



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

**Dynamik, Dimensionen und
Determinanten der
Gemeinsamen Europäischen
Agrarpolitik**

Christian H.C.A. Henning
und
Thomas Glauben

*Working Paper AP 4
Chair of Agricultural Policy
University Kiel
2000*

The Working Papers of Agricultural Policy are published by the Chair of Agricultural Policy at the University Kiel. The author(s) takes the full responsibility for the content.

ADDRESS
Chair of Agricultural Policy
University Kiel
Olshausenstrasse 40
D-24118 Kiel
Phone: +49/431/880 444
Fax: +49/431/880 1397
E-mail: uschwarz@agric-econ.uni-kiel.de
<http://www.uni-kiel.de/agrapol/>

Christian H.C.A. Henning, Thomas Glauben:

Dynamik, Dimensionen und Determinanten der
Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik
Department of Agricultural Policy, University Kiel.
Stanford, Mannheim, Kiel, 2000
AP 4

Nicht im Buchhandel erhältlich

Bezug: Chair of Agricultural Policy, University Kiel, Olshausenstrasse 40, D-24118
Kiel, Phone: +49/431/880-4444, Fax: +49/431/880-1397, E-mail:
uschwarz@agric-econ.uni-kiel.de, <http://www.uni-kiel.de/agrapol>

Zu dem Autor:

Professor Christian Henning ist Professor für Agrarpolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Davor hat er an der Universität Mannheim, der Stanford University und dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung gelehrt und geforscht. Darüber hinaus war er als Berater für die FAO, die Europäische Union und andere internationale und nationale Organisationen tätig.

Dr. Thomas Glauben studierte Agrarwissenschaften an der Universität Kiel und machte dort 1999 seinen Doktor (Dr. sc. agr.). Seit dem forscht und lehrt er als wissenschaftlicher Hochschulassistent am Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre der Universität Kiel.

About the author:

Prof. Christian Henning has the professorship of the Chair of Agricultural Policy at the Department of Agricultural Economy at University Kiel. Before he joined the faculty in Kiel he did researches at the University Mannheim, Stanford University and at the "Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung". Hence he operated as consultant for the FAO, the European Union and further international and national organizations.

Dr. Thomas Glauben studied Agricultural Economics at the University of Kiel. In 1999 he received his doctoral degree (Dr. sc. agr.). Since then he is working as a research and teaching assistant at the Institute of Food Economics and Consumption Studies.

Stanford/Mannheim/Kiel 2000

Dynamik, Dimensionen und Determinanten der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

von

Christian H.C.A. Henning

Institut für Agrarökonomie

und

Thomas Glauben

Institut für Ernährungswirtschaft

Universität Kiel

1 Einleitung

Es gibt kaum eine Politik, die mit gleicher Intensität kritisiert worden ist, wie die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP). Hauptkritikpunkt der GAP ist dabei ihre Fokussierung auf die Preispolitik als zentrales agrarpolitisches Instrument zur Erreichung der relevanten agrarpolitischen Ziele. Die Kritik hebt dabei einerseits auf unerwünschte Nebeneffekte der GAP in Form von (vgl. auch v. Witzke 1986):

- einer ineffizienten inter- und intrasektoralen Ressourcenverteilung (Koester und Tangermann 1977),
- exponentiell wachsenden Budgetausgaben (Moyer und Josling 1990; Petersen, 1983),
- einer Generierung von Nettosozialprodukttransfers zwischen den EU-Mitglieder (Koester, 1976 und 1996),
- der Schaffung von internationalen Handelskonflikten aufgrund verzerrender Effekte auf den internationalen Agrarmärkten, i.w. Absenkung der Weltmarktpreise (Koester 1986, Schmitz und Koester 1983),
- negativen Effekten auf die personelle (v. Witzke 1982) und regionale (Traditi und Croci Angelini, 1982) Einkommensverteilung.

Weiterhin wird die GAP als eine ineffiziente und ineffektive Politik kritisiert. Die Ineffektivität korrespondiert dabei mit der Tatsache, daß die Preispolitik in einem zunehmend geringerem Maße die offiziell deklarierten Ziele, i.w. Reduzierung der sektoralen Einkommensdisparität, erreicht hat. Die Ineffizienz der GAP wird aus der Existenz anderer Politikalternativen, z.B. personengebundene Einkommenstransfers, gefolgert, die die sektorale Einkommensdisparität effektiver reduzieren ohne entsprechend hohe negative Nebeneffekte zu implizieren (Koester und Tangermann 1977, Koester und v. Cramon, 1993).

Im Lichte dieser Kritik ist es nicht verwunderlich, daß seit der Gründung der GAP immer wieder Reformvorschläge formuliert worden sind (Fennell 1987). Paradox erscheint allerdings die Tatsache, daß die GAP zwar immer wieder Anpassungen unterworfen worden ist, aber im Prinzip an der uneingeschränkten Dominanz der Preispolitik trotz einer massiv zunehmenden Kritik bis Anfang der 90ziger Jahre festgehalten wurde (vgl. Moyer/Josling 1990, v. Witzke 1986, Fennell 1987).

Erst die jüngste Agrarreform, die sogenannte MacSharry Reform von 1992, scheint eine Abkehr von der Dominanz der Agrarpreispolitik innerhalb der GAP zu signalisieren (Grant 1997, Tangermann, 1997).

Die wissenschaftliche Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist nun: Gibt es ein theoretisch konsistentes Entscheidungsmodell, welches sowohl die anhaltende Dominanz der Preispolitik als auch die zeitlichen Anpassungen bis hin zur MacSharry Reform 1992 erklären kann?“. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe von sogenannten Rational Choice Modellen zur Erklärung von GAP-Entscheidungen in der agrarökonomischen, politökonomischen und auch politikwissenschaftlichen Literatur diskutiert (siehe u.a. Literaturüberblick von Swinnen/ van de Zee, v. Witzke, 1986, Petit et al. 1987, Moyer/Josling 1990 und Patterson 1994).

Überwiegend heben die Ansätze zur Erklärung der zeitlichen Anpassungen der GAP auf das Spannungsverhältnis von unterschiedlichen agrarpolitischen Zielen ab. Beispielsweise wurden Anpassungen der EU-Agrarpolitik bis zur MacSharry-Reform häufig durch das Spannungsverhältnis zwischen Agrarbudget- und sektorale Einkommensdisparität erklärt. Im Kern der Argumentation wird behauptet, daß beobachtete GAP-Anpassungen i.w. durch veränderte ökonomische Rahmenbedingungen, wie z.B. im Agrarsektor realisierter technischer Fortschritt oder aufgrund veränderter Weltmarktpreise, bewirkt wurden (vgl. v. Witzke 1986, Moyer und Josling 1990).

Erst im Zusammenhang mit der MacSharry Reform wurden internationale Implikationen der GAP, in Form von zunehmenden Handelskonflikten, als ein zentraler Erklärungsfaktor berücksichtigt (Tangermann 1997, Fennell 1997, Grant 1997).

Ein Grundproblem der o.g. Ansätze ist allerdings, daß diese zwar überzeugend qualitativ bzw. sogar quantitativ (v. Witzke 1986) beobachtete Veränderungen der GAP erklären können, allerdings die Grundkonzeption der GAP, insbesondere die Fokussierung auf die Preispolitik trotz der Verfügbarkeit vermeintlich effizienterer und effektiverer Politikoptionen unerklärt lassen. Außerdem sind die o.g. Ansätze weitestgehend auf ökonomische Faktoren beschränkt. Veränderte politische Rahmenbedingungen, wie z.B. eine Abnahme des politischen Einflusses der EU-Agrarlobby oder eine Zunahme der politischen Bedeutung anderer Politikbereiche auf

supranationaler Ebene der EU oder eine Verschiebung internationaler Machtgleichgewichte zwischen EU und anderen Staaten (USA), werden kaum explizit berücksichtigt.

Im Gegensatz zu den o.g. eher ökonomisch orientierten Ansätzen, stehen veränderte politische Rahmenbedingungen in politikwissenschaftlichen Ansätzen im Vordergrund. Zum Beispiel erklärt Patterson (1994), welche Puttnam's Heuristik des *Two-Level Game* (Puttnam 1988) zur qualitativen Analyse der EU-Agrarreform von 1988 und der MacSharry Reform von 1992 anwendet, die Abkehr von der Dominanz der Preispolitik, die in der MacSharry Reform vollzogen wurde, im wesentlichen durch veränderte nationale Lobbyingstrukturen und durch veränderte politischer Rahmenbedingungen außerhalb der Agrarpolitik (Ratifizierung von Maastricht, Aufnahme der Agrarpolitik in die GATT-Verhandlungen).

In diesem Papier wird im nächsten Abschnitt die GAP-Dynamik in Form einer Veränderung einerseits auf Regime und andererseits auf Instrumentenebene konzeptionalisiert und empirisch dargestellt werden.

Weiterhin werden in einem dritten Abschnitt relevante Zieldimensionen und Determinanten herausgearbeitet der Europäischen Agrarpolitik identifiziert und ihre zeitlichen Entwicklungen für die drei wichtigsten Agrarsektoren Getreide, Milch und Rindfleisch analysiert.

In einem letzten Abschnitt wird schließlich die empirische Bedeutung, die einzelne Zieldimensionen bzw. Determinanten für die beobachtete Dynamik der Europäischen Agrarpolitik hatten, diskutiert. In diesem Zusammenhang nimmt einerseits die Diskussion hinsichtlich der Relevanz des klassischen Einkommensziel für die Formulierung der Europäischen Agrarpolitik eine zentrale Rolle ein. Konkret wird die Hypothese abgeleitet, daß *political support seeking* Agrarpolitiker, weniger an dem Einkommen der landwirtschaftlichen Familie, als vielmehr an der Konservierung einer auf kleine Familienbetriebe fokussierten Agrarstruktur interessiert sind. Andererseits wird diskutiert inwieweit Veränderungen rein ökonomischer Rahmenbedingungen, wie technischer Fortschritt im Agrarsektor und sinkende Weltmarktpreise, hinreichende Determinanten der beobachteten GAP-Dynamik darstellen.

2 Historische Entwicklung der GAP

Staatliche Eingriffe in den Agrarsektor finden innerhalb der EU für praktisch alle landwirtschaftlichen Produkte statt. Bereits 1980 waren 95% der Agrarproduktion in sogenannten Marktorganisationen erfaßt (Europäische Kommission, 1981). Allerdings unterscheiden sich die Marktordnungen für die einzelnen Agrarmärkte erheblich. Insofern erscheint es hilfreich zur besseren Beschreibung bzw. zur Ableitung einer Typologie von agrarpolitischen Systemen, die einzelnen agrarpolitischen Instrumente bestimmten inhaltlichen Instrumentenklassen zuzuordnen. Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl möglicher Instrumentenklassen, im folgenden soll eine sehr vereinfachte Klassenbildung erfolgen, die insbesondere die inhaltliche Systematik der Dynamik der GAP wieder spiegeln kann. Konkret werden die agrarpolitischen Instrumente in die fünf Instrumentenklassen, die im folgenden auch als Makroinstrumente bezeichnet werden, eingeteilt (siehe Abbildung 1).

Der Wirkungsmechanismus der einzelnen in der EU angewendeten agrarpolitischen Instrumente wurde bereits wiederholt und sehr ausführlich in der Literatur beschrieben (vgl. Koester 1981, Fennell 1987, Europäische Kommission 1980, 1993), so daß an dieser Stelle nicht weiter auf die einzelnen Instrumente eingegangen werden soll, sondern diese als bekannt vorausgesetzt werden. Statt dessen soll in diesem Abschnitt versucht werden die wichtigsten Agrarmarktordnungen sowie ihre zeitlichen Veränderungen mit Hilfe der fünf Makroinstrumente systematisch darzustellen.

Abbildung 1: Agrarpolitische Makro-Instrumente

1. Handelspolitische Instrumente	Keine 0	Variabler Zollsatz 1	fixer Zollsatz 2	Abschöpfungssystem 3
2. Marktintervention	keine 0	Beihilfe für private Lagerung 1	fakultative staatliche Intervention 2	obligatorische staatliche Intervention 3
3. Transferzahlungen an Produzenten	keine 0	Personengebundene Transfers 1	Faktorggebundene Transfers 2	Outputgebundene Transfers 3
4. Transferzahlungen an Konsumenten	Konsumsteuern (MVA) -1	Keine 0	Einkommensgebundene Subvention 1	generelle Nahrungsmittelsubvention 2
5. Produktionsbeschränkungen	keine 0	Produktionsaufgabe-, Extensivprämien Besch. Garantiemengen 1	Inputrestriktionen/ Flächenstilllegung Förderhöchstgrenze 2	Produktionsrestriktionen/ Quoten 3



Intensität nimmt ceteris paribus zu

Selbstverständlich ist eine Darstellung der Marktordnungen mit Hilfe von Makroinstrumenten immer eine mehr oder weniger grobe Vereinfachung der häufig sehr komplexen Marktordnungssysteme, aber die vereinfachte Abbildung ermöglicht eine Konzentration auf die wesentlichen Unterschiede zwischen einzelnen Marktordnungen bzw. deren zeitlichen Veränderungen.

