



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](mailto: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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

Schuman, W.: Politikergebnisse in der gemeinsamen Agrarpolitik – ein Erklärungsversuch aus der Sicht der Politikfeldanalyse. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 131-142.

---



# POLITIKERGEBNISSE IN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK - EIN ERKLÄRUNGSVERSUCH AUS DER SICHT DER POLITIKFELDDANALYSE

von

Wolfgang SCHUMANN\*

## 1 Politikwissenschaft und Agrarpolitik

Agrarpolitik wird in der Politikwissenschaft - vergleicht man die Produktion der Disziplin zu einzelnen Feldern staatlicher Politik - außerordentlich stiefmütterlich behandelt. Das vorrangige Interesse gilt Bereichen wie Umwelt-, Wirtschafts-, Forschungs- und Technologie- oder Gesundheitspolitik. Die von ihrem Umfang her bescheidene politikwissenschaftliche Forschung zum Politikfeld Agrarpolitik weist deutlich erkennbare Schwerpunkte auf. Stark verkürzt - für eine detaillierte Übersicht fehlt hier der Platz - läßt sich sagen, daß sie sich primär mit dem institutionellen Rahmen von Agrarpolitik, einzelnen Akteuren und deren Verhältnis zueinander sowie Willensbildungsprozessen beschäftigt.

Die inhaltliche Dimension, die Auseinandersetzung mit konkreten Maßnahmen der Agrarpolitik, etwa der Beschaffenheit einzelner Verordnungen oder Richtlinien der EG, den darin formulierten Zielen und den eingesetzten Steuerungsinstrumenten, bleibt dagegen weitestgehend ausgeblendet. Das heißt, auch im Verhältnis der wissenschaftlichen Disziplinen Politikwissenschaft und Agrarökonomie ist bislang die Art von 'Arbeitsteilung' zu beobachten, die HAGEDORN zwischen praktischer Agrarpolitik und Agrarökonomie konstatiert (HAGEDORN 1984: 24).

Wie kommt vor diesem Hintergrund gerade ein Politikwissenschaftler dazu, den Versuch zu unternehmen, Politikinhalte beziehungsweise Politikergebnisse in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erklären? Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, ganz kurz einen Blick auf die Entwicklung unserer Disziplin in der Nachkriegszeit zu werfen.

## 2 Der Ansatz der Politikfeldanalyse

Hier standen zunächst *Institutionen*, die Wirkung von Verfassungsorganen und Verfahrensregeln im politischen Prozeß im Vordergrund des Interesses. Nicht zuletzt aus der Ablehnung dieser stark institutionell-legalistischen Betrachtungsweise entwickelte sich dann das *Pluralismuskonzept* in seinen verschiedenen Ausprägungen, dem es insbesondere um die Untersuchung politisch relevanter gesellschaftlicher Akteure, wie zum Beispiel Verbände und Parteien, geht. Grundlegend neue Schwerpunkte brachte dann der *Behaviorismus*, dessen Ausgangspunkt das Individuum bildet, und der sich unter anderem mit Wahlverhalten und generell den Bedingungen politischer Partizipation beschäftigt. Ganz im Gegensatz dazu hebt die seit Mitte der sechziger Jahre immer häufiger als Modell zugrunde gelegte *Systemtheorie* auf Zusammenhänge und gegenseitige Beziehungen von Teilbereichen der als Einheit begriffenen Gesamtgesellschaft ab. Mit Hilfe der *Politische-Kultur-Forschung* schließlich,

---

\* Dr. W. Schumann, Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Melancthonstr. 36, 72074 Tübingen

deren Untersuchungsgegenstand Werte, Meinungen und Einstellungen bilden, die sich auf politische Handlungszusammenhänge beziehen, wurde versucht, die behavioristische und systemtheoretische Perspektive zu verbinden.

All diese verschiedenen Forschungsrichtungen klammern die inhaltlichen Aspekte von Politik entweder ganz aus oder berücksichtigen sie nur am Rande. Eine grundlegende Veränderung brachte hier erst die Rezeption des in den USA entstandenen Ansatzes der *Politikfeldanalyse* in der Bundesrepublik, ab Anfang der siebziger Jahre.

