.

dass durch die Veränderung der Kernelemente der EU-Agrarpolitik das Politikfeld zu seiner ursprünglichen Konzeption zurückgekehrt wäre. Die Mitgliedstaaten hätten sich um 2008 auf keine teure Subventionspolitik als Gemeinsame Agrarpolitik geeinigt, sondern auf eine regulative Politik, die den Landwirten Vorteile verschafft und die möglichen Kosten auf nichtstaatliche Akteure, die Verbraucher, abgewälzt hätte. Höchstwahrscheinlich hätten sich die Agrarminister auf gemeinsame Preisgarantien geeinigt. Das System hätte jedoch nicht den Staat als direkten ‚Kostenabnehmer‘ definiert, sondern möglicherweise gleich den Endverbraucher. Äußerst unwahrscheinlich wäre die Einigung auf Agrarmarktordnungen im Sinne der aktuellen Ausgestaltung gewesen. Das Szenario eines Pfadbruchs der EU-Agrarpolitik besteht somit darin, dass eine Regelung gefunden worden wäre, die die Agrarpolitik von staatlicher Seite zwar zu regulieren, jedoch nicht zu finanzieren versucht hätte.

Das Szenario der Pfadstabilisierung sähe eine unveränderte Fortführung der bisherigen Ausgestaltung der GAP vor und ist daher auch nicht weiter zu spezifizieren. Beim Szenario der Pfadmodifikation hätte man sich eine weitere Produktions- beziehungsweise Ausgabendeckelung vorstellen können, in weitergehender Form auch gewisse Preissenkungen, um zumindest schrittweise einen zunehmenden Wettbewerb auf den Agrarmärkten zuzulassen.

#### 7.4.2 Health-Check wird beschlossen

Bereits 2007 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“. Hier sollte geprüft werden, ob die EU-Agrarpolitik für die erweiterte EU und ein sich veränderndes Umfeld optimal ausgestaltet ist.<sup>562</sup> Der Health-Check sollte die GAP rationalisieren und modernisieren. Dies deutet bereits an, dass als Ergebnis kein durchschlagender Systemwechsel zu erwarten war.

Die Europäische Kommission schlug Änderungen in den drei Kernbereichen Direktbeihilferegulierung, Marktinstrumente und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vor.<sup>563</sup> Auf diese Vorhaben wird im Folgenden kurz eingegangen,

---

<sup>562</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2007b.

<sup>563</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008b.

bevor anschließend die tatsächliche Entscheidung und somit das Ergebnis am Entscheidungspunkt um 2008 aufgezeigt und dem Pfadschema zugeordnet wird.

Bei den Direkthilferegelungen war vorgesehen, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, ihre Durchführungsmodelle zu ändern und in stärkerem Maße pauschale Beihilfebeträge anzuwenden. Insgesamt sollten die bestehenden Regelungen für die Landwirte einfacher und effizienter gestaltet werden und zudem den Landwirten der Zusammenhang zwischen den Zahlungen, die sie erhalten, und den Verpflichtungen in den Bereichen Umwelt, Gesundheit sowie Tier- und Pflanzenschutz besser verdeutlicht werden. Als weitere Maßnahme sollten Direktbeihilferegelungen angepasst werden, so dass bei Naturkatastrophen und Pflanzenkrankheiten sowie Tierseuchen öffentliche Fördermittel zur Verfügung gestellt werden könnten. Dieser Vorschlag basierte insbesondere auf den Erfahrungen um die BSE-Seuche aus dem Jahr 2000.

Bei den vorhandenen Marktstützungsinstrumenten sollte die Intervention ihre ursprüngliche Funktion als echtes Sicherheitsnetz zurückerhalten. Die Verpflichtung zur Flächenstilllegung war laut Kommission überholt und sollte abgeschafft werden. Darüber hinaus sollte als Vorbereitung für die im Jahr 2015 auslaufende Milchquote diese schrittweise angehoben werden. Zudem wurden Maßnahmen zugunsten der Milcherzeuger vorgeschlagen, die in Regionen leben, die maßgeblich von der Milcherzeugung abhängig sind, wie zum Beispiel Bergregionen.

Als letzter Punkt muss erwähnt werden, dass im Vergleich zu 2003 um das Jahr 2008 neue Herausforderungen beziehungsweise Probleme vorlagen, die entsprechend berücksichtigt werden mussten. Mittlerweile hatten die Bekämpfung des Klimawandels, ein effizienteres Wassermanagement, die optimale Nutzung der Möglichkeiten durch Bioenergie und die Erhaltung der biologischen Vielfalt zunehmend an Bedeutung gewonnen.<sup>564</sup> Um diese Herausforderungen angehen zu können, benötigte die EU-Agrarpolitik finanzielle Mittel. Der beste Weg, diese zu erhalten, führte über die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die Kommission schlug daher vor, die von den Direktzahlungen auf die ländliche Entwicklung übertragenen Mittel um 8 Prozent zu erhöhen. Die aufgrund dieser zusätzlichen „Modulation“ gewonnenen Mittel sollten in dem Mitgliedstaat

---

<sup>564</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2008b; S. 3.

verbleiben, der sie generiert hatte. Ab 2012 wird diese Modulation auch auf die neuen Mitgliedstaaten angewendet, wovon die beiden zuletzt in die EU aufgenommenen Staaten Bulgarien und Rumänien jedoch ausgeschlossen sind.

Die Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen zeigt, dass es sich nicht um strukturelle Veränderungsvorschläge oder Änderungen der Kernelemente handelte, sondern per se lediglich um Modifikationen und Ergänzungen, die wenig nationales Konfliktpotenzial bei den Agrarministern hervorrufen würden.<sup>565</sup>

Zu den Beschlüssen zählten die Abschaffung der Flächenstilllegung in der pflanzlichen Erzeugung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu ihrem endgültigen Wegfall im Jahr 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz.<sup>566</sup> Darüber hinaus wurde die Modulation erhöht: Es wurden die Direktzahlungen an die Landwirte gekürzt und dadurch frei werdende Mittel in den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gezahlt. Die Mitgliedstaaten erhielten außerdem die Möglichkeit, Milchbauern vor allem in schwierig zu bewirtschaftenden Regionen bei der Anpassung an die neue Marktlage zu helfen.

Insgesamt war das Ergebnis nicht bahnbrechend, sondern de facto bedeutete es eine modifizierte Weiterführung der bestehenden Kernelemente und damit auch der entstandenen Reformdynamik. Die Entscheidungen müssen einer Pfadmodifikation zugeordnet werden. Auffallend ist zudem, dass viele Maßnahmen erst zeitlich versetzt in Kraft treten werden. Beispielsweise wird die Entkopplung einer Reihe kleinerer Stützungsregelungen erst ab 2012 wirksam, sobald sie in die Betriebsprämienregelung einbezogen werden. Zudem dürfen Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, dies noch bis 2013 tun. Sie mussten somit nicht bereits 2010 zur Betriebsprämienregelung übergehen. Auch die stufenweise Anhebung der Milchquote war ein typisches Zeichen, das zu einer entschärften Konfliktlage beitragen sollte.

#### 7.4.3 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon

Bevor auf die Gründe der Entscheidung eingegangen wird, sollen an dieser Stelle mögliche Veränderungen aufgrund des unterzeichneten Lissabon-Vertrages aufgezeigt werden. Dieser wurde am 13. Dezember 2007 von den Staats- und

---

<sup>565</sup> Vgl. GÖMANN/KLEINHANß/KREINS/LEDEBUR/OFFERMANN/OSTERBURG/SALAMON; 2009.

<sup>566</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 2009a-c.

Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichnet und hatte auch Folgen für die EU-Agrarpolitik. Vollständig ratifiziert wurde der Vertrag erst am 1. Dezember 2009.

Mit ihm wurden die beiden „Gründungsverträge“, der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), grundlegend verändert. Der neue „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Gemeinschaft“ (AEUV) beinhaltet eine Reihe formeller Änderungen zum Kapitel Landwirtschaft des ursprünglichen EGV.

Für die vorliegende Untersuchung ist entscheidend, dass auch mit dem Vertrag von Lissabon die Chance verfehlt wurde, am System der GAP grundlegend etwas zu ändern.

„Es fehlt sogar der Versuch, die Ziele und Grundsätze der GAP an die neuen Anforderungen der Bürger an die Landwirtschaft (hinsichtlich der nachhaltigen Entwicklung, der Produktqualität, der Gesundheit und des Schutzes der Verbraucher, der Entwicklung des ländlichen Raums und der Raumordnung, der Konsolidierung einer multifunktionalen Landwirtschaft auf dem gesamten Territorium und letztendlich des Beitrags zur Bekämpfung des Klimawandels) anzupassen.“<sup>567</sup>

Im Rechtsetzungsverfahren wurde durch den Vertrag von Lissabon das Verfahren der Mitentscheidung im Agrarbereich eingeführt. Im Kapitel Landwirtschaft des AEUV wird die Mitentscheidung als für die GAP anwendbares „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ anstelle des geltenden Konsultationsverfahrens bestätigt.<sup>568</sup> Damit ist für die EU-Agrarpolitik eine Änderung der Entscheidungsfindung verbunden, indem die Rolle des Europäischen Parlamentes gestärkt wird. Allerdings sind Schwierigkeiten bei der Auslegung des Vertrages zu erwarten, da Ausnahmen vom ordentlichen Verfahren vorgesehen sind. So heißt es in Artikel 42 Absatz 2 AEUV:

„Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission genehmigen, dass Beihilfen gewährt werden: a. zum Schutz von Betrieben, die durch

---

<sup>567</sup> MASSOT; 2010; S. 1.

<sup>568</sup> Art. 42 Abs. 1 / Art. 43 Abs. 2 AEUV.

strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder  
b. im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.“

Eine Loslösung der bestehenden institutionellen Verflechtungen des Systems der EU-Agrarpolitik ist nicht zu erwarten, da bei grundlegenden Reformen der GAP das ursprüngliche System de facto erhalten bleibt. Das liegt schlichtweg daran, dass grundlegende Reformen den Bereich der Festsetzung der Beihilfen und Preise als wesentliche Elemente umfassen. Hier wird jedoch in Artikel 43 Absatz 3 AEUV festgelegt:

„Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen.“

Im Ergebnis wird sich somit, trotz der strukturellen Modifikationen durch den Vertrag von Lissabon, an der Entscheidungsfindung bei der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht viel ändern. Der Agrarministerrat ist faktisch immer noch das entscheidende Organ und somit ist auch die Verhandlungssituation im Agrarministerrat maßgebend für potenzielle Veränderungen an den Kernelementen der GAP.

#### 7.4.4 Gründe für die Pfadmodifikation

Die Gründe für eine erneute Pfadmodifikation am Entscheidungspunkt um 2008 lassen sich anhand der Präferenzen der Mitgliedstaaten ableiten, die mithilfe der Nettopositionen ausgedrückt werden können. *Tabelle 31* gibt einen Überblick zu der Höhe der Agrarausgaben 2009 gegliedert nach Mitgliedstaaten.

Die Tabelle zeigt, dass Frankreich mit etwa 13,6 Mrd. Euro die höchsten Garantiezahlungen erhält, gefolgt von Deutschland, Spanien und Italien. Es kann daher vermutet werden, dass diese Mitgliedstaaten auch weiterhin kein großes Interesse an Veränderungen der bestehenden Regelungen haben. Die große Gruppe der Reformgegner setzte sich letztendlich auch durch, indem die bestehenden Kernelemente lediglich modifiziert wurden. Diese Modifikationen waren zudem nur deshalb durchsetzbar, weil gewisse Entscheidungen erst zeitlich versetzt in Kraft traten und Übergangsregelungen eingebaut wurden.



Tabelle 31: Agrarausgaben nach Mitgliedstaaten 2009<sup>569</sup>

Mitgliedstaat (MS)	Ausgaben (Zahlungen an EG)	Einnahmen (Zahlungen an MS)	Landwirtschaft	Nettopositionen (Differenz absolut A-E)
DE	20 509,9	11 713,3	6 679,7	-8 796,6
FR	20 093,0	13 631,9	9 749,4	-6 461,1
IT	15 418,1	9 372,3	5 287,1	-6 045,8
UK	10 111,6	6 247,1	3 712,3	-3 864,5
NL	3 337,0	1 849,5	1 013,0	-1 487,5
DK	2 490,9	1 328,0	1 062,9	-1 162,9
FI	1 813,9	1 207,8	766,7	-606,1
AT	2 315,8	1 816,6	1 307,7	-499,2
SE	1 855,4	1 451,9	875,7	-403,5
IE	1 533,6	1 378,0	1 081,1	-155,6
CY	199,4	172,3	58,7	-27,1
MT	64,3	71,5	6,9	7,2
SI	427,7	616,3	190,8	188,6
ES	11 169,9	11 614,2	6 611,7	444,3
SK	711,6	1 192,4	513,0	480,8
LV	215,6	710,3	206,2	494,7
EE	158,5	716,4	156,6	557,9
BG	389,6	978,6	361,4	589,0
BE	4 661,4	5 629,3	310,2	967,9
LU	286,7	1 453,6	54,4	1 166,9
LT	322,3	1 790,3	468,5	1 468,0
CZ	1 374,1	2 948,6	867,0	1 574,5
RO	1 342,3	2 951,2	1 167,9	1 608,9
PT	1 636,7	3 724,1	1 102,7	2 087,4
HU	908,9	3 568,6	1 279,9	2 659,7
GR	2 424,8	5 434,0	2 875,6	3 009,2
PL	3 133,9	9 252,9	2 858,7	6 119,0

<sup>569</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2009a / KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010a.

Für die weitere Entwicklung der EU-Agrarpolitik steht fest, dass um 2013 der nächste Entscheidungspunkt sein wird. Die wesentlichen Themen in den anstehenden Verhandlungen sind die verstärkte Förderung von Gemeingütern, wie Biodiversität und sauberes Wasser durch die Subventionen der Landwirtschaft. Darüber hinaus soll die sogenannte Co-Finanzierung, bei der sich die Mitgliedstaaten an den Kosten der Subventionen beteiligen, ausgeweitet werden. Neben dem Dauerthema der Reduzierung der Agrarausgaben steht aber auch die Umverteilung der Subventionen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Landwirten auf der Agenda. Von April bis Juni 2010 organisierte die Europäische Kommission eine öffentliche Debatte zur Zukunft der EU-Agrarpolitik. Hier konnten auch die Bürger und die Zivilgesellschaft ihre Ideen zur Reform der GAP einbringen. Auf diese öffentliche Debatte erfolgte am 18. November 2010 die Veröffentlichung einer Mitteilung der Kommission unter dem Namen: „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die zukünftigen Herausforderungen“.<sup>570</sup>

Neben den zukünftigen Herausforderungen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum sollen damit auch politische Optionen entwickelt werden. Drei Hauptziele für die zukünftige EU-Agrarpolitik werden in der Mitteilung genannt:<sup>571</sup> Erstens die Erhaltung des Potenzials für die Erzeugung von Nahrungsmitteln, um die langfristige Ernährungssicherheit in Europa zu gewährleisten und zur Deckung des wachsenden weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen. Zweitens ein stärkerer Einbezug von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in die Agrarpolitik. Drittens der Erhalt der Landwirtschaft in allen Regionen der EU sowie der Vielfalt der ländlichen Gebiete. Es handelt sich somit um einen Dreiklang aus ökonomischen, ökologischen und territorialen Zielsetzungen. Zur Erreichung der Ziele werden in der Mitteilung der Kommission die drei folgenden Reformoptionen vorgeschlagen.<sup>572</sup> Option 1 steht für eine schrittweise Anpassung der Politik an die neuen Herausforderungen unter Fortbestand der Direktzahlungen an die Landwirte. Option 2 steht ebenfalls für einen Fortbestand der Direktzahlungen. Hier soll allerdings der Blick verstärkt auf Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen gelegt werden. Zudem

---

<sup>570</sup> KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010d.

<sup>571</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010d; S. 2 f.

<sup>572</sup> Vgl. Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010d; S. 9 ff.

werden eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen und eine effizientere und effektivere Abwicklung der Politik angedacht. Option 3 sieht eine vollständige Abschaffung der Direktzahlungen sowie aller Marktmaßnahmen vor. In dieser Option soll sich die EU-Agrarpolitik ausschließlich auf Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes in der Landwirtschaft konzentrieren. Diese Option könnte mit dem Basis-Szenario verglichen werden, da infolgedessen ein Übergang zu einer regulativen EU-Agrarpolitik möglich und wahrscheinlich wäre.

Vermutlich wird sich jedoch die Entwicklung zwischen den beiden Extrempositionen einpendeln. Grund hierfür ist die bis heute bestehende institutionelle Verflechtung von Entscheidungen aufgrund der institutionellen Pfadabhängigkeit der EU-Agrarpolitik. Im folgenden Fazit werden die zentralen Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und abschließend bewertet.

## 8 Fazit

Die Untersuchung der EU-Agrarpolitik nach institutioneller Pfadabhängigkeit hat ergeben, dass die GAP seit ihrer Gründung um 1962 zunächst durch Pfadstabilisierung und später durch Pfadmodifikation gekennzeichnet ist. Anhand der Gemeinsamen Agrarpolitik kann damit eindrucksvoll belegt werden, wie schwierig es ist, eine einmal geschaffene Institution zu ändern. Der zu Beginn eingeschlagene institutionelle Pfad konnte trotz der teilweise gravierenden Veränderungen bei den äußeren Rahmenbedingungen bis heute nicht verlassen werden. Die EU-Agrarpolitik ist daher insgesamt sehr reformresistent.

Der zentrale Kritikpunkt an der EU-Agrarpolitik sind bis heute die seit ihrer Gründung stetig steigenden Agrarausgaben – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Produktion durch technischen Fortschritt in großem Maße wuchs und somit deutlich mehr Waren subventioniert werden mussten. Da nicht nur innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, sondern weltweit die Produktion überproportional zum Verbrauch anstieg, sank der effektive Weltmarktpreis, was wiederum die Spanne zwischen Weltmarkt- und Binnenpreis weitete und damit eine noch höhere Summe an Subventionen erforderte. Der Wandel der EU vom Importeur zum Exporteur landwirtschaftlicher Erzeugnisse hatte zur Folge, dass sich das Interesse der Gemeinschaft radikal veränderte. Bei der Gründung der EU-Agrarpolitik war die

Gemeinschaft immer an möglichst niedrigen Weltmarktpreisen interessiert. Nach dem Erreichen der 100-prozentigen Selbstversorgung strebte sie als Exporteur dann besonders hohe Weltmarktpreise an. Bis 1986 gab es aus diesem Grund auch nie erfolgreiche internationale Abkommen im Bereich des Agrarmarktes, da die Vereinigten Staaten als Hauptexporteur an hohen Weltmarktpreisen interessiert waren. Die Vereinigten Staaten versuchten durch produktionsbeschränkende Maßnahmen, insbesondere durch Flächenstilllegung, die Produktion zu verringern, um die Exporte zu senken. Dies ermöglichte wiederum einen Anstieg der Weltmarktpreise. Die Europäische Gemeinschaft hingegen drückte durch das System der Abschöpfung, geregelt in den Gemeinsamen Agrarmarktordnungen, die Einfuhrmengen, was zu Überproduktionen führte und so den Weltmarktpreis senkte. Die Interessensgegensätze schlugen jedoch mit Erreichen des Selbstversorgungsgrades ins Gegenteil um. Dies ist einer der Gründe, warum nach einer Phase der enormen Stabilität eine gewisse Dynamik in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik entstand, ausgedrückt durch Entscheidungspunkte mit Pfadmodifikationen. Die institutionelle Stabilität der EU-Agrarpolitik ist in den Anfangsjahren viel stärker ausgeprägt als in der jüngeren Entwicklung.

Die gesamte Entwicklung der EU-Agrarpolitik lässt sich aufgrund der separaten Analyse an ihren Entscheidungspunkten in Phasen der Stabilität (Typ a: Pfadstabilisierung) und des moderaten Wandels (Typ b: Pfadmodifikation) einteilen. Einen Überblick hierzu liefert *Tabelle 32*.

Die ersten beiden Entscheidungspunkte um 1968 und 1973 nach der Gründung der GAP waren gekennzeichnet durch Pfadstabilisierung vom Typ a. Es änderte sich an den um 1962 etablierten Regelungen, die als Kernelemente bezeichnet wurden, nichts. Selbst Modifikationen fanden nicht statt. Der von der Kommission vorgeschlagene Mansholt-Plan wurde von den Agrarministern abgelehnt. Anstelle der notwendigen Reform wurden lediglich drei Strukturrichtlinien verabschiedet, die der Verbesserung des Standes der Landwirte dienten. Auch um 1973 scheiterte das Reformvorhaben der Kommission an den nationalen Agrarministern.

Tabelle 32: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Agrarpolitik mit Zuordnung

<b>Entscheidungs-</b> <b>punkt</b>	<b>Reformvorschlag</b>	<b>Zuordnung zum Pfadschema</b>
um 1962	Gründung der GAP	<b>Typ d: keine Pfadabhängigkeit</b>
um 1968	„Mansholt-Plan“	<b>Typ a: Pfadstabilisierung</b>
um 1973	Improvement, Stocktaking	<b>Typ a: Pfadstabilisierung</b>
um 1984	Milchquote	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 1988	Stabilisatoren und Agrarleitlinie	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 1992	MacSharry-Reform	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 1999	Agenda 2000	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 2003	Midterm Review	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 2008	Health-Check	<b>Typ b: Pfadmodifikation</b>
um 2013	In Diskussion	--

Trotz vehementer Widerstände Großbritanniens wurde die EU-Agrarpolitik in ihren Kernelementen nicht reformiert, sondern fortgeführt. Dies war möglich, da vor allem Großbritannien teilweise erhebliche Zugeständnisse eingeräumt wurden. Dadurch wurden die Verhandlungsstärke Großbritanniens und der Reformwille deutlich herabgesetzt. Die Verhandlungssituation im Agrarministerrat änderte sich nicht und somit erfolgten auch keine Veränderungen der Kernelemente.

In der gesamten Entwicklung der EU-Agrarpolitik wurde immer wieder versucht, durch die Begrenzung der Produktion insbesondere die Agrarausgaben zu beschränken. Am Entscheidungspunkt um 1984 kam es so erstmals durch die Einführung der Milchquote zu Modifikationen an den bestehenden Kernelementen. Dies war für die folgenden Entscheidungspunkte kennzeichnend. So wurden am Entscheidungspunkt um 1988 weitere Produktionsschwellen beziehungsweise ‚Garantiemengenregelungen‘ eingeführt, die zu einer Deckelung der landwirtschaftlichen Güter führen sollten. Nach dem problematischen Milchsektor stand insbesondere der Getreidesektor im Zentrum der Verhandlungen. Ab dem Entscheidungspunkt um 1992 wurde versucht, die Produktion durch die Einführung sogenannter Produktprämien zu begrenzen. Jüngst wurde es über eine sogenannte

Betriebsprämie versucht. Dies alles sind Maßnahmen, die den Schluss zulassen, dass in den letzten Jahren eine Art Reformdynamik in der GAP entstanden ist. Insgesamt fanden bisher jedoch lediglich Modifikationen an den Kernelementen statt, die im Rahmen der bestehenden institutionellen Pfadabhängigkeit der EU-Agrarpolitik möglich waren. Eine Rückkehr zur ursprünglichen Konzeption der EU-Agrarpolitik als regulative Politik, wie es das Basis-Szenario vorsieht, fand nicht statt. Institutionelle Pfadabhängigkeit verhinderte einen Pfadbruch und erlaubte lediglich Pfadmodifikationen im Sinne eines inkrementellen Wandels.

Darüber hinaus konnte beispielsweise widerlegt werden, dass die MacSharry-Reform um 1992 eine tiefgreifende Reform der EU-Agrarpolitik war, da die Ursachen der Veränderungen um 1992 auf bereits getroffene Entscheidungen um 1984 zurückgehen. Es gab in der Entwicklung der EU-Agrarpolitik die verschiedensten Versuche, die Produktion und auch die Ausgaben in irgendeiner Art und Weise zu begrenzen. Dies sollte über die Milchquote, generelle Produktionsschwellen oder Flächenstilllegungen erfolgen, um nur einige Beispiele zu nennen. Prinzipiell wären auch andere Instrumente vorstellbar gewesen. Entscheidend ist jedoch, dass diese Maßnahmen nicht als Veränderung zu bezeichnen sind, da die Struktur und das System gleich blieben. Dies änderte auch die sogenannte 2-Säulen-Struktur nicht. Die Instrumente mögen zwar wechseln, die Kernelemente bleiben jedoch über Jahre hinweg dieselben. Ursächlich für diese jahrzehntelange Konstanz ist die institutionelle Pfadabhängigkeit und somit Entscheidungen, die zu Beginn der EU-Agrarpolitik getroffen wurden.

Die Gründe der gezeigten Reformresistenz konnten in institutionellen Gegebenheiten der EU-Agrarpolitik identifiziert werden. Hauptsächlich institutionelle Zugeständnisse an reformunwillige Mitgliedstaaten führten dazu, dass die Verhandlungssituation trotz neuer Umstände im Großen und Ganzen unverändert blieb. Die Analyse hat weiter gezeigt, dass dadurch der Flexibilitätsdruck deutlich abgeschwächt wurde und somit das ursprünglich geschaffene System nahezu unverändert weiter besteht.

Insgesamt konnte ein umfassender Überblick über die Entwicklung der EU-Agrarpolitik gegeben und Ursachen der hohen Reformresistenz aufgezeigt werden. Die Analyse konnte zudem eine Erklärung für das Dilemma der EU-Agrarpolitik geben. Der Konflikt besteht:

„[...] für die Laien in der Form von Überschüssen, für die Bauern in stets zu niedrigen Einkommen, für die Parlamentarier in einem Milliardenloch im Etat, für die Agrarminister in Form einer Falle, in der sie gefangen sind zwischen unzufriedenen Bauern und wütenden Steuerzahlern, mit wenig Hoffnung, eine von beiden Seiten zufrieden zu stellen, geschweige beide.“<sup>573</sup>

Bei der EU-Agrarpolitik wurde versäumt, ein institutionelles System zu schaffen, das einen Reformstau verhindert. So geht der Widerstand gegen eine Liberalisierung der EU-Agrarpolitik auf grundlegende Entscheidungen bei der Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik zurück. Es wurden Entscheidungsträger und Institutionen geschaffen, welche die Liberalisierung der Politik bis zum heutigen Zeitpunkt erschweren. Die wichtigsten Entscheidungsträger sind der Agrarministerrat, dem die Gesetzgebungskompetenz zugeordnet wurde, und die Europäische Kommission, die das alleinige Recht zur Gesetzesinitiative besitzt. Die Entscheidungsmacht der reformunwilligen Mitgliedstaaten wird durch bestimmte Regelungen, die bei der Gründung der Agrarmarktornungen geschaffen wurden, gestärkt. Es ist demnach größtenteils die Kompetenzverteilung in der EU-Agrarpolitik, die zu Entscheidungen führt, die sich nicht an ökonomischen Kriterien orientieren. So müssen die Agrarminister aktiv werden und eine Einigung erzielen, um das System der Gemeinsamen Agrarpolitik zu ändern. Ein automatisches Auslaufen längst veralteter und überholter Regeln gibt es nicht. Dies mag auch der Hauptgrund dafür sein, dass bis heute eine Rückkehr zu einer regulativen EU-Agrarpolitik scheiterte, obwohl eine regulative GAP durchaus vorstellbar wäre, beispielsweise mithilfe einer Ausgestaltung ähnlich dem deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Hier werden die Kosten direkt auf die Endverbraucher übertragen und gehen nicht zulasten des öffentlichen Haushaltes. Pfadmodifikationen und damit inkrementeller Wandel waren letztendlich erst möglich, als die Einnahmen erhöht werden mussten. Dies ermöglichte den Reformbefürwortern eine gewisse Verhandlungsstärke, die allerdings gleichzeitig durch entsprechende Zugeständnisse, wie beispielsweise den Briten-Rabatt, entschärft wurde.

---

<sup>573</sup> HATHAWAY, zitiert nach BORCHERT; 1995; S. 28.

## KAPITEL V: REFORMFÄHIGKEIT DER EU-REGIONALPOLITIK

Die hohe Reformresistenz der EU-Agrarpolitik konnte in *Kapitel IV* bestätigt und ihre Ursachen analysiert werden. *Kapitel V* befasst sich nun mit dem zweiten empirischen Fall, der Untersuchung der Europäischen Regionalpolitik. Im Folgenden wird unter EU-Regionalpolitik beziehungsweise Kohäsionspolitik die Politik der Europäischen Gemeinschaft verstanden, die am Distributionsziel ausgerichtet ist. Es handelt sich um den Mitteleinsatz staatlicher Instanzen, der an den Disparitäten der wirtschaftlichen Entwicklung ansetzt.<sup>574</sup> In der Fachliteratur wird Regionalpolitik als regionale Strukturpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik bezeichnet mit entsprechenden Wachstums-, Stabilitäts- und Ausgleichszielen.<sup>575</sup> Die EU-Regionalpolitik umfasst damit die europäische Strukturpolitik mit den klassischen Strukturfonds,<sup>576</sup> aber auch den Kohäsionsfonds sowie die Beitrittsinstrumente SAPARD und ISPA. Die Direktzahlungen in der Landwirtschaft sind davon ausgenommen, da sie auf die interpersonelle und nicht auf die interregionale Umverteilung ausgerichtet sind.<sup>577</sup>

Ziel des Kapitels ist es herauszufinden, inwieweit bei der EU-Regionalpolitik Pfadabhängigkeit vorliegt. Hierbei geht es nicht nur um tatsächliche Reformen in der Entwicklung der EU-Regionalpolitik, sondern vor allem um die Analyse der Ursachen einer möglichen Reformresistenz.