Betrachtet man die seit Gründung der EWG tatsächlich vorkommenden Marktordnungen, so lassen sich diese empirisch zu 5 Idealtypischen Marktordnungstypen zusammenfassen. Im einzelnen sind dies:

1. Abschöpfungs-Interventions-System
2. Deficiency Payment-System
3. Reines Abschöpfungssystem
4. Direktes Kompensation-System
5. Systeme mit geringem Protektionsniveau

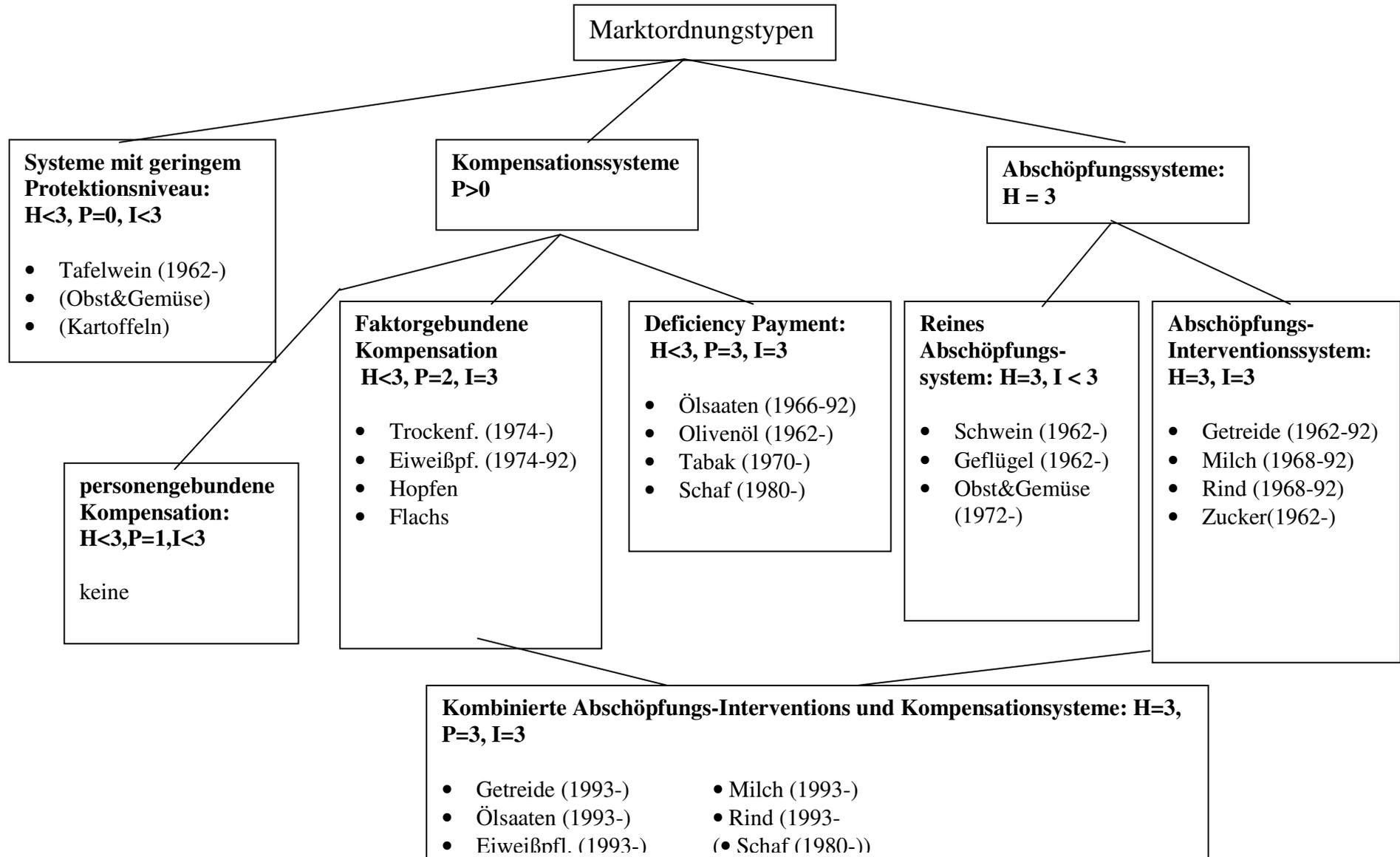
Wie in Abbildung 2 dargestellt, sind die ersten drei Marktordnungstypen allein durch die handelspolitischen und Interventions-Makroinstrumente (H und I) definiert, während zur Definition der letzten beiden zusätzlich die Produzententransfers mit berücksichtigt werden. Wie weiter unten dargestellt wird, kann die Anwendung der übrigen Makro-Instrumente, Konsumententransfers und Produktionsbeschränkungen, als weitere Ausdifferenzierung der mit den ersten drei Makroinstrumenten gebildeten Marktordnungstypen verstanden werden.

Der **Abschöpfungs-Interventionstyp** ist durch einen maximalen Außenschutz durch Anwendung einer Abschöpfung, d.h. einen variablen Zollsatz, auf Importe sowie durch eine obligatorische und unbegrenzte staatliche Intervention gekennzeichnet. Die wichtigsten Agrarsubsektoren, Getreide (Weizen und Futtergetreide) sowie Milch- und Rindfleisch und Zucker fielen zur Gründung ihres Marktordnungssystems unter diesen Marktordnungstyp. Zucker stellt in gewissem Sinne eine Ausnahme innerhalb des Abschöpfungs-Interventionstypus dar, da für Zucker zusätzlich Konsumentensteuern in Form von Mitverantwortungsabgaben sowie Produktionsbeschränkungen in Form von Quoten Anwendung finden (siehe (Abbildung 2).

Im Unterschied hierzu erfolgt unter dem **Deficiency Payment-Typ** zwar ebenfalls eine obligatorische staatliche Intervention, aber der maximale Außenschutz in Form einer variablen Abschöpfung entfällt. Statt dessen erfolgt eine produktionsbezogene Kompensationszahlung an die Produzenten, die gerade der Differenz zwischen Marktpreis und angestrebten Produzentenpreis entspricht. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen Typen liegt also in der Tatsache, daß im Abschöpfungs-Interventionssystem, innerhalb der EU ein höherer Marktpreis gilt, während im Deficiency Payment Typ der EU-interne Marktpreis dem Weltmarktpreis entspricht. Wichtige Marktordnungen des Deficiency Payment Typs waren zu ihrer Gründungszeit die Marktordnungen für Olivenöl (1966), Ölsaaten (1966), Rohtabak (1970) und (zumindest faktisch¹) auch die Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch (1980 bzw. 1985), obwohl die Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch lediglich fakultative Interventionen vorsah (Europäische Kommission, 1981).

¹ Formal beinhaltet die Marktordnung für Schaffleisch 1980 ein Abschöpfungssystem, welches aber aufgrund von GATT-Abkommen bzw. bilateralen Handelsabkommen faktisch nie zur Anwendung kam. Statt dessen wurden wurde lediglich ein einfacher Zollsatz auf Schaffleischimporte erhoben (vgl. Fennell, 1990)

Abbildung 2: Schematische Zuordnung der EU-Agrarmarktordnungen zu Marktordnungstypen



Reine Abschöpfungssysteme, d.h. Marktordnungen, die Agrarpreisstützungen i.w. durch handelspolitische Maßnahmen in Form von variablen Abschöpfungen durchführen, stellen die ursprünglichen Marktordnungen für Schweinefleisch (1962/1967) sowie Geflügel und Eier (1962) dar (vgl. Fennell 1987 und Europäische Kommission 1981). Ebenso fällt formal die Marktordnung für Obst&Gemüse von 1972 unter diesen Typus. In der administrativen Praxis wurde das Abschöpfungssystem allerdings eher als ein ad valorem Zoll gehandhabt, so daß die Obst & Gemüse Marktordnung faktisch dem 5ten Marktordnungstypus *Systeme mit geringem Protektionsniveau* zu zuordnen ist. Reine Abschöpfungssysteme beinhalten keine Mindestpreisgarantien, wie dies der Fall für die beiden o.g. Marktordnungstypen ist.

Der vierte Marktordnungstyp **direkte Input gebundene Kompensationszahlungen** spielte vor der MacSharry Reform praktisch keine Rolle, er wurde lediglich für Trockenfutter sowie einige Sonderkulturen wie Hopfen, Flachs, etc. angewendet. Wesentliches Merkmal dieses Typus ist, daß keine obligatorische Intervention ($I < 3$) und kein effektiver Außenschutz in Form variablen Abschöpfungen ($H < 3$) stattfindet. Stattdessen erfolgt eine Unterstützung der Agrarproduzenten durch direkte hektargebundene Kompensationszahlungen ($PT=2$).

Als residualer Typus bleiben alle Marktordnungen ohne obligatorische Intervention ($I < 3$), ohne Abschöpfung ($H < 3$) und ohne direkte Kompensationszahlungen ($P=0$). Diese werden **als Systeme mit geringem Protektionsniveau** bezeichnet, da die Unterstützung der Produzenten vergleichsweise gering ist. Marktordnungen, die unter diesen Typ fallen sind die Marktordnungen für Tafelwein und faktisch auch für Obst & Gemüse. Konsequenterweise fallen auch die Produkte ohne Marktordnungen (1980 waren dies i.w. Kartoffeln) in diese Kategorie.

Weiterhin läßt sich das Abschöpfungs-Interventionssystem hinsichtlich der beiden bislang unberücksichtigten Makroinstrumente, Konsumententransfers und Produktionsbeschränkungen unterscheiden. Relevant sind dabei insbesondere die Einführung von Quoten als direkte Outputbeschränkungen bzw. der Flächenstillegung als indirekte Produktionsbeschränkung auf der Inputseite und die Einführung von Mitverantwortungsabgaben (MVA), welche faktisch einer Konsumentensteuern entsprechen. Diese zusätzlichen Maßnahmen innerhalb des Abschöpfungs-Interventionssystems wurden insbesondere im Rahmen der Zuckermarktordnung angewendet (vgl. Koester 1981, Fennell 1987 oder Europäische Kommission 1981). Später wurden diese dann zunächst für Milch eingeführt (MVA 1977 und Quote 1984) und schließlich auch für andere

Produkte, allen voran Getreide (MVA, 1986, Flächenstilllegung bzw. beschränkte Garantiemengen 1988 bzw. 1992, vgl. Moyer und Josling 1990, Fennell 1997).

Mit der MacSharry-Reform wurde schließlich ein innovativer Marktordnungstypus eingeführt, der eine Kombination aus dem faktorgebundenen Kompensationstypus und dem Abschöpfungs-Interventionstypus darstellt. Dieser neue Marktordnungstypus wurde in der MacSharry-Reform 1992 für Kulturpflanzen (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen), für Rindfleisch und Milch eingeführt, während die Marktordnungen für Schaf- und Ziegenfleisch wie auch für Tabak zwar auch reformiert worden sind, aber weiterhin ihrem bisherigen Marktordnungstypus (Deficiency payment) entsprachen.

Bildet man nun das gesamte agrarpolitische System der GAP in den o.g. fünf Makroinstrumente ($I=1,\dots,5$) ab, so läßt sich die GAP als eine bewertete $m \times 5$ Matrix darstellen. Jede Zeile der Matrix entspricht gerade der Marktordnung eines Agrarmarktes gemessen in den abgeleiteten fünf Makroinstrumenten. In Abbildung 3 ist nun das agrarpolitische System der GAP für vier unterschiedliche Perioden (1970, 1984, 1988 und 1993) als eine solche $m \times 5$ Matrix dargestellt. Mit Hilfe von Abbildung 3 läßt sich die zeitlichen Veränderung des agrarpolitischen Systems der GAP übersichtlich darstellen.

Zunächst ist an der zunehmenden Graufärbung zu erkennen, daß die staatliche Regulierung des Agrarsektors im Zeitverlauf zunimmt. In der Periode 1970-1980 liegt dies überwiegend an der Einführung von Marktordnungssystemen für bislang unregelte Produkte, z.B. Obst&Gemüse 1972, Trockenfutter 1974, Tabak 1970, Schaffleisch 1980 bzw. die Erweiterung und Ausdifferenzierung bestehender Marktordnungen um weitere Produkte, z.B. Zucker 1977 (Isoglukose), Tafelwein (1970), Rindfleisch (1981) (vgl. Europäische Kommission 1981 Fennell 1987). In dieser Phase wurden kaum grundlegende Änderung bestehender Marktordnungen durchgeführt.

Diese fanden überwiegend in einer zweiten Phase die Anfang der 80ziger Jahre begann und sich bis in die heutige Zeit hinzieht. In dieser Zeit kam das System der Europäischen Agrarpolitik, insbesondere das Abschöpfungs-Interventionssystem (A-I-System im folgenden) mit obligatorischer und unbegrenzter Intervention, welches das dominierende Teilsystem zu Beginn der GAP darstellte, zunehmend unter Reformdruck (vgl. z.B. Fennell 1987 und 1997,

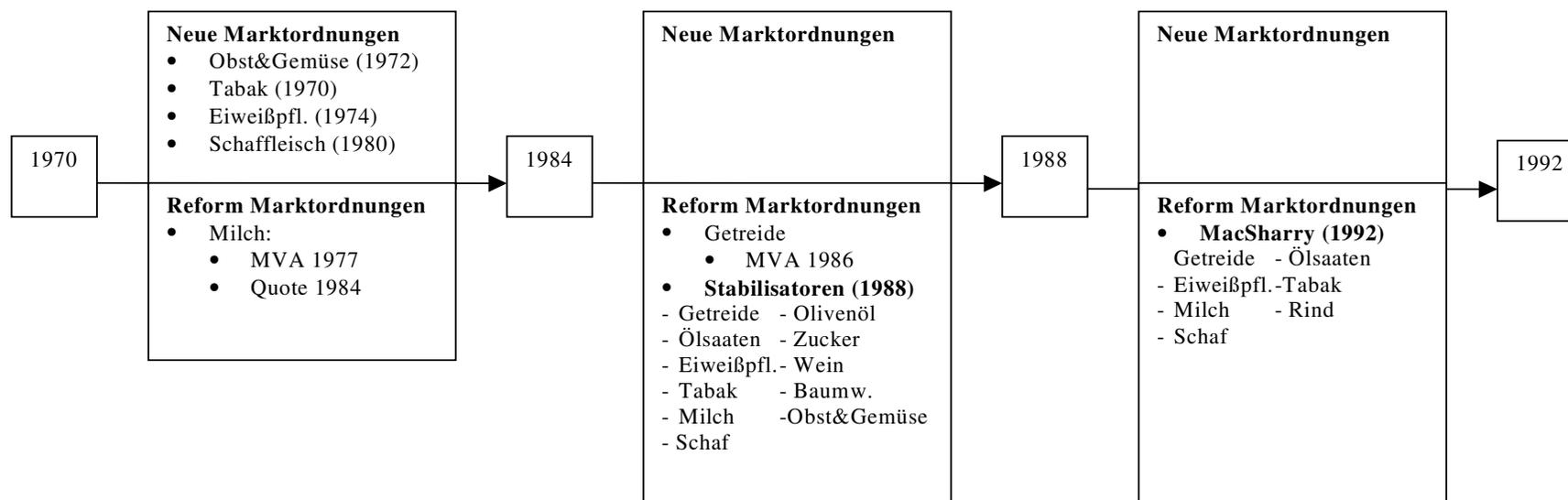
Moyer/Josling 1990, Grant 1997). Dieser Reformdruck implizierte eine Reihe von Veränderungen des klassischen Abschöpfungs-Interventionssystem, die bemerkenswerterweise alle mit einer verstärkten staatlichen Regulierung und nicht mit einer Deregulierung des agrarpolitischen System einher gingen. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, weisen diese Anpassungen des A-I-Systems für die relevanten Agrarprodukte, auf das es angewendet wird, d.h. Milch, Rind und Getreide und Zucker, ein gleiches oder zumindest sehr ähnliches zeitliches Muster auf. Zunächst wird das System durch Einführung einer Mitverantwortungsabgabe (MVA) erweitert. Für Zucker wurde diese bereits bei Einführung der Marktordnung etabliert. Für Milch wurde diese 1977 und zehn Jahre später für Getreide 1986 eingeführt. Nach Einführung der MVA erfolgt schließlich die Einführung von Produktionsbeschränkungen, zunächst in schwächerer Form durch Produktionsumstellungsprämien (Milch 1979) oder freiwilligen Produktionsbeschränkungen (freiwillige Flächenstillegung: Getreide 1986). Dann in stärkerer Form durch Einführung von Garantiehöchstmengen.