Im Mittelpunkt des Interesses steht bei diesem Ansatz (WINDHOFF-HÉRITIER 1987; SCHUBERT 1991) gerade die inhaltliche Dimension staatlicher Politik in all ihren Erscheinungsformen wie beispielsweise politische Entwürfe, Einzelentscheidungen oder Gesetze. Ein wesentliches Ziel dieser Beschäftigung mit Politikinhalt ist es, zu einer Klassifizierung der vielfältigen Politiken zu kommen und zwar vor allem unter vier Aspekten:

- Nach *Nominalkategorie*, die zur Bezeichnung einzelner Politikfelder, also zum Beispiel Umwelt-, Sozial- oder Agrarpolitik, dient. Sie ist deswegen von Interesse, weil sie wichtige Hinweise auf den institutionellen Rahmen gibt, der für die Bearbeitung einer Politik zuständig ist.
- Nach ihrer *Wirkung* in der Perzeption der betroffenen Akteure. Dies ist ein besonders wichtiger Gesichtspunkt, denn es dürfte ohne weiteres einleuchten, daß, wenn zum Beispiel eine Maßnahme als Umverteilung im Rahmen eines Null-Summen-Spiels empfunden wird, dies zu sehr konfliktreichen Auseinandersetzungen führen kann.
- Nach den eingesetzten *Steuerungsprinzipien* (Gebot/Verbot; Anreiz; Angebot; Überzeugung und Aufklärung) und schließlich
- Nach der *Beschaffenheit* (zum Beispiel materielle Leistungen wie Einkommens-, Finanzhilfe-, Infrastrukturprogramme; immaterielle Leistungen, wie soziale oder sachbezogene Dienstleistungen, oder vorwiegend regulative Elemente ohne Dienstleistungscharakter).

Der Nutzen von derartigen Klassifizierungen zeigt sich, wenn man diese vier Aspekte in ihrer wechselseitigen Ergänzung zusammen nimmt und damit einzelne Politiken erfaßt: Wenn man die Nominalkategorie zum Ausgangspunkt für eine Analyse des Institutionengefüges im entsprechenden Politikfeld nimmt; mit der Unterscheidung nach Wirkungen die Frage nach dem Charakter der politischen Prozesse verbindet; die Klassifizierung nach Steuerungsprinzipien für die Analyse vor allem des Implementationsprozesses nutzbar macht und die Frage nach der Beschaffenheit zum Ausgangspunkt für eine eingehende Untersuchung der konkreten Gestalt einer Einzellpolitik macht. Dann nämlich ergibt sich jeweils ein einigermaßen umfassendes Bild der betreffenden Politik und - dies ist von ganz zentraler Bedeutung - auch ein Nebeneinanderstellen und ein Vergleich verschiedener Politiken innerhalb und zwischen Politikfeldern sowie zwischen Ländern wird möglich.

Die Beschäftigung mit Politikinhalt stellt allerdings für die Politikwissenschaft keinen Selbstzweck dar. Sie interessiert nicht nur das 'Was' staatlicher Politik, also deren Inhalte, sondern auch das 'Warum', das heißt die Frage nach Einflußfaktoren auf staatliche Politik, und das 'Wozu', die Folgen und Auswirkungen von Policies.

Ein weiteres zentrales Merkmal der Politikfeldanalyse ist, daß staatliche Politik nicht in einer statischen Sichtweise, sondern in einer dynamischen Perspektive analysiert wird, die nicht nur nach der Entstehung, sondern auch der Durchführung und möglicherweise

Neuformulierung einer Politik fragt. Das heißt, es handelt sich um eine *zyklusorientierte Analyse*, bei der verschiedene - sich in der Praxis allerdings häufig überschneidende oder parallel ablaufende - Phasen (und zwar Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Politikimplementation und Politik-Terminierung oder -Neuformulierung) unterschieden werden. Aus dieser zyklusorientierten Perspektive heraus wird jeweils geprüft, ob und inwieweit sich eine Einzelpolitik verändert und welche Faktoren dafür verantwortlich sind.

Kennzeichnend für die Politikfeldanalyse sind also vor allem folgende, eng aufeinander bezogene Elemente:

- Der Zugang über einzelne Politikfelder und der Versuch, dort jeweils die wesentlichen Rahmenbedingungen zu beschreiben und zu analysieren;
- die zyklusorientierte Perspektive;
- die Analyse und Klassifizierung von Politikgehalten und
- die Untersuchung von Einflußfaktoren auf einzelne Politiken und deren Veränderung im Verlauf des Policy-Zyklus.