Zunächst werden in *Abschnitt 1* durch die Betrachtung der Entscheidungsfindung die zentralen Akteure der EU-Regionalpolitik identifiziert. Anschließend wird in *Abschnitt 2* ein Überblick über die Entscheidungspunkte in den homogenen Entwicklungsphasen der Kohäsionspolitik gegeben. Es wird sich zeigen, dass bis heute vier Entscheidungspunkte die Entwicklung der Europäischen Regionalpolitik bestimmen. Diese können somit Aufschluss über ihre Reformfähigkeit geben. Die identifizierten Entscheidungspunkte werden in den folgenden Abschnitten separat gemäß dem empirischen Untersuchungsdesign und analog zur EU-Agrarpolitik analysiert.

---

<sup>574</sup> Vgl. DICHTL/ISSING; 1987; S. 1582.

<sup>575</sup> Vgl. WOLL; 1993; S. 592 / JÜRGENSEN; 1982; S. 21 ff.

<sup>576</sup> EFRE und ESF.

<sup>577</sup> Vgl. EMMERLING; 2002; S. 3.



Der erste Entscheidungspunkt, welcher als Einzelfall untersucht wird, ist die Gründung der EU-Regionalpolitik um 1987. Mit Blick auf eine mögliche vorherige nationale Ausgestaltung der Regionalpolitik wird zunächst die Bandbreite der Ausgestaltung aufgezeigt, bevor die Kernelemente der EU-Regionalpolitik herausgearbeitet werden, an denen es möglich wird, eine potenzielle institutionelle Pfadabhängigkeit zu erkennen.

Das Kapitel schließt mit einem Fazit, in dem die erzielten Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Erkenntnisse zusammengefasst werden.

### 1 Entscheidungsfindung in der EU-Regionalpolitik

Der Entscheidungsprozess ist durch den Einfluss verschiedener politischer Akteure mit jeweils unterschiedlichen Interessen, Funktionen und Kompetenzen gekennzeichnet.<sup>578</sup> Es kann, wie es auch bei der Analyse der EU-Agrarpolitik der Fall war, zwischen direkten politischen Entscheidungsträgern und sogenannten indirekten Entscheidungseinflüssen unterschieden werden.

Auf politischer Ebene ist die Entscheidungsbefugnis über die EU-Regionalpolitik nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Dieses Gesetzgebungsverfahren<sup>579</sup> nach Art. 289, 294 und 297 AEUV ist das wichtigste Rechtsetzungsverfahren in der Europäischen Union. Die von der Kommission vorgeschlagenen Gesetze werden von Parlament und Ministerrat gemeinsam angenommen oder verworfen. Zwar hat das Parlament nicht die Befugnis zur Gesetzesinitiative, die der Kommission vorbehalten ist, jedoch kann im ordentlichen Verfahren kein Rechtsakt gegen den Mehrheitswillen des Parlaments zustande kommen.

Zu den indirekten Einflussfaktoren zählen vor allem Interessengruppen sowie das gesamte ökonomische Umfeld. Interessengruppen haben zwar keine Entscheidungskompetenz, können aber an verschiedenen Stellen den politischen Prozess zu beeinflussen und entsprechend mitzubestimmen versuchen. Dies gilt gleichermaßen für beide in dieser Untersuchung betrachtete Politikfelder. Das ökonomische Umfeld beschreibt beispielsweise die aktuelle wirtschaftliche und

---

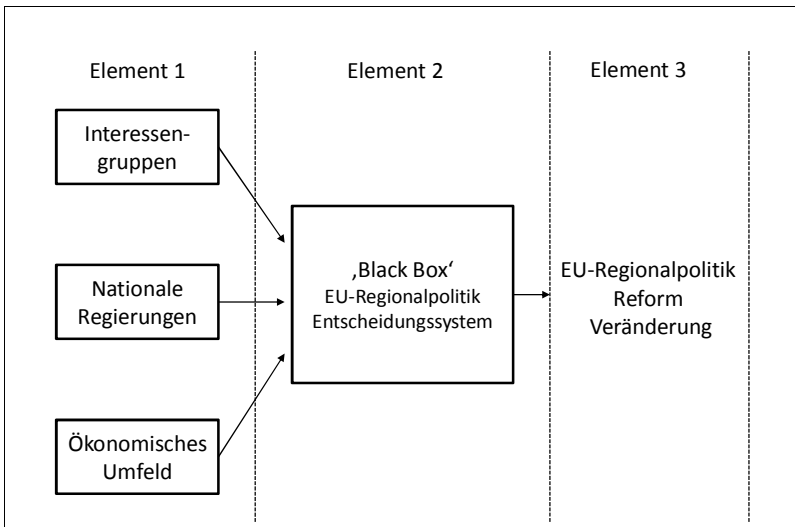
<sup>578</sup> Vgl. PETIT/BENEDICTIS/BRITTON/GROOT/HENRICHSMEYER/LECHI; 1987; S. 11.

<sup>579</sup> Vor dem Vertrag von Lissabon: Mitentscheidungsverfahren.

politische Lage, was indirekt Einfluss auf Entscheidungen auf europäischer Ebene haben kann.

Die drei für den Entscheidungsprozess relevanten Akteure sind in *Abbildung 14* zusammengefasst. Als Element 1 sind die zuvor genannten drei Einflussfaktoren auf das Entscheidungssystem der EU-Regionalpolitik aufgeführt. Das zweite Element wird als *Black Box* bezeichnet, da hier letztlich die Entscheidungen getroffen werden. Element 3 stellt das Ergebnis dar und beinhaltet somit die tatsächliche, in Element 2 ausgehandelte Entscheidung.

Abbildung 14: Entscheidungssystem in der EU-Regionalpolitik<sup>580</sup>



Die drei erwähnten Akteursgruppen üben direkt oder indirekt Einfluss auf die Entscheidungen der EU-Regionalpolitik aus. Da für die vorliegende Dissertation Akteure mit Letztentscheidungskompetenz besonders relevant sind, wird im Folgenden näher auf das Element 2, die *Black-Box* der Kohäsionspolitik eingegangen.

Das Europäische Parlament und der Rat legen

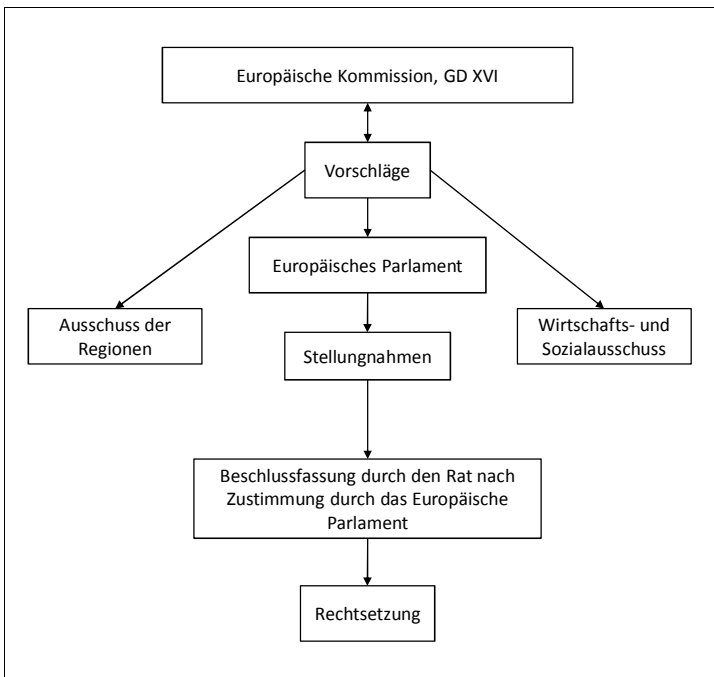
„[...] durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen die Aufgaben, die vorrangigen

<sup>580</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an KAY; 1998; S. 3.

Ziele und die Organisation der Strukturfonds fest, was ihre Neuordnung einschließen kann. Nach demselben Verfahren werden ferner die für die Fonds geltenden allgemeinen Regeln sowie die Bestimmungen festgelegt, die zur Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise und zur Koordinierung der Fonds sowohl untereinander als auch mit den anderen vorhandenen Finanzierungsinstrumenten erforderlich sind. Ein nach demselben Verfahren errichteter Kohäsionsfonds trägt zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell bei.<sup>581</sup>

Abbildung 15 gibt einen Überblick über die Entscheidungsfindung in der EU-Regionalpolitik.

Abbildung 15: *Black Box*-Element des Entscheidungssystems der EU-Regionalpolitik<sup>582</sup>



<sup>581</sup> Art. 177 AEUV.

<sup>582</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Art. 289 Abs. 2 /Art. 294 AEUV.

Es können zwar verschiedene Akteure Einfluss auf die Entscheidungen in der EU-Regionalpolitik nehmen, jedoch obliegt die Letztentscheidung dem Ministerrat mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Bevor auf die Ausgestaltung und die institutionalisierten Kernelemente der EU-Regionalpolitik eingegangen wird, soll ein Überblick über die bis dato vier Entscheidungspunkte in der Entwicklung der Kohäsionspolitik der EU gegeben werden.

## 2 Entscheidungspunkte der EU-Regionalpolitik

In *Kapitel 2.1* wurde aufgezeigt, dass der Zeitpunkt, an dem etwas entschieden wird, genau bestimmt werden muss, um die ausschlaggebenden Entscheidungspunkte innerhalb eines Politikfeldes zu identifizieren. Hierfür muss das Augenmerk auf Situationen gerichtet werden, an denen nicht nur Entscheidungen getroffen werden, sondern generell die Möglichkeit besteht, dass Entscheidungen getroffen werden können. Als Entscheidungspunkte werden solche Entscheidungssituationen berücksichtigt, an denen tatsächlich über konkrete Ausgestaltungen beziehungsweise Veränderungen entschieden wird.

Der erste Entscheidungspunkt – und damit die Gründung der EU-Regionalpolitik – ist um 1987, als der Europäische Rat im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) einstimmig über die konkrete Ausgestaltung einer aktiven EU-Regionalpolitik entschied. Die Bezeichnung ‚aktiv‘ wird verwendet, da es bereits vor diesem Zeitpunkt gewisse regionalpolitische Maßnahmen gab, die jedoch nicht umfassend vertraglich verankert waren. Die Gründungsphase umfasste insgesamt mehrere Jahre bis hin zur Festlegung der beiden klassischen Strukturfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Mit dem Beschluss über die erste Förderperiode von 1988 bis 1992 wurde endgültig der Grundstein für die EU-Regionalpolitik gelegt.

Um 1993 liegt der zweite Entscheidungspunkt der EU-Regionalpolitik. Hier wurde über die zweite Förderperiode von 1994 bis 1999 und Veränderungen in der Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik entschieden.

Der dritte Entscheidungspunkt kann um 1999 identifiziert werden mit einem Beschluss über die Förderperiode von 2000 bis 2006. Schwerpunkt der Verhandlungen war die Vorbereitung der Regionalpolitik auf die bevorstehende EU-

Osterweiterung. Diese machte eine Anpassung in der Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik notwendig.

Der jüngste und bisher letzte Entscheidungspunkt liegt um 2006, als die Förderperiode bis 2013 beschlossen wurde. Zentrale Herausforderung war die Berücksichtigung der entstandenen regionalen Disparitäten aufgrund der EU-Osterweiterung. *Tabelle 33* gibt einen Überblick über die Entscheidungspunkte.

Tabelle 33: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Regionalpolitik<sup>583</sup>

<b>Entscheidungs-</b> <b>punkt</b>	<b>Reformvorschlag</b>
um 1987	Gründung der EU-Regionalpolitik Förderperiode 1988-1992 Delors-I-Paket
um 1993	Förderperiode 1993-1999 Delors-II-Paket
um 1999	Förderperiode 2000-2006
um 2006	Förderperiode 2007-2013

Im Folgenden werden alle Entscheidungspunkte einzeln analysiert und auf institutionelle Pfadabhängigkeit und damit Reformfähigkeit überprüft. Bereits vor der eigentlichen Gründung der EU-Regionalpolitik waren erste Bestrebungen einer Kohäsionspolitik zu erkennen. Im nächsten Kapitel wird zunächst die Zeitspanne von der ersten Idee bis hin zur tatsächlichen Gründung aufgezeigt.

### 3 Gründung der EU-Regionalpolitik 1987

Bereits in den Römischen Verträgen,<sup>584</sup> die am 25. März 1957 von den sechs Gründungsstaaten unterzeichnet wurden, ist in der Präambel der Wille enthalten

„[...] [die] Volkswirtschaften zu vereinigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen

<sup>583</sup> Eigene Darstellung.

<sup>584</sup> EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft), EURATOM (Europäische Atomgemeinschaft) und EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl).

Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern  
[wollen]“<sup>585</sup>

Dies war zu Beginn der späteren Europäischen Gemeinschaft nur eine Vision. Sie sollte aber Jahre später für die Politik bestimmend sein. Die Willensbekundung im EWG-Vertrag sah grundsätzlich keine Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften vor. Die sechs Gründungsmitglieder strebten vielmehr an, die Integration der Staaten primär über marktliche Prozesse zu vollziehen. Sie waren überzeugt, dass die Marktkräfte im freien EG-Wirtschaftsraum allein ausreichten, um zu verstärktem Wirtschaftswachstum zu führen und dadurch die Disparitäten abzubauen.<sup>586</sup> Außer der Forderung im EWG-Vertrag gab es keine expliziten Hinweise auf regionalpolitische Aktivitäten der Gemeinschaft. Regionalpolitik war die alleinige Angelegenheit der jeweiligen Mitgliedstaaten.

Bereits kurze Zeit nach der Unterzeichnung des EWG-Vertrages fanden erste Überlegungen zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik statt. Insbesondere das Problem der interregional ungleichgewichtigen Einkommensverteilung wurde im Laufe der Sechzigerjahre zum Thema für die Europäische Gemeinschaft.<sup>587</sup>

Verschiedene Berichte der Europäischen Kommission belegen die Notwendigkeit einer koordinierten Gemeinschaftslösung für die regionalen Ungleichgewichte. 1965 erfolgte eine erste Mitteilung der Kommission zur Regionalpolitik. Hier formulierte die Europäische Kommission erste regionalpolitische Vorstellungen.<sup>588</sup> Auch die Versammlung, das spätere Europäische Parlament, äußerte seine Unterstützung für diese Idee.<sup>589</sup> 1968 wurde somit die Generaldirektion Regionalpolitik, die ‚GD REGIO‘ gegründet. Der damalige Kommissionspräsident Jean Rey sagte 1968:

„Regionalpolitik in der Gemeinschaft sollte sein wie das Herz im menschlichen Körper [...] und sie sollte darauf hinarbeiten, menschliches Leben in den Regionen, denen es verwehrt geblieben ist, neu zu beleben.“<sup>590</sup>

---

<sup>585</sup> Kap. 1 EWG.

<sup>586</sup> Vgl. KRÄTZSCHMAR; 1995; S. 80.

<sup>587</sup> Vgl. KRÄTZSCHMAR; 1995; S. 80 f.

<sup>588</sup> Vgl. ZINGL; 1976; S. 47f. / WANIEK; 1992; S. 42.

<sup>589</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010c; S. 4.

<sup>590</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010c; S. 5.

1975 wurde der sogenannte Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) erstmals für eine Testperiode von drei Jahren eingerichtet. Ziel war, regionale Ungleichgewichte abzubauen, die auf die Vorherrschaft der Landwirtschaft, den industriellen Wandel und die strukturelle Arbeitslosigkeit zurückzuführen waren.<sup>591</sup> Zu den förderfähigen Maßnahmen zählten Investitionen in kleine Unternehmen oder Infrastrukturmaßnahmen, die mindestens 10 neue Arbeitsplätze schaffen würden, sowie Infrastrukturinvestitionen in Berggebieten, die auch nach den Kriterien des Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft förderfähig sein mussten. Insgesamt müssen jedoch die regionalpolitischen Anstrengungen in der Rückschau als rein national bezeichnet werden, da im Voraus – ohne entscheidenden europäischen Einfluss – bestimmte Projekte in den Mitgliedstaaten finanziert wurden. Zudem mussten die Mitgliedstaaten auf Projektebene EFRE-Unterstützung beantragen und es wurde ein jährliches System zur Auswahl und Refinanzierung bestehender Projekte implementiert.<sup>592</sup>

Insgesamt kann von 1957 bis 1986 noch nicht von einer echten Europäischen Regionalpolitik gesprochen werden. Im Folgenden werden die Ursachen und Umstände aufgezeigt, die letztendlich zur Gründung einer EU-Regionalpolitik führten.

### 3.1 Enorme Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen

Die Idee einer gemeinsamen europäischen Regionalpolitik entstand größtenteils aufgrund der teilweise erheblichen Einkommens- und Chancenunterschiede zwischen den Regionen der Europäischen Gemeinschaft.<sup>593</sup> Es wurde früh erkannt, dass dies einer weiteren Integration nicht dienlich sei. So enthielt bereits die Präambel des EWG-Vertrages 1957 erste distributive Zielsetzungen.

Die tatsächliche Gründung der EU-Regionalpolitik erfolgte durch die Verabschiedung des Binnenmarktprogrammes im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987.<sup>594</sup> Rechtlich wurde dabei das ‚Kohäsionsziel‘ als vorrangiges Ziel der Gemeinschaft im EG-Vertrag verankert.

---

<sup>591</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010c; S. 6.

<sup>592</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 2010c; S. 7 ff.

<sup>593</sup> Vgl. MARX; 1992; S. 31 ff.

<sup>594</sup> Vgl. WASMAYR; 1997; S. 19 f.

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt [...] ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“<sup>595</sup>

Die Unterschiede im Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten lassen sich anhand des Bruttoinlandsproduktes (BIP) pro Kopf empirisch belegen. Dieses gibt den Gesamtwert aller Güter<sup>596</sup> an, die innerhalb eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft hergestellt werden. Das BIP ist somit ein Maß für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Die Veränderungsrate des realen BIP kann demzufolge als Messgröße für das Wirtschaftswachstum dienen.

Inwieweit sich die Gründungsstaaten zur damaligen Zeit in ihrer Entwicklung unterschieden haben, zeigt Tabelle 34. Hier wird das BIP pro Kopf für das Jahr 1967 aufgezeigt, als das Kohäsionsziel explizit in den EG Vertrag aufgenommen wurde.

Tabelle 34: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Regionen 1967<sup>597</sup>

EG-6	Regionen	BIP pro Kopf in Euro
Deutschland	Bundesländer	3305
Luxemburg	Grand-Duchy	2455
Belgien	Linguistic Regions	2213
Frankreich	Z.E.A.T.	1375
Italien	R.C.E.	379
Niederlande	Geographical Zones	--

<sup>595</sup> Art. 2 EGV / Art. 158 EGV.

<sup>596</sup> Waren und Dienstleistungen.

<sup>597</sup> Eigene Darstellung und Berechnungen in Anlehnung an STATISTISCHES AMT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1972; S. 91 ff.



Aus der Tabelle wird erkennbar, dass zwischen den Mitgliedstaaten teilweise deutliche Entwicklungsunterschiede bestanden. Während Italien lediglich ein Pro-Kopf-BIP von 379 Euro hatte, war dies in Deutschland mit 3.305 Euro nahezu zehnmal so groß. Hier findet sich eine der Gründe für die Errichtung einer europäischen Regionalpolitik mit dem Ziel, Entwicklungsunterschiede anzugleichen.

Darüber hinaus bestanden teilweise bedeutende regionale Unterschiede hinsichtlich des Volkseinkommens und der Beschäftigung. Die große Mehrheit der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft verfügte damals zwar über einen Arbeitsplatz. Die Beschäftigungslage stellte sich in den einzelnen Mitgliedstaaten allerdings sehr unterschiedlich dar. In Luxemburg gab es keine Arbeitslosen, in Frankreich und den Niederlanden sowie in Deutschland und Belgien war die Quote eher gering. Dagegen erreichte sie in Italien mit 8,3 Prozent eine beträchtliche Höhe. Es bestanden somit auch hinsichtlich des Beschäftigungsniveaus starke Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. So wurde in Italien das niedrigste Beschäftigungsniveau verzeichnet, in Deutschland eines der höchsten.

Die Europäische Gemeinschaft war zwar schon von ihrer Gründung an mit dem Problem der regionalen Disparitäten beschäftigt, die regionalpolitischen Probleme verschärften sich durch die Erweiterung der Gemeinschaft um 1973 jedoch in einem besonderen Maße.

### 3.2 Entscheidungspunkt um 1987

Bereits bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) eingerichtet, um insbesondere den ärmeren Regionen Süditaliens eine wirtschaftliche Annäherung zu ermöglichen. Der ESF war zu seiner Zeit das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Unterstützung junger und älterer Arbeitnehmer und Arbeitsuchender.

„Der [...] Fonds fördert Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, zur Erweiterung des Ausbildungsangebots und für eine verbesserte Funktionsweise des Arbeitsmarktes.“<sup>598</sup>

Der ESF verfolgt in Kooperation mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union folgende Ziele:

---

<sup>598</sup> Vgl. EUROPÄISCHER SOZIALFONDS FÜR DEUTSCHLAND; 2011.

- Hohes Beschäftigungsniveau,
- Gleichberechtigung von Männern und Frauen,
- Nachhaltige Entwicklung sowie
- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der Europäischen Union.

Mit dem ESF werden die finanziellen Mittel bereitgestellt, um die europäische Beschäftigungsstrategie in konkrete Aktionen umzusetzen und die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zu koordinieren.<sup>599</sup> In den Artikeln 123 ff. der Römischen Verträge von 1957 wurden die Regeln für den Europäischen Sozialfonds erstmals niedergelegt. Die Kernaufgabe des Sozialfonds bestand damals in der Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der örtlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft.

Der erste Fonds<sup>600</sup> konnte Zuschüsse für die Wiedereingliederung von Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Behinderten in den Produktionsprozess durch Umschulungsmaßnahmen und Wiedereinstellungsbeihilfen gewähren. Er konnte auch Arbeitnehmer in Unternehmen unterstützen, die sich in einer Umstellungsphase befanden. Insgesamt ermöglichten die Zuschüsse aus dem ESF von 1961 bis 1972 die Wiederbeschäftigung von mehr als 1,1 Millionen Arbeitslosen, von denen etwa 850.000 aus Italien kamen. 100.000 Italiener aus Apulien erhielten beispielsweise eine Ausbildung, um in Deutschland, Frankreich oder Belgien arbeiten zu können.

Neben dem Europäischen Sozialfonds wurde im Jahr 1975 der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet – unter anderem als Folge der Erweiterung der Gemeinschaft von 1973 –, um die wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Mitgliedsstaaten zu verringern.<sup>601</sup> Mit ihm wurde ein Strukturfonds errichtet, der für den wirtschaftlichen Aufholprozess der ärmeren Regionen sorgen sollte. Heute werden mit ihm Programme zur regionalen Entwicklung, der wirtschaftliche Wandel und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gefördert. Die Finanzierungsschwerpunkte sind dabei unter

---

<sup>599</sup> Vgl. EUROPÄISCHER SOZIALFONDS FÜR DEUTSCHLAND; 2011.

<sup>600</sup> 1958 bis 1971.

<sup>601</sup> Vgl. EUROPÄISCHER FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG; 2011 / VORAUER; 1997; S. 48.

anderem Forschung, Innovation, Umwelt und die Unterstützung privater und öffentlicher Investitionen, wie zum Beispiel in die Infrastruktur. Die Mittel kommen aus dem Haushalt der EG und die Verwaltung des Fonds obliegt der Europäischen Kommission.

Bevor die tatsächliche Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik am Entscheidungspunkt um 1987 aufgezeigt wird, erfolgt im nächsten Kapitel ein Überblick zur Bandbreite der möglichen Ausgestaltung einer Europäischen Regionalpolitik. Hier werden verschiedene Alternativen für eine europäische Lösung vorgestellt.

### 3.2.1 Bandbreite der möglichen Ausgestaltung

Grundsätzlich waren um 1987 für eine Europäische Regionalpolitik drei realistische Alternativen der Ausgestaltung in der Europäischen Union denkbar. Einerseits wäre es möglich gewesen, einen aktiven und somit expliziten Finanzausgleich zu schaffen, der gezielt zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den einzelnen europäischen Regionen führte. Andererseits wäre ein passiver beziehungsweise impliziter Finanzausgleich denkbar gewesen, der mit der entsprechenden Mittelausstattung ebenfalls zu einer wirtschaftlichen Angleichung der europäischen Regionen hätte führen können. Neben der Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik als explizit redistributives und damit geldintensives Politikfeld wäre auch die Ausgestaltung als rein regulatives Politikfeld vorstellbar gewesen. Die Finanzierung hätte hier allein auf nationaler Ebene bei den Mitgliedstaaten gelegen.

In den meisten Mitgliedstaaten der EU gibt es einen expliziten Finanzausgleich nach dem Muster des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs. Dieser hat zum Ziel, die relative Finanzmittelausstattung der Bundesländer anzugleichen.<sup>602</sup> Die Nivellierung der Mittelausstattung erfolgt dabei allein über die Einnahmeseite der einzelnen Länder, weshalb von einem aktiven Finanzausgleich gesprochen wird. Die Bundesebene bleibt hierbei außen vor. Es wäre daher vorstellbar gewesen, dieses System auch auf europäischer Ebene einzuführen. Analog zur deutschen Variante wäre die Europäische Union beziehungsweise die europäische Ebene bei diesem System nicht involviert. Es würde ein System institutionalisiert, in dem der Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten direkt erfolgt.

---

<sup>602</sup> Vgl. WENZEL/GEPPERT/KÄCHELEIN/LACKENBAUER; 2008; S. 67.

Solch ein System ist gerade in jüngster Zeit aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Allerdings wenden sich insbesondere die Geberstaaten wie Deutschland von einer solchen Regelung ab und sprechen sich gegen eine Europäische Union als Transferunion aus.

Der implizite Finanzausgleich, der letztendlich auch auf Europäischer Ebene institutionalisiert wurde, versucht dagegen eine Angleichung über die Ausgabenseite. Die Umverteilung erfolgt in gewissem Sinne durch eine Differenz zwischen den geleisteten Beiträgen und den Rückflüssen eines Mitgliedslandes.<sup>603</sup> Es werden somit die aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gewonnenen Finanzmittel für die eingeführten Fonds verwendet. Einfach ausgedrückt ergibt die Summe der Fonds die EU-Regionalpolitik.

Bei einem impliziten Finanzausgleich sind erneut zwei Möglichkeiten der Ausgestaltung vorstellbar: eine Ausweitung des Projektförderungssystems, das beim ersten Fonds, dem ESF, bereits angewendet wurde, oder eine klassische Programmförderung. Das System des ESF hatte den großen Nachteil, dass es nach Art eines Ausgleichsmechanismus arbeitete.

„Aus dem ESF wurden Rückerstattungen an die einzelnen Mitgliedstaaten für bestimmte Kosten vorgenommen, die diesen Staaten aus der Durchführung des Vertrages auf dem Gebiet der Beschäftigung der Arbeitskräfte entstanden. Sie wurden nur auf Antrag eines Mitgliedstaates gewährt und betragen 50 Prozent der Kosten, die von diesem Staat oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Inkrafttreten des EWG-Vertrags aufgewandt wurden.“<sup>604</sup>

Diese Situation bewirkte aufgrund der Begrenzung der Mittel eine zu starke Streuung der Gelder nach dem ‚Gießkannenprinzip‘. Eine wirkungsvolle Spezialisierung fehlte dabei. Darüber hinaus konnte der erste ESF noch nicht für Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung oder für Jugendliche, die eine erste Beschäftigung suchten, angewendet werden. Auch war die Einschaltung des ESF für Selbstständige, die ihre Unabhängigkeit behalten wollten, nicht vorgesehen.<sup>605</sup>

---

<sup>603</sup> Vgl. WENZEL/GEPPERT/KÄCHELEIN/LACKENBAUER; 2008; S. 67.

<sup>604</sup> EUROPÄISCHER SOZIALFONDS FÜR DEUTSCHLAND; 2011.

<sup>605</sup> Vgl. EUROPÄISCHER SOZIALFONDS FÜR DEUTSCHLAND; 2011.

Im nächsten Kapitel wird nun genauer analysiert, wie das Verfahren in der EU-Regionalpolitik schließlich geregelt wurde. Entsprechend wird herausgearbeitet, wie die Mittel verwendet und welche Kriterien der Ausgestaltung gewählt wurden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass eine nationale Ausgestaltung mit dem definierten Ziel, die Entwicklung der verschiedenen Regionen der Europäischen Union anzugleichen, nicht als Lösung infrage kam. Zudem war die Notwendigkeit einer aktiven Regionalpolitik bereits früh erkannt worden. Um die Unterschiede zwischen den Regionen auszugleichen, blieb somit nur die Möglichkeit einer Supranationalisierung der Regionalpolitik.