Wiederum wurden diese für Zucker bereits zur Entstehung der Marktordnung in Form von Quoten eingeführt. Für Milch erfolgte dies 1984 durch Einführung der Quote und für Getreide 1988 durch Einführung von Garantiehöchstmengen und Restriktionen der bislang unbegrenzten Intervention. Restriktionen der staatlichen Intervention wurden in der sogenannten Agrarreform von 1988 auch für Rindfleisch eingeführt, obwohl für Rindfleisch entgegen des allgemeinen Musters keine MVA eingeführt worden ist. Den bisherigen Abschluß dieses zeitlichen Veränderungsmusters stellt der Übergang der Abschöpfungs-Interventionssysteme zu kombinierten Abschöpfungs-Interventions- und faktorgebundenen Kompensationssystemen dar. Dieser Schritt wurde zeitgleich für Getreide, Milch und Rindfleisch in der MacSharry 1992 vollzogen. Abweichend wurde die Zuckermarktordnung noch nicht nach diesem Muster angepaßt, allerdings gibt es durchaus schon entsprechende Vorschläge seitens der Kommission die Zuckermarktordnung zu reformieren.

Abbildung 3: Veränderung der wichtigsten Marktordnungssysteme der Europäischen Agrarpolitik zwischen 1972-1992

Märkte	Makro-Instrumente: 1970					Makro-Instrumente: 1984					Makro-Instrumente: 1988					Makro-Instrumente: 1992				
	H	I	TP	TK	PB	H	I	TP	TK	PB	H	I	TP	TK	PB	H	I	TP	TK	PB
<i>In MacSharry geregelt</i>																				
Getreide	3	3	0	0	0	3	3	0	0	0	3	3	0	-1	1	3	3	2	0	2
Milch	3	3	0	0	0	3	3	0	-1	3	3	3	0	-1	3	3	3	2	0	3
Rind	3	3	0	0	0	3	3	0	0	0	3	3	0	0	1	3	3	2	0	2
Ölsaaten	1	3	3	0	0	1	3	3	0	0	1	3	3	0	1	1	3	2	0	2
Tabak	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0	1	2	3	0	1	1	2	3	0	2
Schaf	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0	1	2	3	0	1	1	2	3	0	2
Eiweißpflanzen	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	1	0	3	0	1	1	0	2	0	2
<i>Anderer Märkte</i>																				
Zucker	3	3	0	-1	3	3	3	0	-1	3	3	3	0	-1	3	3	3	0	-1	3
Schweine	3	2	0	0	0	3	2	0	0	0	3	2	0	0	0	3	2	0	0	0
Geflügel	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0
Wein	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1
Früchte&Gemüse	0	0	0	0	0	1	2	0	2	1	1	2	0	2	1	1	2	0	2	1

H = Handelspolitik TK = Konsumententransfers
 I = Marktintervention PB = Produktionsrestriktionen
 TP = Produzententransfers



Berücksichtigt man die Logik der bisherigen Anpassungen des A-I-Systems sowie die Tatsache, daß für fast alle Produkte des A-I-Systems kaum noch Interventionskäufe durchgeführt wurden bzw. der Marktpreis zunehmend dem korrespondierenden Weltmarktpreis entspricht, so läßt sich die Anpassungskette des A-I-Systems in Richtung eines reinen inputgebunden Kompensationssystems weiterführen. Das kombinierte System scheint also lediglich einen Übergang zum reinen Kompensationssystem darzustellen.

Bislang wurden allein die Veränderungen des agrarpolitischen Systems der GAP betrachtet. Allerdings beinhaltet die Dynamik der GAP auch die Veränderung des Niveaus der agrarpolitischen Instrumente ohne explizite System- bzw. Regimeveränderung. Entsprechend des vorherrschenden A-I-Systems stellt das Agrarpreisniveau das zentrale Instrument der Europäischen Agrarpolitik dar. In Abbildung 4 sind die nominalen Preisindices für die drei wichtigsten Agrarprodukte, Getreide, Milch und Rindfleisch für die Zeit von 1973 bis 1996 dargestellt². Zusätzlich sind in Abbildung 5 die korrespondierenden Protektionsraten dargestellt. Entsprechend Abbildung 4 verlaufen die Preisentwicklungen für Getreide, Milch und Rindfleisch absolut parallel seit 1975. Bis 1983 ergeben sich nominale Preissteigerungen und seit 1983 ergeben sich nominale Preissenkungen der jeweiligen ECU-Marktpreise. Real sinken die Marktpreise für alle Produkte kontinuierlich seit 1975. In nationalen Währungen ergeben sich allerdings abweichende Preisentwicklungen durch das speziellen Agromonetären Systems, welches aufgrund von Grenzausgleichszahlungen nominale Preissenkungen der ECU-Preise in nominale Preissteigerungen transformiert (vgl. z.. Fennell 1987). Dadurch beobachtet man in Schwachwährungs-Ländern wie Großbritannien, Griechenland, Italien, Spanien oder Portugal abweichend zu den ECU-Preisen durchgehend nominale Preissteigerungen, während in Stark-Währungsländern wie Deutschland, Niederlande oder Belgien die nominalen Agrarpreise in nationaler Währung bereits vor den nominalen ECU-Preisen einen negativen Trend aufweisen. Frankreich verzeichnet in nationaler Währung seit 1990 einen negativen Trend der nominalen Agrarpreise. Im Durchschnitt folgen aber auch die nominalen nationalen Agrarpreise dem Trend der ECU-Preise in Abbildung 4, unter Umständen allerdings mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung³. Im Gegensatz zu den nominalen Agrarpreisen verzeichnen die nominalen Protektionsniveaus keinen klaren zeitlichen Trend (siehe Abbildung 5). Hier ergeben sich für alle drei betrachteten Produkte zwei klare Peaks, einen Mitte der 70er Jahre und einen Mitte der 80er Jahre. Die

² Für Milch wurde der Butterpreis als Indikator benutzt.

³ Konkret hängt dies von dem Produktionsanteil der einzelnen Länder ab. Je höher der Anteil der Schwachwährungsländer je höher c.p. das Time-Lag zwischen ECU- und nationalen Preisentwicklungen.

Protektionsraten für Getreide und für Milch verzeichnen dann einen weiteren Peak Anfang der 90ziger Jahre, während sich für Rindfleisch der dritte Peak erst Mitte der 90er Jahre einstellt, und entwickeln sich seit dem tendenziell negativ. Insbesondere die Protektionsrate für Getreide verzeichnet einen klaren negativen linearen Trend seit Anfang der 90er Jahre, dieser korrespondiert gerade mit den Beschlüssen der MacSharry-Reform, welche eine 33% Preissenkung für die Jahre 1993-1995 vorsahen (siehe Abbildung 5).

Abbildung 4: Zeitliche Entwicklung nominaler Preisindices in der EU

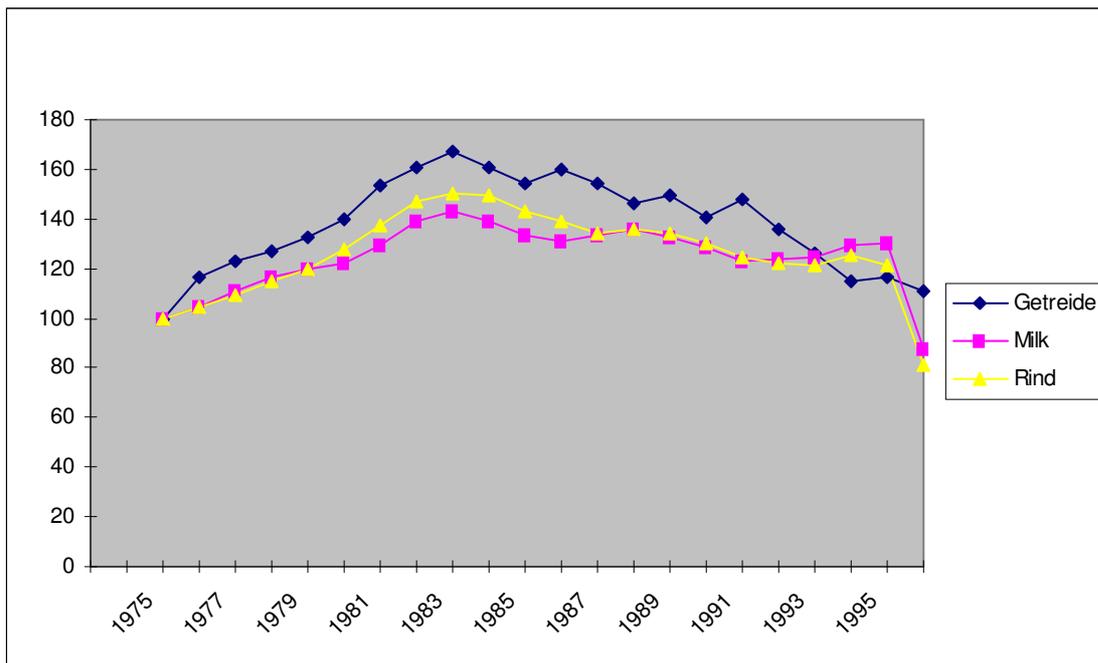
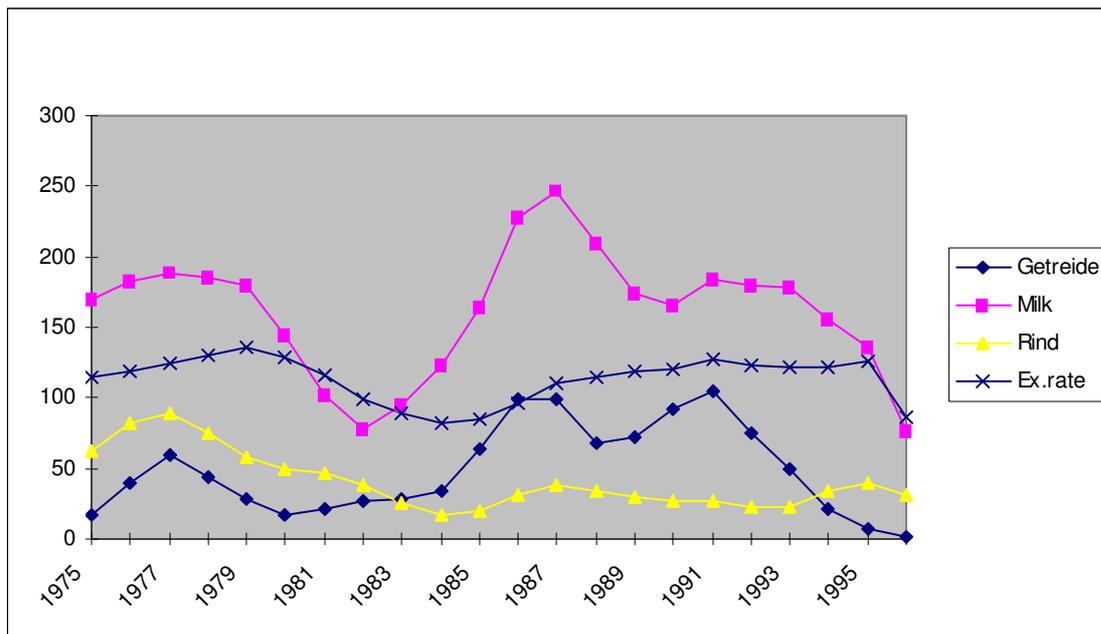


Abbildung 5: Zeitliche Entwicklung der nominalen Protektionsraten



3 Zieldimensionen und Determinanten der GAP

3.1 Klassische Zieldimensionen der GAP

Sowohl in offiziellen politischen Dokumenten als auch in der wissenschaftlichen Literatur wird ein angemessenes Einkommen der Bauern in der EU als wichtigstes Ziel der GAP genannt (Artikel 39 des EWG-Vertrages sowie v. Witzke 1986, Moyer und Josling 1990, Hubbard/Ritson, 1991, Ingersent, Rayner und Hine, 1997). Neben dem Einkommensziel sind offiziell die Erhöhung der Produktivität (Effizienzziel), die Versorgung der Konsumenten mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen (Konsumentenwohl) sowie Stabilität der internationalen Märkte, genannt. Hauptinstrument zur Erreichung der proklamierten agrarpolitischen Ziele ist wie bereits oben festgestellt die Markt- und Preispolitik. Preis- und marktpolitische Eingriffe in den Agrarsektor sind nun technisch mit unerwünschten Nebeneffekten in Form von Agrarbudgetausgaben, internationalen Handelskonflikten oder auch erhöhten Konsumentenpreisen verbunden. In der wissenschaftlichen Literatur (siehe z.B. Literaturüberblick in Hubbard/Ritson 1991 oder v. Witzke 1986) werden deshalb neben dem Einkommensziel insbesondere die Vermeidung dieser Nebeneffekte, vor allem die Vermeidung von budgetären Konflikten und die Vermeidung internationalen Handelskonflikten als weitere relevante agrarpolitische Ziele genannt (u.a. Tangermann 1998). Eine geringere Bedeutung wird in der wissenschaftlichen Literatur dem Konsumentenwohl beigemessen (v. Witzke 1986). In neuerer Zeit wird zusätzlich noch der Umweltschutz als relevantes agrarpolitisches Ziel genannt (Tangermann,

1998, Winter 1998, Kommission 1990). Die hier durchgeführten empirischen Analysen sollen sich allerdings auf die vier klassischen Ziele der europäischen Agrarpolitik: (Z1) Einkommen der Bauern, (Z2) Agrarbudget, (Z3) Handelskonflikte und (Z4) Konsumentenwohlfahrt konzentrieren. Diese lassen sich entsprechend der o.g. Ausführungen in das ursprüngliche agrarpolitische Einkommensziel (Z1) sowie die durch die entstandenen unerwünschten Nebeneffekte der zur Erreichung des Einkommensziels eingesetzten Preispolitik induzierten „bedingten“ agrarpolitischen Ziel, d.h. der Vermeidung dieser Nebeneffekte (Z2-Z4) einteilen.