Der Ansatz der Politikfeldanalyse hat mittlerweile seinen Nutzen für die empirische Arbeit in zahlreichen Untersuchungen unter Beweis gestellt (SCHMIDT 1982; FEICK/JANN 1988). Allerdings handelt es sich bei diesen Studien durchgängig um die Analyse und den Vergleich nationalstaatlicher Politik, vor allem westlich-liberaldemokratischer Systeme. Erste Überlegungen zur Anwendungen der Politikfeldanalyse auch auf EG-Politik (SCHUMANN 1987; SCHUMANN/MEHL 1989; SCHUMANN 1991) haben gezeigt, daß damit zwar besonders hohe Anforderungen an die empirische Arbeit verbunden sind (SCHUMANN 1991: 244-246), dafür allerdings auch der potentielle Ertrag als besonders vielversprechend einzuschätzen ist. Vor diesem Hintergrund ist dann eine umfangreichere empirische Arbeit entstanden mit dem Ziel, an einem konkreten Politikfeld und einer konkreten Einzelentscheidung zu demonstrieren, inwieweit mit der Politikfeldanalyse tatsächlich neue Einsichten zu gewinnen sind.

Als Beispiel dafür wurden die Gemeinsame Agrarpolitik als Politikfeld und die Milchquotenregelung von 1984, einschließlich zweier wesentlicher Veränderungen dieser Verordnung im Februar 1985 und Dezember 1986, als Politik ausgewählt. Sie boten sich nicht zuletzt deswegen an, weil sie in der Literatur ausführlich behandelt wurden und die Beurteilung, vor allem was das Politikfeld anbelangt, völlig klar zu sein scheint. So schreibt etwa HARBRECHT: "Es ist demnach festzustellen, daß die Gemeinsame Agrarpolitik ... die einzige echte gemeinsame Politik darstellt ..." (HARBRECHT 1984: 174). Gleiche oder ähnliche Beurteilungen finden sich in der Literatur immer wieder. Gerade vor einem derartigen Hintergrund kann in besonderer Weise deutlich gemacht werden, welche Möglichkeiten einer Ergänzung und gegebenenfalls Korrektur bestehender Einschätzungen sich mit einer policyanalytischen Untersuchung verbinden.

Soweit ganz kurz zur Frage, weshalb, mit welchem Erkenntnisinteresse, und wie, mit welchem Instrumentarium, sich Politikwissenschaft mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihren Politikergebnissen beschäftigt. Im folgenden sollen nun - nach einigen kurzen einleitenden Informationen zur Milchquotenregelung, die zum Verständnis der weiteren Ausführungen unabdingbar sind - die einzelnen, dem policyanalytischen Programm folgenden Untersuchungsschritte der oben angesprochenen Studie (SCHUMANN 1992) und ihre wesentlichen Ergebnisse referiert werden.

### **3 Erklärung und Interpretation von Politikergebnissen in der Gemeinsamen Agrarpolitik mit Hilfe der Politikfeldanalyse: Das Beispiel der Milchquotenregelung von 1984**

#### **3.1 Zielsetzung und Inhalte der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984**

Die Milchquotenregelung stellt den Versuch dar, die praktisch seit Einrichtung der Milchmarktordnung im Jahre 1968 bestehende Überschußproduktion in diesem Bereich endlich in den Griff zu bekommen. Das soll durch die Beschränkung der Erzeugerpreisgarantie auf eine bestimmte Garantiemenge erreicht werden, die über Quoten auf die einzelnen Mitgliedstaaten - auf der Basis der von ihnen im Jahr 1981 jeweils angelieferten Milchmenge - verteilt wird. Hier läßt sich durchaus eine gewisse Kontinuität in den Bemühungen zur Lösung der Überschußprobleme erkennen. Neu ist allerdings, daß für die darüber hinausgehenden Kontingente eine zusätzliche Abgabe in Höhe von 75 beziehungsweise von 100% des Milchrichtpreises entrichtet werden muß. Es handelt sich also faktisch um einen Preisabschlag für Überschußmengen (negativer finanzieller Anreiz), der, im Gegensatz zu früheren Maßnahmen, so einschneidend wirkt, daß sich deren Produktion nicht lohnt.