### 3.2.2 Delors-I-Paket wird verabschiedet

Bereits zu Beginn des Kapitels wurde erwähnt, dass zwei Fonds als Bestandteil einer europäisch ausgestalteten Regionalpolitik gegründet wurden.<sup>606</sup> Es existiert somit bereits seit dem EWG-Vertrag mit dem Europäischen Sozialfonds ein gewisser Solidaritätsmechanismus. Eine explizite und aktive europäische Regionalpolitik war hier allerdings nicht vorgesehen.<sup>607</sup> Als nach der ersten Erweiterung der Gemeinschaft 1973 durch Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet wurde, konnten erste Anzeichen einer aktiven Regionalpolitik identifiziert werden.<sup>608</sup> Die finanzielle Ausstattung des Fonds war jedoch zu gering, um nachhaltig wirkungsvoll zu sein. Einzige Zielsetzung war die Finanzierung regionaler Vorhaben in Infrastruktur, Industrie- und Dienstleistungssektor. Besonders Großbritannien forderte Ausgleichsmaßnahmen, da sich das Land durch den landwirtschaftlichen Garantiefonds benachteiligt fühlte.<sup>609</sup> Entsprechend legte die Kommission sogenannte Leitlinien für eine gemeinsame Regionalpolitik fest, die beispielsweise bestimmten, dass die Regionalpolitik der EG als Ergänzung und nicht als Ersatz für die nationale Regionalpolitik zu verstehen sei.<sup>610</sup> Als Ergebnis wurde der EFRE gegründet. Eine endgültige Entscheidung darüber wurde jedoch erst nach einer 17

---

<sup>606</sup> ESF und EFRE.

<sup>607</sup> Vgl. KATSAROVA; 2008; S. 1.

<sup>608</sup> Vgl. KRÄTZSCHMAR; 1995; S. 84 ff.

<sup>609</sup> Vgl. BOSS/KLODT/LAASER/LEHMERT/SCHRADER/SOLTWEDEL/STEHN; 1993; S. 71 / KRÄGENAU/WETTER; 1993; S. 66 ff.

<sup>610</sup> Vgl. KRÄTZSCHMAR; 1995; S. 83.

Jahre dauernden Beratungsphase Ende 1974 getroffen.<sup>611</sup> Eine grundlegende Überarbeitung des EFRE erfolgte durch die Verordnung Nr. 1787/84, die am 1. Januar 1985 in Kraft trat.<sup>612</sup> Die wichtigste Änderung war hier die Umstellung des Quotensystems auf ein System von Beteiligungsspannen zur Aufteilung der Finanzmittel des EFRE. Dabei erhielt jeder Mitgliedstaat für jeweils drei Jahre festgelegt eine Ober- und eine Untergrenze für die Fondsbeihilfen.<sup>613</sup>

Die Grundstruktur der EU-Regionalpolitik wurde letztendlich erst um 1987 festgelegt. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) hatte eine stimulierende Wirkung, die als Beginn der EU-Regionalpolitik interpretiert werden kann.<sup>614</sup> Hier vollzog sich auch der Übergang von der Projektfinanzierung zur Programmfinanzierung.

Die EEA erteilte der Gemeinschaft in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt eine neue Zuständigkeit und legte die Ziele und Mittel dazu fest. Eines der bevorzugten Mittel war die systematische Anwendung der Strukturfonds, die in entsprechenden Vorschriften festgelegt wurde. Ausschlaggebend hierfür waren insbesondere die Erweiterungen der Gemeinschaft um Griechenland 1981 sowie Portugal und Spanien 1986. Die regionalen Disparitäten hatten sich in der mittlerweile 12 Mitgliedstaaten umfassenden Europäischen Gemeinschaft geweitet. Zudem musste das durch die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte initiierte Binnenmarktprogramm durch eine stärkere EU-Regionalpolitik flankiert werden. Das Binnenmarktprogramm sah die Gewährleistung der völligen Freizügigkeit von Personen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bis zum 1. Januar 1993 vor.

„Die kohäsionspolitischen Entscheidungen sind in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Programm zur Vollendung des Binnenmarktes und dessen Implementierung zu sehen.“<sup>615</sup>

---

<sup>611</sup> Vgl. WANIEK; 1992; S. 45 ff.

<sup>612</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1984 / WERNER; 1996; S. 117.

<sup>613</sup> Vgl. WANIEK; 1992; S. 59.

<sup>614</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1987d / ADOLF; 1999; S. 168 f.

<sup>615</sup> ADOLF; 1999; S. 169.

Die Verordnung 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sah neue Vorschriften beziehungsweise Grundprinzipien vor.<sup>616</sup>

- Konzentration der Fonds nach Ziel und Region (Fokus auf ärmste Regionen);
- Partnerschaft zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und regionalen Behörden bei der Planung, Umsetzung und Begleitung der Interventionen;
- Programmplanung der Interventionen (mehrjährige Programmplanung);
- Komplementarität der gemeinschaftlichen und nationalen Beihilfen (Zusätzlichkeit in dem Sinne, dass EU-Ausgaben nationale Ausgaben nicht ersetzen dürfen).

Im gleichen Jahr erteilte der Europäische Rat seine grundsätzliche Zustimmung zu einer Reihe wirtschaftlicher Maßnahmen, dem sogenannten ‚Delors-I-Finanzpaket‘.<sup>617</sup> Dieses sah eine Verdoppelung der Strukturfondsmittel für die fünf folgenden Jahre vor. Insgesamt wurden für den Zeitraum von 1988 bis 1992 64 Milliarden ECU zugewiesen.

Mit dem 1987 beschlossenen Finanzpaket wurde die Grundstruktur der EU-Regionalpolitik mit der Verteilung nach einheitlichen Kriterien und den heute noch geltenden Prinzipien festgelegt. Der zentrale Unterschied zur bisherigen Regionalpolitik lag im Übergang von der jährlichen Projektauswahl durch die Mitgliedstaaten hin zu einer strategischen und mehrjährigen Finanzplanung, aufgebaut auf einer breiten Partnerschaft zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.

Fünf vorrangige Ziele wurden festgelegt, die über die Mittelverteilung der EU-Regionalpolitik entschieden:<sup>618</sup>

---

<sup>616</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1988; S. 3 ff. / WERNER; 1996; S. 124 ff. / WASMAYR; 1997; S. 61 f.

<sup>617</sup> Benannt nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors.

<sup>618</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1988; S. 3 / WASMAYR; 1997; S. 63.

- Ziel 1: Förderung für unterentwickelte Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts.
- Ziel 2: Förderung von Industrieregionen im Rahmen des Strukturwandels.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben.
- Ziel 5: Förderung von landwirtschaftlich geprägten Regionen.

Insgesamt wurden 80 Prozent der Mittel an Ziel-1-Regionen vergeben. Die Strukturfonds<sup>619</sup> tragen nach den für sie geltenden spezifischen Bestimmungen zur Erreichung der Ziele bei. Für Ziel 1 waren alle Fonds zuständig, Ziel 2 wurde aus Mitteln des EFRE und ESF finanziert, Ziel 3 und 4 nur mit dem ESF und Ziel 5 mit dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, wobei für die Förderung des ländlichen Raums zusätzlich der ESF und EFRE verwendet werden konnte.

### 3.3 Kernelemente der EU-Regionalpolitik

Für die EU-Regionalpolitik lassen sich zwei Kernelemente ableiten, die für die spätere Analyse des Politikfeldes relevant sind: einerseits das Grundprinzip der Finanziellen Vorausschau mit ihren mehrjährigen Finanzrahmen und andererseits die Art und Weise der Mittelvergabe, wie strukturschwache Regionen gefördert werden können. Beide Kernelemente, die Programmfinanzierung und die Fondslösung mit begrenzter Laufzeit, wurden in der Struktur der EU-Regionalpolitik festgelegt und bestimmten in hohem Maße die Rahmenbedingungen.

Der Fokus bei der Mittelvergabe wurde zum einen auf die ärmsten Regionen der Gemeinschaft gelegt. Die Mittel wurden entsprechend der aufgestellten Ziele nach festen Kriterien vergeben. Zweitens wurde durch die Programmplanung ein System geschaffen, das nach mehrjährigen Finanzplänen agiert, die die Regionalpolitik für einen zuvor festgelegten Zeitraum bestimmen. Hierzu gehört auch, dass es sich um eine echte Programmfinanzierung und nicht um eine einzelne Projektfinanzierung

---

<sup>619</sup> EAGFL, Abteilung Ausrichtung, ESF und EFRE.



handelt. Demnach sollten nicht mehr einzelne Projekte, sondern ganze Förderprogramme von der EG finanziert werden. Zwei Typen von Programmen lassen sich hier unterscheiden.<sup>620</sup> Zum einen sind dies sogenannte ‚Gemeinschaftsprogramme‘, deren Inhalt und Rahmenbedingungen von der EG festgelegt und von den Mitgliedstaaten mit Ausführungsprogrammen durchgeführt werden. Zum anderen gibt es ‚Nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse‘, die von den Mitgliedstaaten erstellt und von der EG genehmigt werden müssen.<sup>621</sup> Die Partnerschaftlichkeit garantiert zudem die Verbindung zwischen den verschiedenen Ebenen und das Prinzip der Additionalität,<sup>622</sup> dass Finanzmittel der Strukturfonds nur bereitgestellt werden, wenn hierdurch keine öffentlichen Strukturausgaben eines Staates ersetzt werden. Das Basis-Szenario bei der EU-Regionalpolitik stellt somit die ursprünglich angedachte und bereits aufgezeigte Konzeption des Politikfeldes dar: ein *redistributives* Politikfeld bestehend aus zwei Kernelementen. Eine aktive Subventionspolitik war somit im Vergleich zur EU-Agrarpolitik von Beginn an vorgesehen.

Als weiterer Schritt muss der Zusammenhang zwischen den Kernelementen und den Szenarien aufgezeigt werden, um in der späteren Analyse die tatsächlichen Entscheidungen dem Pfadschema richtig zuordnen zu können. Eine erste Unterscheidung wurde bereits theoretisch entwickelt. Umso wichtiger ist es, diese theoretischen Überlegungen für die beiden Kernelemente der EU-Regionalpolitik zu konkretisieren und entsprechend festzulegen. Im Kern geht es um die Frage, welche Form von Veränderung erforderlich ist, um von einer Pfadmodifikation oder gar einem Pfadbruch beziehungsweise keiner Pfadabhängigkeit zu sprechen.

Das Basis-Szenario bei der EU-Regionalpolitik stellt die ursprünglich angedachte und bereits aufgezeigte Konzeption dar. Gemeint ist ein *redistributives* Politikfeld mit einer festen Programmplanung nach mehrjährigen Finanzplänen, bei der für die Mittelvergabe klare Kriterien einzuhalten wären. Das Basis-Szenario definiert somit das ursprünglich angedachte System und entspricht dem Typ d aus dem Pfadschema oder dem Typ c, einem Pfadbruch, falls zuvor Pfadabhängigkeit vorgelegen hätte. Eine Anpassung an sich verändernde äußere Umstände fände statt, das Politikfeld

---

<sup>620</sup> Vgl. BRANDEIS; 2002; S. 29 ff.

<sup>621</sup> Vgl. TÖMMEL; 1992; S. 185 ff.

<sup>622</sup> Gemeint ist die ‚Zusätzlichkeit der Mittel‘.

wäre in diesem Sinne reformfähig. Im Gegensatz zur EU-Agrarpolitik war die EU-Regionalpolitik von Beginn an als Subventionspolitik konzipiert.

Das Szenario der reinen Pfadstabilisierung und somit die Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung zum Typ a wäre im Gegensatz zum ersten Szenario dadurch gekennzeichnet, dass der Status quo erhalten bliebe, obwohl sich möglicherweise die äußeren Umstände teilweise verändert hätten.

Eine Pfadmodifikation als drittes Szenario ist in Abgrenzung zu den beiden vorher genannten Szenarien mit inkrementellem Wandel gleichzusetzen. Hier könnte trotz institutioneller Pfadabhängigkeit über die Zeit gesehen eine gewisse Reformdynamik entstehen. Wie bei der EU-Agrarpolitik zu sehen war, würden bei einer Pfadmodifikation zwar die Kernelemente modifiziert und in gewissem Sinne verändert werden, jedoch fiel das Politikfeld nicht wieder in seine, an veränderte Umstände und Rahmenbedingungen angepasste ursprüngliche Konzeption zurück.

#### 4 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 1993

Mit dem Delors-I-Paket wurde am Entscheidungspunkt um 1987 der Finanzrahmen der EU-Regionalpolitik auf fünf Jahre begrenzt. Falls das Ziel der Angleichung der europäischen Regionen weiter verfolgt werden sollte, musste sich der Rat auf eine weitere Förderperiode einigen. Ein neuer Entscheidungspunkt entstand somit nicht aus einem akuten Reformbedarf heraus, sondern aufgrund der institutionalisierten Regelungen der Europäischen Regionalpolitik. Bevor der Entscheidungspunkt genauer betrachtet wird, werden die Ursachen sowie die Tatsache eines weiter bestehenden wirtschaftlichen Ungleichgewichts in den Regionen aufgezeigt.

##### 4.1 Auslaufen der Förderperiode

In den ersten fünf Jahren der EU-Regionalpolitik von 1988 bis 1992 zeigten sich erste Verbesserungen bezüglich der Entwicklungsunterschiede zwischen den europäischen Regionen. Die nachstehende *Tabelle 35* zeigt sowohl die Ausgangswerte von 1988 als auch die Veränderung im Vergleich zu 1992.

Tabelle 35: BIP pro Kopf (ECU) 1988 und 1992 sowie prozentuale Veränderung zu 1992<sup>623</sup>

EG-12	BIP pro Kopf 1988	BIP pro Kopf 1992	$\Delta$ BIP pro Kopf in %
Luxemburg	16.667	21.047	+26,3
Dänemark	15.675	18.694	+19,3
Frankreich	13.985	17.224	+23,2
Deutschland	12.571	16.769	+33,4
Niederlande	12.572	15.487	+23,2
Italien	9.763	13.663	+39,9
Belgien	9.356	12.223	+30,6
Spanien	7.558	11.468	+51,7
Irland	7.355	10.402	+41,4
Großbritannien	8.498	9.461	+11,3
Griechenland	3.924	4.913	+25,2
Portugal	2.923	4.666	+59,6

Deutschland und Frankreich liegen mit Abstand an der Spitze, während Griechenland, Portugal und Irland mit enormen Rückständen das andere Ende der Statistik besetzen. Die Veränderungen in den fünf Jahren von 1988 bis 1992 zeigen, dass das BIP pro Kopf und damit die Wirtschaftskraft durchgehend gesteigert werden konnte. Aufgrund der Steigerungsraten von über 50 Prozent in Spanien und Portugal wird deutlich, dass hier eine Angleichung an die Spitzenländer stattfand. Insgesamt lässt die Tabelle die Folgerung zu, dass die Maßnahmen der EU-Regionalpolitik durchaus erfolgreich waren. Wird allerdings das BIP pro Kopf von 1992 betrachtet, so muss eindeutig festgehalten werden, dass die Unterschiede zwischen den europäischen Staaten weiterhin präsent waren und somit der Auftrag beziehungsweise die Rechtfertigung einer EU-Regionalpolitik weiterhin bestand.

Der Entscheidungspunkt um 1993 entstand aufgrund der Konzeption der EU-Regionalpolitik über die sogenannte mehrjährige Finanzplanung. Obwohl kein zwingender Reformbedarf bestand, konnte die EU-Regionalpolitik an seine Außenbedingungen angepasst werden. Es musste eine neue Einigung erzielt werden,

---

<sup>623</sup> Eigene Darstellung und Berechnung mithilfe EUROSTAT; 1995.

da sonst die EU-Regionalpolitik im Gegensatz zur EU-Agrarpolitik einfach ausgelaufen wäre.

#### 4.2 Entscheidungspunkt um 1993

Im Juni 1993 beschloss der Ministerrat eine Anschlussregelung für die Jahre 1994 bis 1999. Die bereits aufgezeigten institutionellen Regelungen führen im Grunde dazu, dass ohne eine finanzielle Mittelausstattung auch keine Europäische Regionalpolitik existiert. Der Entscheidungspunkt um 1993 ist somit ein Zeitpunkt, an dem die Chance gegeben war, die Regionalpolitik neu zu regeln. Als entscheidende Herausforderung musste bei der Neugestaltung der Regionalpolitik die bevorstehende EU-Osterweiterung aufgrund der regionalen Unterschiede berücksichtigt werden. Zudem stand die Realisierung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) unmittelbar bevor.<sup>624</sup> Die dadurch entstehenden weitreichenden Konsequenzen drohten die regionalen Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft weiter zu verschärfen.<sup>625</sup>

##### 4.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Das Basis-Szenario beschreibt die EU-Regionalpolitik als Subventionspolitik, die adaptiv an potenziell veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden könnte. Die Geberländer der EU bestimmten die EU-Regionalpolitik für die folgende Finanzperiode und legten die Kriterien sowie die Höhe der Mittelvergabe fest. Insbesondere bei Erweiterungen der EU müsste geklärt werden, wie ausreichende Mittel optimal eingesetzt werden könnten. Einerseits würde eine Gesamtaufstockung der Mittel unausweichlich sein, andererseits würden ehemals geförderte Regionen durch eine Umschichtung weniger oder gar keine Förderung mehr erhalten.

Das Szenario der reinen Pfadstabilisierung und somit die Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung zum Typ a wäre im Gegensatz zum ersten Szenario dadurch gekennzeichnet, dass der Status quo erhalten bliebe. Obwohl die Möglichkeit bestünde, das Politikfeld anzupassen, würde diese nicht genutzt. In diesem Fall bestimmten die Nehmerländer die künftige Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik.

---

<sup>624</sup> Vgl. BECKMANN; 1995 / ADOLF; 1999; S. 175 ff.

<sup>625</sup> Vgl. BRANDEIS; 2002; S. 44.

An ihrer bestehenden Förderhöhe würde nichts verändert, eine Umschichtung zugunsten anderer Mitgliedstaaten und auf Kosten bestehender Nehmerländer fände nicht statt.

Eine Pfadmodifikation als drittes Szenario ist in Abgrenzung zu den beiden vorher genannten Szenarien mit inkrementellem Wandel gleichzusetzen. Hier beeinflussten die Nehmerländer das Entscheidungsergebnis maßgeblich, wären jedoch zu gewissen Kompromissen bereit.

Im nun folgenden Kapitel wird die tatsächliche Entscheidung aufgezeigt, die einen Aufschluss darüber gibt, inwiefern die EU-Regionalpolitik tatsächlich verändert wurde.

#### 4.2.2 Kohäsionsfonds und neue Verteilung

Um die Veränderungen der EU-Regionalpolitik um 1993 aufzeigen zu können, sind neben der Reform durch den Rat auch die potenziellen Veränderungen durch den Vertrag von Maastricht und die neue finanzielle Ausstattung der Regionalpolitik entscheidend.

Ausgangspunkt war der Vertrag von Maastricht, durch den sich auch grundlegende Änderungen für die Europäische Regionalpolitik ergaben. Dieser wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat als Vertrag über die Europäische Union (EUV) am 1. November 1993 in Kraft.<sup>626</sup> Die Beschlüsse zur EU-Regionalpolitik gingen einen Schritt weiter als die EEA, da dort das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts noch nicht in den Grundsatzkatalog mit aufgenommen worden war. Zudem sah der neue Vertrag einen Dreijahresbericht der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament über die Fortschritte hinsichtlich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts vor.<sup>627</sup> Des Weiteren bestand die Möglichkeit, ‚spezifische Aktionen‘ außerhalb der Strukturfonds<sup>628</sup> zu etablieren sowie einen Kohäsionsfonds einzurichten.<sup>629</sup> Wie aus den Inhalten des neuen Vertrages erkennbar war, wurde eine Fortführung der EU-Regionalpolitik ausdrücklich gewünscht. Durch das

---

<sup>626</sup> Vgl. KRÄTZSCHMAR; 1995; S. 92 ff.

<sup>627</sup> Art. 130 b Abs. 2 EUV.

<sup>628</sup> Art. 130 b Abs. 3 EUV.

<sup>629</sup> Art. 130 d Abs. 2 EUV.

Bekanntnis eines neuen Strukturfonds wurde die Bedeutung der gemeinsamen Regionalpolitik sogar nochmals explizit betont.

Der Grund für den neuen Kohäsionsfonds war allerdings im Kontext der Koppelung mit der Wirtschafts- und Währungsunion zu sehen. Die Mitgliedstaaten der EU verpflichteten sich 1992 durch den Vertrag von Maastricht gegenseitig erstmals zu den EU-Konvergenzkriterien. Diese Kriterien bestehen aus fiskalischen und monetären Vorgabewerten mit dem Ziel, von staatlicher Seite in der EU eine grundsätzliche wirtschaftliche Stabilität und Solidität zu gewährleisten sowie eine Angleichung der Leistungsfähigkeiten der einzelnen nationalen Wirtschaftsräume in der EU zu befördern.

Die Veränderung bezieht sich auf den zuvor festgelegten Usus sogenannter mehrjähriger Finanzplanungen. Seit 1988 legen die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam für mehrere Jahre Höchstgrenzen für die Gemeinschaftsausgaben fest.<sup>630</sup> Unmittelbar nach der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht schlug die Kommission eine deutliche Mittelaufstockung, das sogenannte Delors-II-Paket, für die EU-Regionalpolitik vor. Auch wenn der Ministerrat letztendlich nur einen Teil dieser Vorschläge übernahm, waren die bewilligten Aufwendungen dennoch erheblich. Die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds erhöhte sich von 64 Milliarden ECU für 1989-1993 auf 154,5 Milliarden ECU im Planungszeitraum von 1994-1999. Insgesamt wurde dadurch die EU-Regionalpolitik nach der EU-Agrarpolitik zum zweitgrößten Ausgabenbereich der Europäischen Union.<sup>631</sup>

Darüber hinaus wurde durch eine Verordnung des Rates die Struktur der Regionalpolitik verändert.<sup>632</sup> Die Verordnung zielte darauf ab, alle strukturpolitischen Interventionen in die globale Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu integrieren sowie die Entwicklung der am stärksten benachteiligten Regionen zu forcieren. Für die EU-Regionalpolitik ergaben sich dadurch zahlreiche Veränderungen.

Erstens kam es zu einer Anpassung der vorrangigen Ziele der Fonds an den wirtschaftlichen Wandel und die Revision des Europäischen Sozialfonds. Zweitens

---

<sup>630</sup> Finanzielle Vorausschau.

<sup>631</sup> Vgl. VORAUER; 1997; S. 55 / CARRUBBA; 1997; S. 469 ff.

<sup>632</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1993.

kam es zu einer Revision des Verfahrens zur Erstellung von Listen für die im Rahmen der Ziele 2 und 5b förderungswürdigen Zonen. Darüber hinaus wurde das Programmplanungsverfahren durch die Einführung einheitlicher Programmierungsdokumente vereinfacht und das ‚Prinzip der Partnerschaft‘ und die Zusammenarbeit gestärkt. Eine Verstärkung der Ex-ante-Bewertung, der Begleitung und der Ex-post-Bewertung der strukturpolitischen Maßnahmen gehörten ebenfalls zu dem Beschluss. Des Weiteren sollte das ‚Prinzip der Zusätzlichkeit‘ und der Schutz der Umwelt stärker berücksichtigt werden. Neben einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlamentes an der Durchführung der Strukturpolitiken wurde schließlich auch die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in die Verordnung aufgenommen.

Insgesamt waren für die Entwicklung der EU-Regionalpolitik der neue Kohäsionsfonds und die Einrichtung neuer Ziele entscheidend. Der Fonds förderte Maßnahmen wie die Verkehrs- und Umweltinfrastruktur in den Mitgliedstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 90 % des Durchschnitts der Union betrug.<sup>633</sup> Ziel des Fonds war es, eine Konvergenz der europäischen Wirtschaftskraft zu schaffen und dadurch die europäische Währungsintegration zu flankieren.<sup>634</sup>

Das klassische Kernelement der Regionalpolitik, die Verteilung der Finanzmittel, wurde ebenfalls am Entscheidungspunkt um 1993 geändert. So erfolgte die Förderung der Strukturfonds nun im Rahmen von sechs Zielen und dreizehn Gemeinschaftsinitiativen, die sich teilweise mit den Förderzielen überschneiden. Das ehemalige Ziel 4 wurde neu gefasst und ein neues Ziel 6 wurde aufgenommen.<sup>635</sup>

Für die EU-Regionalpolitik ergaben sich somit folgende Einsatzschwerpunkte und Ziele, die fortan über die Mittelverteilung entschieden:<sup>636</sup>

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL) – Regionen, die weniger als 75 % des gemeinschaftsweiten BIP pro Einwohner erzielen.

---

<sup>633</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1993; S. 2. Galt v. a. für Länder wie Griechenland, Spanien, Irland und Portugal.

<sup>634</sup> Vgl. DÖRING; 2000.

<sup>635</sup> Vgl. WASMAYR; 1997; S. 74 ff.

<sup>636</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1993.

- Ziel 2: Industrieregionen mit rückläufiger Entwicklung (ESRE, ESF) – Regionen, deren Anteil an industriellen Erwerbstätigen und Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich ist und die einen starken Rückgang industrieller Beschäftigung aufweisen, sowie benachbarte Regionen und ausgewählte Stadtregionen.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit ohne räumliche Differenzierung (ESF).
- Ziel 4: Anpassung der Arbeitsmärkte an den Strukturwandel der Wirtschaft ohne räumliche Differenzierung (ESF).
- Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen an veränderte Marktbedingungen und an ökologische Ziele ohne räumliche Differenzierung (EAGFL).
- Ziel 5b: Ländliche Gebiete (EFRE, ESF, EAGFL) – Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und peripher gelegen.
- Ziel 6: Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte.

Insgesamt waren 70 Prozent der Mittel für Ziel-1-Regionen und demnach die entwicklungsschwächsten Räume der Europäischen Union bestimmt. Somit lebte nun über die Hälfte der Bevölkerung der Europäischen Union in Regionen, die von der EU-Regionalpolitik begünstigt wurden.

Insgesamt führten die Erfahrungen aus der ersten Förderperiode zu einer Korrektur unerwünschter Entwicklungen und gleichzeitig zu gewissen Weiterentwicklungen. Die EU-Regionalpolitik konnte adaptiv an die veränderten äußeren Bedingungen angepasst werden. Die Mittelvergabe mit ihren Zielen wurde neu gestaltet und an veränderte Situationen angepasst. Gemäß den aufgestellten Szenarien liegt keine Pfadabhängigkeit vor, auch wenn sich das System an bereits bestehenden Vorgaben orientiert.

#### 4.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit

In der Gesamtbetrachtung haben sich im Gegensatz zur EU-Agrarpolitik die Geberländer und nicht die Nehmerländer bei den Verhandlungen durchgesetzt. Erstere können ein Scheitern der Verhandlungen androhen, was zu einem Auslaufen



der EU-Regionalpolitik führen würde. In solch einer Situation gäbe es gar keine EU-Regionalpolitik mehr. Da keine Pfadabhängigkeit vorliegt, haben die Nehmerländer keine Druckmittel, die sie bräuchten, um ihre Positionen und Forderungen durchsetzen zu können.

Einhergehend mit den Gemeinschaftsinitiativen und der Programmplanung waren die beiden wichtigsten Errungenschaften des Entscheidungspunktes um 1988 bei den Mitgliedstaaten auf Kritik gestoßen. Die im Laufe des Jahres 1993 verabschiedeten Verordnungen strebten insgesamt eher eine Verbesserung und Effektivierung des Verfahrens an als die Rücknahme der 1988 beschlossenen regionalpolitischen Weichenstellungen.<sup>637</sup> Seit 1993 gelten spezifischere Anforderungen für die Beschreibung des Ist-Zustandes der betroffenen Region sowie für die als geeignet erachteten regionalen Strategien. Zudem muss eine Beurteilung des Zustandes der Umwelt in betroffenen Regionen und eine Bewertung der Umweltauswirkungen der geplanten Maßnahmen erfolgen.<sup>638</sup>

„Trotz der gestiegenen Anerkennung der Relevanz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zeichnete sich bei den Verhandlungen um das im Anschluss an den Maastrichter Vertrag vorgelegte Delors-II-Paket 1993 eine deutliche Tendenz zur Reduktion der geplanten Mittelaufstockungen und der insbesondere prozedural deutlich gestiegenen Kompetenzen der Kommission ab.“<sup>639</sup>

Zwar wurden wiederum vornehmlich für die Ziel-1-Gebiete Mittelaufstockungen vorgeschlagen und die Einführung eines neuen Ziels vereinbart, jedoch blieben insgesamt die Mittelenerhöhungen hinter den Vorschlägen der Kommission deutlich zurück. Zudem wurden die Fördersätze in den Ziel-1-Gebieten auf maximal 80 Prozent begrenzt. Der Anteil für die Gemeinschaftsinitiativen wurde sogar auf neun Prozent zurückgefahren, woraus sich eine Tendenz zur Renationalisierung ablesen lässt. Zudem wurde der Kommission ein spezieller Verwaltungsausschuss für die Gemeinschaftsinitiativen zugeordnet, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzte und den Einsatz der Mittel bei den Gemeinschaftsinitiativen

---

<sup>637</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

<sup>638</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

<sup>639</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

kontrollierte.<sup>640</sup> Insbesondere Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Spanien wollten den Einfluss der Kommission beschneiden und die Regionalpolitik in gewissem Sinne renationalisieren, ohne einen Abbau der ihnen von der EG zugewiesenen Mittel hinnehmen zu müssen. Deutschland verfolgte bei den Verhandlungen um 1993 vorrangig das Ziel, eine Erhöhung der Strukturförderung für die neuen Bundesländer durch deren offizielle Aufnahme in die Ziel-1-Förderung zu erreichen, ohne dass damit gleichzeitig Beitragserhöhungen für den Gemeinschaftshaushalt verbunden sein sollten.<sup>641</sup> Die Kritik Deutschlands richtete sich hauptsächlich gegen die ungerechte Mittelvergabe. Demgegenüber legte Frankreich ein Konzept vor, das vor allem eine Stärkung der nationalen Exekutiven im Rat vorsah.<sup>642</sup> Widerstände gegen eine Renationalisierung kamen dagegen vor allem aus Irland und Portugal, die nicht nur beträchtliche Mittelzuweisungen erhielten, sondern deren regionale Entwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsförderung auch die besten Fortschritte vorzuweisen hatte.<sup>643</sup>

Trotz einiger Regionalisierungstendenzen kann von einer Umkehr der EU-Regionalpolitik nicht gesprochen werden. Vielmehr haben die gesammelten Erfahrungen der letzten Jahre zu zahlreichen Kritikpunkten am Programmplanungsverfahren und zur Kontrolle der Einhaltung der Kriterien geführt. Bei den Neuverhandlungen der Fonds um 1993 ging es um die Korrektur der aufgetretenen Effizienzverluste aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten. Neben einer teilweisen Rücknahme der um 1988 beschlossenen Elemente der EU-Regionalpolitik wurden auch verschiedene Weiterentwicklungen beschlossen. Zu der bereits genannten Mittelaufstockung sind insbesondere die Verstärkung des Partnerschaftsprinzips, die Verbesserung der Bewertung und Kontrolle, die Verfahrensvereinfachung von drei auf zwei Phasen der Programmplanung sowie die Betonung umweltpolitischer Maßnahmen zu erwähnen.<sup>644</sup>

---

<sup>640</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

<sup>641</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

<sup>642</sup> Vgl. AST; 1999; S. 75.