In den Abbildungen 6-9 sind die zeitlichen Entwicklungen der einzelnen agrarpolitischen Zieldimensionen für den europäischen Getreide-, Milch- und Rindfleischsektor dargestellt. Dabei wurde der Gewinn (Π) pro Hektar Getreidefläche, pro Milchkuh bzw. pro männlichem Rind als Einkommensindikator (Z1) der Getreide-, Milch- und Rindfleischbauern herangezogen⁴.

Als Indikator für das mit der Getreide-, Milch- bzw. Rindfleischpolitik verbundene Agrarbudget wurden die jährlichen EGAFL-Ausgaben für die jeweiligen Teilspektoren herangezogen (vgl. Europäische Kommission: Die Lage der Landwirtschaft). Da die Getreidepreispolitik auch für den Zeitraum nach der MacSharry Reform analysiert werden sollte, und seit 1993 die Budgetausgaben nur noch für die Kulturpflanzen zusammen veröffentlicht wurden, wurde für den gesamten Zeitraum die Summe der Budgetausgaben in dem Getreide, Ölsaaten- und Eiweißpflanzen Sektor als Getreidebudget veranschlagt.

Weiterhin erscheint es sinnvoll, nicht die absoluten Ausgaben, sondern vielmehr die Ausgaben pro Bruttosozialprodukt (Z2) als relevante Zielgröße heranzuziehen. Entsprechend ist in Abbildung 9 die Entwicklung des Anteils der jeweiligen Agrarausgaben am gesamten BSP (Z2) dargestellt.

⁴ Dieser Indikator verzerrt das reale Einkommen der Bauern insofern, daß implizit angenommen wird, daß die durchschnittliche Ausstattung mit Getreidefläche bzw. Anzahl an Milchkuhen und Rindern konstant ist in der Zeit. Tatsächlich läßt sich ein Strukturwandel in die Richtung von größeren Betrieben für alle Produktionsaktivitäten feststellen. Insofern unterschätzt der Indikator die reale Gewinnsituation der jeweiligen Durchschnittsbetriebe. Allerdings ist die durchschnittliche Betriebsgröße in der EU gemessen in Hektar Betriebsfläche in den Jahren 1973 bis 1996 um nur 26% gestiegen von 15,7 auf 19,6 ha. Dies relativiert die o.g. Gewinnunterschätzung.

Hinsichtlich der Internationalen Handelskonflikte (Z3) wurde angenommen, daß der Hauptgrund für internationale Handelskonflikte, in den durch die GAP implizierten Weltmarktpreisveränderungen liegen. Insbesondere die USA hat ein Interesse an hohen Getreideweltmarktpreisen, während die protektionistische Agrarpolitik der EU c.p. zu sinkenden Getreidepreisen auf dem Weltmarkt führt⁵. Insofern erscheint die durch die GAP bedingte prozentuale Absenkung des Agrarweltmarktpreises ein guter Indikator für die durch die Europäische Agrarpolitik ausgelösten internationalen Handelskonflikte. Bezeichnet man mit P_w den Weltmarktpreis bzw. mit P_c den internen EU-Marktpreis, so folgt approximativ:

$$(2) \quad Z3 = \frac{\Delta P_w}{P_w} = \varepsilon_{wc}^P \frac{\Delta P_c}{P_w}$$

$$\varepsilon_{wc}^P = \left. \frac{\partial P_w}{\partial P_c} \frac{P_c}{P_w} \right|_{P_c=P_w} = \frac{(\varepsilon_{EU}^S - \varepsilon_{EU}^D * 100 / SVG_{EU}) X_{EU}^S}{(\varepsilon_w^S - \varepsilon_w^D * 100 / SVG_w) X_w^S}$$

Der Index EU bzw. w bezeichnet dabei die EU bzw. den Rest der Welt. SVG ist der Selbstversorgungsgrad in % und X^S bezeichnet die Produktionsmenge. ε bezeichnet die Preiselastizitäten. Der Suffix „S“ bzw. „D“ bezeichnet jeweils die Angebots- bzw. Nachfrageseite. Zur empirischen Berechnung wurden die Nachfrage- bzw. Angebotselastizität jeweils auf - 0,5 und 0,5 gesetzt. Die jeweiligen Getreide-, Milch- und Rindfleischpreise, sowie die jeweiligen Produktions- und Nachfragemengen wurden einer OECD-Datenbank (OECD, 1996) entnommen.

Der Konsumentenwelfare (Z4) wurde mit Hilfe von CSE-Maßen (Consumer subsidy equivalents, vgl. OECD 1989) gemessen. Konkret wurde der Welfare-Verlust der Konsumenten, der durch die europäischen Agrarpreispolitiken impliziert wird, als prozentualer Anteil der CSE für Getreide, Milch bzw. Rindfleisch an den gesamten Konsumentenausgaben gemessen.

$$(3) \quad Z4 = \frac{X_{EU}^D * \Delta P_c}{Y_{EU}} * 100$$

⁵ Selbstverständlich führt auch die protektionistische Getreidepolitik in jedem anderen Land, z.B. den USA, c.p. zu sinkenden Weltmarktpreisen.

Die internen EU-Getreidepreise wie auch die Weltmarktpreise konnten ebenfalls aus der OECD-Datenbank für die Jahre 1973-1996 entnommen werden. Die gesamten Konsumausgaben Y_{EU} wurden der Cronos-Datenbank, die vom Statistischem Amt der EU auf CD-Rom vertrieben wird, entnommen.

Hier kommen noch die Ergebnisse der Regressionsschätzungen $Z=F(\text{Determinanten})!!!$

Betrachtet man die Abbildungen 6-9 so lassen sich zumindest qualitativ gemeinsame Entwicklungstendenzen der einzelnen Zieldimensionen in den analysierten Sektoren erkennen.

Abbildung 6: Zeitliche Entwicklung agrarpolitischer Zieldimensionen: Getreide

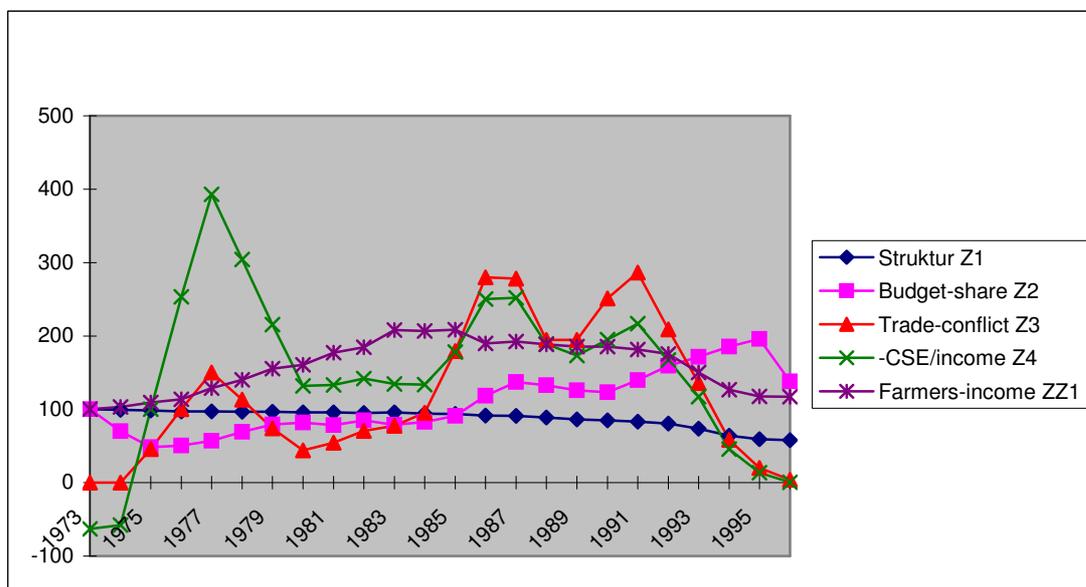


Abbildung 7: Zeitliche Entwicklung agrarpolitischer Zieldimensionen: Milch

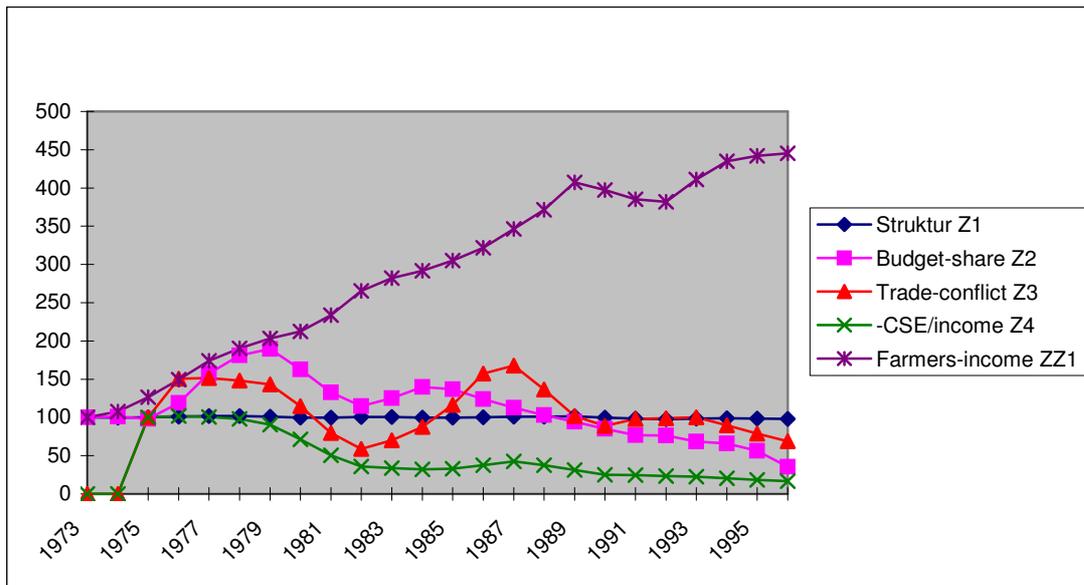
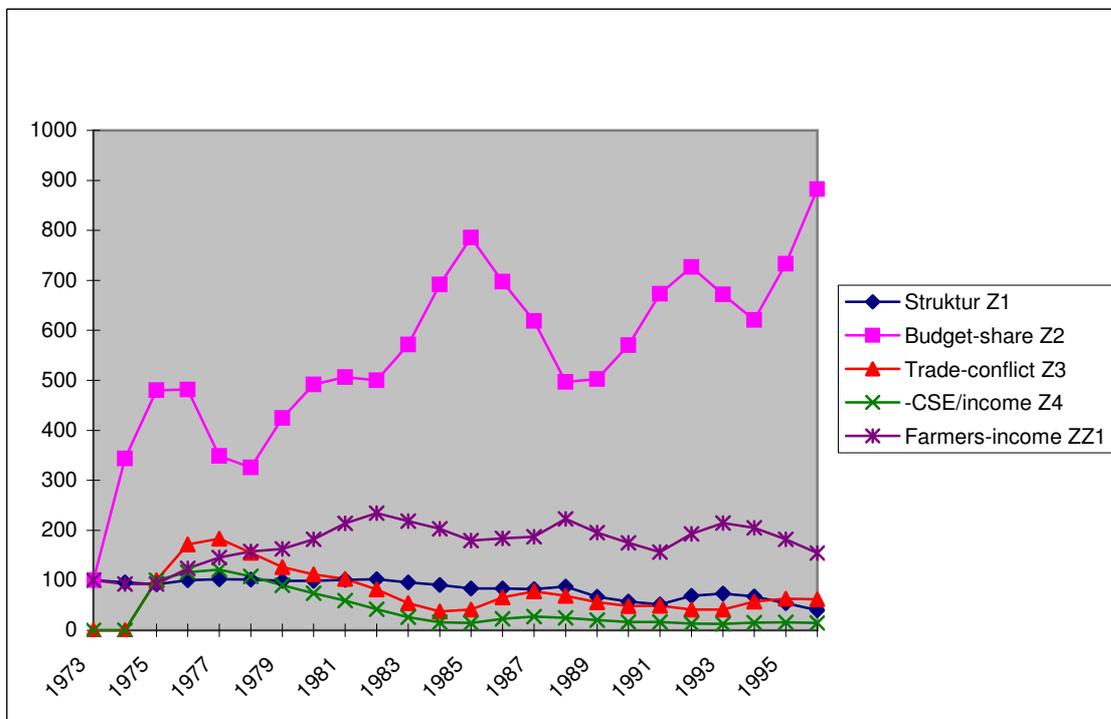
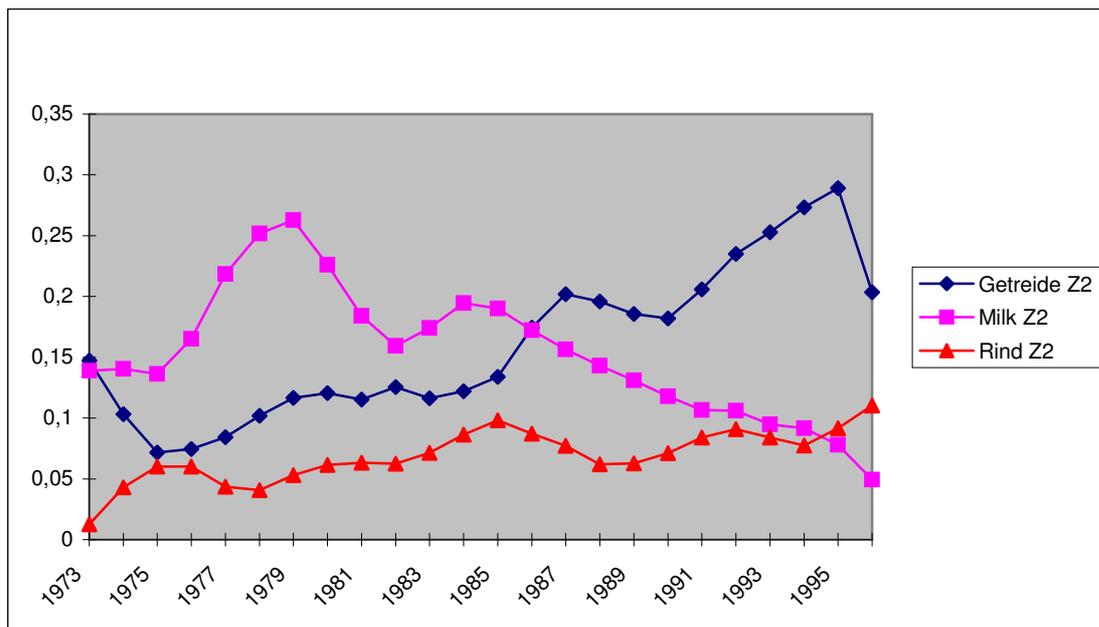