Die Mitgliedstaaten haben dabei die Wahlmöglichkeit zwischen einer Abgabe auf Erzeugerebene (sogenannte Formel A) oder Molkereiebene (sogenannte Formel B). Das heißt, daß die nationalen Regierungen sich entscheiden können, ob jeder einzelne Milcherzeuger eine Garantiemenge pro Jahr zugesprochen bekommt, bei deren Überschreitung er eine Abgabe zahlen muß, oder der Käufer - also die Molkerei - der Adressat einer solchen Quote sein soll, verbunden mit dem Auftrag, die möglicherweise zu entrichtenden Abgaben auf jene Anlieferer umzuwälzen, die mehr Milch produzieren. Der Hintergrund für diese im ursprünglichen Kommissionsvorschlag noch nicht enthaltene Regelung ist darin zu sehen, daß die Formel B einigen Ländern, wie beispielsweise Dänemark oder Frankreich, die Chance eröffnet, Über- und Unterlieferungen auszugleichen und damit ihre nationale Gesamtquote optimal auszunutzen.

Dieses Kernstück der Quotenregelung wird ergänzt durch eine Reihe weiterer Maßnahmen, die seiner Flankierung und Unterstützung dienen sollen. Dazu gehört einmal die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, Vergütungen für Landwirte zu gewähren, die ihre Milcherzeugung endgültig aufgeben (Milchrente; positiver finanzieller Anreiz). Zum zweiten handelt es sich um kompensatorische Maßnahmen, mit denen besonderen Strukturverhältnissen und sogenannten Härtefällen Rechnung getragen werden kann.

Insgesamt läßt sich ganz deutlich das Bemühen erkennen, das Programm flexibel zu halten, spezifischen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten (wie etwa durch die Aufstockung der Garantiemengen für Italien und Irland) Rechnung zu tragen und Härte- und Sonderfälle zu berücksichtigen. Außerdem sind den Mitgliedstaaten relativ große Spielräume für die konkrete Durchführung und Anwendung der Regelungen zugestanden worden.

#### **3.2 Für die Milchquotenregelung wesentliche Rahmenbedingen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik**

Was die für die Milchquotenregelung wichtigen Rahmenbedingungen anbelangt, so galt es zunächst, die zentralen Akteure, deren Bedeutung und ihr Verhältnis zueinander - in der politikwissenschaftlichen Terminologie das *Policy-Netz* - zu analysieren; ein bei der

Gemeinsamen Agrarpolitik und der EG ganz allgemein nicht ganz einfaches Unterfangen. Einmal deswegen, weil das EG-System aus mehreren Ebenen (supranationale, nationale und subnationale Ebene) besteht. Zudem präsentiert sich die nationale Ebene in zwölf in vielerlei Hinsicht unterschiedlichen Ausprägungen. So gibt es beispielsweise eine ganze Reihe mitgliedstaatlicher Besonderheiten hinsichtlich des Verhältnisses der agrarpolitischen Akteure und deren Zusammenarbeit (BURKHARDT-REICH/SCHUMANN 1983). Man denke etwa an die halbstaatlichen Produktämter und die Jahreskonferenzen in Frankreich oder an die Rolle und Bedeutung der subnationalen Ebene, die sich im föderativen System der Bundesrepublik anders darstellt als im nach wie vor eher zentralstaatlich aufgebauten Frankreich.

Was die *supranationale Ebene* des Policy-Netzes anbelangt, so konnten mit dem Sonderausschuß Landwirtschaft sowie den Verwaltungs- und Ständigen Ausschüssen institutionelle Rahmenbedingungen identifiziert werden, die in dieser Form in keinem anderen Politikfeld existieren. Sie sind zugleich Ausdruck und mitbestimmende Teile des hohen Vergemeinschaftungsgrades sowie der Segmentierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die beide wesentlichen Einfluß auf Entscheidungsprozesse und ihr Ergebnis ausüben. Sie schränken darüber hinaus die Handlungsspielräume der Kommission sowohl bei Initiativen für supranationale Gesetzgebung als auch bei der Verwaltung und Durchführung von Gemeinschaftsvorschriften beträchtlich ein.