<sup>643</sup> Vgl. AST; 1999; S. 76.

<sup>644</sup> Vgl. AST; 1999; S. 76.

## 5 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 1999

Mit dem Delors-II-Paket wurde am Entscheidungspunkt um 1993 der Finanzrahmen der EU-Regionalpolitik auf sechs Jahre begrenzt. Sollte das Ziel der Angleichung der europäischen Regionen weiter verfolgt werden, so musste sich der Ministerrat auf eine Weiterentwicklung der EU-Regionalpolitik und somit auf eine weitere Förderperiode einigen.

### 5.1 Auslaufen der Förderperiode und bestehende regionale Unterschiede

Die Entscheidungen und Wirkungsweisen der EU-Regionalpolitik zeigten erkennbare Erfolge, die durch Angleichungen der europäischen Staaten nachweisbar sind. Da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Einwohnerzahlen haben, wird wie bereits beim ersten Entscheidungspunkt das BIP pro Kopf als Indikator verwendet. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass die Wechselkurse nicht zwangsläufig zum Ausgleich der Kaufkraft innerhalb Europas führen. Dies kann selbst innerhalb eines Mitgliedstaates beobachtet werden. So sind beispielsweise die Lebenshaltungskosten in ländlichen Räumen oft niedriger als in Ballungszentren. Um hierfür einen Ausgleich zu schaffen, werden erstmals aufgrund der Datenverfügbarkeit sogenannte Kaufkraftstandards (KKS) genutzt, die genau die Preisunterschiede berücksichtigen, die nicht in den Wechselkursen reflektiert werden. Deshalb ist der Umrechnungsfaktor von Euro in KKS für ‚ärmere‘ Länder größer als eins und für Länder mit einem vergleichsweise hohen Preisniveau kleiner als eins.

Das Pro-Kopf-BIP in KKS ist somit ein Indikator für die Produktion eines Landes oder einer Region und eignet sich zur Messung und zum Vergleich des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der Länder. Allerdings ist das BIP nicht mit dem Einkommen gleichzusetzen, das den Haushalten eines Landes oder einer Region letztendlich zur Verfügung steht. Mithilfe des Bruttoinlandsprodukts beziehungsweise des Pro-Kopf-BIP lässt sich somit keine Aussage darüber treffen, inwieweit Region A wohlhabender ist als Region B. *Tabelle 36* zeigt das Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten in KKS.

Tabelle 36: Pro-Kopf-BIP in KKS 1995, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 1999 und Abweichung vom Durchschnitt 1999<sup>645</sup>

	Pro-Kopf-BIP in KKS (1995)	Veränderung in Prozent	Pro-Kopf-BIP in KKS (1999)	Abweichung vom EU-Durchschnitt 1999
<b>EU-15</b>	<b>100</b>	<b>--</b>	<b>100</b>	<b>--</b>
<b>Luxemburg</b>	207	+7,7	223	+123
<b>Dänemark</b>	116	+/-0	116	+16
<b>Niederlande</b>	107	+8,4	116	+16
<b>Österreich</b>	119	-2,5	116	+16
<b>Irland</b>	87	+27,5	111	+11
<b>Schweden</b>	109	+1,8	111	+11
<b>Deutschland</b>	113	-5,3	107	+7
<b>Belgien</b>	113	-4,4	108	+8
<b>Großbritannien</b>	97	+6,2	103	+3
<b>Italien</b>	105	-2,9	102	+2
<b>Frankreich</b>	100	+/-0	100	0
<b>Finnland</b>	92	+7,6	99	-1
<b>Spanien</b>	76	+6,6	81	-19
<b>Griechenland</b>	68	+/-0	68	-32
<b>Portugal</b>	61	+8,2	66	-34

Um die Zahlen vergleichbar zu machen, ist der europäische Durchschnitt gleichbleibend bei 100 festgelegt. Trotz gewisser Steigerungen seit 1995 gab es zwischen dem Mitgliedstaat mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP, Luxemburg, und dem Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP, Portugal, einen erheblichen Unterschied. Im Ergebnis lässt sich zwar eine gewisse Angleichung der Mitgliedstaaten feststellen, von einer vollständigen Angleichung der Regionen kann jedoch noch nicht die Rede sein. Dies ist in der vierten Spalte der Tabelle zu erkennen, in der die Abweichung vom EU-Durchschnitt für 1999 aufgezeigt ist. Zudem darf nicht vergessen werden, dass ein Vergleich der Mitgliedstaaten die Streuung innerhalb der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt.

Im Jahr 2000 erreichte das Pro-Kopf-BIP, ausgedrückt in Kaufkraftstandards, in den 211 Regionen der EU Werte zwischen 47 Prozent des EU-Durchschnitts in Ipeiros in Griechenland und 241 Prozent in der Region Inner London im Vereinigten

<sup>645</sup> Eigene Darstellung und Berechnung mithilfe EUROSTAT; 1995 / EUROSTAT; 2011a.

Königreich. Etwas mehr als 10 Prozent der Regionen lagen über 125 Prozent des EU-Durchschnitts und fast 25 Prozent bei weniger als 75 Prozent dieses Durchschnitts.

Tabelle 37: Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU im Jahr 2000 (in KKS, EU-15 = 100)<sup>646</sup>

Die 10 Regionen mit dem höchsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS	Die 10 Regionen mit dem niedrigsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS
Inner London (UK)	241	Ipeiros (GR)	47
Bruxelles-Capitale (BE)	218	Réunion (FR)	50
Luxemburg (LU)	195	Dytiki Ellada (GR)	51
Hamburg (DE)	182	Açores (PT)	52
Île de France (FR)	158	Extremadura (ES)	53
Wien (A)	157	Guyane (FR)	54
Oberbayern (DE)	154	Centro (PT)	54
Darmstadt (DE)	149	Alentejo (PT)	54
Stockholm (SE)	147	Anatoliki Makedonia, Thraki (GR)	55
Uusimaa (FI)	143	Norte (PT)	56

Tabelle 38 zeigt, dass bei den 56 Regionen der Beitrittsländer im Zuge der geplanten EU-Osterweiterung die Werte zwischen 16 Prozent in der Region Nord-Est in Rumänien und 121 Prozent des EU-Durchschnitts in der Region Praha in der Tschechischen Republik lagen. Dies entspricht etwa einem Verhältnis von 1:7 zwischen diesen beiden Regionen.

Aus beiden Tabellen wird deutlich, dass weiterhin enorme Unterschiede zwischen den europäischen Regionen existierten. Die regionalen Disparitäten verringerten sich somit in den vergangenen Jahren nicht entscheidend. Mit der geplanten Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten und Zypern war eine weitere, erhebliche Verschärfung der Ungleichheiten in der Europäischen Union zu erwarten.

<sup>646</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROSTAT; 2003a.

Tabelle 38: Regionales Pro-Kopf-BIP in den Beitrittsländern im Jahr 2000 (in KKS, EU-15 = 100)<sup>647</sup>

Die 10 Regionen mit dem höchsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS	Die 10 Regionen mit dem niedrigsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS
Praha (CZ)	121	Nord-Est (RO)	16
Bratislavský (SK)	98	Sud (RO)	19
Zypern	76	Sud-Vest (RO)	20
Közép-Magyarország (HU)	76	Sud-Est (RO)	21
Slowenien	67	Yuzhen Tsentralen (BG)	21
Mazowieckie (PL)	59	Nord-Vest (RO)	22
Nyugat-Dunántúl (HU)	57	Severen Tsentralen (BG)	23
Jihozápad (CZ)	52	Severoiztochen (BG)	23
Közép-Dunantul (HU)	50	Severozapaden (BG)	24
Jihovýchod (CZ)	49	Vest (RO)	24

Die EU-Regionalpolitik, insbesondere die Förderung durch den Strukturfonds, kann zudem als zu breit gestreut, zu kleinteilig, zu willkürlich und bürokratisch aufwendig bezeichnet werden.<sup>648</sup> Im Zuge der vergangenen ‚Nord-Erweiterung‘ wurde das Einsatzfeld der Regionalpolitik noch weiter ausgedehnt. Das neu geschaffene Ziel 6 wurde hier insbesondere aufgrund der dünnbesiedelten Gebiete Finnlands und Schwedens eingeführt. Danach erhielten Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von acht Einwohnern pro Quadratkilometer oder weniger unabhängig von ihrem Wohlstand eine Förderung aus allen drei bestehenden Strukturfonds. Finnland wurde beispielsweise fast mit seiner gesamten Fläche für förderungswürdig erklärt, Schweden zu mehr als drei Viertel.<sup>649</sup> Der Bedarf an einer Weiterführung der EU-Regionalpolitik war somit unbestritten.

Die folgende Analyse wird zeigen, ob und inwieweit das Politikfeld an die veränderten äußeren Umstände und Rahmenbedingen angepasst werden konnte.

<sup>647</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROSTAT; 2003b.

<sup>648</sup> Vgl. HEINEMANN; 1998; S. 44 ff. / SCHÄFERS; 1993a; S. 189 f. / LACKENBAUER; 2006; S. 25.

<sup>649</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 217.

## 5.2 Entscheidungspunkt um 1999

Im März 1999 billigte der Ministerrat eine Anschlussregelung der EU-Regionalpolitik sowie eine Reform der Strukturfonds für die Jahre 2000 bis 2006. Durch das Auslaufen der vorherigen Förderperiode musste über eine Weiterentwicklung der EU-Regionalpolitik entschieden werden.<sup>650</sup> Der Entscheidungspunkt um 1999 war somit ein Zeitpunkt, an dem die Möglichkeit bestand, die Regelungen der Regionalpolitik neu zu gestalten. Als entscheidende Herausforderung musste die EU-Osterweiterung bei der Neugestaltung der Regionalpolitik berücksichtigt werden. Mit den neuen Regeln sollte die Anpassung der strukturschwachen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer erleichtert werden. Aufgrund des weiter bestehenden Bedarfs einer Regionalpolitik konnte sich der Europäische Rat auf eine Reform der Regelungen mit entsprechender Mittelausstattung einigen.

### 5.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Analog zu den Ausführungen am Entscheidungspunkt um 1993 lassen sich für 1999 nahezu dieselben Szenarien aufstellen. Einerseits wären Veränderungen an den bestehenden Kernelementen gemäß dem Basis-Szenario vorstellbar. Der Kohäsionsfonds wurde beispielsweise ursprünglich auch geschaffen, um den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die Erfüllung der Konvergenzkriterien auf dem Weg zur Währungsunion zu erleichtern. Nachdem nun Irland, Spanien und Portugal den Euro einführten, stellte sich die Frage, ob und in welcher Form der Kohäsionsfonds weitergeführt werden sollte. Vorstellbar wäre, dass ihn etwa nur noch Griechenland oder die Beitrittsländer erhielten.<sup>651</sup>

Andererseits wäre eine unveränderte Fortführung der Regionalpolitik mit entsprechender Mittelaufstockung vorstellbar. Die bestehenden Kernelemente blieben unverändert und auch an den Verteilungskriterien der Strukturfondsmittel würde sich nichts ändern. Dies würde jedoch zu erheblichen Problemen aufgrund der Osterweiterung führen, da mit dem Beitritt strukturschwacher Staaten die Kosten der Regionalpolitik bei gleichbleibender Zielförderung und entsprechender

---

<sup>650</sup> Vgl. LACKENBAUER; 2006; S. 25.

<sup>651</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 219.

Mittelerhöhung kompensiert werden müssten. Der in der Höhe begrenzte Finanzrahmen würde in diesem Szenario nach oben flexibel geöffnet. Zudem würden auch unabhängig von der Erweiterung Funktionsschwächen nicht behoben werden. So gilt die bestehende Regionalpolitik als zu teuer und ineffektiv, da nach dem ‚Gießkannenprinzip‘ gefördert wird. Insgesamt führen die zahlreichen Programme und Förderziele zu einem Förderwirrwarr.<sup>652</sup>

Das Szenario einer Pfadmodifikation liegt wie bereits beim ersten Entscheidungspunkt zwischen den beiden Extremen einer unveränderten Fortführung und einer Entwicklung entlang dem Basis-Szenario.

### 5.2.2 Neuordnung der Mittelzuweisung

Bereits im Juli 1997 legte die Europäische Kommission mit der Agenda 2000 ein umfangreiches Paket mit Reformvorschlägen auch für die EU-Regionalpolitik vor. Durch die Osterweiterung wurde die EU um mehr als 100 Millionen Bürger erweitert. Dies würde zwar den Handel und die Wirtschaft beleben, gleichzeitig könnte die bisherige Förderhöhe bei gedeckelten Finanzmitteln für alle Mitgliedstaaten nicht beibehalten werden.<sup>653</sup> Fest steht, dass sich die ökonomischen und sozialen Unterschiede in der Union erheblich verstärkten. Die Aufgabe, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sichern, durfte daher erheblich schwieriger werden. Deshalb wurde eine neuerliche und umfassende Reform der EU-Regionalpolitik unerlässlich. Nach dem Muster der ‚Delors-Pakete‘ wurde ein Bündel aus mehreren unterschiedlichen Problemen und Reformplänen geschnürt. In erster Linie bestand das Paket aus Absichtserklärungen und Vorschlägen der Kommission, die im folgenden Entscheidungsprozess weiter angepasst werden konnten.

Für die EU-Regionalpolitik wurde unter anderem ein neues strukturpolitisches Instrument nach Art des Kohäsionsfonds vorgeschlagen, das zur Vorbereitung der mittel- und osteuropäischen Staaten auf den Beitritt dienen sollte. Darüber hinaus sollten die Zielkategorien der bestehenden Strukturfonds neu geordnet, der von den Fonds erfasste Bevölkerungsanteil deutlich verringert und der Kohäsionsfonds auch für Teilnehmer der Währungsunion weitergeführt werden.<sup>654</sup> Im März 1998 hatte die

---

<sup>652</sup> Vgl. AXT; 1997; S. 858 ff.

<sup>653</sup> Vgl. BRANDEIS; 2002; S. 52.

<sup>654</sup> Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1997d; S. 87.



Kommission die Agenda 2000 weiter konkretisiert. Auf dem Sondergipfel in Berlin am 24./25. März 1999 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Annahme des Pakets zur Agenda 2000 und so auf die Vorschläge der Europäischen Kommission mit einigen Änderungen. Beschlossen wurden unter anderem die Fortführung des Kohäsionsfonds und die Neuordnung der Strukturfonds-Ziele, auf die nun im Einzelnen kurz eingegangen wird.

Durch die Neuordnung der Strukturfonds-Ziele wurde die Verteilung der Finanzmittel als Kernelement der EU-Regionalpolitik am Entscheidungspunkt um 1999 verändert. Die vormals sechs Ziele und dreizehn Gemeinschaftsinitiativen, die sich teilweise mit den Förderzielen überschneiden, wurden in nur noch drei Ziele und vier Gemeinschaftsinitiativen überführt.<sup>655</sup>

Für die EU-Regionalpolitik ergaben sich somit folgende Ziele, die über die Mittelverteilung entscheiden sollten:<sup>656</sup>

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand: Regionen mit BIP pro Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts; Gebiete in extremer Randlage, frühere Ziel-6-Gebiete; Fonds: EFRE, ESF, EAGFL-Abt. Ausrichtung, FIAF.
- Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen: Umfangreicher Kriterienkatalog für städtische und ländliche Gebiete, vorwiegend von der Fischerei geprägte Gebiete und weitere Gebiete mit schwerwiegenden Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit; Fonds: EFRE, ESF.
- Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken unabhängig der regionalen Besonderheiten: Arbeitslosigkeit, Gender GAP (Benachteiligung von Frauen), Qualifikationen, Armut, Übereinstimmung mit nationalem Beschäftigungsplan; Fonds: ESF.

---

<sup>655</sup> Vgl. BRANDEIS; 2002; S. 71 ff.

<sup>656</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 1999a / LACKENBAUER; 2006; S. 26 ff.

Für Regionen, die vormalig unter die Ziel-1- oder Ziel-2-Förderung fielen, wurde eine Übergangsregelung festgesetzt. Insgesamt waren 69,7 Prozent der Mittel für Ziel-1-Regionen und demnach die entwicklungsschwächsten Räume der Europäischen Union bestimmt. 11,5 Prozent der Mittel waren für Ziel-2-Regionen vorgesehen und 12,3 Prozent für Ziel-3-Regionen. Neben den drei Zielen zur Mittelverteilung waren 5,35 Prozent der Strukturfondsmittel für die vier festgesetzten Gemeinschaftsinitiativen reserviert. Vor dem Jahr 2000 gab es insgesamt 13 solcher Gemeinschaftsinitiativen. Vier Aktionsbereiche wurden hier zusammengefasst.<sup>657</sup>

- INTERREG: grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung und Raumplanung; Fonds: EFRE.
- URBAN: Stadterneuerung; Fonds: EFRE.
- LEADER: Entwicklung des ländlichen Raums; Fonds: EAGFL-Ausrichtung.
- EQUAL: transnationale Zusammenarbeit zur Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt; Fonds: ESF.

Für den Zeitraum 1994-1999 waren 141,471 Milliarden Euro vorgesehen. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden 195 Milliarden Euro insgesamt beziehungsweise 27,8 Milliarden Euro pro Jahr bereitgestellt.<sup>658</sup> *Tabelle 39* gibt einen Überblick der beschlossenen Finanzmittelausstattung für die EU-Regionalpolitik für die Jahre 2000 bis 2006. Zudem werden die von der Kommission und dem Europäischen Rat vorgeschlagenen Zahlen mit aufgeführt, die erstmals für diesen Zeitraum verfügbar sind.

---

<sup>657</sup> Vgl. URBANOWICZ; 2005; S. 142 ff. / LACKENBAUER; 2006, S. 29 ff. / TONDL; 2000; S. 186.

<sup>658</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 1999a.

Tabelle 39: Finanzmittelausstattung der EU-Regionalpolitik 2000-2006<sup>659</sup>

Mio. Euro zu Preisen von 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000- 2006
<b><u>Strukturfonds für EU-15</u></b>								
Kommission	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430	<b>218.400</b>
Rat	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	<b>195.010</b>
Finanzielle Vorausschau	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	<b>195.010</b>
<b><u>Kohäsionsfonds für EU-15</u></b>								
Kommission	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	<b>21.000</b>
Rat	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.515	<b>18.000</b>
Finanzielle Vorausschau	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.515	<b>18.000</b>
<b><u>Strukturfonds und Kohäsionsfonds für Neumitglieder</u></b>								
Kommission	0	0	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	<b>39.580</b>
Rat	0	0	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	<b>39.580</b>
Finanzielle Vorausschau	0	0	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080	<b>39.580</b>

In der Tabelle wird zwischen den Ausgaben für die 15 Mitgliedstaaten der EU einerseits und den künftigen Beitrittsländern andererseits unterschieden. Die Ausgaben für die bestehenden Mitgliedstaaten sollten sich nach der Finanziellen Vorausschau jährlich um durchschnittlich etwa 2 ½ Prozent verringern. Gleichzeitig sollten die Finanzmittel für die neuen Mitgliedstaaten schrittweise erhöht werden, so dass am Ende der Förderperiode knapp 30 Prozent der gesamten Kohäsionsausgaben entfallen würden.

Insgesamt ergibt sich bei der aufgeführten Förderung im Vergleich zur vorherigen eine geringere Bevölkerungsabdeckung. Während in der Förderperiode 1994-1999 rund 51 Prozent der Bevölkerung in einer anerkannten Förderregion lebten, wurden in der Förderperiode 2000-2006 nur noch 41 Prozent von der Regionalpolitik erfasst.<sup>660</sup> Einen Überblick liefert *Tabelle 40*.

<sup>659</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROPÄISCHER RAT; 1999.

<sup>660</sup> Vgl. RUDZIO; 2000, S. 246 f.

Tabelle 40: Aufteilung der Strukturfonds für 2000-2006<sup>661</sup>

Mitgliedstaat	Ziel 1	Phas- ing Out Ziel 1	Ziel 2	Phas- ing Out Ziel 2	Ziel 3	FIAF (nicht Ziel 1)	Summe	Anteil in %
Mio. Euro zu Preisen von 1999								
Spanien	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087	23,5
Italien	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484	15,5
Deutschland	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156	15,3
Griechenland	20.961	0	0	0	0	0	20.961	11,4
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029	10,4
Großbritannien*	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635	8,5
Frankreich	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620	8,0
Irland	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088	1,7
Niederlande	0	123	676	119	1.686	31	2.635	1,4
Finnland	913	0	459	30	403	31	1.836	1,0
Belgien	0	625	368	65	737	34	1.829	1,0
Schweden**	722	0	354	52	720	60	1.908	1,1
Österreich	261	0	578	102	528	4	1.473	0,8
Dänemark	0	0	156	27	365	197	745	0,4
Luxemburg	0	0	34	6	38	0	78	0,0
EU-15	127.544	8.412	19.735	2.723	24.053	1.107	183.564	100
* Einschließlich des Programmes PEACE (2000-2004)								
** Einschließlich des Sonderprogrammes für die schwedischen Küstengebiete								

Im Ergebnis erhielten einige Mitgliedstaaten gemäß der Aufschlüsselung der Strukturfondsmittel durch die Europäische Kommission künftig einen geringeren Anteil aus der EU-Regionalpolitik. Dies galt insbesondere für Irland, Belgien und Dänemark. Andere Mitgliedstaaten konnten dagegen ihren Anteil erhöhen oder zumindest konstant halten. In der Summe ergaben sich jedoch keine dramatischen Veränderungen. Spanien, Italien, Deutschland, Griechenland und Portugal profitierten am meisten von der EU-Regionalpolitik. Die genannten fünf Länder hatten den größten Nutzen aus den Regelungen von 2000-2006 in der EU-15.

<sup>661</sup> Eigene Darstellung und Berechnung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1999b; S. 3.

Die Neuordnung der Mittelverteilung sowie die neue Finanzmittelausstattung lassen insgesamt den Schluss zu, dass weiterhin keine Pfadabhängigkeit bei der EU-Regionalpolitik bestand.

### 5.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit

Grundsätzlich waren die Verhandlungen um die Agenda 2000 und ihre Auswirkungen auf die EU-Regionalpolitik durch ein gewisses ‚Beharren auf Besitzstände‘ gekennzeichnet – in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, die von der gegenwärtigen regional- und strukturpolitischen Förderung besonders stark profitieren. Die Osterweiterung wurde von diesen Staaten teilweise als Verschlechterung der eigenen Position gewertet.<sup>662</sup> Die Verteilungskonflikte zwischen Transferbeziehern und Nettozahlern verlaufen naturgemäß zwischen Nord- und Südländern. Es bildeten sich aber auch Koalitionen quer durch die Europäische Union.

Auf der einen Seite standen Länder, die zu den Empfängern finanzieller Mittel aus der EU-Regionalpolitik gehören. Diese hatten ein großes Interesse an der Beibehaltung ihrer Förderung auch nach der Erweiterung der EU. Auf der anderen Seite standen die Geberländer, die zu hohe Mittelaufstockungen vermeiden wollen und großes Interesse an einer effektiven Verteilung der Subventionen haben. Letztendlich setzten sich die Geberländer mit ihren Forderungen bei den Verhandlungen durch.

Das Aufgabengebiet der Strukturfonds wurde de facto nicht enger gefasst, sondern noch einmal erweitert. Die Tendenz zur Ausweitung der Aufgaben wurde demnach fortgesetzt. Der Interventionsbereich der Strukturfonds richtete sich zudem verstärkt auf sozial- und bildungspolitische Maßnahmen sowie die generelle Verbesserung der Lebensbedingungen.<sup>663</sup>

Die ursprünglichen Vorschläge der Europäischen Kommission wurden sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Ministerrat positiv aufgenommen. Grundsätzlich waren sich die Akteure darin einig, dass die Vielzahl der existierenden Ziele, Aufgaben und speziellen Gemeinschaftsinitiativen verringert und vereinfacht

---

<sup>662</sup> Vgl. BEREND; 1998; S. 267 ff.

<sup>663</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 229 f.

werden müssten.<sup>664</sup> Während das Europäische Parlament mehrheitlich eine Ausweitung der Förderung wünschte, wurde eine derart weitgefassete Aufgabenerweiterung nicht in der gesamten Bandbreite begrüßt.<sup>665</sup> Die Mitgliedstaaten vertraten die Position, dass die Komplexität der Strukturfondsförderung verringert und die hohe Zahl unterschiedlicher Programme und Gemeinschaftsinitiativen reduziert werden sollte. Der Europäische Rat nahm auf seinem Treffen in Berlin die Vorschläge zur Neuordnung des Zielsystems der Kommission mit dem Hinweis auf:

“Greater concentration of structural fund assistance in the areas of greatest need will be achieved by means of a substantial reduction in the number of Objectives to three.”<sup>666</sup>

Eine deutliche Veränderung der Zielsetzung ergab die Änderung des Kohäsionsfonds um das Jahr 1999. Dieser hatte ursprünglich den Charakter eines befristeten Sonderinstruments zur Erlangung der Euro-Fähigkeit, der Erfüllung der sogenannten Konvergenzkriterien. Sein Charakter wurde hin zu einem dauerhaften Transfermechanismus zugunsten ärmerer Mitgliedstaaten verändert. Statt an den Nachweis eines Konvergenzprogrammes wurde die Förderung an die Einhaltung des Stabilitätspaktes geknüpft.<sup>667</sup> Die Frage der Fortsetzung des Kohäsionsfonds für die Euro-Länder führte von Beginn an zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten. Deutschland erklärte beispielsweise mehrfach, dass der Kohäsionsfonds mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion<sup>668</sup> nicht weitergeführt werden dürfte und im Rahmen der Euro-Einführung keine weiteren Transfers mehr vereinbart werden sollten.<sup>669</sup> Auch Frankreich betonte in diesem Zusammenhang, dass Euro-Teilnehmer künftig zumindest weniger Finanzmittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten sollten.<sup>670</sup> Auf der anderen Seite argumentierten insbesondere Spanien, Griechenland und Portugal entweder für die Beibehaltung des Kohäsionsfonds oder

---

<sup>664</sup> Vgl. EUROPÄISCHES PARLAMENT; 1996; Punkt 10 / EUROPÄISCHES PARLAMENT; 1997; S. 60 / RUDZIO; 2000; S. 230.

<sup>665</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 233.

<sup>666</sup> EUROPÄISCHER RAT; 1999; S. 8 ff.

<sup>667</sup> Vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 1999b.

<sup>668</sup> Einführung des Euro als Zahlungsmittel.

<sup>669</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 234.

<sup>670</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 235.

für die Einführung anderer, zusätzlicher Transfers bei der Einführung des Euro.<sup>671</sup> Letztendlich konnten sich die Verhandlungsteilnehmer auf eine Fortführung des Kohäsionsfonds auch für die Euro-Länder einigen – jedoch mit einer schrittweise sinkenden, gegenüber dem Entwurf der Kommission deutlich verringerten finanziellen Ausstattung.<sup>672</sup> Entscheidend war die Verbindung mit den Agenda-Verhandlungen. Diese wurden explizit mit der Fortführung der EU-Regionalpolitik verknüpft.

Die finanzielle Ausstattung der EU-Regionalpolitik stellte insgesamt eine Konfliktlinie zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten dar. Das Europäische Parlament rückte schließlich von seiner Forderung nach einer Verdoppelung der Finanzmittel ab und akzeptierte die vom Kommissionsvorschlag abweichende niedrigere Mittelausstattung.<sup>673</sup> Die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten war insbesondere im Rat ein großes Konfliktthema. Durch eine Fülle von einzeln ausgehandelten, spezifischen Sonderregelungen zugunsten bestimmter Mitgliedstaaten wurden regelgebundene Verteilungsverfahren teilweise unterlaufen. Die Forderungen der Mitgliedstaaten bezogen sich insbesondere darauf, den eigenen Anteil an den Fördermitteln zu erhöhen und ihn möglichst durch konkrete Beschlüsse zu garantieren.<sup>674</sup>

## 6 Entwicklung der EU-Regionalpolitik ab 2006

Der Ministerrat musste sich nach Auslaufen der Förderperiode 2006 erneut auf eine Fortführung der EU-Regionalpolitik einigen. Es entstand somit ein neuer Entscheidungspunkt – erneut nicht zwingend aufgrund eines akuten Reformbedarfes, sondern durch die institutionalisierten Regelungen und die Funktionsweise der Europäischen Regionalpolitik. Dadurch war es möglich, die bestehende EU-Regionalpolitik auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und das System mit gegebenenfalls veränderten Kernelementen neu zu gestalten. Das vorangegangene Kapitel hat bereits gezeigt, dass durch die neuen Mitgliedstaaten in der erweiterten EU die regionalen Disparitäten enorm zugenommen hatten. Die

---

<sup>671</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 235 ff.