Abbildung 8: Zeitliche Entwicklung agrarpolitischer Zieldimensionen: Rind



**Abbildung 9: Zeitliche Entwicklung agrarpolitischer Zieldimensionen:
Agrarbudget in % BSP**



Das Einkommensziel weist seit Mitte der 70er Jahre für alle analysierten Sektoren einen negativen Trend auf. Die zunehmende Einkommensdisparität wurde immer wieder von Seiten der Agrarpolitiker zur Legitimation zunehmender Agrarpreisinterventionen ins Feld geführt. Gemessen an dem negativen Trend des Einkommensziel scheint man den o.g. Kritikern der Europäischen Agrarpolitik beipflichten zu müssen, d.h. gemessen am Einkommensziel weist die Europäische Agrarpolitik eine abnehmende Effektivität auf⁶. Dies scheint insbesondere für den Rindfleisch- und Getreidesektor zu gelten, wobei die Effektivität der Eingriffe im Milchsektor noch am ehesten gegeben zu sein scheint.

Umgekehrt implizieren die agrarpolitischen Eingriffe zunehmend unerwünschte Nebeneffekte. Vor allem ergeben sich zunehmend wachsende Agrarbudgetanteile am BSP für den Getreide- und Rindfleischsektor (siehe Abb. 9). Eine Ausnahme ergibt sich auch hier wieder für den Milchsektor, für den die Budgetanteile nur bis 1984 zunehmen und seit 1984 kontinuierlich abnehmen als direkte Folge der Quoteneinführung (siehe Abb. 9).

Die Konsumentenverluste nehmen für alle Sektoren seit 1977 kontinuierlich ab (vgl. Abb. 12), während sich für die internationalen Handelskonflikte ein eher zyklischer Verlauf ergibt, mit starken Ausschlägen in den Jahren 1977, 1986-87 und 1992-93.

⁶ Dies gilt selbst wenn man berücksichtigt, daß die in Abbildung 6 aufgeführten Einkommensindikatoren das tatsächliche durchschnittliche Agrareinkommen tendenziell unterschätzen.

Interessanterweise sind die internationalen Handelskonflikte wie auch die Konsumentenverluste mit Abstand am größten für den Milchsektor, gefolgt von dem Getreidesektor und Rindfleischsektor, obwohl internationale Handelskonflikte vor allem im Rahmen der Getreidepreispolitik diskutiert wurden. Dies kann i.w. durch die hohe Bedeutung des Getreidesektors für international mächtige Staaten, allen voran den USA, erklärt werden.

Umgekehrt scheint Einkommensstabilisierung im Milchsektor eine vergleichsweise hohe Präferenz innerhalb der EU zu genießen, da diese Zieldimensionen im Milchsektor noch am konstantesten verläuft bzw. die geringsten Abnahmeraten verzeichnet. Weiterhin ist auch auf Instrumentenebene die Protektion im Milchsektor über den gesamten Zeitraum am höchsten war (vgl. Abb. 5).

Bis zur Einführung der Milchquote wurde die Einkommensstabilisierung im Milchsektor mit entsprechend hohen Budgetausgaben in diesem Sektor erkaufte. So fiel bis 1986 mit über 15% (??) der größte Anteil die EAGFL-Ausgaben auf den Milchsektor. Seit 1986 ergeben sich höhere Budgetausgaben für den Getreidesektor (inklusive Ölsaaten und Eiweißpflanzen) und seit 1995 sogar für den Rindfleischsektor.

Allgemein lassen sich folgende Interpretationen aus den beobachteten zeitlichen Entwicklungen der einzelnen Zieldimensionen ableiten:

1. Der europäische Agrarprotektionismus ist am stärksten im Milchsektor ausgeprägt. Die Preis- und Marktinterventionen bedingen eine weitestgehende Stabilisierung der Agrarstruktur wie auch der Relativ-Einkommen im Milchsektor. Umgekehrt bedingt die massive Protektion zunehmende Agrarausgaben, Konsumentenverluste und internationale Handelskonflikte. Der Anstieg der Budgetausgaben konnten dabei seit 1984 durch Einführung der Milchquote erfolgreich eingeschränkt werden.
2. Im Vergleich zum Milchsektor ist die Protektion deutlich niedriger im Getreide- und Rindfleischsektor ausgeprägt. Folglich werden angestrebte Strukturkonservierung und Einkommenssicherungsziele in vergleichsweise geringerem Maße erreicht. Gleichzeitig ergeben sich enorme Steigerungen der Budgetausgaben sowie der internationalen Handelskonflikte in diesen Sektoren.
3. Berücksichtigt man, daß vor allem im Getreide- als auch im Rindfleischsektor trotz extrem steigenden Budgetausgaben bzw. internationalen Handelskonflikten die

proklamierten agrarpolitischen Einkommensziele in zunehmend geringerem Maße erreicht werden, so erscheint es wenig überraschend, daß diese Sektoren in der MacSharry-Reform mit Abstand am stärksten reformiert worden sind.

3.2 Ökonomische Determinanten der GAP

Bislang wurde intuitiv unterstellt, daß die Agrarpolitik im Spannungsfeld unterschiedlicher Zieldimensionen formuliert wird. Klassisch wird in der Literatur ein Spannungsverhältnis zwischen dem Einkommensziel und der Vermeidung induzierter unerwünschter Nebeneffekte der Agrarpolitik, wie Budgetausgaben oder internationale Handelskonflikte, unterstellt. Dieser intuitiven Vorstellung folgend kann man formal die Formulierung der Agrarpolitik aus der Optimierung einer speziellen Zielfunktion $V(Z)$, welche die o.g. Zieldimensionen Z_1 - Z_4 beinhaltet, ableiten. Die Annahme einer einzelnen Zielfunktion V ist nicht unproblematisch, da agrarpolitische Entscheidungen kollektive Entscheidungen einer Vielzahl unterschiedlicher politischer Akteure sind (vgl. Henning 1998a und 1998b) und sich somit im Sinne von Arrow's Unmöglichkeitstheorem das Problem der Präferenzenaggregation, d.h. die Frage der Existenz einer Social Welfare bzw. Social Choice Funktion ergibt.

Wir wollen auf diese Problematik an dieser Stelle nicht weiter eingehen (siehe hierzu Henning, 1998b), sondern vereinfacht annehmen, daß eine Funktion $V(Z)$ zumindest für jeden individuellen Akteur existiert. Dann ergibt sich die individuell präferierte Agrarpolitik aus der Maximierung von V . Diese Maximierung ist nun technisch restringiert, d.h. nicht jede beliebige Kombination der Ziele ist möglich. Insofern kann man sich analog zur Produktionstechnologie eine politische Technologie $T(Z, \alpha, \gamma)$ vorstellen, die alle technisch möglichen Zielkombinationen, die mit Hilfe der zur Verfügung stehenden agrarpolitischen Instrumente α erreicht werden können, angibt. Nun gibt es aber neben den zur Verfügung stehenden agrarpolitischen Instrumenten α , noch weitere Restriktionen der politischen Technologie, die allgemein mit γ bezeichnet werden sollen.

Eine wesentliche Restriktion stellen die aktuellen ökonomischen Rahmenbedingungen, wie z.B. technischer Stand der Landwirtschaft, Entwicklung der allgemeinen Volkswirtschaft, Weltmarktpreise, usw., dar. Offensichtlich hängen die möglichen Zielerreichungsgrade der Agrarpolitik von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Agrarsektors ab. Verändern

sich nun die ökonomischen Rahmenbedingungen, so kommt dies einer Veränderung der politischen Technologie gleich und die Optimierung von $V(Z)$, welche ja unter der Restriktion der gegebenen politischen Technologie erfolgt, bedingt eine Anpassung der Agrarpolitik. Dies ist gerade die Logik einer ökonomisch induzierten GAP-Dynamik.

Als relevante Veränderungen ökonomischer Rahmenbedingungen werden in der agrarökonomischen Literatur immer wieder der technische Fortschritt (t.F.) sowie veränderte Weltmarktpreise (P_w) hervorgehoben. Diese bedingen c.p. eine Steigerung der unerwünschten Nebeneffekte, welche sich aus den agrarpolitischen Interventionen resultieren. Insbesondere wird hier auf die durch den technischen Fortschritt ausgelösten Produktionssteigerungen verwiesen, die gerade bei sinkenden Weltmarktpreisen zu immer höheren strukturellen Überschüssen führen, deren Beseitigung bzw. Lagerung mit enormen Budgetären Kosten verbunden ist bzw. zu zunehmenden Absenkungen korrespondierender Weltmarktpreise und damit zu internationalen Handelskonflikten führt (vgl. Koester 1986, Schmitz und Koester 1983, Moyer und Josling 1990, Petersen 1983).

Neben den Weltmarktpreisen sowie dem technischen Fortschritt in der Landwirtschaft folgt aber unmittelbar aus den Definitionsgleichungen der Zieldimensionen, daß auch das Pro-Kopf-Einkommen (PKE im folgenden) sowie das Bruttosozialprodukt (BSP im folgenden) Determinanten der GAP im oben genannten Sinne sind. Dies folgt unmittelbar, wenn man berücksichtigt, daß steigende Budgetausgaben nicht ins politische Gewicht fallen, solange diese geringer oder zumindest nicht höher steigen als das BSP. Beispielsweise wurde bei der Einführung der Stabilisatoren in der Agrarreform von 1988 die Steigerungen des Agrarbudgets direkt an die Wachstumsrate des BSP gekoppelt (Fennell, 1997).

Analog ist das Einkommensziel (Z_1) nicht als absolutes, sondern als relatives Einkommensziel formuliert, wobei das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen als Referenzpunkt verwendet wird. Insofern folgt schon direkt, daß der Erreichungsgrad des agrarpolitischen Einkommensziels unmittelbar von der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommen abhängt.

Vereinfacht kann von den folgenden technischen Beziehungen zwischen den Zieldimensionen und den Determinanten der Agrarpolitik ausgegangen werden:

Tabelle 1: Technologische Beziehungen zwischen Determinanten und Zieldimensionen der GAP

<i>Determinanten/Ziele</i>	<i>Relatives Bauerneinkommen Z1</i>	<i>Agrarbudget- anteil Z2</i>	<i>Internationale Handelskonflikte Z3</i>	<i>Konsumenten- Verluste Z4</i>
<i>Weltmarktpreise in US\$</i>	0	-	-	-
<i>Wechselkurs \$/ECU</i>	0	+	+	+
<i>Technischer Fortschritt.</i>	+	+	+	0
<i>Pro-Kopf-Einkommen</i>	-	-	-	-
<i>BSP</i>	0	-	0	0

0 = kein Effekt
 + = steigender Effekt
 - = absenkender Effekt

In den Abbildungen 10-12 sind nun die o.g. Determinanten der GAP für die einzelnen analysierten Sektoren dargestellt.