Die besonderen Vorzüge der Policy-Analyse zeigten sich jedoch vor allem bei der Untersuchung der *nationalen Ebene* des Policy-Netzes. Diese beschränkte sich nämlich nicht, wie gemeinhin üblich, auf eine Untersuchung der wesentlichen Akteure und institutionellen Rahmenbedingungen in einer statischen Sichtweise, sondern nahm zusätzlich eine zweifache Differenzierung vor. Einmal dadurch, daß das Policy-Netz jeweils gesondert für einzelne Phasen betrachtet, die diachronische Perspektive der Politikfeldanalyse also schon bei der Strukturanalyse eingeführt wurde. Dabei stellte sich heraus, daß im Grunde gar nicht von einem einheitlichen Policy-Netz gesprochen werden kann, weil von Phase zu Phase zum Teil beträchtliche Unterschiede, beispielsweise was die beteiligten Akteure und deren Gewicht anbelangt, bestehen. So tauchten Regionen/Bundesländer während der Problemdefinition und dem Agenda-Setting kaum auf, während sie in der Durchführungsphase einen gewichtigen Teil des Policy-Netzes ausmachten.

Darüber hinaus wurden im Zusammenhang mit der Betrachtung bestimmter Akteure in einzelnen Phasen aber auch die hinsichtlich ihrer Rolle, ihrer Bedeutung und ihrer Funktionen bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Diese zweite Differenzierung erfolgte dadurch, daß die jeweilige Bandbreite der mitgliedstaatlichen Regelungen durch Skizzierung der beiden Pole - beim Akteur Parlament beispielsweise die französische Nationalversammlung mit recht geringem und das dänische Folketing mit seinem Marktausschuß mit außerordentlich starkem Einfluß auf die EG-bezogene agrarpolitische Willensbildung (BURKHARDT-REICH/SCHUMANN 1983: 101-118; 87-101) - deutlich gemacht wurde.

Nachdem schon bei der Erörterung des Policy-Netzes auf mögliche Veränderungen hinsichtlich der beteiligten Akteure und deren Bedeutung beim Durchlaufen der einzelnen Phasen eingegangen worden war, brachte die Beschäftigung mit den *Prozessen der EG-Agrarpolitik* diesbezüglich eine weitere Präzisierung und Differenzierung. Eine deswegen unbedingt notwendige Differenzierung, weil sich die eben angesprochenen Veränderungen nicht für alle denkbaren Entscheidungsprozesse der Gemeinsamen Agrarpolitik gleich darstellen. Sie sind vielmehr abhängig von der in Rede stehenden Materie, der Policy, um die es geht, wobei



ganz bestimmte Typen von Prozeßmustern (zum Beispiel Preisverhandlungen, policy making im vorgegebenen Rahmen bestehender Marktordnungen, Änderung bestehender Marktordnungen) mit jeweils besonderen Charakteristika in bezug etwa auf die beteiligten Akteure und deren Einflußmöglichkeiten sowie diesbezügliche Veränderungen im Policy-Zyklus oder die Bedeutung einzelner Phasen unterschieden werden können.

Die Untersuchung der im Hinblick auf die Milchquotenregelung wichtigen Rahmenbedingungen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Darstellung von Strukturen und Prozeßmustern, sondern bezog auch die zentralen ökonomischen Faktoren mit ein. Dabei ergab sich, daß sowohl bezogen auf wesentliche agrarökonomische Parameter im allgemeinen, beispielsweise die Produktionspalette, die Hofstruktur oder die Bedeutung des Agrarsektors für die Gesamtwirtschaft, wie die Milchmarktstrukturen zum Teil gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Unterschiede - und hier zeigt sich der Zusammenhang zwischen politisch-administrativen und ökonomischen Faktoren - , die angesichts der besonderen Ausprägung des Policy-Netztes der Gemeinsamen Agrarpolitik mit Nationalstaaten als eine Ebene, ganz besondere Bedeutung gewannen.