<sup>672</sup> Vgl. EUROPÄISCHER RAT; 1999; S. 14 ff.

<sup>673</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 242 ff.

<sup>674</sup> Vgl. RUDZIO; 2000; S. 250 f.

Analyse des bis heute letzten Entscheidungspunktes wird zeigen, inwieweit die EU-Regionalpolitik an diese veränderten Situationen angepasst wurde.

### 6.1 Auslaufen der Förderperiode und weiter bestehende regionale Disparitäten

Trotz der in Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung getroffenen Entscheidungen um das Jahr 1999 konnte die Steigerung der regionalen Disparitäten im Zuge der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten nicht verhindert werden. *Tabelle 41* belegt dies und zeigt einen Vergleich des Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten in KKS von 1999 und 2006. Um die Situation vorher und nachher aufzeigen zu können, wurde der europäische Durchschnittswert gleich 100 gesetzt. Kursiv gekennzeichnet sind die seit 1. Mai 2004 beigetretenen zehn neuen Mitgliedstaaten der EU.

Die Tabelle zeigt die unterschiedliche Wirtschaftskraft innerhalb der Europäischen Union. Deutlich zu erkennen ist, dass die neuen Mitgliedstaaten bis auf Griechenland und Portugal die niedrigsten Werte haben. Das bestätigt erneut, wie stark die regionalen Disparitäten durch die Erweiterung der Europäischen Union zugenommen haben. Zwischen dem Mitgliedstaat mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP, Luxemburg, und dem Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP, Polen, besteht ein Unterschied von 218 Prozentpunkten. Andererseits ist in Irland eine sehr starke Wachstumsrate des BIP festzustellen. Dies trifft auch auf neue Mitgliedstaaten wie Polen, Slowakei und Ungarn zu. Trotz der teilweise erheblichen Zuwachsraten weichen die Werte in diesen Ländern teilweise deutlich vom EU-Durchschnitt ab.

Es lässt sich zwar eine gewisse Angleichung bei den alten Mitgliedstaaten feststellen, insgesamt haben sich im Zuge der EU-Osterweiterung die regionalen Disparitäten allerdings deutlich erhöht. Dies verdeutlicht auch die dritte Spalte der Tabelle, in der die Abweichung vom EU-Durchschnitt für 2006 aufgezeigt wird. Als Folge der jüngsten EU-Erweiterung sank das durchschnittliche BIP je Einwohner in der EU um fast 12 Prozent.

Der Durchschnitt für die EU-25 lag um 8 Prozent unter dem EU-15-Durchschnitt. Zudem darf auch hier nicht vergessen werden, dass ein Vergleich der Mitgliedstaaten die Streuung innerhalb der Mitgliedstaaten noch gar nicht berücksichtigt.



Tabelle 41: Pro-Kopf-BIP in KKS 1999, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 2006 und Abweichung vom Durchschnitt 2006<sup>675</sup>

	Pro-Kopf-BIP in KKS (1999)	Veränderung in Prozent	Pro-Kopf-BIP in KKS (2006)	Abweichung vom EU-Durchschnitt 2006
EU-25	100	--	100	--
Luxemburg	233	+14,2	266	+166
Irland	121	+19,0	144	+44
Niederlande	126	+0,8	127	+27
Österreich	126	-4,0	121	+21
Dänemark	126	-4,8	120	+20
Schweden	121	-1,7	119	+19
Großbritannien	113	+2,7	116	+16
Belgien	118	-3,4	114	+14
Deutschland	117	-4,3	112	+12
Finnland	109	+0,9	110	+10
Frankreich	110	-4,5	105	+5
Italien	112	-10,7	100	0
Spanien	91	+9,9	100	0
Griechenland	78	+14,1	89	-11
Zypern	82	+6,1	87	-13
Slowenien	76	+10,5	84	-16
Portugal	76	-1,3	75	-25
Malta	76	-2,6	74	-26
Tschechien	64	+14,1	73	-27
Estland	37	+67,6	62	-38
Slowakei	45	+31,1	59	-41
Ungarn	50	+18,0	59	-41
Litauen	34	+50,0	51	-49
Lettland	31	+54,8	48	-52
Polen	44	+9,1	48	-52

Die regionalen Ungleichgewichte sind mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und zwei weiteren Ländern im Jahr 2007 deutlich gestiegen.<sup>676</sup> Das BIP je Einwohner ist in den 10-Prozent-Regionen<sup>677</sup> mit den

<sup>675</sup> Eigene Darstellung und Berechnung mithilfe EUROSTAT; 2007 und EUROSTAT; 2011a.

<sup>676</sup> Vgl. BAUN/MAREK; 2008.

<sup>677</sup> Regionen, in denen zusammengenommen 10 Prozent der Einwohner leben.

höchsten Werten fast fünfmal so hoch wie in den 10-Prozent-Regionen mit den niedrigsten Werten.<sup>678</sup>

„In den erstgenannten Regionen war es in der EU-25 knapp viermal und in der EU-15 weniger als dreimal so hoch wie in den letztgenannten (Daten für 2004).“<sup>679</sup>

Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten ist das BIP sehr niedrig. Es liegt in den meisten Regionen unter 50 Prozent des EU-Durchschnitts. In vielen Regionen Griechenlands, Südtaliens und Portugals beträgt es ebenfalls weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Im Jahr 2006 erreichte das Pro-Kopf-BIP, ausgedrückt in Kaufkraftstandards, in den Regionen der EU-27 Werte zwischen 25 Prozent des EU-Durchschnitts in Nord-Est in Rumänien und 339 Prozent in der Region Inner London im Vereinigten Königreich. *Tabelle 42* zeigt die 10 Regionen mit dem höchsten und dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP in Prozent des EU-Durchschnitts.

Tabelle 42: Regionales Pro-Kopf-BIP in der EU im Jahr 2006 (in KKS, EU-27=100)<sup>680</sup>

Die 10 Regionen mit dem höchsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS	Die 10 Regionen mit dem niedrigsten BIP	Pro-Kopf-BIP in KKS
Inner London (UK)	339	Nord-Est (RO)	25
Luxemburg (LU)	270	Severozapaden (BG)	26
Bruxelles-Capitale (B)	228	Severen Tsentralen (BG)	28
Hamburg (DE)	192	Yuzhen Tsentralen (BG)	29
Groningen (NL)	173	Sud-Vest Oltenia (RO)	30
Île de France (FR)	167	Sud-Muntenia (RO)	32
Wien (AT)	167	Sud-Est (RO)	32
Stockholm (SE)	167	Yugoiztochen (BG)	34
Oberbayern (DE)	166	Severoiztochen (BG)	34
Berkshire (UK)	164	Podkarpackie (PO)	35

Die niedrigsten Werte der Statistik weisen ausschließlich Regionen der neuen Mitgliedstaaten, insbesondere Bulgarien und Rumänien, auf. Im zeitlichen Verlauf ist jedoch zu erkennen, dass die Regionen der neuen Mitgliedstaaten – insbesondere

<sup>678</sup> Vgl. EUROSTAT; 2007.

<sup>679</sup> Vgl. EUROSTAT; 2007.

<sup>680</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an EUROSTAT; 2003a und EUROSTAT; 2011a.

Spanien und Griechenland – mit einem niedrigen BIP je Einwohner rasch aufholen konnten.<sup>681</sup>

Zur Entschärfung der Ungleichheiten in der Europäischen Union ist der Bedarf an einer EU-Regionalpolitik weiterhin unbestritten. Die folgende Analyse wird zeigen, inwieweit das Politikfeld an die äußeren Umstände und Rahmenbedingungen angepasst werden konnte.

## 6.2 Entscheidungspunkt um 2006

Im Juli 2006 billigte der Ministerrat eine Anschlussregelung der EU-Regionalpolitik und eine Reform der Strukturfonds für die Jahre 2007 bis 2013. Durch das Auslaufen der vorherigen Förderperiode musste über eine Weiterentwicklung der EU-Regionalpolitik entschieden werden.<sup>682</sup> Am Entscheidungspunkt um 2006 bestand somit die Möglichkeit, die EU-Regionalpolitik an die potenziell veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Als entscheidende Herausforderung galt es, den deutlich gestiegenen regionalen Disparitäten aufgrund der Osterweiterung bei der Neugestaltung der Regionalpolitik entgegenzuwirken. Auch die Neuerungen durch die Lissabon-Strategie müssten bei der Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik berücksichtigt werden.

### 6.2.1 Szenarien der möglichen Entwicklung

Zur genauen Einordnung der tatsächlichen Entscheidung um 2006 werden gemäß dem gewohnten Schema zunächst potenziell mögliche Szenarien für die weitere Entwicklung der EU-Regionalpolitik aufgezeigt.

Das bekannte Basis-Szenario sieht eine Regionalpolitik vor, die an die veränderten äußeren Umstände angepasst würde. Die Art und Weise der finanziellen Mittelvergabe könnte anhand des Zielkatalogs verändert werden. Insbesondere für die vorwiegend strukturschwachen neuen Mitgliedstaaten der EU müsste geklärt werden, wie ausreichende Mittel optimal eingesetzt werden könnten. Einerseits würde eine Aufstockung der Mittel unausweichlich sein, andererseits würden ehemals geförderte Regionen durch eine Umschichtung weniger oder gar keine Förderung mehr erhalten. Das Szenario würde eine moderate Mittelaufstockung auf

---

<sup>681</sup> Vgl. Tab. 44 / EUROSTAT; 2007; S. 31.

<sup>682</sup> Vgl. LACKENBAUER; 2006; S. 25.

der einen Seite wie auch eine Neuordnung der Verteilungskriterien auf der anderen Seite gemäß den Präferenzen der Geberländer beinhalten.

Das zweite Szenario im Sinne einer Pfadstabilisierung beziehungsweise einer institutionellen Pfadabhängigkeit vom Typ a würde eine weitere Entwicklung der EU-Regionalpolitik im Sinne einer reinen Mittelaufstockung bedeuten. Bei diesem Szenario müsste der Finanzierungsanteil deutlich erhöht werden, um bei gleichbleibenden Kriterien Konstanz bei der Förderung zu garantieren.

Das Szenario einer Pfadmodifikation liegt wie bereits beim ersten Entscheidungspunkt zwischen den beiden Extremen einer unveränderten Fortführung und einer Entwicklung entlang des Basis-Szenarios.

Im nun folgenden Kapitel soll die tatsächliche Entscheidung aufgezeigt werden, die einen Aufschluss darüber liefert, wie die EU-Regionalpolitik verändert wurde und wie diese Entscheidung den Szenarien zugeordnet werden kann.

### 6.2.2 Neuordnung der Ziele und geänderte Verteilung

Bereits aufgezeigt wurde, dass durch den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und dem bevorstehenden Beitritt von Bulgarien und Rumänien in 2007 die Harmonisierungsbemühungen durch die Europäische Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen standen. Die Regionen beziehungsweise Staaten, die bisher am stärksten durch die Regionalfonds gefördert wurden, waren nun dazu aufgerufen, ihren Anteil zur wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Partner beizutragen.<sup>683</sup>

„[...] Durch die beschleunigte wirtschaftliche Umstrukturierung infolge der Globalisierung, der Öffnung der Handelsbeziehungen, der Folgen der technologischen Revolution, der Entwicklung der wissensbasierten Wirtschaft, der Alterung der Gesellschaft und der Zunahme der Immigration steht die Europäische Union vor neuen Aufgaben.“<sup>684</sup>

Die potenziellen Veränderungen der EU-Regionalpolitik fanden zudem im Kontext der beschlossenen Lissabon-Strategie statt. Dies war ein auf dem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes Programm, dessen Ziel es war, die EU innerhalb von zehn Jahren,

---

<sup>683</sup> Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 6.

<sup>684</sup> EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 6.

also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.<sup>685</sup> Einigkeit bestand unter den Mitgliedstaaten darin, die Ziele des Programms bei der Reform der Regionalpolitik zu berücksichtigen.

Das um 2006 verabschiedete Gesetzespaket bestand aus drei Elementen,<sup>686</sup> auf die nun kurz eingegangen werden soll, um die Ergebnisse am Entscheidungspunkt aufzuzeigen. Ein Element ist eine allgemeine Verordnung, die gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds festlegt.<sup>687</sup> In dieser Verordnung werden ein neues Programmplanungsverfahren sowie gemeinsame Standards für die finanzielle Abwicklung, die Kontrolle und die Prüfung der Projekte aufgestellt. Im Ergebnis werden für die EU-Regionalpolitik drei neue Ziele/Prioritäten festgelegt: Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische territoriale Zusammenarbeit. Das Gesetzespaket besteht aus jeweils einer Verordnung für jedes Finanzinstrument und einer Verordnung zur Einrichtung eines grenzüberschreitenden Verbundes für die territoriale Zusammenarbeit.

Als weitere entscheidende Veränderung wurden sogenannte strategische Leitlinien der Gemeinschaft sowie ein nationaler strategischer Rahmenplan für die EU-Regionalpolitik festgelegt. Durch diese werden die Mitgliedstaaten und die Regionen dazu aufgefordert, die gemeinschaftlichen Prioritäten in nationale Prioritäten umzuwandeln, ohne dabei ihre Besonderheiten aufgeben zu müssen. Die finanzielle Hilfe wird damit nicht mehr zersplittet, sondern gezielt für Kategorien im Sinne der Lissabon-Strategie eingesetzt. Insgesamt haben die Mitgliedstaaten nun auch einen größeren Spielraum bei der Verwaltung der operationellen Programme. Bestimmungen für die Förderfähigkeit der Ausgaben werden jetzt auf nationaler anstatt auf EU-Ebene festgelegt.<sup>688</sup>

Nach diesem kurzen Überblick zu den wichtigsten Neuerungen um 2006 muss nun noch einmal explizit auf die Neuordnung der Ziele sowie die Neuerungen bei den Kriterien der Finanzmittelverteilung eingegangen werden. Zur weiteren

---

<sup>685</sup> Vgl. EUROPÄISCHER RAT; 2000.

<sup>686</sup> Diese bestimmten insgesamt fünf Verordnungen.

<sup>687</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 2006.

<sup>688</sup> EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 7.

Unterstützung der Konvergenz konzentriert sich die neue EU-Regionalpolitik sehr stark auf die Regionen mit einem BIP je Einwohner von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts. Darüber hinaus wird weiter in die Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Regionen investiert und eine stärkere territoriale Zusammenarbeit gefördert. Die entsprechenden Verordnungen zur Neuausrichtung der EU-Fonds für die aktuelle Förderperiode 2007-2013 wurden vom Europäischen Rat und Parlament am 11. Juli 2006 angenommen. Für die neue Förderperiode 2007-2013 gelten neue Ziele, die die neue Architektur der EU-Regionalpolitik festlegen.<sup>689</sup>

- Ziel Konvergenz; Fonds: EFRE, ESF, Kohäsionsfonds.
- Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung; Fonds: EFRE, ESF.
- Ziel Europäische territoriale Zusammenarbeit; Fonds: EFRE.

Die Ziele der Mittelvergabe wurden neu gefasst und der Kohäsionsfonds wurde nicht mehr unabhängig tätig, sondern war Teil des Ziels ‚Konvergenz‘. Grundsätzlich gelten zudem für alle drei Fonds dieselben Bestimmungen bei der Programmplanung und Verwaltung. Die drei neuen Ziele beinhalten die Zielsetzungen der früheren Ziele 1, 2 und 3 sowie jene der früheren Gemeinschaftsinitiativen Interreg III, EQUAL und URBAN.

Das Ziel ‚Konvergenz‘ strebt die wirtschaftliche Beschleunigung der am wenigsten entwickelten europäischen Staaten und Regionen an und wird durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds finanziert. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf Innovation und Wissensgesellschaft, Anpassungsfähigkeit an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, der Qualität der Umwelt und einer effizienten Verwaltung. Finanzmittel in Höhe von 251,163 Milliarden Euro werden zur Umsetzung dieses ersten Ziels bereitgestellt.

Die Mittel des EFRE und des ESF sind für Regionen vorgesehen, deren BIP pro Einwohner unterhalb von 75 % des europäischen Durchschnitts liegen. Die Mittel für den Kohäsionsfonds sind dagegen für Staaten gedacht, deren BIP pro Kopf geringer ist als das von 90 % des europäischen Durchschnitts. Periphere Regionen erhalten zudem eine spezielle Finanzierung vom EFRE. Zudem wurde eine abnehmende

---

<sup>689</sup> RAT DER EUROPÄISCHEN UNION; 2006; Art. 5 / BACHTLER/GORZELAK; 2009; S. 23 ff.

Übergangsunterstützung bis 2013 für Regionen festgelegt, die im Rahmen des Ziels förderfähig gewesen wären, wenn weiterhin die Schwelle von 75 Prozent des durchschnittlichen BIP der EU-15 und nicht der EU-25 gegolten hätte. Dasselbe gilt auch für Regionen, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhielten.<sup>690</sup>

Das Ziel ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ richtet sich an alle Regionen der Europäischen Union, die nicht vom Ziel der Konvergenz betroffen sind. Angestrebt wird hierbei die Verstärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung und der Attraktivität der Regionen. Innovation, Förderung des unternehmerischen Geistes und Umweltschutz sind Schlüsselthemen dieses Zieles. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Sozialfonds finanzieren dieses Ziel mit 49,13 Milliarden Euro. Auch hier gibt es eine Übergangsunterstützung für die Regionen, die im Rahmen des früheren Ziel 1 förderfähig waren, aber deren BIP über 75 Prozent des durchschnittlichen BIP der EU-15 liegt. Die Aufteilung nach Gebietsarten (ländlich, städtisch) ist weggefallen.<sup>691</sup>

Das Ziel ‚Europäische und territoriale Zusammenarbeit‘ beinhaltet die Stärkung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit und ergänzt damit die beiden anderen Ziele. Mit 7,75 Milliarden Euro wird die Zielvorgabe aus dem EFRE finanziert. Im Besonderen geht es hier um die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Regionen, der Entwicklung von gemeinsamen Lösungen in den Städten, Land- und Küstenbereichen und der wirtschaftlichen Entwicklung. Dieses Ziel setzt sich mit der grenzüberschreitenden, der transnationalen und der interregionalen Zusammenarbeit aus insgesamt drei Komponenten zusammen.<sup>692</sup>

Das Budget für den Förderzeitraum 2007-2013 wurde auf 308,041 Mrd. Euro zu Preisen von 2004 (347,410 Mrd. Euro zu jeweiligen Preisen) festgelegt. 81,5 Prozent der Mittel entfallen auf das Ziel ‚Konvergenz‘, 16 Prozent auf das Ziel ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ und 2,5 Prozent auf das Ziel ‚Europäische

---

<sup>690</sup> Eine Übersicht der Regionen, die förderfähig sind, findet sich bei EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 14 ff.

<sup>691</sup> Eine Übersicht der Regionen, die förderfähig sind, findet sich bei EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 18 f.

<sup>692</sup> Eine Übersicht der Regionen, die förderfähig sind, findet sich bei EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN; 2007; S. 20 ff.

und territoriale Zusammenarbeit'. Insgesamt entspricht dies einem Anteil von mehr als einem Drittel des gesamten EU-Haushaltes.

In *Tabelle 43* ist die beschlossene Finanzmittelausstattung für die EU-Regionalpolitik für die Jahre 2000 bis 2006 zusammengefasst. Zudem werden die von der Kommission und dem Europäischen Rat vorgeschlagenen Zahlen mit aufgeführt. Die Tabelle zeigt, dass Polen, Spanien, Italien, Tschechien und Deutschland am meisten von der EU-Regionalpolitik profitierten. Die genannten fünf Länder haben zudem den größten Nutzen aus den Regelungen von 2007-2013 in der EU-27.

Tabelle 43: Aufteilung der Strukturfonds für 2000-2006 in Mio. Euro zu jeweiligen Preisen<sup>693</sup>

Mitgliedstaat	Konvergenz			Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung		Europäische und territoriale Zusammenarbeit	Summe	Anteil in %
	Kohäsionsfonds	Konvergenz	Phasing-out	Phasing-in	Reg. W. u. B.			
<b>Polen</b>	22.176	44.377	0	0	0	731	<b>67.284</b>	<b>19,4</b>
<b>Spanien</b>	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	<b>35.217</b>	<b>10,1</b>
<b>Italien</b>	0	21.211	430	972	5.353	846	<b>28.812</b>	<b>8,3</b>
<b>Tschechien</b>	8.819	17.064	0	0	419	389	<b>26.692</b>	<b>7,7</b>
<b>Deutschland</b>	0	11.864	4.215	0	9.409	851	<b>26.340</b>	<b>7,6</b>
<b>Ungarn</b>	8.642	14.248	0	2.031	0	386	<b>25.307</b>	<b>7,3</b>
<b>Portugal</b>	3.060	17.133	280	448	490	99	<b>21.511</b>	<b>6,2</b>
<b>Griechenland</b>	3.697	9.420	6.458	635	0	210	<b>20.420</b>	<b>5,9</b>
<b>Rumänien</b>	6.552	12.661	0	0	0	455	<b>19.668</b>	<b>5,7</b>
<b>Frankreich</b>	0	3.191	0	0	10.257	872	<b>14.319</b>	<b>4,1</b>
<b>Slowakei</b>	3.899	7.013	0	0	449	227	<b>11.588</b>	<b>3,3</b>
<b>Großbritannien</b>	0	2.738	174	965	6014	722	<b>10.613</b>	<b>3,1</b>
<b>Litauen</b>	2.305	4.470	0	0	0	109	<b>6.885</b>	<b>2,0</b>
<b>Bulgarien</b>	2.283	4.391	0	0	0	179	<b>6.853</b>	<b>2,0</b>
<b>Lettland</b>	1.540	2.991	0	0	0	90	<b>4.620</b>	<b>1,3</b>
<b>Slowenien</b>	1.412	2.689	0	0	0	104	<b>4.205</b>	<b>1,2</b>
<b>Estland</b>	1.152	2.252	0	0	0	52	<b>3.456</b>	<b>1,0</b>
<b>Belgien</b>	0	0	638	0	1.425	194	<b>2.258</b>	<b>0,7</b>
<b>Niederlande</b>	0	0	0	0	1.660	247	<b>1.907</b>	<b>0,5</b>
<b>Schweden</b>	0	0	0	0	1.626	265	<b>1.891</b>	<b>0,5</b>

<sup>693</sup> Eigene Darstellung und Berechnung in Anlehnung an KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; 1999b; S. 3.



<b>Finnland</b>	0	0	0	545	1.051	120	<b>1.716</b>	<b>0,5</b>
<b>Österreich</b>	0	0	177	0	1.027	257	<b>1.461</b>	<b>0,4</b>
<b>Irland</b>	0	0	0	458	293	151	<b>901</b>	<b>0,3</b>
<b>Malta</b>	284	556	0	0	0	15	<b>855</b>	<b>0,2</b>
<b>Zypern</b>	213	0	0	399	0	28	<b>640</b>	<b>0,2</b>
<b>Dänemark</b>	0	0	0	0	510	103	<b>613</b>	<b>0,2</b>
<b>Luxemburg</b>	0	0	0	0	50	15	<b>65</b>	<b>0,0</b>
<b>Interregionale Zusammen- arbeit</b>	0	0	0	0	0	445	<b>445</b>	<b>0,1</b>
<b>Technische Unterstützung</b>	0	0	0	0	0	0	<b>868</b>	<b>0,2</b>
<b>EU-27</b>	<b>69.578</b>	<b>199.322</b>	<b>13.955</b>	<b>11.409</b>	<b>43.556</b>	<b>8.723</b>	<b>347.410</b>	<b>100</b>

Die EU-Regionalpolitik wurde somit um 2006 in ihren Kernelementen verändert. Sowohl die Finanzmittel als auch die Ziele und somit die Kriterien der Verteilung der Hilfen wurden modifiziert. Der Schwerpunkt lag dabei eindeutig auf den ärmsten und wirtschaftlich schwächsten Regionen der EU. Die Entscheidung um 2006 entspricht somit dem Basis-Szenario, was die Schlussfolgerung zulässt, dass weiterhin keine institutionelle Pfadabhängigkeit bei der EU-Regionalpolitik vorliegt.

### 6.2.3 Gründe für Typ d: keine Pfadabhängigkeit

Die Debatte zur Reform der EU-Regionalpolitik wurde bereits im Januar 2001 durch die Veröffentlichung des Zweiten Kohäsionsberichts durch die Kommission und das Zweite Europäische Kohäsionsforum im Mai 2001 eröffnet.<sup>694</sup> Der nächste größere Schritt erfolgte mit der Veröffentlichung des Zweiten Fortschrittsberichts durch die Kommission im Januar 2003 mit den neuesten Daten zur Analyse wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion und der Evolution von Disparitäten in einer EU mit 25-27 Mitgliedstaaten. Im Januar wurde der Dritte Kohäsionsbericht durch die Europäische Kommission fertiggestellt und anschließend wurden Vorschläge der Kommission zum geplanten Inhalt der EU-Regionalpolitik nach 2006 veröffentlicht. Dies ist der entscheidende Zeitpunkt, an dem die Reformdebatte begonnen hatte.<sup>695</sup> Da dies allerdings noch keine konkreten Reformvorschläge der Kommission waren, war die Haltung der Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt relativ neutral.

<sup>694</sup> Vgl. BACHTLER/DOWNES; 2002; S. 3.

<sup>695</sup> Vgl. BACHTLER/DOWNES; 2002; S. 3.

Doch die Präferenzen der Mitgliedstaaten waren wie immer deutlich zu erkennen. Abgesehen von einer differenzierten Haltung der neuen und alten Mitgliedstaaten lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Länder wie Deutschland, Österreich, die Niederlande, Schweden und Großbritannien waren tendenziell gegen eine Erhöhung der Ausgaben für die EU-Regionalpolitik und befürworteten deren Rationalisierung.<sup>696</sup> Ein davon abweichender Standpunkt wurde von den Kohäsionsländern und einigen anderen Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Italien, geäußert. Diese wollten eine gut finanzierte EU-Regionalpolitik sowohl in den 15 alten Mitgliedstaaten als auch in den neuen Mitgliedstaaten fortgesetzt wissen.<sup>697</sup>

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Verhandlungen über die künftige Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik größtenteils auf die Frage der zukünftigen Zuweisung und die Höhe der Mittel beschränkten.<sup>698</sup> Vor allem die großen Nettozahler der EU waren stark daran interessiert, die Finanzmittel unter die festgelegten 0,45 Prozent des BIP der EU zu drücken. Im Ergebnis konnten die sogenannten Geberländer ihre Präferenzen durchsetzen. Ursächlich hierfür war die Ausgestaltung der EU-Regionalpolitik, die bei Nichteinigung de facto ausgelaufen wäre.

Im folgenden Kapitel werden die Folgen der Entscheidung kurz beleuchtet und die Frage beantwortet, inwieweit die Entscheidungen zu einer Abmilderung der regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union geführt haben.

### 6.3 Regionen der neuen Mitgliedstaaten holen auf

Der Vergleich des Pro-Kopf-BIP von 2006 und 2009 zeigt, dass trotz der Anpassungen weiter enorme regionale Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und somit den Regionen der EU bestehen. Es wird allerdings deutlich, dass vor allem die neuen Mitgliedstaaten in ihrer Wirtschaftskraft teilweise deutlich aufholten. *Tabelle 44* zeigt dies anhand eines Vergleichs des Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten in KKS von 2006 und 2009. Um die Situation vorher und nachher aufzuzeigen, wurde der europäische Durchschnittswert gleich 100 gesetzt.

---

<sup>696</sup> Vgl. BACHTLER/DOWNES; 2002; S. 5.

<sup>697</sup> Vgl. BACHTLER/WISHLADE; 2004; S. 40 f.

<sup>698</sup> Ausführliche Diskussion der Mitgliedstaaten bei BACHTLER/DOWNES; 2002; S. 5 ff.

Tabelle 44: Pro-Kopf-BIP in KKS 2006, Veränderung in Prozent, Pro-Kopf-BIP in KKS 2009 und Abweichung vom Durchschnitt 2009<sup>699</sup>

	Pro-Kopf-BIP in KKS (2006)	Veränderung in Prozent	Pro-Kopf-BIP in KKS (2009)	Abweichung vom EU-Durchschnitt 2009
EU-27	100	--	100	--
Luxemburg	270	+0,4	271	+171
Niederlande	131	+/-0	131	+31
Irland	145	-12,4	127	+27
Österreich	125	-0,8	124	+24
Dänemark	124	-2,4	121	+21
Schweden	123	-3,3	119	+19
Belgien	117	-0,9	116	+16
Deutschland	116	+/-0	116	+16
Finnland	114	-0,9	113	+13
Großbritannien	120	-6,7	112	+12
Frankreich	109	-0,9	108	+8
Italien	104	+/-0	104	+4
Spanien	104	-1,0	103	+3
Zypern	90	+8,9	98	-2
Griechenland	93	+1,1	94	-6
Slowenien	87	+1,1	88	-12
Tschechien	77	+6,5	82	-18
Malta	76	+6,6	81	-19
Portugal	79	+1,3	80	-20
Slowakei	63	+15,9	73	-27
Ungarn	63	+3,2	65	-35
Estland	66	+3,0	64	-36
Polen	52	+17,3	61	-39
Litauen	55	+/-0	55	-45
Lettland	52	+/-0	52	-48
Rumänien	38	+21,1	46	-54
Bulgarien	38	--	--	--

Während 2006 zwischen dem Mitgliedstaat mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP, Luxemburg, und dem Mitgliedstaat mit dem damals niedrigsten Pro-Kopf-BIP, Polen, noch ein Unterschied von 218 Prozentpunkten festzustellen war, sank dieser Wert

<sup>699</sup> Eigene Darstellung und Berechnung auf der Datengrundlage aus EUROSTAT; 2007, 2011a.