Abbildung 10: Entwicklung der Determinanten der GAP: Weltmarktpreise in ECU

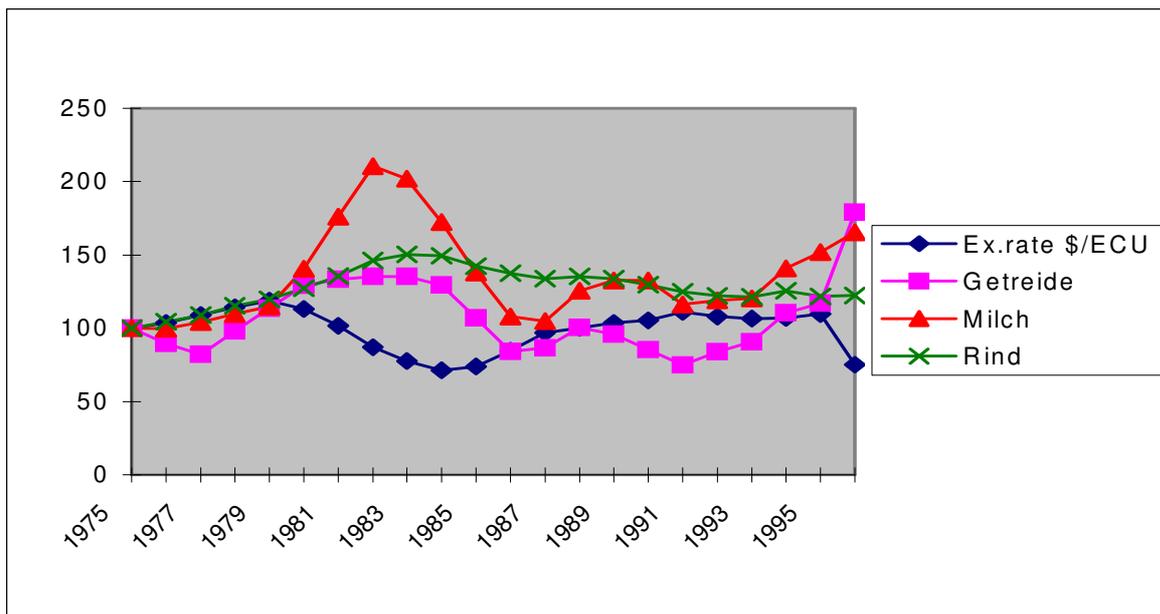


Abbildung 11: Entwicklung der Determinanten der GAP: Technischer Fortschritt

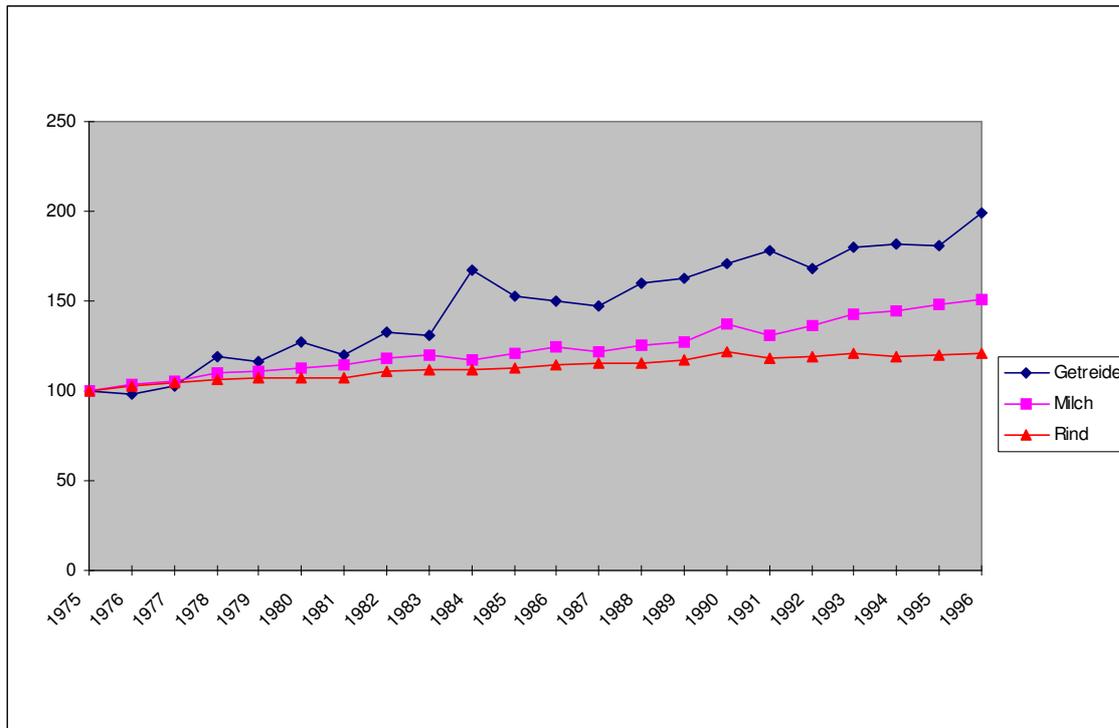
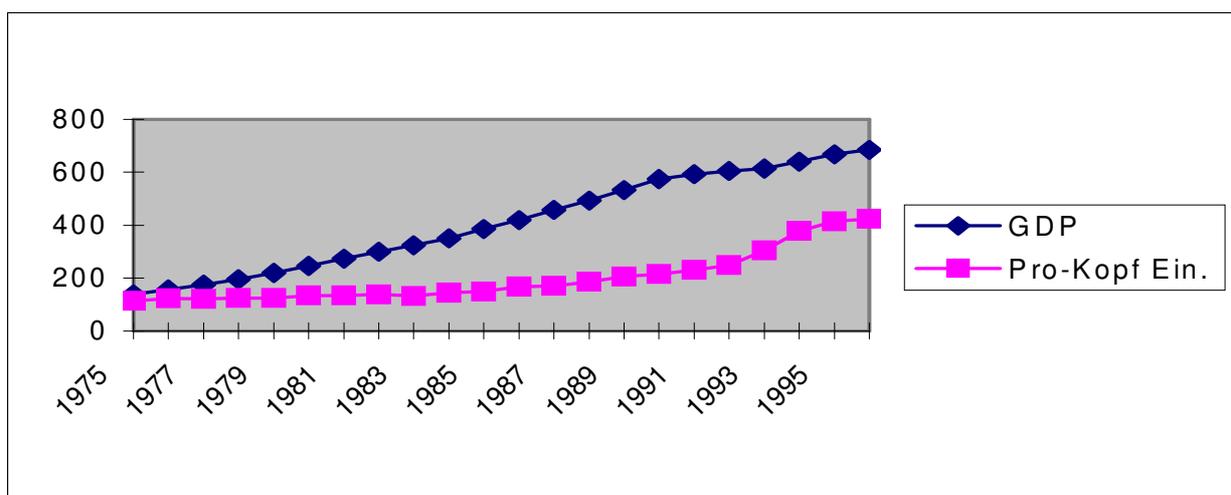


Abbildung 12: Entwicklung der Determinanten der GAP: Pro-Kopf-Einkommen und BSP



Vor dem Hintergrund der zeitlichen Entwicklung der Determinanten (Abb. 10-12), der technologischen Beziehungen zwischen Determinanten und Zieldimensionen (Tabelle 1)

sowie der dargestellten zeitlichen Entwicklung der Zieldimensionen können die folgenden Schlußfolgerungen gezogen werden:

1. Die drei analysierten Agrarsektoren verzeichnen einen signifikanten technischen Fortschritt gemessen an durchschnittlich jährlichen Wachstumsraten der Erträge von knapp 1% für Rindfleisch bis über 3% für Getreide. Der technische Fortschritt hat zu enormen Produktionssteigerungen geführt, die aufgrund einer relative geringer wachsenden Nachfrage nach Agrarprodukten innerhalb der EU, zunehmende strukturelle Überschüssen bedingt haben. Die Selbstversorgung wurde für Milch und Getreide bereits Anfang der 70er Jahre und für Rindfleisch 1980 überschritten und es ergaben sich seit dem zunehmend wachsende strukturelle Überschüsse, d.h. Agrargüter, die zu Preisen produziert wurden, zu denen sie nicht, zumindest nicht ohne staatliche Preissubventionen, abgesetzt werden konnten.
2. Strukturelle Überschüsse bilden eine wesentliche Voraussetzung für steigende Budgetausgaben, hingegen nicht für steigende internationale Handelskonflikte. Darüber hinaus führen strukturelle Überschüsse, um so stärker zu steigenden Budgetausgaben, je höher die Protektionsrate, d.h. die Preisdifferenz zwischen EU-internen und Weltmarktpreisen, ist. Während sich für den t.F. ein kontinuierliches Wachstum in der Zeit 1975-1996 ergab, schwanken die jeweiligen Weltmarktpreise über diesem Zeitraum. Insofern erklären sich die beobachteten Peaks der Agrarausgabenanteile wie auch der internationalen Handelskonflikte in den Jahren 1984 bzw. 1986 sowie 1991 im wesentlich aufgrund schwankender Weltmarktpreise bzw. schwankender US-ECU-Wechselkurse, welche US\$-Preise in ECU-Preise transformieren.
3. Hingegen gilt diese nicht für den Peak 1977-79. 1977-79 ergaben sich relativ hohe ECU-Weltmarktpreise, so daß die hohen Protektionsraten bzw. dadurch induzierten hohen Budgetausgaben und internationalen Handelskonflikte eindeutig die Folge einer EU-internen Hochpreispolitik sind.
4. Der beobachtete negative Trend für die Konsumentenverluste Z4 ist eindeutig die Folge von den hohen Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens.
5. Trotz nennenswerter natürlicher Ertragssteigerungen bleiben die durchschnittlich erzielten Gewinne im Agrarsektor hinter der allgemeinen volkswirtschaftlichen Einkommensentwicklung zurück, was die verzerrenden strukturellen Wirkungen der protektionistischen Europäischen Agrarpolitik unterstreicht.

6. Interessant ist, daß die wesentlichen Agrarreformen regelmäßig mit den Peaks der jeweiligen Agrarbudgetausgabenanteile bzw. internationalen Handelskonflikte zusammenfallen. Dabei überschneiden sich die Reformen im Milchsektor insbesondere die Einführung der Milchquote 1984 vor allem mit hohen Steigerungsraten der Budgetausgaben (siehe Abb. 3 und Abb. 9). Während die Reformen des Getreide und Rindfleischsektors 1986, 1988 und 1992 neben kontinuierlich gestiegenen Agrarbudgetanteilen vor allem auch von hohen Ausschlägen der internationalen Handelskonflikten begleitet waren (siehe Abb. 3, Abb. 9 und 8). In jedem Fall fallen zu allen Reformzeitpunkten hohe Agrarausgabenanteile sowie starke Ausschläge (Peaks) der internationalen Handelskonflikte mit relativ niedrigen ECU-Weltmarktpreisen zusammen, so daß vor allem niedrige Weltmarktpreisniveaus als auch hohe US\$-ECU-Wechselkurse als relevante ökonomische Determinanten der Agrarreformen angesehen werden können. Allerdings gilt dies auch für den t.F., da hohe Protektionsraten ohne die u.a. durch den t.F. induzierten strukturellen Überschüsse allein keine hinreichende Bedingung weder für hohe Budgetausgaben noch für hohe Handelskonflikte darstellen. Weiterhin sind die niedrigen Weltmarktpreise teilweise die direkte Folge von hohen strukturellen Überschüssen in der EU.

4 Zur politischen Relevanz klassischer Zieldimensionen und ökonomischer Determinanten der GAP-Dynamik

Bislang konnte lediglich festgestellt werden, daß EU-Agrarreformen der analysierten Sektoren Getreide, Milch und Rindfleisch immer von starken unerwünschten Nebeneffekten in Form von Agrarbudgetanteilen sowie hohen internationalen Handelskonflikten oder auch Konsumentenverlusten, begleitet war. Berücksichtigt man weiterhin, daß die in den Reformen erfolgten Anpassungen der Agrarpolitik immer auf eine Vermeidung der entsprechenden Nebeneffekte abzielte, so scheint das Spannungsverhältnis zwischen dem Einkommensziel sowie den oben genannten Nebeneffekten eine zufriedenstellende Basis für die Erklärung der beobachteten GAP-Dynamik darzustellen. Veränderte ökonomische Rahmenbedingungen in Form von technischem Fortschritt im Agrarsektor sowie sinkenden Weltmarktpreisen implizieren, daß die zur Einkommensstützung eingesetzte Agrarpreispolitik zu zunehmenden Budgetausgaben und internationalen Handelskonflikten führt, die schließlich eine

entsprechende Anpassung der GAP zur Vermeidung dieser unerwünschten Nebeneffekte bewirkt.

Tatsächlich folgen viele Autoren gerade dieser intuitiv einleuchtenden Argumentationskette (v. Witzke 1986, Moyer und Josling 1990, Tangermann 1998). Trotzdem ergeben sich dabei die folgenden Probleme:

1. Der Ansatz erklärt lediglich die beobachteten Anpassungen bzw. Veränderungen der GAP, während die bis 1992 dominante Preispolitik unerklärt bleibt. Tatsächlich ist es schwierig, die ursprüngliche Konzeption der GAP, d.h. die absolute Dominanz der Preispolitik, als Ergebnis der Maximierung einer multidimensionalen Zielfunktionen abzuleiten, solange das Einkommensziel, d.h. ein bestimmtes Durchschnittseinkommen der in der Landwirtschaft Tätigen, als relevantes agrarpolitisches Ziel unterstellt wird.
2. Der Ansatz ist auf ökonomischen Determinanten, die eine Anpassung der GAP bedingen, fokussiert. Beispielsweise bleibt unklar, inwieweit veränderte politische Rahmenbedingungen zu einer entsprechenden Verschiebung der unterstellten agrarpolitischen Zielfunktion geführt haben, die selbst bei konstanten Niveau der Handelskonflikte und Agrarausgaben eine GAP-Reform impliziert hätten. Während agrarökonomische Ansätze (v. Witzke 1986, Moyer und Josling 1990, Tangermann 1998) stärker auf ökonomischen Faktoren, wie veränderte Weltmarktpreise, technischer Fortschritt Agrarsektor etc., abheben, stellen politikwissenschaftliche Ansätze (Patterson 1994, Keeler 1996) politische Faktoren, wie abnehmender politischer Einfluß der Agrarlobby, zunehmende Integrationsbestrebungen innerhalb der Europäischen Union, Verschiebung des internationalen Kräftegleichgewichts im Rahmen der GATT-Verhandlungen in den Vordergrund.