Insgesamt hat diese besondere Form der Beschäftigung mit dem Politikfeld aus der Perspektive der Policy-Analyse zwar kein grundsätzlich neues Bild der Gemeinsamen Agrarpolitik ergeben, aber doch eines mit neuen Facetten und anderen Nuancen. Das gilt beispielsweise, um nur einen Aspekt zu nennen, hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ebene, deren Gewicht sich sehr viel größer darstellte, als man dies bei der "einzigen echten gemeinsamen Politik" (HARBRECHT 1984: 174) hätte vermuten können.

### 3.3 Zum Ertrag der zyklusorientierten Perspektive bei der Milchquotenregelung

Grundlegend neue Einsichten und Einschätzungen ergaben sich durch die Analyse der Milchquotenregelung aus der für die Politikfeldanalyse charakteristischen *zyklusorientierten Perspektive*. Dazu muß man wissen, daß mit dem Abschluß der Politikformulierungsphase, der Entscheidung über die Einführung einer Quotenregelung für Milch vom 31. März 1984, keineswegs eine endgültige Regelung gefunden war. In der sich anschließenden Implementationsphase zeigte sich nämlich, daß die Wirkung der Quotenregelung im Sinne des Programmziels einer Produktionsreduzierung positiv, im Sinne der Reaktion der Adressaten, der Milchproduzenten in einzelnen Mitgliedstaaten, aber außerordentlich negativ war. Vor allem in Frankreich kam es zu außerordentlich heftigen Auseinandersetzungen zwischen Agrarverbänden und Regierung (SCHUMANN 1992a: 261-270).

Die durch die Reaktionen der betroffenen Erzeuger sowie anderer Akteure, beispielsweise der Bundesländer in der Bundesrepublik, bedrängten nationalen Regierungen nutzten die durch die Verordnung eröffneten Handlungsspielräume zunächst bis zur Grenze des Erlaubten, um dies abzufedern. Nachdem sich die Handlungsspielräume für die Durchführung der Quotenregelung jedoch als nicht ausreichend erwiesen, um die Betroffenen zu befriedigen, kam es nach Auseinandersetzungen auf der supranationalen Ebene durch Druck eben dieser Regierungen bereits im Februar 1985 zu einer ersten Politikneuformulierung, die eine ganze Reihe von Veränderungen der ursprünglichen Regelung beinhaltete.

Danach, im Rahmen des sich anschließenden zweiten Zyklus, fand die Implementation der Quotenregelung unter neuen Vorzeichen statt, die zwar den Adressaten in einzelnen Mitgliedstaaten entgegenkamen, sich aber im Sinne des Programmziels einer Mengenredu-

zierung als negativ erwiesen. Daraufhin wurde zunächst versucht, dem durch von der Gemeinschaftsebene ausgehenden Zusatzmaßnahmen (EG-Milchrentenprogramm) entgegenzuwirken. Nachdem sich auch dies als nicht ausreichend erwies, um mit der Mengenreduzierung wieder in den ursprünglich angestrebten Zielbereich zu kommen, kam es nach heftigen Auseinandersetzungen im Dezember 1986 zu einer weiteren grundlegenden Neuformulierung, die den zweiten Policy-Zyklus beschloß.

Die oben angesprochenen neuen Erkenntnisse und Einschätzungen ergeben sich vor diesem Hintergrund daraus, daß die **üblichen Fallstudien** nur die Entscheidungsprozesse bis zum Abschluß der Politikformulierungsphase und deren Ergebnis zur Grundlage ihrer Schlußfolgerungen machen, bezogen auf die Milchquotenregelung also mit dem 31. März 1984 abschließen würden. Sie würden dann zu dem Ergebnis kommen, daß, was die **beteiligten Akteure** anbelangt, auf der supranationalen Ebene neben den Institutionen und Organen, die für die Gemeinsame Agrarpolitik zuständig sind, durch die Verbindung der Diskussion über eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Haushaltsproblematik und angesichts der Schwierigkeiten, zu einer Einigung zu kommen, auch die Staats- und Regierungschefs an wichtigen Etappen mit in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet und darüber hinaus auch nationale Akteure, vor allem die jeweilige Landwirtschaftsadministration und die Agrarverbände, wesentlich beteiligt waren.