2009 auf einen Unterschied von 209 Prozentpunkte.<sup>700</sup> Die Unterschiede waren selbstverständlich weiterhin enorm und stiegen weiter, unter anderem aufgrund des Beitritts von Rumänien und Bulgarien. Allerdings waren bei den neueren Mitgliedstaaten teilweise erhebliche Steigerungen festzustellen. Die Slowakei beispielsweise konnte innerhalb der drei Jahre sein BIP um zehn Prozentpunkte steigern, Polen um neun Prozentpunkte.

In den neuen Mitgliedstaaten ist dabei ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum vor allem in den baltischen Ländern, Rumänien, Tschechien, der Slowakei sowie in den meisten polnischen Regionen zu erkennen. Insgesamt haben 36 Regionen der EU im Vergleich zum EU-Durchschnitt um mehr als zehn Prozentpunkte zugelegt. 20 dieser Regionen befinden sich in den neuen Mitgliedstaaten. Die Weltwirtschaftskrise 2009 hat jedoch diese Dynamik deutlich verlangsamt. Erst die Zahlen für 2013 werden hier ein endgültiges Fazit und eine abschließende Folgenabschätzung für die Finanzierungsperiode von 2006 bis 2013 ermöglichen. Es steht jedoch außer Frage, dass eine Europäische Regionalpolitik auch in den kommenden Jahrzehnten unabdingbar ist. Die Kommission hat gleich nach Beginn der Förderperiode 2007-2013, am 30. Mai 2007, mit der Vorlage des Vierten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2013 eingeleitet.<sup>701</sup> Eine erste Debatte fand am 27./28. September 2007 im Rahmen des 4. Kohäsionsforums in Brüssel statt. Bis Ende Januar 2008 hatten die Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit zudem Gelegenheit, schriftliche Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge einzureichen, auf deren Grundlage die Kommission ihre Reformvorschläge konkretisieren wird.

## 7 Fazit

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und abschließend bewertet. Die Untersuchung der EU-Regionalpolitik nach institutioneller Pfadabhängigkeit hat ergeben, dass seit ihrer Gründung 1987 keine Pfadabhängigkeit vorliegt. Es konnte gezeigt werden, dass dadurch das Politikfeld in

---

<sup>700</sup> Vgl. EUROSTAT; 2010; S. 80.

<sup>701</sup> Vgl. BACHTLER/MENDEZ/WISHLADE; 2010; S. 9 ff.

hohem Maße reformfähig ist. Die EU-Regionalpolitik wurde ohne großen Reformbedarf an den Entscheidungspunkten angepasst. Dies war letztendlich möglich, da die Rahmenbedingungen bei der EU-Regionalpolitik im Vergleich zur EU-Agrarpolitik doch etwas anders sind. Die Festlegung der Ausgestaltung über mehrjährige Finanzplanung führt zu einem automatischen Auslaufen der Regelungen der EU-Regionalpolitik, wenn sich im Ministerrat auf keine Anschlussregelung geeinigt wird. Dies ist ein elementarer Unterschied zur Gemeinsamen Agrarpolitik, bei der die Regelungen einfach weiterlaufen und Änderungen aktiv angestoßen und durchgesetzt werden müssen. Für fünf, später sieben Jahre sind die Regeln festgelegt und durch die relativ kurze Zeitspanne halbwegs an die äußeren Rahmenbedingungen angepasst, so dass kein Reformstau entstehen kann und daher auch keine großen Abweichungen vom Basis-Szenario zu verzeichnen sind.

Die Entwicklung der EU-Regionalpolitik erfolgte nicht linear, sondern orientierte sich zentral an den Entscheidungspunkten. Dies führte dazu, dass sich die Regionalpolitik von einem Kompensationssystem zu einer eigenständigen Politik mit redistributivem Charakter entwickelt hat. Herzstück der EU-Regionalpolitik sind die Finanzierungsinstrumente. Die verschiedenen Fonds wurden im Laufe der Entwicklung erweitert und die Verteilungskriterien entsprechend angepasst. Durch die Konzentration auf bestimmte Ziele, Regionen und Zielgruppen wurde der anfangs stark ausgeprägte nationale Einfluss auf die europäische Förderpolitik begrenzt und eine eigenständige Regionalpolitik konnte sich etablieren. Am Beispiel des Europäischen Sozialfonds (ESF) lässt sich die stete Entwicklung der Regionalpolitik ablesen. Ursprünglich unterstützte der ESF vor allem ausbildungsbezogene Programme. Inzwischen verfügt er über ein breites Spektrum von Maßnahmen. Auch die Mittelausstattung des ESF hat sich beachtlich entwickelt. Während im Zeitraum 1961-1972 ungefähr 420 Millionen ECU zur Verfügung standen, waren es in der Förderperiode 2007-2013 insgesamt rund 55 Milliarden Euro.

Die gesamte Entwicklung der EU-Regionalpolitik lässt sich anhand der separaten Analyse der Entscheidungspunkte in Phasen des Wandels einteilen. Einen Überblick hierzu gibt *Tabelle 45*.

Tabelle 45: Überblick der Entscheidungspunkte in der EU-Regionalpolitik mit Zuordnung<sup>702</sup>

<b>Entscheidungs-</b> <b>punkt</b>	<b>Reformvorschlag</b>	<b>Zuordnung zum</b> <b>Pfadschema</b>
um 1987	Gründung der EU- Regionalpolitik Förderperiode 1988-1992 Delors-I-Paket	Typ d: keine Pfadabhängigkeit
um 1993	Förderperiode 1993-1999 Delors-II-Paket	Typ d: keine Pfadabhängigkeit
um 1999	Förderperiode 2000-2006	Typ d: keine Pfadabhängigkeit
um 2006	Förderperiode 2007-2013	Typ d: keine Pfadabhängigkeit

Die Gründungsphase der Regionalpolitik bis zum ersten Entscheidungspunkt war gekennzeichnet durch eine gewisse europäische Unterstützung der jeweils nationalen Regionalpolitik. Die eher geringen Finanzmittel wurden nach einem festen Verteilungsschlüssel auf die Staaten der EG aufgeteilt. Die Entwicklung zu einer aktiven Europäischen Regionalpolitik erfolgte ab dem ersten Entscheidungspunkt um 1987, als durch die Einheitliche Europäische Akte nicht mehr nur einzelne Projekte, sondern gezielt ganze Förderprogramme von der EG finanziert wurden. Die initiierten Programme wurden zu Gemeinschaftsprogrammen und die von den Mitgliedstaaten erstellten Programme zu nationalen Programmen von gemeinschaftlichem Interesse. Durch den Programm-Ansatz konnte erstmals eine autonome Europäische Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene betrieben werden. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden die Strukturfonds 1993 um den Kohäsionsfonds ergänzt, der Umwelt- und Verkehrsvorhaben in den ärmsten Ländern der EU fördern sollte. Die finanziellen Mittel der Regionalpolitik wurden aufgestockt und die Ziele der Regionalpolitik an den sich vollziehenden wirtschaftlichen Wandel angepasst. Zudem schaffte die Errichtung des ‚Ausschuss der Regionen‘ eine eigenständige Präsenz für die europäischen Regionen. Mit der EEA und dem Vertrag von Maastricht hatten sich die Mitgliedstaaten der EG erstmals ausdrücklich zum strukturellen Ausgleichsziel bekannt. Mit der EEA wurde der EWG-Vertrag durch das Aufgabengebiet

---

<sup>702</sup> Eigene Darstellung.

‚Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt‘ ergänzt, so dass explizit das Ziel einer Verringerung von regionalen Ungleichgewichten in das Vertragswerk der Gemeinschaft aufgenommen wurde. Im neu hinzugekommenen Artikel 130 b wurde eine gemeinsame Regionalpolitik als Aufgabe der Gemeinschaft festgelegt. Als die wichtigsten Instrumente für den Abbau der regionalen Disparitäten und damit für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung wurden die drei Strukturfonds EFRE, ESF und EAGFL bestimmt. Während zuvor die unterschiedlichen Strukturfonds unabhängig voneinander intervenierten und dadurch teilweise widersprüchliche Ergebnisse hervorriefen, wurde von diesem Zeitpunkt an die Tätigkeit der Fonds aufeinander abgestimmt, um die Effizienz der Maßnahmen zu steigern. Mitte der Neunzigerjahre wurde offensichtlich, dass die EU-Regionalpolitik aufgrund von Funktionsschwächen auch unabhängig von der Osterweiterung reformiert werden musste. Zur Bewältigung der Herausforderungen wurde die Agenda 2000 von der Kommission vorgelegt. Im Zuge der Reform am Entscheidungspunkt um 1999 konnte eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten, eine größere Konzentration der Förderung sowie eine vereinfachte und dezentralisierte Durchführung der Fonds erreicht werden. 2006 erfolgte ebenfalls eine Anpassung der Kernelemente der EU-Regionalpolitik. Zugleich war dies bis dato der letzte Entscheidungspunkt. Aufgrund der mehrjährigen Finanzplanungen ist gewiss, dass um 2013 der nächste Entscheidungspunkt bezüglich der Entwicklung der EU-Regionalpolitik ansteht. Auch dann besteht wieder die Chance, das Politikfeld an mögliche Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen anzupassen.

Insgesamt muss als Erkenntnis festgehalten werden, dass trotz der bestehenden Verteilungskonflikte zwischen Transferbeziehern und Nettozahlern die EU-Regionalpolitik kontinuierlich über alle Phasen hinweg weiterentwickelt und in diesem Sinne auch geändert werden konnte. Die EU-Regionalpolitik folgt keiner pfadabhängigen Entwicklung. Es konnte demnach in regelmäßigen Zeitabständen, entlang der jeweiligen Förderperioden, an denen sich auch die Entscheidungspunkte orientieren, das Politikfeld geändert werden. Die Funktion der Kohäsionspolitik wurde über den gesamten Zeitraum insbesondere durch die Anpassung der Mittelvergabe verändert.

So konnte mit der EU-Regionalpolitik ein System geschaffen werden, das Änderungen an seinen Kernelementen erlaubt und dies nicht nur, sobald sich die äußeren Rahmenbedingungen ändern. Entscheidungen sind institutionell nicht verflochten, sondern unabhängig von bereits vorher getroffenen Entscheidungen.

Im abschließenden Resümee erfolgt ein zusammenfassender Überblick zu den Ergebnissen der Analyse. Diese werden unter Berücksichtigung der gesamten Dissertation abschließend bewertet. Hier werden die wesentlichen Unterschiede zwischen der EU-Agrar- und der EU-Regionalpolitik – dieser zunächst sehr ähnlich erscheinenden Politikfelder – noch einmal zusammengefasst dargestellt.





## KAPITEL VI: RESÜMEE – PFADABHÄNGIGKEIT ALS ERKLÄRUNG FÜR DIE UNTERSCHIEDLICHE REFORMFÄHIGKEIT DER EU-AGRAR- UND REGIONALPOLITIK

Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik ist im Vergleich zur EU-Regionalpolitik durch institutionelle Pfadabhängigkeit geprägt. Diese schwächte sich zwar im Laufe der letzten Jahre ab, bestimmt aber weiterhin die Ausgestaltung des Politikfeldes. Bezüglich der Frage nach der Reformfähigkeit lässt sich somit eine klare Aussage treffen: Die Gemeinsame Agrarpolitik ist deutlich reformresistenter als die im Vergleich dazu analysierte Regionalpolitik der EU.

Zunächst werden die aus der Forschungsfrage entwickelte theoretische Konzeption sowie das empirische Untersuchungsdesign zusammengefasst, um anschließend die bedeutendsten Erkenntnisse aus der Analyse der EU-Agrar- und Regionalpolitik vergleichend darzustellen. Das Resümee schließt mit Überlegungen zu möglichen, auf die Dissertation aufbauenden Untersuchungen und der Frage nach der Übertragungsfähigkeit des entwickelten Analysekonzeptes auf weitere Politikfelder sowie nationale oder institutionelle Arrangements allgemein.

In bisherigen Analysen, die sich mit dem Verhältnis von Stabilität und Flexibilität einer Institution befassten, wurden zumeist ganz konkrete einzelne Reformvorhaben an einem bestimmten Zeitpunkt untersucht. Dieses Vorgehen zeigt potenzielle Einflussfaktoren bezüglich der Frage nach der Reformfähigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt. Vollkommen unberücksichtigt bleiben allerdings Einflussfaktoren, die zeitlich versetzt und teilweise deutlich vor der eigentlichen Reform beziehungsweise des Reformvorhabens stattgefunden haben. Die Untersuchungen waren demnach statisch, was dazu führte, dass mögliche bedeutende Einflussfaktoren allein aufgrund des relativ kurzen Betrachtungszeitraums in der Analyse vollkommen unberücksichtigt blieben. Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, diese Schwäche zu beheben, indem mithilfe eines dynamischen Theorieansatzes ausdrücklich Einflussfaktoren vergangener institutioneller Entscheidungen berücksichtigt wurden. Der Betrachtungszeitraum der Analyse wurde demnach auf die gesamte Entwicklung eines Politikfeldes ausgeweitet, um neue, zuvor unerkannte Einflussfaktoren zu identifizieren.

Als Anhaltspunkt für die Theorie bot sich die Idee der Pfadabhängigkeit an, die gerade in den letzten Jahren einen immer stärkeren Einfluss im Bereich der Sozialwissenschaften erlangt hat. Im Theorieteil wurde daher eine Möglichkeit entwickelt, Pfadabhängigkeit als Analysekonzept anwendbar und nutzbar zu machen. Die Schwierigkeit bestand darin, dass der Begriff ‚Pfadabhängigkeit‘ seinen Ursprung im Bereich der technologischen Forschung hat. Die Einführung eines technologischen Standards stellt sich allerdings teilweise erheblich anders dar als die Entwicklung und vor allem Weiterentwicklung eines institutionellen Arrangements oder einer Institution als Ganzes. Durch den Versuch, die konzeptionelle Idee auch in den Sozialwissenschaften anwendbar zu machen, kam es zu teilweise erheblichen Bedeutungsverschiebungen. Bis hin zur Entwicklung der *institutionellen* Pfadabhängigkeit wurden insbesondere die Ursachen für Stabilität immer weiter gefasst.

Trotz der formal logischen und schlüssigen theoretischen Konzeption zeigten sich beim Versuch, Reformfähigkeit von Politikfeldern mithilfe der bestehenden theoretischen Grundlagen zu analysieren, teilweise deutliche Schwächen bezüglich der empirischen Anwendbarkeit. Daher war es erforderlich, die bisherigen Informationen zur institutionellen Pfadabhängigkeit hinsichtlich der Frage nach Politikfeldreformen zu modellieren. Die Konzentration auf das Entscheidungssystem und die Feststellung sogenannter Entscheidungspunkte in Abgrenzung zu dem bereits vorhandenen *Critical Junctures*-Ansatz ermöglichten letztlich eine Übertragung der theoretischen Idee auf die Forschungsfrage der Dissertation, warum bis heute die EU-Agrarpolitik nur schwer an veränderte äußere Umstände angepasst werden konnte. In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage nach der Reformfähigkeit von Politikfeldern beziehungsweise unterschiedlich ausgeprägter Reformfähigkeit ähnlich erscheinender Politikfelder beantwortet werden.

Institutionelle Pfadabhängigkeit kann in diesem Sinne letztendlich nur von Akteurskoalitionen abhängig sein, da diese hauptverantwortlich für die Entstehung und Veränderung von institutionellen Gegebenheiten eines Politikfeldes sind. Während pfadabhängige Prozesse in ihrer ursprünglichen Intention eher als zufällige und wenig beeinflussbare Abläufe definiert wurden, muss bei der hier verwendeten Form die bewusste Steuerung und Entstehung unter rationalen Gesichtspunkten erklärt werden. Die grundlegende Idee hierbei ist, dass sich ein einmal entstandenes

Politikfeld stabilisieren kann, da die relevanten Akteure/Entscheidungsträger ihr Handeln und somit auch ihre Entscheidungen jeweils auf den Pfad des Politikfeldes beziehen. Entscheidungen sind somit institutionell verflochten und nicht unabhängig von bereits früher getroffenen Entscheidungen. Potenzielle Optionen, die zum Zeitpunkt der Entstehung eines Politikfeldes noch verfügbar waren, sind durch institutionelle Entscheidungen der Akteure nicht länger gegeben. Reformfähigkeit wurde in diesem Zusammenhang als Möglichkeit definiert, die Regeln eines Politikfeldes bei veränderten äußeren Rahmenbedingungen entsprechend anzupassen. Entscheidend ist hierbei die Auffassung einer Reform als zunächst wertneutrale Veränderung. In erster Linie geht es nicht um die Frage, ob eine Reform tatsächlich zu einer funktionellen Verbesserung führt, sondern lediglich darum, ob veränderte Rahmenbedingungen tatsächlich Veränderungen an den Regeln beziehungsweise Kernelementen eines Politikfeldes zur Folge haben. Die Kernelemente spielen bei der Typisierung und der Zuordnung zu den Szenarien eines Entscheidungspunktes eine zentrale Rolle.

Zur eindeutigen Unterscheidung und Feststellung von Veränderungen wurden unterschiedliche Typen als verschiedene Phänomene der institutionellen Pfadabhängigkeit definiert. An jedem Entscheidungspunkt sind drei Alternativen für die weitere Entwicklung vorstellbar. Die identifizierten Kernelemente eines Politikfeldes dienen dabei als zentrales Unterscheidungsmerkmal. Typ a entspricht der klassischen Pfadstabilisierung, bei der der Status quo vor dem Entscheidungspunkt unverändert erhalten bleibt. Trotz eines möglicherweise nachweisbaren Reformbedarfs kommt es zu keiner Veränderung des Politikfeldes. Typ b entspricht einer Pfadmodifikation. Hier sind zwar keine grundlegenden Veränderungen der Kernelemente eines Politikfeldes feststellbar, graduelle Anpassungen an veränderte Umstände in Form von inkrementellem Wandel sind allerdings durchaus zu erkennen. Bei langfristiger Betrachtung kann hier zudem eine gewisse Reformdynamik entstehen, die mit moderatem Wandel gleichzusetzen ist. Als Typ c wird der Pfadbruch bezeichnet. Dieser entspricht einer Veränderung der Kernelemente, hervorgerufen durch eine Anpassung des Politikfeldes an die veränderten Rahmenbedingungen. Gemäß der Definition institutioneller Pfadabhängigkeit ist Typ c gleichzusetzen mit der Gründung eines Politikfeldes. Hier wird über die Ausgestaltung eines Politikfeldes neu verhandelt, ohne institutionelle

Verflechtungen in der Verhandlungssituation und ohne institutionelle Zugeständnisse an einen oder mehrere Akteure. Entscheidend für die Zuordnung zu Typ c ist das Basis-Szenario. Als Basis-Szenario wird die ursprüngliche Konzeption eines Politikfeldes gemäß sich potenziell veränderter äußerer Umstände bezeichnet. Das Basis-Szenario dient auch als Orientierung für den Fall, dass keine Pfadabhängigkeit besteht beziehungsweise erst gar keine institutionelle Pfadabhängigkeit entsteht. Dieser Fall wurde als Typ d definiert und stellt neben den drei theoretisch möglichen Entwicklungen eines Politikfeldes eine Art Sonderform dar.

Durch die Zuordnung der tatsächlichen Entscheidung an einem Entscheidungspunkt lässt sich institutionelle Pfadabhängigkeit bei Politikfeldern nachweisen, sie ermöglicht die anschließende Erklärung für die jeweils getroffene Entscheidung.

Theoretische Überlegungen alleine reichen jedoch nicht aus, um ein Politikfeld tatsächlich zu durchdringen. Auch wenn die theoretischen Überlegungen schlüssig erscheinen, bedarf es eines empirischen Untersuchungsdesigns, einer Analyseanleitung, mit deren Hilfe die theoretischen Überlegungen empirisch umgesetzt und analysiert werden können. In *Kapitel III* wurde solch ein einheitliches Untersuchungsvorgehen entwickelt, auf dessen Basis Politikfelder untersucht werden können. Die umfassende Analyse der gesamten Entwicklung eines Politikfeldes anhand der Entscheidungspunkte führte zu dem prozesshaften Charakter der Analyse und der Dynamik mit all ihren Vorteilen. Die jeweiligen Einzelfälle ergeben sich dabei aus den identifizierten Entscheidungspunkten. Dies sind Situationen, an welchen eine auf das Politikfeld Einfluss nehmende Akteurskoalition einen Veränderungsvorschlag konkretisiert. Es muss nicht zwingend ein Zeitpunkt sein, an dem auch tatsächlich Reformbedarf besteht, sondern lediglich Punkte, an denen Veränderungen theoretisch möglich sind. Die Anzahl der Entscheidungspunkte wird somit nicht von vornherein determiniert, sondern ist vom Entscheidungssystem beziehungsweise den institutionellen Gegebenheiten des Politikfeldes selbst abhängig. Um einen Entscheidungspunkt zu analysieren, ist zunächst die Erstellung sogenannter kontrafaktischer Szenarien notwendig. Damit werden gemäß dem erstellten Pfadschema potenzielle weitere Entwicklungen des Politikfeldes beschrieben. Die Spannweite reicht dabei von keinerlei Veränderungen gemäß der

Pfadstabilisierung des Typs a bis hin zu einer vollständigen Änderung der Kernelemente entsprechend eines Pfadbruchs beziehungsweise des Falles, dass es gar keine Pfadabhängigkeit vorliegt.

Wie eine tatsächliche Entscheidung und damit auch die weitere Entwicklung des Politikfeldes ausfallen, hängt von der Verhandlungssituation ab. Grundsätzlich gibt es sowohl direkte als auch indirekte Einflussfaktoren auf die Verhandlungssituation. Die Verhandlungssituation selbst beeinflusst somit maßgeblich das tatsächliche Ergebnis und ermöglicht Rückschlüsse auf die Frage nach den Ursachen der Entscheidungen. Zunächst wurde die tatsächliche Entscheidung dem definierten Pfadschema zugeordnet und anschließend die tatsächliche Entscheidung anhand der Präferenzen der Mitgliedstaaten erklärt, um die Ursachen der Entscheidung zu analysieren. Es entstand somit ein festes Analysemuster, nach dem jedes Politikfeld und jedes seiner Entscheidungspunkte analysiert werden konnte.

Grundsätzlich wurde bei der Analyse in erster Linie nicht die Qualität einer Lösung untersucht. Im Vordergrund stand vielmehr die Frage, ob generell Veränderungen stattgefunden haben. Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der Analyse der beiden Politikfelder zusammengefasst und die wichtigsten Unterschiede abschließend herausgestellt.

Die EU-Agrar- und die EU-Regionalpolitik sind auf den ersten Blick in ihren Strukturen sehr ähnlich, in Bezug auf ihre Reformfähigkeit allerdings sehr unterschiedlich. Bei der Agrar- und Regionalpolitik handelt es sich jeweils um supranationale europäische Politikfelder, die heute zur Gruppe der redistributiven und somit Geld verteilenden Politikfelder gehören. Der große Unterschied zwischen den beiden Politikfeldern liegt in dem Potenzial, ihre institutionellen Regelungen an veränderte äußere Rahmenbedingungen und Umstände anzupassen.

Die EU-Agrarpolitik wurde mit einem System institutionalisiert, in dem der Agrarministerrat die Letztentscheidung über die Ausgestaltung des Politikfeldes hat. Entscheidungen wurden bis zum Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 nach dem Konsultationsverfahren getroffen, bei dem das Europäische Parlament lediglich eine Stellungnahme abgeben durfte. Seit Lissabon bekam das EP durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ein vollwertiges Mitbestimmungsrecht. Bis heute wurden neun Entscheidungspunkte während der Entwicklung der GAP identifiziert, an welchen es trotz veränderter Rahmenbedingungen nicht zu grundlegenden

Änderungen des Politikfeldes kam. Die Gemeinsame Agrarpolitik wurde am ersten Entscheidungspunkt um 1962 gegründet. Die Zeit war sowohl durch Unterversorgung in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg als auch durch Einkommensunsicherheiten bei den Landwirten gekennzeichnet. Die Agrarpolitik wurde daher mit dem obersten Ziel, die Lebensmittelproduktion zu erhöhen, auf europäischer Ebene institutionalisiert. Die Agrarminister einigten sich einstimmig auf ein System, das im Kern aus unbegrenzten Preis- und Absatzgarantien bestand, aber regulativ konzipiert wurde. Durch die institutionalisierten Kernelemente wurden rechtlich anspruchsberechtigte Landwirte geschaffen, die zumindest in den ersten Jahrzehnten kontinuierlich mehr Förderung erhielten, je mehr sie produzierten. Es entstand ein Anreizsystem, das nur verändert werden konnte, wenn sich die Agrarminister aktiv auf neue Regelungen einigten. Vereinfacht ausgedrückt bleiben die zu Beginn festgelegten Kernelemente und institutionellen Regelungen unverändert bestehen, solange sich der Rat nicht anfangs einstimmig, jetzt mit qualifizierter Mehrheit auf eine neue Ausgestaltung der Regelungen einigt. Bei der EU-Agrarpolitik sind die Geberländer so stark positioniert, dass eine Rückkehr zum Basis-Szenario, eine Gemeinsame Agrarpolitik als regulatives Politikfeld, verhindert wurde.

Trotz der gravierend veränderten Rahmenbedingungen konnte das Politikfeld bis heute nicht entscheidend reformiert werden. Die ursprünglich vermutete Reformresistenz wurde durch die analysierte starke institutionelle Pfadabhängigkeit bestätigt.

Als Kernelemente konnten die Preisgarantie, vergleichbar mit der Mittelvergabe bei der EU-Regionalpolitik, sowie die Absatzgarantie und der Außenschutz identifiziert werden. Diese werden in den institutionell festgelegten Gemeinsamen Agrarmarkordnungen geregelt. Bis zum Entscheidungspunkt um 1984 konnten keinerlei Veränderungen am Politikfeld und seinen Kernelementen festgestellt werden. Mit der Überschreitung des Selbstversorgungsgrades wurde aus dem ehemals regulativen ein redistributives Politikfeld, was zu den enormen Kosten der GAP führte. Die institutionelle Pfadabhängigkeit der EU-Agrarpolitik wurde somit erst sichtbar, als der Selbstversorgungsgrad überschritten und damit die Folgen der institutionellen Ausgestaltung sichtbar wurden.

Erst durch die Einführung gewisser Produktionsdeckelungen, wie der Milchquote, an besonders problematischen Produktionssektoren kam es zu geringfügigen Anpassungen am Kernelement ‚Absatzgarantie‘. Die Einführung der Milchquote um 1984 manifestierte den ersten Entscheidungspunkt, an dem keine reine Pfadstabilisierung vom Typ a vorliegt, sondern eine Pfadmodifikation. Der Versuch, den Problemen aufgrund der Überschussproduktion und der daraus resultierenden enormen Ausgabensteigerungen mithilfe von Produktionsbegrenzungen zu begegnen, setzte sich im weiteren Entwicklungsverlauf der GAP fort. So kam es um 1988 zur Einführung sogenannter ‚Stabilisatoren‘ als Obergrenze für Garantiemengen, vor allem bei Getreide. Bei Überschreitung der Obergrenzen musste eine entsprechende Mitverantwortungsabgabe gezahlt werden, der sich Landwirte allerdings über freiwillige Flächenstilllegungen entziehen konnten. Die Agrarleitlinien als gewisse Obergrenze für die Agrarausgaben entstanden infolge der Einführung mehrjähriger Finanzplanungen, welche bei der EU-Regionalpolitik den wichtigsten Einflussfaktor auf die Reformfähigkeit des Politikfeldes darstellten. Im Unterschied zur Regionalpolitik führten die mehrjährigen Finanzpläne allerdings nicht zu grundsätzlichen Neuverhandlungen über die Ausgestaltung der GAP. Der Grund war, dass durch die institutionalisierten Regeln der EU-Agrarpolitik anspruchsberechtigte Landwirte geschaffen wurden, deren Zuwendungen de facto per Gesetz fest verankert waren und lange Zeit nur einstimmig durch den Beschluss des Agrarministerrates geändert werden konnten. In der Folgezeit brachten die Finanzpläne zwar eine gewisse Regelmäßigkeit in Bezug auf die Entscheidungspunkte, jedoch unterscheidet sich das System grundlegend von dem der EU-Regionalpolitik. Selbst die um 1992 beschlossene 15-prozentige Flächenstilllegung sowie die Einführung von sogenannten Produktprämien ließen sich nicht als Pfadbruch definieren. Auch wenn im Laufe der Entwicklung eine gewisse Reformdynamik durch graduellen Wandel in Form einer Pfadmodifikation festgestellt werden konnte, war es nicht möglich, die gesamte Struktur des Politikfeldes wirklich zu verändern. Daran änderte auch die Einführung der Zwei-Säulen-Struktur um 1999, mit der Unterscheidung zwischen Markt- und Preispolitik als erster Säule und der Entwicklung des ländlichen Raums als zweiter Säule, tatsächlich wenig. Bei allen Verhandlungen stand allein die Frage der Preise, die Landwirte für ihre Produkte erhalten, im Mittelpunkt. Diese konnten zwar stetig



reduziert werden, Veränderungen erfolgten allerdings nur marginal. Der graduelle Wandel des Politikfeldes war auch durch die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktionsmenge ab 2003 erkennbar. Eine Totalentkoppelung in allen Mitgliedstaaten der EU gibt es jedoch bis heute nicht.