In Zusammenhang mit Punkt 1 erscheint eine tiefere Diskussion hinsichtlich des agrarpolitischen Hauptziels Z1 Einkommen der Bauern notwendig zu sein. Im Sinne des oben abgeleiteten Political Choice Function-Ansatzes sind in dem Kontext hier agrarpolitische Ziele interessant, die aus individueller Sicht eines *political support* maximierenden Agrarpolitikers relevant sind. Gerade das Einkommensziel hat in der Literatur erhebliche Diskussionen hinsichtlich der Rationalität der europäischen Agrarpolitik(er) ausgelöst (Koetser und Tangermann 1977, Koester / Nuppenau, 1986, v. Witzke 1986, Koester und v. Cramon 1993). Insbesondere das starre Festhalten an preispolitischen Instrumenten und der

Versicht auf personengebundene Einkommenstransfers erscheint irrational selbst für politische Agenten, die vorwiegend an dem Einkommensziel interessiert sind (Koester/Nuppenau, 1986, Koester und Tangermann, 1977). Dies gilt um so mehr, je stärker man das Einkommensziel sozial-politisch legitimiert. Insofern bleibt auch die v. Witzke präsentierte Analyse der Europäischen Agrarpreispolitik unbefriedigend, da diese zwar eindrucksvoll Veränderungen der institutionell festgesetzten Agrarpreise auf beobachtete Veränderungen des durchschnittlich pro Arbeitskraft im Agrarsektor erwirtschafteten Nettosozialprodukts (Einkommen) sowie Budgetveränderungen zurückführen kann, allerdings die Frage warum, ein am Einkommen und Budget interessierter Agrarpolitiker nicht direkte personengebundene Einkommenstransfers einer Preisstützungspolitik vorzieht, unbeantwortet läßt. Dies erscheint um so problematischer vor der Tatsache, daß personengebundene Transfers kombiniert mit Konsumsteuern im Vergleich zu Preisstützungsmaßnahmen zu einem niedrigeren Agrarbudget bei gleichem Nettoeinkommen der Bauern führen würden. Das einfachste Gegenargument, welches die politische Präferenz für den Einsatz der Preispolitik rechtfertigen würde, wäre die Behauptung, daß personengebundene Einkommenstransfers mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden sind (Munk, 1989, Folmer et al. 1992). Ein weiteres eher politisches Argument könnte in der Offenlegung von Transfers gesehen werden. Transfers über Preisstützungen sind für die Wähler nicht unmittelbar als solche erkennbar, vor allem können diese ideologisch mit allgemeinen Wohlfahrtszielen, z.B. Nahrungsmittelqualität oder Versorgungssicherheit verbunden werden. Hingegen stellen direkte personengebundene Einkommenstransfers analog zur Sozialhilfe offensichtliche Transfers dar. Das Argument der Offenlegung von Transfers würde allerdings eine zusätzliche ideologische Restriktion des *Political Support* Maximierungsansatz in Gl. (11) implizieren.

Ich behaupte allerdings, daß weder vermeintliche zusätzliche Budgetausgaben noch eventuelle ideologischen Restriktionen von personengebundenen Transfers den Kern der Problematik hinsichtlich des sogenannten Einkommensziel treffen. Dies wird unmittelbar klar, wenn man die Option einer forcierten Strukturpolitik, konkret den Strukturwandel zu größeren effizienten Betrieben in die Analyse mit einbezieht. Wäre das pro landwirtschaftliche Arbeitskraft erzielte Einkommen ein relevantes Ziel der Agrarpolitik, so wäre eine Ausnutzung der in der landwirtschaftlichen Produktion vorhandenen *economies of scale*, d.h. inter- und intrasektoraler Strukturwandel, eine effektive Politikoption. Interessanterweise haben sich die Agrarpolitiker lange vor der aktuellen Umweltschutz- und

Landschaftspflegediskussion auf eine Agrarstruktur bestehend aus kleinen bäuerliche Familienbetrieben eingeschworen (vgl. Scheper, Priebe und v. Urff 1983). Konkret bedeutet dies, daß Agrarpolitiker offensichtlich eine simple Lösung der landwirtschaftlichen Einkommensproblematik durch Strukturwandel, insbesondere einen extremen Abbau der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. Arbeitskräfte, nicht oder zumindest nicht ernsthaft in Betracht ziehen. Bevor man nun wiederum das ursprüngliche politische Einkommensziel durch Heranziehung einer Reihe von Hilfsargumenten, wie z.B. ökonomische und soziale Transaktionskosten der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, die sicherlich nicht völlig von der Hand zu weisen sind (Koester/Tangermann 1977, Henning, 1994), „rettet“, soll im folgenden einmal analysiert werden, warum ein *support seeking* Agrarpolitiker eine Strukturpräferenz für kleine, uneffiziente Familienbetriebe haben könnte.

Allgemein wird angenommen, daß die Präferenz der Wähler für bestimmte Agrarpolitiken, durch ihre sozio-ökonomischen Rollen, die sie in der Gesellschaft inne haben, determiniert ist. Insofern folgt, daß landwirtschaftliche Familienbetriebe vorwiegend nach ihren Interessen als landwirtschaftliche Unternehmer wählen. Dies gilt um so mehr, je stärker die landwirtschaftlichen Unternehmerinteressen durch ökonomische Krisen bedroht sind. Eine ökonomische Strukturkrise erhöht also den von den Landwirten zu erwarteten *political support* eines politischen Agenten, der entsprechende Agrarprotektionspolitiken anbietet. Bleibt man bei der klassischen Annahme, daß die landwirtschaftlichen Unternehmer allein an der Höhe ihres Gewinns interessiert sind⁷, so würde kurzfristig jede Politik, die den Gewinn (Einkommen) der Landwirte stabilisiert, den gleichen *political support* implizieren. Mittelfristig können sich die einzelnen Politikoptionen hinsichtlich des implizierten *Political Supports* allerdings trotzdem unterscheiden, solange diese einen unterschiedlich starken Strukturwandel implizieren.

Konkret bewirkt eine reine personengebundene Transferpolitik im Vergleich zu Preisinterventionen, eine relativ stärkere Abwanderung landwirtschaftlicher Unternehmer in andere Sektoren. Ein ungebremster Strukturwandel ist ja gerade einer der wichtigsten ökonomischen Implikation, die für die relative Vorzüglichkeit von personengebundenen Transfers sprechen (Koester und Tangermann 1977). Allerdings sieht das rationale Kalkül

⁷ Eine Annahme die sehr zweifelhaft erscheint, da empirische Untersuchungen (Lopez 1984 Henning 1994) untermauern, daß Landwirte signifikante Präferenzen für ihre landwirtschaftliche Tätigkeit haben.

eines Support maximierender Politikers anders aus. Dieser stellt sich die Frage, wie sich der erwartete *political support* unter den jeweiligen Politikalternativen verändert.

Zunächst soll ein den Bauerninteressen ideologisch nahestehender Politiker (z.B. einen CDU-Politiker) betrachtet werden. Für diesen ist die Wahrscheinlichkeit, von einem Landwirt gewählt zu, statistisch höher als für den Durchschnitt aller sozio-ökonomischen Wählergruppen. Insofern impliziert ein forcierter Strukturwandel, d.h. das Abwandern landwirtschaftlicher Unternehmer in andere Sektoren und damit andere sozio-ökonomische Gruppen, c.p. eine Abnahme des *Political Supports* im Vergleich zu einer Struktur konservierenden Politik. Somit kann direkt erklärt werden, warum ein bauernnaher Politiker c.p. eine strukturkonservierende Politik präferiert.

Allerdings folgt mit dem gleichen Argument auch, daß ein Agrarpolitiker, der den Bauerninteressen ideologisch nicht nahe steht (z.B. SPD-Politiker) mittelfristig durch einen forcierten Strukturwandel in Richtung nichtlandwirtschaftlicher Sektoren an *Political Support* gewinnen würde. Interessanterweise findet man aber selbst unter den „nicht bauernnahen“ Politikern kaum eindeutige politische Positionen für einen forcierten Strukturwandel im Agrarsektor, der lediglich sozial abgepuffert wird. Beispielsweise hat sich die deutsche Agrarpolitik unter der SPD-FDP Koalition nicht signifikant verändert (Keeler 1987). Das gleiche gilt für die französische Agrarpolitik nach der Regierungsübernahme durch die Sozialisten 1980 (Keeler 1987, v. Treiber 1983). Will man dies ohne Hinzunahme weiterer Supportdimensionen, wie z.B. Umweltschutz, Landschaftspflege etc. allein unter Berücksichtigung des erwarteten *Political Supports* von Landwirten bzw. (abgewanderten) ehemaligen Landwirten erklären, so impliziert dies, daß Agrarpolitiker eine sehr hohe Diskontrate für zukünftigen Wählersupport haben. In diesem Fall wird selbst ein Agrarpolitiker, der ideologisch nicht den Bauern nahe steht, eine Struktur konservierende Agrarpolitik einer Strukturwandel forcierenden Agrarpolitik vorziehen, da er den kurzfristig erwarteten Verlust an Wählersupport höher bewertet als den langfristig durch den Strukturwandel implizierten Gewinn an Wählersupport. Dieses Verhalten trifft zum Beispiel sehr gut auf die vereitelten agrarpolitischen Kursänderungen der französischen Sozialisten unter Mitterrand zu (Keeler 1987).

Die Ausführungen implizieren, daß aus Sicht der *support-seeking* Agrarpolitiker nicht die Stabilisierung des im Agrarsektor erzielten Einkommens, das relevante Ziel ist, sondern eine

Konservierung einer auf kleine Familienbetriebe fokussierten Agrarstruktur. Das Strukturziel ist technisch mit dem Einkommensziel verbunden, da eine Erhaltung der Agrarstruktur natürlich impliziert, daß das von den Betrieben erwirtschaftete Einkommen mindestens so hoch ist, daß es dem ökonomischen Abwanderungsdruck standhält.

Das o.g. Strukturziel (ZZ1) läßt sich nun mit Hilfe des folgenden Konstrukts messen. Zunächst wurde die Anzahl an Hektar Getreidefläche bzw. Milchkühen und Rindern (FG) berechnet, die im Durchschnitt benötigt wird, um das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen zu erzielen. FG entspricht dabei gerade dem Quotienten aus dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in der EU und dem Gewinn pro Hektar bzw. Tier. Entsprechend der o.g. Ausführungen ist das Strukturziel c.p. um so stärker erreicht, je niedriger die berechnete Anzahl an Hektar ist. Um nun ein positiv monotonen Zielerreichungsmaß zu erhalten, wurde die berechnete Hektarzahl von 100 (150 für Rindfleisch) subtrahiert: $Z1 = 100 - FG$.

Die zeitliche Entwicklung des Strukturziels ist für die Sektoren Getreide, Milch und Rindfleisch in Abbildung 13 dargestellt. Wenn man die Europäische Agrarpolitik einmal an diesem Strukturkonservierungsziel und nicht an dem deklarierenden und häufig zitierten Einkommensziel bewertet, so erkennt man die durchaus beeindruckende „technische“ Leistung der Agrarpolitiker, die es geschafft haben trotz überwältigender ökonomischer Kräfte in Richtung produktionstechnisch effizienter Großbetrieben mit einer „optimalen“ Betriebsgröße von über 500 ha, die durchschnittliche Betriebsgröße auf unter 20 ha beschränkt zu halten. Die durchschnittliche Betriebsgröße innerhalb der EU-9 hat sich zwischen 1973 und 1996 lediglich um 26% von 15,7 ha auf 19,6 ha erhöht.

Konkret ergibt sich für die drei analysierten Sektoren eine praktisch konstante Struktur bis 1983, d.h. die konstante Struktur ist an nominale Agrarpreissteigerungen gebunden. Für den Milchsektor ergibt sich auch nach 1983 ein relativ konstantes Niveau für das Strukturziel, während das Niveau des Strukturziels für Getreide und insbesondere auch für Rindfleisch seit 1983 zunehmend zurückgeht, d.h. die agrarpolitischen Interventionen in diesen Sektoren schaffen es in zunehmend geringerem Maße, die ökonomischen Kräfte in Richtung größerer und effizienterer zu kompensieren. Insgesamt unterstreichen die unterschiedlichen Entwicklungen des Strukturziels seit 1983 im Milchsektor gegenüber dem Getreide- und Rindfleischsektor als strukturkonversierende Wirkung der Milchquote interpretiert werden.

Umgekehrt unterstreicht die parallele Entwicklung des Strukturziels bis 1983 die strukturkonversierende Wirkung der massiven Preisinterventionen in allen drei Sektoren.

Gemessen am Strukturziel wäre es also völlig verkehrt von einem „Versagen der Agrarpolitik“ oder einem „Dilemma der Agrarpolitik“ (Koester und Tangermann 1977, v. Witzke 1986, Hubbard und Ritson 1991) zu sprechen. Ist man mit dem Ergebnis der Agrarpolitik unzufrieden, so impliziert dies eine grundsätzlichere Kritik an dem Interessenvermittlungssystem der EU, welches aus dem Blickwinkel der klassischen Wohlfahrtstheorie zu einer Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik an dem „falschen“ Zielsystem geführt hat. Wenn man also von einem Dilemma der Agrarpolitik sprechen will, so scheint dieses eher im normativen Zielbereich als im positiven Mittelbereich der GAP lokalisiert zu sein.