Sie würden darüber hinaus feststellen, daß sich im grundsätzlichen, und das heißt in der Abkehr von unbegrenzten Preis- und Abnahmegarantien, die mit der Einführung des Quotensystems verbunden war, **die Kommission gegenüber dem Ministerrat** durchgesetzt hat, wobei allerdings die Mitgliedstaaten in bezug auf die Kerninhalte der Quotenregelung viel Freiraum zugestanden bekommen haben und außerdem von den von der Kommission vorgesehenen flankierenden Maßnahmen fast nichts realisiert werden konnte. Ein weiteres, wesentliches Ergebnis würde darüber hinaus die Feststellung sein, daß sich **einige Mitgliedstaaten** mit zentralen Forderungen, beispielsweise von Frankreich nach der Ansiedlung der Quoten auf der mitgliedstaatlichen Ebene, oder von der Bundesrepublik, die sich dezidiert gegen ein striktes Flächenbindungsprinzip bei der Pachtregelung ausgesprochen hatte, **nicht durchsetzen konnten**.

Das **Endergebnis** des Politikformulierungsprozesses, die Quotenregelung in der Form von März 1984, müßte, bei allen Einschränkungen (Gesamtquotenmenge zu hoch angesetzt, kompensatorische Maßnahmen oder Gemeinschaftsreserve), als wesentlicher Einschnitt, das Programm insgesamt - wenn auch in seinen einzelnen Teilen sehr komplex - als einigermaßen in sich konsistent und überschaubar bewertet werden.

**Policy-Studien** beziehen demgegenüber auch die Durchführung und gegebenenfalls Neuformulierung sowie sich möglicherweise daran anschließende weitere Zyklen mit ein. Daraus ergab sich im Falle der Milchquotenregelung ein völlig anderes Bild. So war hinsichtlich der **beteiligten Akteure** ab der ersten Politikneuformulierung, im Februar 1985, eine Beschränkung auf die Kernakteure des Politikfelds festzustellen, für die supranationale Ebene vor allem auf Kommission und Agrarministerrat, auf der nationalen Ebene auf die Landwirtschaftsadministration - in der Bundesrepublik auch in den Bundesländern -, Agrarverbände und halbstaatliche Institutionen.

Sehr viel deutlicher als bei der Politikformulierung zeigte sich die eindeutige **Dominanz des Agrarministerrats** im Verhältnis zur Kommission; besonders ausgeprägt bei der ersten Politikneuformulierung, aber auch beim Milchrentenprogramm und der zweiten Politikneu-

formulierung, im Dezember 1986. Des weiteren stellte sich die *Durchsetzungsfähigkeit der Mitgliedstaaten* in einem ganz anderen Licht dar. Forderungen, wie die Frankreichs nach überregionalem Quotentransfer, oder der Bundesrepublik nach einer flexibleren Pachtregelung, konnten im Zuge der ersten Politikneuformulierung realisiert werden und blieben auch nach der zweiten Politikneuformulierung weiterhin Bestandteil der Quotenregelung.

Besonders eindrucksvoll fällt der Vergleich des *Endergebnisses* der Entscheidungsprozesse aus. Schon die erste Politikneuformulierung brachte substantielle Veränderungen in dem Sinne, daß der Abschreckungseffekt der ursprünglichen Quotenregelung vom März 1984 - und das war mit das zentrale und neue Element -, vor allem durch die Einführung des überregionalen Quotentransfers und der Saldierungsmöglichkeiten zwischen Direktvermarkter- und Molkereiquote, verloren ging (SCHUMANN 1992a). Mit dem Milchrentenprogramm kam dann als zusätzliches Element ein Anreizprogramm hinzu, mit dem die EG die endgültige Produktionsaufgabe finanzierte. Gleichzeitig wurde eine nationale Zusatzfinanzierung in Verbindung mit einer Aufstockung der herauszukaufenden Quotenmenge und einer Neuverteilung unter nationalen strukturpolitischen und sonstigen Zielsetzungen gestattet. Als Folge nahm die Unübersichtlichkeit des Gesamtprogramms, und damit auch die Gefahr widersprüchlicher und unvereinbarer Elemente, sehr stark zu.