Letztendlich ist entscheidend, dass bei der EU-Agrarpolitik zu Beginn versäumt wurde, ein System zu institutionalisieren, das bei gravierenden Änderungen der äußeren Rahmenbedingungen auch eine Änderung des Politikfeldes erlaubt. Institutionelle Pfadabhängigkeit führt zu einer – in den letzten Jahren etwas schwächer werdenden – Reformresistenz des gesamten Politikfeldes.

Bei der EU-Regionalpolitik stellt sich die Situation anders dar. Bereits das Entscheidungssystem unterscheidet sich durch den stärkeren Einfluss des Europäischen Parlamentes. Entscheidungen über das System der Regionalpolitik werden im Gegensatz zur Agrarpolitik nach dem Zustimmungsverfahren getroffen. Das Parlament hat hier bereits von Beginn an merklich größere Einflussmöglichkeiten.

Der Rat entschied sich für ein System, das aus einer Reihe von regional- und strukturpolitischen Fonds besteht. Die Kohäsionspolitik war somit von vornherein als distributives Politikfeld konzipiert. Die Besonderheit besteht darin, dass ohne eine finanzielle Ausstattung dieser Fonds letztlich keine Regionalpolitik existiert. Im Kern bedarf die Europäische Regionalpolitik somit finanzieller Mittel, um regionalpolitisch tätig zu werden. Im Unterschied zur Agrarpolitik ist die finanzielle Ausstattung und Mittelvergabe in der EU-Regionalpolitik zeitlich begrenzt. Bei der EU-Regionalpolitik werden die Mittel lediglich für einige Jahre gewährt. Nach Ablauf dieser Einigung muss der Rat erneut eine Folgeregelung festlegen. Der Rat muss somit aktiv werden, um Regelungen neu einzuführen und nicht, um diese zu ändern. Dies ist wahrscheinlich der entscheidende Unterschied zwischen der EU-Agrar- und der EU-Regionalpolitik.

Einschließlich der Gründung des Politikfeldes konnten bei der Regionalpolitik bis heute vier Entscheidungspunkte identifiziert werden. Ursache für die Gründung einer gemeinsamen Regionalpolitik waren und sind bis heute die prägnanten regionalen Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten beziehungsweise Regionen der EU. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte um 1987 wurden die Kernelemente des

Politikfeldes festgelegt. Neben den mehrjährigen Finanzplänen durch die Finanzielle Vorausschau ist die Mittelvergabe das zentrale Kernelement der EU-Regionalpolitik.

Im Gegensatz zur EU-Agrarpolitik konnte das System der regionalpolitischen Mittelvergabe an allen Entscheidungspunkten geändert werden. Die mehrjährigen Finanzpläne legen den Zeitpunkt für einen Entscheidungspunkt fest und ermöglichen so nach Ablauf einer Finanzperiode die Anpassung des Politikfeldes, auch wenn sich die äußeren Umstände nicht zwangsläufig verändert haben. Während durch das institutionelle System der GAP langfristig anspruchsberechtigte Landwirte entstanden, wurden mit der Regionalpolitik lediglich zeitlich begrenzte anspruchsberechtigte Regionen geschaffen. Die nationalen Minister der Mitgliedstaaten müssen sich nach Auslaufen der Finanzierungsperioden immer wieder auf eine Anschlussförderung und somit eine ‚neue‘ EU-Regionalpolitik einigen. Bei der GAP würde dagegen das bestehende System einfach fortgeführt werden.

Entscheidungen im Rahmen der EU-Regionalpolitik sind somit institutionell entflochten. Es liegt keine institutionelle Pfadabhängigkeit vor, was dazu führt, dass das Politikfeld deutlich reformfähiger ist. Selbstverständlich dienen hier – auch wenn keine Pfadabhängigkeit vorliegt – frühere Regelungen als Orientierung für die Ausgestaltung des Politikfeldes. Erfolgreiche Regelungen zu ändern wäre sicher nicht zweckmäßig. Entscheidend ist die Möglichkeit der Veränderung und nicht deren Unmöglichkeit. Auch wenn bei der EU-Regionalpolitik die Mittel im Laufe der Entwicklung immer anhand von sogenannten Zielen verteilt werden, so ist dennoch zu konstatieren, dass sich die Mittelvergabe teilweise erheblich änderte. Eine institutionelle Pfadabhängigkeit besteht bei dem äußerlich zur GAP sehr ähnlichen Politikfeld nicht. Die EU-Regionalpolitik konnte hochadaptiv an neue Bedingungen angepasst werden. Die tatsächliche Entwicklung des Politikfeldes lag daher auch immer sehr nahe an dem Basis-Szenario. Zudem sind hier im Unterschied zur EU-Agrarpolitik die Geberländer stark positioniert. Ursächlich hierfür ist die Verbindung zu größeren Integrationsprojekten, wie der Wirtschafts- und Währungsunion sowie dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes. Paketlösungen erlaubten letztendlich eine Stärkung der Reformbefürworter. Dies belegt die Anfangsvermutung, dass die EU-Regionalpolitik nicht nur reformfähiger scheint, sondern dies auch nachweislich ist.

Als abschließendes Resümee lässt sich festhalten, dass zum einen das Konzept der Pfadabhängigkeit für die Analyse der Reformfähigkeit von Politikfeldern nutzbar gemacht werden konnte und zum anderen durch den expliziten Vergleich zweier ähnlich erscheinender europäischer Politikfelder die anfangs vermuteten Unterschiede empirisch nachgewiesen wurden. Der entscheidende Vorteil der Vorgehensweise über die konzeptionelle Idee der Pfadabhängigkeit war, dass mithilfe einer dynamischen Sichtweise Ursachen für Resistenzen und Wandel aus einer neuen Perspektive identifiziert werden konnten. Eine wesentliche Erkenntnis der Arbeit ist, dass die Gründe für Entscheidungen maßgeblich von zuvor getroffenen Entscheidungen abhängen. Entscheidungen bei der Gründung eines Politikfeldes können erst viele Jahre später einen erheblichen Einfluss auf die Reformfähigkeit eines Politikfeldes ausüben. Eine statische Analyse, die lediglich ein Reformvorhaben beziehungsweise einen Reformversuch in einem festgelegten Zeitabschnitt analysiert, verschleiert potenzielle Erklärungsfaktoren, die sich aus früheren Entscheidungen und Entwicklungen herausarbeiten lassen. Vermeintlich große Reformen werden so als tatsächlich kleine Schritte entlarvt. Für den Forschungsanspruch der Dissertation bleibt zudem die Erkenntnis, dass es gelungen ist, Pfadabhängigkeit als theoretisches Konzept für die konkrete Analyse der Reformfähigkeit von Politikfeldern anwendbar zu machen. Sobald institutionelle Pfadabhängigkeit festgestellt werden kann, werden Erklärungen möglich, die mit statischen Theorien nicht erreicht werden können.

Eine mögliche Weiterentwicklung der hier erstellten Konzeption liegt in der Anwendung auf weitere und auch nationale Politikfelder. Grundsätzlich können künftig Hypothesen aufgestellt und mithilfe der Theorie getestet werden. Erste Überlegungen lassen bereits darauf schließen, dass auch nationale Politikfelder oder sogar Gesetze mit der aufgestellten Konzeption überprüfbar werden. Das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zeigt beispielsweise, wie schädliche Pfadstabilisierungen verhindert werden können. Das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien bei der Stromerzeugung gilt über die deutschen Grenzen hinaus als Erfolgsgeschichte. Ein entscheidender Grund hierfür ist sicherlich die spezielle Ausgestaltung des Gesetzes.

Das EEG beinhaltet eine Regelung, die automatische Kürzungen der Subventionssätze mit dem Ziel einer subventionsfreien und damit wettbewerbsfähigen Energieversorgung aus erneuerbaren Energien vorsieht. Dadurch kann, im weitesten Sinne ähnlich wie bei der EU-Regionalpolitik, institutionelle Pfadabhängigkeit verhindert werden. Über das Gesetz kann zwar nicht neu verhandelt werden, aufgrund seiner Regelung läuft es allerdings im Laufe der Zeit automatisch aus. Das Gesetz hat damit einen entscheidenden Vorteil, da es einerseits die notwendige Planungssicherheit gibt und andererseits institutionelle Verflechtungen und unerwünschte Stabilität verhindert.

Zentral für den Aufbau zukünftiger institutioneller Arrangements und Systeme sowie auch Politikfelder wird es sein, mögliche Pfadabhängigkeiten vorherzusehen und zu vermeiden. Die Ergebnisse der Dissertation zielen somit auf die Fähigkeit der EU ab, nicht nur durch den Aufbau neuer Integrationsprojekte, sondern vor allem im Rahmen bereits etablierter Politikfelder auf neue, veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Im Idealfall handelt es sich um stabile Institutionen, die Verlässlichkeit und Vertrauen schaffen, aber gleichzeitig so flexibel sind, dass schädliche Stabilitäten bei deutlich veränderten äußeren Umständen vermieden werden können. Diejenigen Politikfelder sind daher am besten, bei denen erst gar kein Reformbedarf beziehungsweise Reformstau entsteht – wie es zum Beispiel bei der EU-Regionalpolitik der Fall ist.



## LITERATURVERZEICHNIS

- ABBOTT, Andrew (2001): Time matters. On theory and method. University of Chicago Press. Chicago.
- ACKERMANN, Rolf (1999): Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform. Diss. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Preisgau.
- (2001): Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform. J.C.B. Mohr (Siebeck). Tübingen.
- ACKRILL, Robert (2000): The Common Agricultural Policy. Contemporary European Studies, 9. Sheffield Academic Press.
- ADOLF, Jörg (1999): Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft. Eine konstitutionenökonomische Analyse. Duncker und Humblot. Berlin.
- AGRA-EUROPE (verschiedene Jahrgänge). Unabhängiger Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft. Bonn.
- ALEXANDER, Gerard (2001): Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation. Journal of Theoretical Politics 13. S. 249-270.
- ALTMANN, Jörn (1984): Internationale Wirtschaftsbeziehungen. 2. Auflage. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- (1993): Außenwirtschaft für Unternehmen: Europäischer Binnenmarkt und Weltmarkt. Gustav Fischer Verlag. Stuttgart.
- ANDEREGG, Ralph (1999): Grundzüge der Agrarpolitik. Oldenbourg Verlag. München.
- ANDERSEN, Uwe/BAHRO, Horst/GROSSER, Dieter/LANGE, Thomas (1985): Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik. Leske und Budrich. München.
- ARROW, Kenneth J. (2003): Path Dependence and Competitive Equilibrium, in: GUINNANE, Timothy W./SUNDSTROM, William A./WHATLEY Warren C. (Hrsg.): History Matters. Essays on Economic Growth, Technology, and Demographic Change. Stanford University Press. Chicago.
- ARTHUR, Brian W. (1988a): Competing Technologies: an Overview, in: DOSI, Giovanni/FREEMAN, Christopher/NELSON, Richard/SOETE, Luc (Hrsg.) (1988): Technical Change and Economic Theory. London und New York. S. 590-607.
- (1988b): Self-reinforcing mechanisms in economics, in: ANDERSON, Philip W./ARROW, Kenneth J./PINES, David (Hrsg.): The Economy as an Evolving Complex System. Reading. Addison-Wesley. Boston, Massachusetts. S. 9-31.

- (1989): *Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by historical events*, in: *The Economic Journal*. Bd. 99. Nr. 3. S. 116-131.
  - (1994) (Hrsg.): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
  - (1999) (Hrsg.): *Conversation with W. Brian ARTHUR: Coming from Your Inner Self*. Interview von SCHARMER, OTTO C./JAWORSKI, Joseph. Xerox Parc. Palo Alto. Kalifornien. 16. April 1999, unter: [[http://www.dialogonleadership.org/ARTHUR\\_1999](http://www.dialogonleadership.org/ARTHUR_1999)] <15.10.2008>.
- ARTHUR, Brian W./ERMOLIEV, Yuri M./KANIOVSKI, Yuri M. (1994): *Path-Dependent Processes and the Emergence of Macrostructure*, in: ARTHUR, Brian W. (Hrsg.): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press. Ann Arbor. S. 33-48.
- AST, Susanne (1999): *Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich*. Omnia Verlag. Köln.
- AVERY, Graham/CAMERON, Fraser (1998): *The Enlargement of the European Union*. *Contemporary European studies* 1. Sheffield Academic Press. Sheffield.
- AXT, Heinz-Jürgen (1997): *Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union. Reform in der Perspektive der Osterweiterung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7. Heft 3. S. 858-928.
- BACHE, Ian/GEORGE, Stephen (2006): *Politics in the European Union*. Oxford University Press. Oxford.
- BACHTLER, John/DOWNES, Ruth (2002): *The Reform of the Structural Funds. A Review of the recent Debate*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
- BACHTLER, John/WISHLADE, Fiona (2004): *Searching for Consensus. The Debate on Reforming EU Cohesion Policy*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
- BACHTLER, John/GORZELAK, Grzegorz (2009): *Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, in: BAILEY, David/DE PROPRIIS, Lisa (Hrsg.): *Industrial and Regional Policies in an Enlarging EU*. Routledge. London und New York. S. 19-36.
- BACHTLER, John/MENDEZ, Carlos/WISHLADE, Fiona (2010): *Challenges, Consultations and Concepts. Preparing for the Cohesion Policy Debate*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
- BAUN, Michael/MAREK, Dan (2008): *EU Cohesion Policy after Enlargement*. Palgrave Macmillan. New York.

- BECKER, Jens (1996): What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action. *Theory and Society* 25. S. 803-840.
- BECKMANN, Karin (1995): Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.
- BEREND, Rolf (1998): Die Notwendigkeit der Strukturfondsreform. Kapitel 10: Regionalpolitik, in: RINSCHKE, Günter/FRIEDRICH, Ingo (Hrsg.): Weichenstellung für das 21. Jahrhundert. Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration. Böhlman Verlag. Köln, Weimar, Wien. S. 267-275.
- BERG, Hartmut (1995): Außenwirtschaftspolitik, in: BENDER, Dieter et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 2. 6. Auflage. München. S. 461-507.
- BEYER, Jürgen/WIELGOHS, Jan (2001): On the Limits of Path Dependency Approaches for Explaining Postsocialist Institution Building. *East European Politics and Societies* 15. S. 356-388.
- BEYER, Jürgen (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 34, Heft 1, Februar 2005; Lucius und Lucius Verlag Stuttgart; S. 5-21.
- (2006): Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Campus Verlag. Frankfurt/New York, unter: [[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_book/mpifg\\_bd\\_56.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_56.pdf)] <12.10.2007>.
- BORCHERT, Jochen (1995): Grußwort, in: *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V.* Bd. 31. Münster-Hiltrup.
- BOSS, Alfred/KLODT, Henning/LAASER, Claus-Friedrich/LEHMENT, Härmen/SCHRADER, Jörg-Volker/SOLTWEDEL, Rüdiger/STEHN, Jürgen (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen.
- BRANDEIS, Mercedesz (2002): Die regionale Wirtschaftspolitik der Europäischen Union und ihre Reform im Rahmen der Agenda 2000 unter besonderer Berücksichtigung Ungarns. Mensch & Buch Verlag. Berlin.
- BRUMMER, Liselotte (1981): Konsequenzen aus der EG-Agrarpolitik für die Europäische Landwirtschaft. Diplomarbeit an der Fachhochschule Landshut.
- BUCHANAN, James M. (1959): Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy, in: *Journal of Law and Economics*. Vol. 2. Oktober 1959. S. 124-138.



- BUCKWELL, Allan (2007) zitiert nach HEIßENHUBER, Alois (2008): Agrarpolitik und Agrarumweltmaßnahmen nach 2013. Vortrag auf Tagung „Agrarumweltmaßnahmen – Wie geht es weiter?“. Deutscher Bundestag. 01.10.2008. Berlin.
- BÜNDER, Helmut (2001): Vom Wahnsinn umzingelt, in: Neue Züricher Zeitung (NZZ). NZZ Folio 09/01 – Thema: Europa. Zürich.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2005): EU-Haushalt 2006 nicht sachgerecht. Pressemitteilung Nr. 88/2005, unter:  
[[http://www.bundesfinanzministerium.de/cdn\\_04/nn\\_3792/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/2005/20050715\\_\\_PM88.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/cdn_04/nn_3792/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/2005/20050715__PM88.html)] <18.09.2006>.
- BURKHARDT-REICH, Barbara/SCHUMANN, Wolfgang (1983): Agrarverbände in der EG. Norbert Paul Engel Verlag. Kehl.
- BURTIN, Jacques (1987): Die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Reform. 4. Ausgabe. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- CAPOCCIA, Giovanni/KELEMEN, R. Daniel (2005): The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory. Department of Politics and IR. University of Oxford. Paper prepared for presentation at the APSA 2005 Annual Convention Washington DC.
- CARRUBBA, Clifford J. (1997): Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?, in: The Journal of Politics. Bd. 59. Nr. 2. S. 469-496.
- COLEMAN, William D./ATKINSON, Michael M./MONTPETIT, Eric (1997): Against the Odds: Retrenchment in Agriculture in France and the United States, in: World Politics 49. S. 453-481.
- COLEMAN, William D./TANGERMANN, Stefan (1999): The 1992 CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games, in: Journal of Common Market Studies 37(3). S. 385-405.
- COLLIER, Ruth B./COLLIER, DAVID (1991): Shaping the Political Arena. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- (2002): Shaping the Political Area. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. University of Notre Dame Press. Notre Dame, Indiana.
- COWAN, Robin (1990): Nuclear Power Reactors. A Study in Technological Lock-in, in: Journal of Economic History. Bd. 50. Nr. 3. S. 541-567.

- COWAN, Robin/FORAY, Dominique (2002): Evolutionary economics and the counterfactual threat: on the nature and role of counterfactual history as an empirical tool in economics. *Journal of Evolutionary Economics*. Nr. 12. S. 209-222.
- CRAM, Laura (1997): Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process. Routledge. London und New York.
- CRAMER, Friedrich (1993): Chaos und Ordnung – Die komplexe Struktur des Lebendigen. Insel Verlag. Frankfurt a. Main, Leipzig.
- CUNHA, Arlindo/SWINBANK, Alan (2011): An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms. Oxford University Press. Oxford.
- CUSUMANO, Michael A./MYLONADIS, Yiorgos/ROSENBLOOM, Richard S. (1992): Strategic Maneuvering and Mass-Market Dynamics. The Triumph of VHS over Beta, in: *Business History Review*. Bd. 66. Nr. 1. S. 51-94.
- DAUGBJERG, Carsten (1999): Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies* 37(3). S. 407-428.
- DAVID, Paul A. (1971): The Landscape and the Machine: Technical Interrelatedness, Land Tenure and the Mechanization of the Corn Harvest in Victorian Britain, in: McCLOSKEY, Deirdre N. (Hrsg.): *Essays on a Mature Economy*. Methuen. London. S. 145-205.
- (1985): Clio and the economics of QWERTY, in: *American Economic Review* 75. Suppl. 97. S. 332-337.
  - (1986): Understanding the economics of QWERTY. The necessity of history, in PARKER, William N. (Hrsg.): *Economic history and the modern economist*. Blackwell. Oxford. S. 30-49.
  - (1993): Path Dependence and Predictability in Dynamic Systems with Local Network Externalities. A Paradigm for Historical Economics, in: FORAY, Dominique/FREEMAN, Christopher (Hrsg.) (1993): *Technology and the Wealth of Nations. The Dynamics of Constructed Advantage*. London und New York. S. 208-231.
  - (1997): Path Dependence and the Quest for Historical Economics: One More Chorus of the Ballad of QWERTY. *Discussion Papers in Economic and Social History*. Nr. 20. University of Oxford, unter: [<http://www.nuff.ox.ak.uk/economics/history/paper20/DAVID3.pdf>] <22.08.2006>.
- DENZAU, ARTHUR T./NORTH, Douglass C. (1994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*. Vol. 47. Nr. 1. S. 3-31.

- DER SPIEGEL (1984): Traum tot. Ausgabe vom 27. Februar 1984.
- DEUTSCHER BAUERNVERBAND (1969): Stellungnahme zum Memorandum der EG-Kommission zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Bad Godesberg. S. 1-5.
- DICHTL, Erwin/ISSING, Ottmar (1987) (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, München 1987.
- DIETL, Helmut (1993): Institutionen und Zeit. J.C.B. Mohr (Siebeck). Tübingen.
- DIMAGGIO, Paul J./POWELL, Walter W. (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis. University of Chicago Press. Chicago.
- DIXON, Janine/MATTHEWS, Alan (2007): The 2003 Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy: A Computable General Equilibrium Analysis for Ireland, Journal of International Agriculture and Development, 3, 1. S. 71-85.
- DÖRING, THOMAS (2000): Nationale Finanzpolitik und Finanzausgleich in der Europäischen Währungsunion, in MÜCKL, Wolfgang J. (Hrsg.): Die Europäische Währungsunion. Probleme und Perspektiven. Ferdinand Schöningh. Paderborn.
- DUNNING, DAVID/MADEY, Scott F. (1995): Comparison Processes in Counterfactual Thought, in: OLSON, James M./ROESE, Neal J. (Hrsg.): What Might Have Been: The Social Psychology of Counterfactual Thinking. Mahwah. S. 103-131.
- EBBINGHAUS, Bernhard (2005): Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. MPIfG Discussion Paper. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln.
- EGGER, Urs (1989): Agrarstrategien in verschiedenen Wirtschaftssystemen. vdf Hochschulverlag. Zürich.
- EMMERLING, Thea (2002): Von der Strukturpolitik zum europäischen Finanzausgleich? CAP Working Paper 06/2002. München.
- ERLEI, Mathias/LESCHKE, Martin/SAUERLAND, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik. Schäffer-Poeschel Verlag. Stuttgart.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (2007): Die Kohäsionspolitik 2007-2013. Erläuterungen und offizielle Texte. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- EUROPÄISCHER FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG (2011): Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), unter:  
[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_de.htm)] <05.01.2011>.

- EUROPÄISCHER RAT (1999): Berlin European Council, 24 and 25 March 1999, Presidency Conclusions, unter:  
[\[http://www.eu-praesidentschaft.de/03/0316\]](http://www.eu-praesidentschaft.de/03/0316) <05.03.2011>.
- EUROPÄISCHER RAT (2000): Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter:  
[\[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm\]](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm) <05.03.2011>.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (1978): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1977. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Dezember 1978.
- (1981): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1980. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Dezember 1981.
  - (1982): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1981. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Dezember 1982.
  - (1983): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Dezember 1983.
  - (1984): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1983. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Dezember 1984.
  - (1985): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1984. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Dezember 1985.
  - (1986): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1985. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Dezember 1986.
  - (1987): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1986. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Dezember 1987.
  - (1988): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Dezember 1988.
  - (1989): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Dezember 1989.
  - (1990): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1989. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. Dezember 1990.
  - (1991): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 13. Dezember 1991.
  - (1992): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1991. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15. Dezember 1992.
  - (1993): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 16. November 1993.

- (1994): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 24. November 1994.
- (1995): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 14. November 1995.
- (1996): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. November 1996.
- (1997): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 18. November 1997.
- (1998): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 17. November 1998.

EUROPÄISCHER SOZIALFONDS FÜR DEUTSCHLAND (2011): ESF Grundlagen, unter:  
[[http://www.esf.de/portal/generator/1194/geschichte\\_\\_des\\_\\_esf.html](http://www.esf.de/portal/generator/1194/geschichte__des__esf.html)]  
<05.01.2011>.

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1996): Entschließung zum sechsten Jahresbericht der Kommission über die Strukturfonds 1994. Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.09.1996. S. 29-34.

- (1997): Entschließung zum Siebten Jahresbericht der Kommission über die Strukturfonds 1995. Amtsblatt der Europäischen Union vom 21.07.1997. S. 58-63.
- (2003): Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003. Amtsblatt der Europäischen Union vom 21. Juni 2003. Brüssel.

EUROSTAT (1972): Eurostat Jahrbuch der Regionen 1972. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.

- (1995): Eurostat Jahrbuch der Regionen 1995. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.
- (2000): Eurostat Jahrbuch der Regionen 2000. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.
- (2003a): Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 2000. Statistik kurz gefasst. Allgemeine Statistik. Nr. 1/2003.
- (2003b): Regionales Bruttoinlandsprodukt der Beitrittsländer 2000. Statistik kurz gefasst. Allgemeine Statistik. Nr. 2/2003.
- (2007): Eurostat Jahrbuch der Regionen 2007. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.

- (2010): Eurostat Jahrbuch der Regionen 2010. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.
  - (2011a): Pro-Kopf-BIP in KKS nach NUTS-Ebenen. Rubrik: Allgemeine und Regionalstatistiken - Regionalstatistiken – Regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, unter:  
[[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables)] <25.01.2011>.
  - (2011b): Grad der Selbstversorgung ausgewählter landwirtschaftlicher Produkte. Rubrik: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei – Landwirtschaft – Landwirtschaftliche Erzeugnisse Nahrungsmittel - Statistiken vom Erzeuger zum Verbraucher – Input in die Nahrungsmittelkette – Primäre Produktion, unter:  
[<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/food/data/database>] <25.01.2011>.
  - (2011c): Anteil der Landwirtschaft am BIP. Rubrik: Regionalstatistiken – Allgemeine und Regionalstatistiken - Regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, unter:  
[[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables)] <25.01.2011>.
- FARRELL, Joseph/SALONER, Garth (1986): Installed Base and Compatibility. Innovation, Product Preannouncements, and Predation, in: American Economic Review. Bd. 76. Nr. 5. S. 940-955.
- FELGENHAUER, Katharina (2006): If Kangaroos Had No Tails – Zur Kontrafaktischen Methode in den Sozialwissenschaften, unter:  
[<http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/1457/1140508602945-7083.pdf>] <24.11.2007>.
- FOLMER, Cees/KEYZER, Michiel A./MERBIS, Max D./STOLWIJK, Herman J. J./VEENENDAAL, Paul J. J. (1995): The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform. Elsevier Science B. V. Amsterdam.
- GARZON, Isabelle (2006): Reforming the Common Agricultural Policy. History of a Paradigm Change. Palgrave Macmillian. London.
- GEHRING, Thomas (2002): Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- GÖMANN, Horst/KLEINHANS, Werner/KREINS, Peter/ LEDEBUR, Oliver v./OFFERMANN, Frank/OSTERBURG, Bernhard/SALAMON, Petra (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie. Braunschweig.

- (2009): Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Beschlüsse. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie. Braunschweig.
- GOUREVITCH, Peter (1986): Politics in hard times. Comparative responses to international economic crises. Cornell UP. Ithaca.
- GOULD, Stephen J. (1994): Zufall Mensch. Das Wunder des Lebens als Spiel der Natur. Deutscher Taschenbuch Verlag dtv. München.
- GRUPP, Claus D. (1995): Europa 2000. Omnia-Verlag. Köln.
- HAKEN, Herrmann (1993): Synergetik. Eine Einführung. Nichtgleichgewichts-Phasenübergänge und Selbstorganisation in Physik, Chemie und Biologie. 2.Auflage. Springer Verlag. Heidelberg, New York, Tokyo.
- HALL, Peter A./POWELL, Walter W. (1983): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIfG Discussion Paper 96/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln.
- HALL, Peter A./TAYLOR, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Discussion Paper 96/6.
- HARVEY, David R. (1990): Coping with the agricultural financial crisis in the industrialized countries: the case of the EC, in: MAUNDER, Allen/VALDÉS, Alberto (1988) (Hrsg.): Agriculture and governments in an interdependent world. Proceedings of the twentieth International Conference of Agricultural Economists. Held in Buenos Aires, Argentina, 24.-31. August 1988. Dartmouth. Aldershot, UK.
- HATHAWAY zitiert nach BORCHERT, Jochen (1995): Grußwort, in: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. Bd. 31. Münster-Hiltrup.
- HEDBERG, Bo L. T./NYSTROM, Paul C./STARBUCK, William H. (1976): Camping on Seesaws: Prescription for a Self-Designing Organization. Administrative Science Quarterly. Vol. 21. Nr. 1. S. 41-65.
- HEINEMANN, Friedrich (1998): EU-Finanzreform 1999. Eine Synopse der politischen und wirtschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- HEISENHUBER, Alois (2008): Agrarpolitik und Agrarumweltmaßnahmen nach 2013. Agrarpolitik und Agrarumweltmaßnahmen nach 2013. Vortrag auf Tagung „Agrarumweltmaßnahmen – Wie geht es weiter?“. Deutscher Bundesrat. 01.10.2008. Berlin.