Der zweite Punkt kann an dieser Stelle nicht umfassend analysiert werden. Formal läßt sich dieser auf die Frage reduzieren, inwieweit die beobachteten Anpassungen der Europäischen Agrarpolitik durch eine Verschiebung der politischen Bewertung einzelner Zieldimensionen, d.h. einer Veränderung der Zielfunktion $V(Z)$, bewirkt wurden. Diese Frage wurde von Henning (1998b) am Beispiel der Europäischen Agrarpreispolitik mit Hilfe ökonometrischer Analysen konkreter untersucht. Interessanterweise konnte Henning einen signifikanten Anstieg der politischen Wertschätzung des Agrarbudgetziels (Z_2) und der Vermeidung von internationalen Handelskonflikten seit Anfang der 80ziger Jahre feststellen. Vor dieser Zeit wurde die Formulierung der Europäischen Getreidepreispolitik quasi durch das Strukturziel (ZZ_1) dominiert, welches auch 1996 noch das mit Abstand am höchsten gewichtete agrarpolitische Ziel bleibt (Henning 1998b). Weiterhin unterstreichen die Ergebnisse von Henning (1998b), daß trotz des enormen ökonomischen Anpassungsdrucks, der festgestellte agrarpolitische Wertewandel eine notwendige Voraussetzung zur politischen Durchführbarkeit der Agrarreformen darstellte.

5 Zusammenfassung

Die Dynamik der Europäischen Agrarpolitik in der Zeit 1973-1996 ist durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

1. Auf Regime-Ebene ergab sich bis zur MacSharry-Reform 1992 eine klare Dominanz des Abschöpfungs-Interventions-Marktordnungssystems mit einer klaren Dominanz

preispolitischer Instrumente zur Erreichung der deklarierten agrarpolitischen Ziele. Dabei wurde die Dominanz der Agrarpreispolitik als agrarpolitisches Instrument im Zeitverlauf zunehmend als ineffizient und ineffektiv kritisiert. Darüber hinaus gaben die zunehmenden unerwünschte Nebeneffekte in Form von exponentiell steigenden Agrarbudgetausgaben sowie internationalen Handelskonflikte insbesondere mit den USA zusätzlich Anlaß zur Kritik. Paradoxe Weise hielten die Europäischen Agrarpolitiker ungeachtet der massiven Kritik an der Dominanz der Preispolitik als agrarpolitisches Instrument fest. Zwar wurde das Abschöpfungs-Interventionssystem für die wichtigsten Agrarprodukte, d.h. Getreide, Milch, Rindfleisch, bereits vor der MacSharry-Reform mehrfach Reformen unterzogen, allerdings wurde faktisch die Dominanz der Preispolitik nie ernsthaft in Frage gestellt. Erst in der MacSharry-Reform erfolgte eine effektive Abkehr von der Dominanz der Agrarpreispolitik durch die Einführung direkter faktorgebundener Kompensationszahlungen.

2. Auf Instrumentenebene ergab sich bis Anfang der 80er Jahre eine kontinuierliche Erhöhung der nominalen Agrarpreise, die 1983 in eine kontinuierliche Absenkung der europäischen Agrarpreise überging. Parallel fand eine zunehmende Regulierung der Agrarmärkte durch die Einführung neuer produktionsbeschränkender Instrumente, wie Quoten, Flächenstilllegung oder Obergrenzen für Interventionsankäufe, statt.

In der agrarökonomischen Literatur findet man eine Reihe von Ansätzen zur Erklärung der GAP-Dynamik, die die Formulierung der GAP aus der Maximierung einer multidimensionalen Zielfunktion ableiten. Klassisch wird dabei zwischen dem Einkommensziel auf der einen Seite und der Vermeidung vornehmlich durch die Preispolitik bedingter unerwünschter Nebeneffekte, in Form von hohen Agrarbudgetausgaben, internationalen Handelskonflikten sowie Welfare-Verlusten der Konsumenten, unterschieden.

In dem Papier konnten die Bedeutung der o.g. Zieldimensionen für die GAP-Dynamik anhand von einfachen Trendanalysen untermauert werden. Weiterhin konnte die Bedeutung ökonomischen Determinanten der GAP-Dynamik, insbesondere des technischen Fortschritts im Agrarsektor sowie sinkender Weltmarktpreise als relevante Determinanten der GAP-Dynamik identifiziert werden. Steigender Technischer Fortschritt sowie zyklisch sinkende Weltmarktpreise bewirkten über steigende Budgetausgaben und steigende internationale Handelskonflikte einen zunehmenden Anpassungsdruck der preispolitischen Grundkonzeption der Europäischen Agrarpolitik.

Trotzdem wurden die folgenden Punkte hinsichtlich der in der Literatur vorhandenen klassischen Erklärung der GAP-Dynamik problematisiert:

1. Die Ansätze erklären in der Regel lediglich die beobachteten Anpassungen bzw. Veränderungen der GAP, während die bis 1992 dominante Preispolitik unerklärt bleibt. Tatsächlich ist es schwierig die ursprüngliche Konzeption der GAP, d.h. die absolute Dominanz der Preispolitik, als Ergebnis der Maximierung einer multidimensionalen Zielfunktionen abzuleiten, solange das Einkommensziel, d.h. ein bestimmtes Durchschnittseinkommen der in der Landwirtschaft Tätigen, als relevantes agrarpolitisches Ziel unterstellt wird.
2. Die Ansätze unterscheiden in der Regel nicht explizit zwischen ökonomischen und politischen Faktoren, die eine Anpassung der GAP bedingen. Beispielsweise bleibt unklar, inwieweit veränderte ökonomische Rahmenbedingungen über steigende internationale Handelskonflikte oder Budgetausgaben zu der MacSharry-Reform geführt haben. Beziehungsweise inwieweit veränderte politische Rahmenbedingungen zu einer entsprechenden Verschiebung der unterstellten agrarpolitischen Zielfunktion geführt haben, die selbst bei konstanten Niveau der Handelskonflikte und Agrarausgaben eine GAP-Reform impliziert hätten. Während agrarökonomische Ansätze (v. Witzke 1986, Moyer und Josling 1990, Tangermann 1998) stärker auf ökonomischen Faktoren, wie veränderte Weltmarktpreise, technischer Fortschritt Agrarsektor, etc. abheben, stellen politikwissenschaftliche Ansätze (Patterson 1994, Keeler 1996) politische Faktoren, wie abnehmender politischer Einfluß der Agrarlobby, zunehmende Integrationsbestrebungen innerhalb der Europäischen Union, Verschiebung des internationalen Kräftegleichgewichts im Rahmen der GATT-Verhandlungen in den Vordergrund.

6 Literatur

- Bundesministerium für Landwirtschaft, Forsten und Ernährung: *Agrarbericht*, versch. Jahrgänge.
- Europäische Kommission, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft*, versch. Jahrgänge.
- Fennell, R. (1987): *The common agricultural policy of the European Community: Its institutional and administrative organization*. Oxford.
- Fennell, R. (1997): *The common agricultural policy. Continuity and Change*. Oxford University Press.
- Folmer, C. M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk and P.J.J. Veenendaal (1992): *CAP-Reform and its Differential Impact on Member States*, Staff Working Paper WP-92-02R, Centre for World Food Studies, Amsterdam.
- Grant, W. (1997): *The Common Agricultural Policy*. St.Martin's Press: New York.
- Henning, Ch. H.C.A. (1994a): Politische Tauschmodelle auf der Grundlage des LES- und AIDS-Systems, *Working Paper No. 5*, Mannheim Centre for European Social Research.
- Henning, Ch. H.C.A. (1994b) Ableitung spieltheoretischer Ansätze zur Modellierung des politischen Einflusses von Interessengruppen im Politikfeld der Europäischen Agrarpolitik, *Working Paper No. 6*, Mannheim Centre for European Social Research.
- Henning, Ch. H.C.A. (1994c): *Unternehmens-Haushalts-Modelle.- Eine theoretische und empirische Analyse*. Dunker & Humblot: Berlin.
- Henning, Ch. H.C.A. und F.U. Pappi (1998): *Policy Networks and Political Choice. American Associations of Sociology*. San Francisco.
- Henning, ...GAP-Reform: Politischer Wertewandel oder...unveröffentlichtes Manuskript
- Hubbard, L und C. Riston (1991): The Reform of the CAP. In: Riston, C. and D. Harvey (Hrsg.) (1991): *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford: CAB International.
- Ingersent, K. A., Rayner, A. J. und R.C. Hine (Hrsg.) (1998): *The Reform of the Common Agricultural Policy*. St. Martin's Press.
- Josling, T. (1991): The CAP and the United States. In: Riston, C. and D. Harvey (Hrsg.): *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford: CAB International.
- Keeler, J.T.S. (1987): *The Politics of Neocorporatism in France*. Oxford University Press.
- Keeler, J.T.S. (1996): Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. In: *Comparative Politics*.
- Koester, U. (1977): The redistributive effects of the common agricultural financial system. *European Economic Review of Agricultural Economics* 4, 321-345.
- Koester, U. und S. Tangermann (1977): Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-benefit-analysis of alternative farm policies with a special application to German agriculture. *European Economic Review of Agricultural Economics* 4, 7-31.
- Koester, U. (1981): *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*. München: Vahlen Verlag.
- Koester, U. (1982): Policy Option for the grain economy of the European Community: Implications for developing countries. *IFPRI Research Report* 14. Washington D.C..
- Koester, U. (1986): Internationale Aspekte der EG-Agrarpolitik. *Agrarwirtschaft* 33, 236-243.
- Koester, U. und E.A. Nuppenau (1987): Die Einkommenseffizienz von Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft. *Wirtschaftsdienst* 2, 68-75.
- Koester U. (Hrsg.) (1988): *Disharmonies in the EC and US Agricultural Policy Measures. Report for the Commission of the European Community by EC/US Study Group*. Hrsgg. Von der Europäischen Kommission: Brüssel.

- Koester und v. Cramon (1993): The Evolution of the Common Agricultural Policy: Did the Economists Lose the Battle? Workshop „*The Political Economy of Agricultural Policy: Comparative Theoretical and Empirical Perspectives*“. Hebrew University of Jerusalem.
- Koester, U. (1996): Gemeinsame Agrarmarktorfnungen. In Ohr, R.: (Hrsg.): *Europäische Integration*. Verlag Kohlhammer: Stuttgart.
- Krueger, A. (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. - MIT Press Cambridge Massachusetts.
- Moyer, H. W. (1993): The European Community in the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at all Costs. In: W.P. Avery (Hrsg.): *World Agriculture and the GATT, International Political Yearbook Vol. 7*. Boulder.
- Moyer, H. W. und T. E. Josling (1990): *Agricultural Policy Reform*. Harvester Wheatsheaf.
- Munk, K.J. (1989) Price Support to the EC agricultural sector: an optimal policy?. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, S. 76-89.
- Organization for Economic Cooperation and Development (1995): Statwise-Datenbank, Version 1.2.
- Organization for economic Cooperation and Development (1992): *Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook*, Paris OECD.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.
- Pappi, F.U. / Kappelhoff (1984): Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite. *Zeitschrift für Soziologie* 13, 87-117.
- Pappi, F.U., Th. König und D. Knoke. 1995. *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Pappi, F.U. und Henning, Ch. H.C.A. (1998a), Policy Networks: More than a Metaphor. *Journal of Theoretical Politics*, forthcoming.
- Pappi, F.U. und Henning, Ch. H.C.A. (1998b), The organisation of Influence in the European Agricultural Policy: A Network Approach. *European Journal of Political Science Research*, forthcoming.
- Patterson, L.A. (1994): A Three Level Game Approach to Understanding Agricultural Reform in the European Community. *International Political Science Association World Congress XVI*. Berlin.
- Petit, M, Benedictis, M., Britton, D., de Groot, M., Henrichsmeyer, W. und F. Leshi (1987): *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of the Milk Quotas and the CAP Reform*. Amsterdam: Elsevier.
- Petersen, V. (1983): Gemeinsame Agrarpolitik und der Haushalt der EG. *Agrarwirtschaft* 32, 237-250.
- Priebe, Scheper, v. Urff (Hrsg.) (1983): *Agrarstruktur und Agrarpolitik in den EG-Staaten*. Vauk Verlag.
- Puttnam, R. D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: the logic of Two-Level Games. *International Organization* 42.
- Ritson, C. (1982): Forecasting EEC support prices. *Discussion Paper* 21. Newcastle upon Tyne.
- Riston, C. and D. Harvey (Hrsg.) (1991): *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. Wallingford: CAB International.
- Schmitz, P.M. und U. Koester (1983): The EC sugar market and the world market prices. In A. H. Sarris, A. Schmitz und G. Storey (Hrsg.): *Internationale Agricultural Trade*. Boulder, Colo.
- Senior Nello, S. (1984): An Application of Public Choice Theory to the Question of CAP-Reform. *Review of European Economics* 11,261-83.

- Smith, D. and J. L. Ray (Hrsg.) (1992): *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*. Armonk, New York.
- Statistisches Amt der EU: Cronos Datenbank, CD-ROM.
- Tangermann, S. (1998): An ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform. In: Ingersent, K. A., Rayner, A. J. und R.C. Hine: *The Reform of the Common Agricultural Policy*. St. Martin's Press.
- Tangermann, S. (1983): What is different about European protectionism? *World Economics* 6: 39-57.
- Treiber, W. (1983): Frankreich. In: Priebe, H., Scheper, W. und v. Urff (Hrsg.): *Agrarstruktur und Agrarpolitik in den EG-Staaten*. Vauk Verlag.
- von Witzke, H. (1979): Prices, Common Agricultural Price Policy, and personal distribution of income in West German agriculture. *European Economic Review of Agricultural Economics* 6, 61-80.
- von Witzke, H. (1986): Endogenous supranational policy decisions: The Common Agricultural Policy of the European Community. *Public Choice* 48: 157-174.
- Swinnen, v. J. /van der Zee, F.A. (1992): The new political economy of agricultural policies. *Wageningen Economics papers*, Faculty of Economics of the Agricultural University.
- Traditi, S. and E. Croci Angelini (1982): Regional redistribution effects of common price support policies. *European Economic Review of Agricultural Economics* 9, 255-270.