- HENRICHSMEYER, Wilhelm/WITZKE, Heinz-Peter (1994): Agrarpolitik Band 2. Bewertung und Willensbildung. Verlag Eugen Ulmer. Stuttgart.
- HENNING, Christian H. C. A. (2008): EU-Enlargement: Driver of or Obstacle to Future CAP Reforms? In: Swinnen, J. F. M. (ed.): The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. Centre for European Policy Studies. Brussels. S. 41-56.
- HILL, Brian E. (1984): The Common Agricultural Policy. Past, present and future. Methuen. London und New York.
- HODGSON, Geoffrey M. (1993): Economics and Evolution. Bringing Life Back into Economics. Polity Press. Cambridge.
- INGERSENT, Ken A./ RAYNER, Anthony J. (1999): Agricultural Policy in Western Europe and the United States. Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham und Northampton, Massachusetts.
- JAVANOVIC, Miroslav N. (2005): The Economics of European Integration. Limits and Prospects. MPG Books Ltd. Bodmin, Cornwall. S. 209-266.
- JÜRGENSEN, Harald (1982): Regionalpolitik, in: ISSING, Ottmar (Hrsg.): Spezielle Wirtschaftspolitik. München. S. 21-42.
- KATSAROVA, Ivana (2008): Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, unter: [[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de//FTU\\_4.5.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de//FTU_4.5.1.pdf)] <10.02.2011>.
- KATZ, Michael L./SHAPIRO, Carl (1985): Network Externalities, Competition, And Compatibility, in: American Economic Review. Bd. 75. Nr. 3. S. 424-440.
- (1986): Technology Adaption in the Presence of Network Externalities, in: Journal of Political Economy. Bd. 94. Nr. 4. S. 822-841.
- KATZNELSON, Ira (2003): Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science, in: MAHONEY, James/RUESCHEMEYER, Dietrich (Hrsg.): Comparative Historical analysis in the social sciences. Cambridge UP. Cambridge. S. 270-303.
- KAY, Adrian (1998): The Reform of the Common Agricultural Policy. The Case of the MacSharry Reforms. CABI Publishing. New York.
- (2003): Path dependency and the CAP. Journal of European public policy 10(3). S. 405-420.
- KEOHANE, Robert C. (1989): Neoliberal Institutionalism. A Perspective on World Politics, in: KEOHANE, Robert C. (Hrsg.), International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Westview. Boulder, Colorado. S. 1-20.



- KIESER, Alfred/HEGELE, Cornelia/KLIMMER, Matthias (1998): Kommunikation im organisatorischen Wandel. Schäffer-Poeschel Verlag. Stuttgart.
- KING, Gary/KEOHANE, Robert O./VERBA, Sidney 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton.
- KIRSCHKE, Dieter/HAGEDORN, Konrad/ODENING, Martin/WITZKE, Harald v. (1997): Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik. Vauk Verlag. Kiel.
- KIRSCHKE, Dieter (1999): Reform der EU-Agrarpolitik – ein altes Thema mit neuen Perspektiven?, in: HERRMANN, Roland/KIRSCHKE, Dieter/SCHMITZ, Peter M. (Hrsg.): Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester, in: Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik. Sonderheft 158. S. 260-275.
- KIWIT, Daniel/VOIGT, Stefan (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO 46. S. 117-147.
- (1998): The Role and Evolution of Beliefs, Habits, Moral Norms, and Institutions, in: GIERSCH, Herbert (Hrsg.) (1998): Merits and Limits of Markets. Springer Verlag. Berlin. S. 83-108.
- KNESEBECK, Axel v. d./NEUMAIR, Simon-Martin (2002): Grundlagen und Funktionsweise der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: HAAS, Hans-Dieter/NEUMAIR, Simon-Martin/KNESEBECK, Axel v.d. (Hrsg.): Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung und aktueller Probleme des Welthandels. Selbstverlag des Instituts für Wirtschaftsgeographie. München. S. 1-34.
- KNORR, Andreas (2004): Will Eastern Enlargement Force the EU to Fundamentally Reform its Common Agricultural Policy (CAP)?, in: KNORR, Andreas/LEMPER, Alfons/SELL, Axel/WOHLMUTH, Karl (Hrsg.) (2004): Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes „Globalisierung der Weltwirtschaft“. Bd. 32. Bremen. S. 4-14.
- KOCH, Eckart (1997): Internationale Wirtschaftsbeziehungen Bd.1: Internationaler Handel. 2. Auflage. Vahlen. München.
- KOESTER, Ulrich (1977): EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- (1996): Gemeinsame Agrarmarktordnungen der EU, in: OHR, Renate (Hrsg.): Europäische Integration. Duncker & Humblot. Stuttgart. S. 141-172.
- (2001): Europäische Agrarpolitik: Ein Spannungsfeld divergierender Interessen, in: OHR, Renate/THEURL, Theresia (Hrsg.): Compendium Europäische Wirtschaftspolitik. Vahlen. Baden-Baden. S. 309-362.

- (2002): Diagnose Hoffnungslos, in: Spiegel Special 1/2002. Der Europäische Agrarmarkt. S. 137-141.
  
- KOESTER, Ulrich/TANGERMANN, Stefan (1977): Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-benefit-analysis of alternative farm policies with a special application to German agriculture. *European Review of Agricultural Economics* 4(1). S. 7-31.
  
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1968): Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community. COM (68) 1000, Part A and B. Brüssel.
  
- (1973): Improvement of the Common Agricultural Policy. COM (73) 1850. 31. Oktober 1973. Brüssel.
  
- (1975): Stocktaking of the Common Agricultural Policy. COM (75) 100. 26. Februar 1975. Brüssel.
  
- (1978): Future development of the Common Agricultural Policy. Commission Communication of 29 November 1978 for the European Council in Brussels. 4.-5. Dezember 1978. *Bulletin of the European Communities, Supplement 6/1980*. Reproduced from the *Bulletin of the European Communities*, No. 11/1978. Brüssel.
  
- (1980): Reflections on the Common Agricultural Policy. Commission Communication to the Council. 8. Dezember 1980.
  
- (1981): Guidelines for European Agriculture. COM (81) 608. 23. Oktober 1981. Brüssel.
  
- (1983): Gemeinsame Agrarpolitik: Vorschläge der Kommission. KOM (83) 500. 29. Juli 1983. Brüssel.
  
- (1987a): Making a Success of the Single European Act. A New Frontier for Europe. COM (87) 100 final. 15. Februar 1987. Brüssel.
  
- (1987b): Report by the Commission to the Council and Parliament on the Financing of the Community Budget. COM (87) 101 final. 28. Februar 1987. Brüssel.
  
- (1987c): Review of action taken to control the Agricultural Markets and outlook for the Common Agricultural Policy. COM (87) 410 final. 03. August 1987. Brüssel.
  
- (1987d): The Single Act: A new frontier for Europe. Communication from the Commission (COM(87) 100) to the Council. Programme of the Commission for 1987. Straßburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- (1991a): Communication of the Commission to the Council: The Development and Future of the CAP: Reflections Paper of the Commission. COM (91) 100 final. 01. Februar 1991. Brüssel.
- (1991b): Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: The Development and Future of the Common Agricultural Policy: Follow-up to the Reflections Paper (COM (91) of 1 February 1991): Proposals of the Commission. COM (91) 258 final/3. 22. Juli 1991. Brüssel.
- (1994a): EC Agricultural Policy for the 21<sup>st</sup> Century. European Economy Reports and Studies. Nr. 4. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.
- (1994b): The Economics of the Common Agricultural Policy (CAP). European Economy Reports and Studies. Nr. 5. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.
- (1996): The CAP and Enlargement: Economic Effects of the Compensatory Payments. European Economy Reports and Studies. Nr. 2. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.
- (1997a): Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. COM (97) 2000 final. 15. Juli 1997. Brüssel.
- (1997b): The CAP and Enlargement. Agrifood Price Developments in Five Associated Countries. European Economy Reports and Studies. Nr. 2. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.
- (1997c): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (The Buckwell Report). European Economy Reports and Studies. Nr. 5. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.
- (1997d): Agenda 2000 – Band I. Eine stärkere und erweiterte Union, unter: [<http://www.europa.eu.int/comm./dg1a/agenda2000/dwn/down.htm>] <12.02.2011>.
- (1998a): Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates betreffend die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (1998) 158 endgültig. 18. März 1998. Brüssel.
- (1998b): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Summary Report. Directorate General for Agricultural Working Document.
- (1999a): Stärkung der Europäischen Union und Vorbereitung der Erweiterung von 2004, unter: [[http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm)] <10.04.2010>.

- (1999b): EU-Strukturfonds. Kommission entscheidet über Mittelzuweisungen. Pressemitteilung Nr. IP/99/442 vom 01. Juli 1999.
- (2002a): Mitteilung der Kommission an den Rat. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (2002) 394. 10. Juli 2002. Brüssel.
- (2007a): EU-Haushalt 2006. Finanzbericht. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP – Gesundheitscheck“. KOM (2007) 722 endgültig. 20.11.2007. Brüssel.
- (2007c): Regionen in der Europäischen Union. Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik. Eurostat Methodologies and working papers. Ausgabe 2007. Luxemburg.
- (2008a): EU-Haushalt 2008. Finanzbericht. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (2008b): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. KOM (2008) 306 endgültig. 20.05.2008. Brüssel.
- (2009a): EU-Haushalt 2009. Finanzbericht. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (2009b): Health Check of the CAP: current situation, Commission proposal and Council outcome, unter:  
[[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before\\_after\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf)]  
<13.10.2009>.
- (2009c): Landwirtschaft in der EU - im Einklang mit den Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft, unter:  
[[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/eufarming2008/text\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/eufarming2008/text_de.pdf)]  
<28.12.2010>.
- (2010a): Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010. Übersicht in Zahlen. Brüssel und Luxemburg.
- (2010b): Die Landwirtschaft in der Europäischen Union. Statistische und wirtschaftliche Informationen 2009. Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, unter:  
[[http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table\\_de/index.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2009/table_de/index.htm)]  
<20.12.2010>.

- (2010c): Geschichte und Entwicklung der Regional- und Kohäsionspolitik der EU. Generaldirektion Regionalpolitik, unter:  
[[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/slides/slides\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/slides_de.htm)]  
<06.01.2011>.
  - (2010d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. KOM (2010) 672 endgültig. 18.11.2010. Brüssel.
- KORTMANN, Walter (2000): Effekte staatlicher Mindestpreisvorschriften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium. Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt. 29. Jahrgang, Heft 5. S. 275-278.
- KRÄGENAU, Henry / WETTER, Wolfgang (1993): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- KRÄTZSCHMAR, Sabine (1995): Theorie und Empirie der Regionalpolitik. Verlag René F. Wilfer. Fuchsstadt.
- KRAUSE, Klaus P. (1974): Die Agrarpolitik reformieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 25.09.1974. Nr. 222. S. 1.
- KRÖGER, Melanie (2006): Die Modernisierung der Landwirtschaft. Eine vergleichende Untersuchung der Agrarpolitik Deutschlands und Österreichs nach 1945. Logos Verlag. Berlin.
- KÜHNHARDT, Ludger (1998/99): Die Europäische Union zwischen Reformforderungen und Erweiterungsfolgen: Zur Ausgestaltung der Agenda 2000, in: WITTSCHOREK, Peter (Hrsg.): Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 33-44.
- LACKENBAUER, Jörg (2006): Equity, Efficiency, and Perspectives for Cohesion Policy in the Enlarged European Union. BERG. Public Economics Series Volume 13. Bamberg.
- LAGNADO, DAVID A./SLOMAN, Steven A. (2002): Counterfactual Undoing in Deterministic Causal Reasoning. Providence, unter:  
[<http://www.cog.brown.edu/sloman/papers/Sloman.Lagnado.pdf>]  
<10.04.2010>.
- LANDWIRTSCHAFTSKONFERENZ DER MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT (1958): Entschließung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 1. August 1958. Nr. 11.

- LEIPOLD, Helmut (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung. Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen, in: CASSEL, Dieter (Hrsg.): Entstehung und Wettbewerb von Systemen. Duncker und Humblot. Berlin. S. 93-115.
- LEVY, Roger P./STANCICH, Lara (1998): Contradiction and overdetermination EU policy making: the case of the MacSharry reforms of the CAP. *Current Politics and Economics of Europe* 8(1). S. 1-15.
- LIEBOWITZ, Stan J./MARGOLIS, Stephen E. (1999): Path Dependence, in: BOUCKAERT, Boudewijn/GERRIT, De Geest (Hrsg.): *Encyclopedia of Law and Economics. Vol.. 1. The History and Methodology of Law & Economics.* Cheltenham.
- (1995): Path-Dependence, Lock-in, and History, in: *The Journal of Law, Economics, and Organization.* 11 (1). S. 205-226.
- LINDBERG, Leon (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Stanford University Press. Stanford, California.
- LINDNER, Johannes (2003): Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy.* Vol. 10. Nr. 6. S. 912-935.
- LINHART, Eric (2006): *Die Erklärungskraft spiel- und tauschtheoretischer Verhandlungsmodelle in Abhängigkeit vom Institutionalierungsgrad des Verhandlungssystems.* Universität Mannheim.
- LIPSET, Seymour M./ROKKAN, Stein (1967): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction, in: LIPSET, Seymour M./ROKKAN, Stein (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments.* Free Press. New York. S. 1-64.
- LUYKEN, Reiner (1993): *Europäische Agrarpolitik – Elemente für ihre Reform.* Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- MAHONEY, James (2000): Path dependence in historical sociology, in: *Theory and Society.* 29,4. S. 507-548.
- (2001): Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development.* Vol. 36. No. 1. S. 111-141.
- MAHONEY, James/THELEN, Kathleen (2009) (Hrsg.): *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge University Press. New York.
- MARCH, James G./OLSEN, Johan P. (1984): The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78. S. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* Free Press. New York.

- MARX, Frank (1992): EG-Regionalpolitik. Fortschritt und Stagnation im Spannungsfeld von Integrationsziel und nationalstaatlichen Interessen. Alano Verlag / edition herodot. Aachen.
- MASSOT, Albert (2010): Die GAP und der Vertrag von Lissabon, unter:  
[\[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de//FTU\\_4.2.9.pdf\]](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de//FTU_4.2.9.pdf) <28.12.2010>.
- MENZIES, Peter (2002): Is Causation a Genuine Relation? In: LILLEHAMMER, Hallvard/RODRIGUEZ-PEREYA, Gonzalo (Hrsg.): Real Metaphysics: Essays in Honour of D.H. Mellor.
- MEUNIER, Sophie. 1998. Europe Divided but United: Institutional Integration and EC-U.S. Trade Negotiations Since 1962. Ph.D. diss. Department of Political Science. M.I.T. Cambridge, Massachusetts.
- MEYER, Heino v. (1984): Italien, in: PRIEBE, Hermann/SCHEPER, Wilhelm/URFF, Winfried v. (Hrsg.): Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 62-69.
- MORAVCSIK, Andrew (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press.
- MOYER, Wayne H./JOSLING, Tim E. (1990): Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and USA. Havester Wheatsheaf. New York und London.
- (2002): Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s. Ashgate. Burlington.
- NEVILLE-ROLFE, Edmund (1984): The Politics of Agriculture in the European Community. European Center for Policy Studies. London.
- NITSCH, Heike/OSTERBURG, Bernhard (2004): Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik, in: Landbauforschung Völkenrode 45. S. 171-185.
- NORTH, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. Cambridge.
- (1993a): Institutions and Credible Commitment. Journal of Institutional and Theoretical Economics 149. S. 11-23.
- (1993b): Institutional Change: A Framework of Analysis, in: SJÖSTRAND, Sven-Erik (Hrsg.): Institutional Change - Theory and Empirical Findings. M. E. Sharpe. New York. S. 35-46.
- (1998): Economic Performance Through Time, in: BRINTON, Mary C./NEE, Victor (Hrsg.): The New Institutionalism in Sociology. Stanford University Press. Stanford. S. 247-257.

- OECHSLER, Walter A. (2006): Konvergenz versus Pfadabhängigkeit der Corporate Governance. Wohin entwickelt sich die Unternehmensmitbestimmung? Beitrag auf der Jahrestagung der GIRA am 12. und 13. Oktober 2006 in Düsseldorf. Die deutsche Mitbestimmung in Europa. Perspektiven von Beteiligung und Einfluss für Beschäftigte, unter: [<http://www.wiwi.uni-jena.de/Personal/OechslerVortrag.pdf>] <28.11.2006>.
- OLIVER, Pamela E./MARWELL, Gerald (1988): The Paradox of Group Size in Collective Action. A Theory of the Critical Mass II. *American Sociological Review*: 53. S. 1-8.
- OLSON, James M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge.
- OLSON, James M./ROESE, Neal J. (1995): Counterfactual Thinking: A Critical Overview, in: OLSON, James M./ROESE, Neal J. (Hrsg.): *What Might Have Been: The Social Psychology of Counterfactual Thinking*. Mahwah. S. 1-56.
- OSTROM, Elinor (1999): Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework, in: SABATIER, Paul (Hrsg.): *Theories of the Policy Process*. Westview Press. Boulder.
- OSTROM, Elinor / GARDNER, Roy / WALKER, James (1994): *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
- PETERS, Hans-Rudolf (1996): *Sektorale Strukturpolitik*. 2. Auflage. Oldenbourg. München.
- PEZAROS, Pavlos (1999): The Agenda 2000 CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement. Working Paper 99/W/02. European Institute of Public Administration.
- PETIT, Michel/BENEDICTIS, Michele de/BRITTON, Denis/GROOT, Martijn de/HENRICHSMEYER, Wilhelm/LECHI, Francesco (1987): *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform*. Elsevier Science Publishers B. V. Amsterdam.
- PIERSON, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics*. Vol. 48. Nr. 2. January. S. 143-179.
- (2000a): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review*. Bd. 94, Nr. 2. S. 251-267.
  - (2000b): Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes, in: *Studies in American Political Development*. Bd. 14. S. 72-92.
  - (2000c): The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change, in: *Governance*. Bd. 13, Nr. 4. S. 475-499.



- (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press. Princeton und Oxford.
  
- PINCH, Trevor (2001): *Why do you go to a Piano Store to Buy a Synthesizer: Path Dependence and the Social Construction of Technology*, in: GARUD, Raghu/KARNOE, Peter (Hrsg.) (2001): *Path Dependence and Creation*. Lawrence Erlbaum Associates. New Jersey. S. 381-399.
  
- PÓLYA, George/EGGENBERGER, Florian (1923): *Über die Statistik verketteter Vorgänge*, in: *Zeitschrift für Angewandte Mathematik und Mechanik* 3. S. 279-289.
  
- PRIEBE, Hermann (1984): *Ziele und Grundlagen der EG-Agrarpolitik*, in: PRIEBE, Hermann/SCHEPER, Wilhelm/URFF, Winfried v. (Hrsg.): *Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 155-168.
  
- PUFFERT, Douglas (2000): *Pfadabhängigkeit in der Wirtschaftsgeschichte*. Beitrag zum Handbuch der Wirtschaftsgeschichte, unter:  
[\[http://www.vwl.uni-muenchen.de/lis\\_komlos/pathd.pdf\]](http://www.vwl.uni-muenchen.de/lis_komlos/pathd.pdf) <12.09.2006>.
  
- RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1972a): *Richtlinie 72/159/EWG*. 17. April 1972. Brüssel.
  
- (1972b): *Richtlinie 72/160/EWG*. 17. April 1972. Brüssel.
  
- (1972c): *Richtlinie 72/161/EWG*. 17. April 1972. Brüssel.
  
- (1984): *Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates*. 19. Juni 1984. Brüssel.
  
- (1986): *Verordnung (EWG) Nr. 1579/86 des Rates*. 23. Mai 1986. Brüssel.
  
- (1988): *Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates*. Brüssel.
  
- (1993): *Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente*. 20. Juli 1993. Brüssel.
  
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1999a): *Verordnung (EG) Nr. 1260/99 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds*. Brüssel.
  
- (1999b): *Verordnung (EG) Nr. 1264/99 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds*. Brüssel.
  
- (2003): *Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates*. 29. September 2003. Brüssel.

- (2006): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/99. Brüssel.
  - (2009a): Verordnung (EG) Nr. 72/2009 des Rates. 19. Januar 2009. Brüssel.
  - (2009b): Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates. 19. Januar 2009. Brüssel.
  - (2009c): Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates. 19. Januar 2009. Brüssel.
- ROSE, Richard (1990): Inheritance before Choice in Public Policy. *Journal of Theoretical Politics* 2 (July). S. 263-291.
- RUDZIO, Kolja (2000): Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- SCHÄCKE, Mirco (2006): Pfadabhängigkeit in Organisationen: Ursache für Widerstände bei Reorganisationsprojekten. Duncker und Humblot. Berlin.
- SCHÄFERS, Manfred (1993): Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- SCHARPF, Fritz W. (1986): Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function?, in: *International Social Science Journal* 108. S. 179-191.
- (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2006.
- SCHMITT, Günther (1998): Agrarpolitik, in: KLEMMER, Paul (Hrsg.): *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. Grin Verlag. München. S. 141-218.
- SCHEPER, Wilhelm (1984): Gestaltungsmöglichkeiten der Markt- und Preispolitik, in: PRIEBE, Hermann/SCHEPER, Wilhelm/URFF, Winfried v. (Hrsg.): *Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 169-216.
- SCHREYÖGG, Georg/SYDOW, Jörg/KOCH, Jochen (2003): Organisatorische Pfade – Von der Pfadabhängigkeit zur Pfadkreation, in: SCHREYÖGG, Georg/SYDOW, Jörg (Hrsg.) (2003): *Managementforschung* 13. Strategische Prozesse und Pfade. Wiesbaden. S. 257-294.
- SCHWARTZ, Herman (2003): *Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism*. Department of Politics. University of Virginia, unter: [<http://www.people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf>] <24.04.2008>.
- SCULLY, Timothy R. (1992): *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-century Chile*. Stanford University Press.

- SKOCPOL, Theda (1999): How Americans Became Civic, in: SKOCPOL, Theda/FIORINA, Morris P. (Hrsg.): Civic Engagement in American Democracy. Brookings Institution Press of Harvard. Washington, DC. S. 27-80.
- SWINBANK, Alan/TANNER, Carolyn (1997): Farm Policy and Trade Conflict. The Uruguay Round and Common Agricultural Policy Reform. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- TANGERMANN, Stefan (1998): An ex-post review of the 1992 MacSharry Reform, in: INGERSANT, Ken A./HINE, Robert C./RAYNER, Antony J. (Hrsg.): The Reform of the Common Agricultural Policy. Basingstoke. Macmillan Press Ltd.
- TABARY, Philippe (1999): Europäische Agrarpolitik zwischen Überschüssen und Zuschüssen. Beiträge zu Agrarwissenschaften Band 17. Wehle und Eureka-Verlag. Bonn und Brüssel.
- THELEN, Kathleen/STEINMO, Sven/LONGSTRETH, Frank (1992): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Cambridge University Press.
- THELEN, Kathleen (1999): Historical Institutionalism and Comparative Politics. Annual Review of Political Science. Vol. 2. S. 369-404.
- (2003): How Institutions Evolve: Insight from Comparative-Historical Analysis, in: MAHONEY, James/RUESCHEMEYER, Dietrich (Hrsg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press. Cambridge. S. 208-240.
- THIEMEYER, Guido (1999): Vom „Pool vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Oldenbourg. München.
- THIEL, Elke (1977): Die EG zwischen Krise und Bewährung. Bayerische Landeszentrale für politische Bildung. München.
- (1992): Die europäische Gemeinschaft. Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Union. Bayerische Landeszentrale für politische Bildung. 4. Auflage. München.
- (1998): Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken. Leske und Budrich. Opladen.
- TÖMMEL, Ingeborg (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift 33. Heft SH 23. S. 185-208.
- TONDL, GABRIELE (2000): Regional Policy, in: ARTIS, Mike/NIXON, Frederik (Hrsg.): The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford University Press. Oxford. S. 180-212.

- TREDE, Karl-Joachim/FILTER, Wolfgang (1983): Agrarpolitik und Agrarsektor in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Wissenschaftsverlag Vauk. Kiel.
- TREDE, Karl-Joachim (1984): Bundesrepublik Deutschland, in: PRIEBE, Hermann/SCHEPER, Wilhelm/URFF, Winfried v. (Hrsg.): Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 44-52.
- TREIBER, Wulf (1984): Frankreich, in: PRIEBE, Hermann/SCHEPER, Wilhelm/URFF, Winfried v. (Hrsg.): Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 53-61.
- URBANOWICZ, Magdalena (2005): Europa der Regionen. Die Regionen und die europäische Regionalpolitik in der EU-25 unter besonderer Berücksichtigung Polens. Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven. dissertation.de – Verlag im Internet GmbH. Berlin.
- URFF, Winfried v. (1993): Die Gemeinsame Agrarpolitik: Funktionsweise, innergemeinschaftliche und weltwirtschaftliche Implikationen, mögliche Perspektiven, in: ZIPPEL, Wulfdiether (Hrsg.): Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration. Vahlen Verlag. München. S. 99-119.
- (1997): Zur Weiterentwicklung der EU Agrarpolitik. Synopse und Bewertung von Reformvorschlägen. Konrad-Adenauer-Stiftung. Interne Studien und Berichte. Sankt Augustin.
  - (1999): Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in Europa, in: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bundeszentrale für politische Bildung. Gütersloh. S. 445-461.
- VAHL, Remco (1997): Leadership in Disguise. The Role of the European Commission in EC Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round. Ashgate. Aldershot.
- VERTRETUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IN ÖSTERREICH (1995): Gemeinsame Agrarpolitik der EU und die österreichische Landwirtschaft. Wien.
- VORAUER, Karin (1997): Europäische Regionalpolitik – Regionale Disparitäten. Theoretische Fundierung, empirische Befunde und politische Entwürfe. L.I.S. Verlag. Passau.
- VROMEN, Jack J. (1995): Economic Evolution. An Equiry into the Foundations of New Institutional Economics. Routledge. London und New York.
- WÄCHTER, Hans (1969): Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: GERHARDT, Eberhard/KUHLMANN, Paul (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik. Kiepenheuer & Witsch. Köln. S. 418-497.

- WANIEK, Roland W. (1992): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik. RUFIS-Veröffentlichungen. Bochum.
- WASMAYR, Bernhard (1997): Kohäsionspolitik der EU in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Ausgestaltung-Kritik-Reformvorschlag. Peter Lang. Frankfurt am Main.
- WEBBER, Douglas (1998): The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union. Working Paper RSC 98/46. Robert Schuman Centre, European University Institute Florence.
- WEBER, Gregor (2000): Vom Sinn kontrafaktischer Geschichte, in: BRODERSEN, Kai (Hrsg.): Virtuelle Antike. Wendepunkte der Alten Geschichte. Darmstadt. S. 11-23.
- WEHRT, Klaus (1986): Regionale Wirtschaftspolitik und europäische Agrarmarktorfnungen: Auswirkungen der europäischen Agrarpreispolitik auf Problemregionen der Bundesrepublik Deutschland. Campus Verlag GmbH. Frankfurt a.M.
- WENZEL, Heinz-Dieter/GEPPERT, Thomas/KACHELEIN, Holger/LACKENBAUER, Jörg (2008): Finanzpolitik in Europa. Public Economics Series Volume 16. Berg Verlag. Bamberg.
- WERNER, Gabriele (1996): Die europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik. Die Rolle der Regionalpolitik im Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.
- WETZEL, Anne (2005): Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Anwendungsmöglichkeiten in der Transformationsforschung. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts. Freie Universität Berlin.
- WIESENTHAL, Helmut (1998): Constraint-Soziologie als Risiko: Zur begrenzten Diagnosefähigkeit der Sozialwissenschaften für Globalisierungsfolgen und –chancen, in: SCHMIDT, Gert (Hrsg.): Kein Ende der Arbeitsgesellschaft: Arbeit, Gesellschaft und Subjekte im Globalisierungsprozess. Edition Sigma. Berlin. S. 123-144.
- WINTERLING, Hans-Loachim (1986): Selbstbeschränkungsabkommen im internationalen Agrarhandel – eine qualitative sowie quantitative Analyse ihrer Bedeutung und Wirkungen am Beispiel des Tapiokaabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Thailand, in: Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik. Sonderheft 111.
- WITT, Ulrich (1987): Individualistische Grundlagen der evolutorischen Ökonomik. J.C.B. Mohr (Siebeck). Tübingen.

- (1997): „Lock-in“ vs. „Critical Masses“ – Industrial Change under Network Externalities. *International Journal of Industrial Organization* 15. S. 753-773.

WOLL, Artur (1993) (Hrsg.): *Wirtschaftslexikon*. München.

ZINGEL, Wolfgang-Peter (1976): Grundsätzliche Fragen einer europäischen Regionalpolitik, in: GROEBEN, Hans v. d./MÖLLER, Hans (Hrsg.): *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*. Band 2. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. S. 33-69.



In der Dissertation wird die Reformfähigkeit der EU-Agrarpolitik und der EU-Regionalpolitik vergleichend analysiert. Die Analyse wird dabei von der Theorie des Historischen Institutionalismus, welcher auch unter dem Begriff Pfadabhängigkeit bekannt ist, geleitet. Ziel ist es herauszufinden, warum die beiden äußerlich sehr ähnlichen europäischen Politikfelder eine so unterschiedliche Reformfähigkeit aufweisen. Insbesondere soll die Frage geklärt werden, warum die EU-Agrarpolitik über Jahrzehnte hinweg so reformresistent ist. Es wird gezeigt, dass institutionalisierte Politiken keineswegs „immer“ oder auch nur in gleicher Weise anfällig für pfadabhängige Entwicklungen sind. Entscheidend sind die konkreten Opportunitätsstrukturen, die im Zuge der Politikgestaltung errichtet werden und Default-Bedingungen unterschiedlich ausprägen bzw. Akteuren in unterschiedlicher Weise Vetopositionen verleihen. Bei der EU-Regionalpolitik haben die Geberländer einen wirksamen Hebel in der Hand, mit dessen Hilfe Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen erzwungen werden können. Bei der EU-Agrarpolitik haben die Nehmerländer eine Vetoposition, mit deren Hilfe Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen verhindert werden können.



Thomas Geppert, geboren am 03. Januar 1981 in Marktredwitz, studierte Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Internationale und Europäische Politik, Politische Systeme sowie Finanzwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Nach seinem Abschluss als Dipl.-Politologe war er externer Doktorand am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen. Nach dem erfolgreichen Promotionsstudium wurde dem Autor Anfang 2012 der Doktorgrad (Dr. rer. pol.) der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Bamberg verliehen.

ISBN 978-3-86309-082-1

ISSN 1867-6197

19,50 Euro