Diese Entwicklung setzte sich bei der zweiten Politikneuformulierung fort. In ihrem Rahmen wurde nicht nur eine Erhöhung der Erstattungen des EG-Milchrentenprogramms beschlossen, sondern ein neues, zusätzliches Element auf der Basis des sogenannten Kiechleplans eingeführt. Ein Programm, das die obligatorische vorübergehende Produktionsaussetzung mit Kompensationszahlungen aus der EG-Kasse verband, wobei diese Erstattungen von den Mitgliedstaaten noch bis zu einer bestimmten Höhe aufgestockt werden konnten. Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die zyklusorientierte Perspektive bei der Untersuchung der Milchquotenregelung für wesentliche Fragenkomplexe völlig andere Ergebnisse erbrachte und damit auch ein grundlegend anderes Bild der Gemeinsamen Agrarpolitik vermittelt hat, als dies bei einer Beschränkung auf die Politikformulierung der Fall gewesen wäre.

#### **3.4 Zum Zusammenhang von Rahmenbedingungen und inhaltlicher Ausgestaltung der Milchquotenregelung**

Außerordentlich interessante und neue Erkenntnisse und Einschätzungen ergaben sich schließlich bei der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen der inhaltlichen Ausgestaltung der Quotenregelung sowie deren Veränderungen auf der einen, den weiter oben kurz skizzierten Rahmenbedingungen im Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik auf der anderen Seite. Als zentraler Bestimmungsfaktor im Falle der policy Milchquotenregelung erwies sich die Tatsache, daß es sich bei der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG um eine Zusammenarbeit von Nationalstaaten handelt. Sie haben über den Ministerrat Prozeßmuster und Inhalte bestimmt; intergouvernementales bargaining, Pakete und policy-without-law, das heißt eine Beschränkung auf sehr breite Rahmenentscheidungen, die den Mitgliedstaaten weitreichende Handlungsspielräume für die Durchführung offen lassen und damit auch die Kosten-Nutzen-Verteilung noch nicht endgültig festlegen bzw. verschleiern, sind hier die wichtigsten Stichworte.

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen auf der mitgliedstaatlichen Ebene waren ausschlaggebend für die Ausgestaltung der Durchführungsbestimmungen und prägten den Implementationsprozeß sowohl im ersten wie im zweiten Zyklus. Die Ausprägung der

mitgliedstaatlichen Arenen und, damit zusammenhängend, die besonderen Implementations-erfahrungen in den einzelnen Ländern haben erheblichen Einfluß auf die Ausgestaltung und Veränderung der Quotenregelung ausgeübt. Vor eben diesem Hintergrund haben die unterschiedlichen ökonomischen Strukturen und Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Milchproduktion und der Agrarpolitik insgesamt eine, ja sogar *die* zentrale Rolle gespielt.

Insgesamt gesehen hat der von den Politikergebnissen ausgehende Ansatz der Policy-Analyse somit ein deutlich anderes Bild des Politikfelds vermittelt, als das bisherige von der 'einzigen echten gemeinsamen Politik'. Die Gemeinschaft stellt sich vor allem als intergouvernementale Zusammenarbeit von Nationalstaaten dar, die zwar nach bestimmten Spielregeln abläuft, sich aber angesichts unterschiedlicher ökonomischer Strukturen und Ausgangsbedingungen zum Teil außerordentlich schwierig gestaltet. Das EG-Institutionengefüge erscheint eher als Verhandlungssystem eines Regimes, denn als Gerüst einer supranationalen Gemeinschaft. Dabei ist allerdings selbstverständlich zu bedenken, daß die Quotenregelung nur eines von mehreren Prozeßmustern in der Gemeinsamen Agrarpolitik widerspiegelt (SCHUMANN 1992a), dieses Ergebnis also zunächst nur dafür gilt und nicht ohne weiteres verallgemeinert werden kann.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß bereits die Analyse einer einzelnen policy, wie im vorliegenden Fall der Milchquotenregelung, mit dem Ansatz der Politikfeldanalyse sich mit hochinteressanten Perspektiven verbindet. Es wird eine neue Dimension zur Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik erschlossen, die neuartige Einblicke in ihr Policy-Netz und ihre prozessuale Dynamik ermöglicht und von daher bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen ergänzen und/oder in Frage stellen kann.

Noch darüber hinausgehende Möglichkeiten, auf die hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden kann, ergeben sich dann, wenn mehrere Politiken einbezogen und diese zunächst miteinander, in einem weiteren Schritt dann auch mit Politiken aus anderen EG-Politikfeldern und nationalstaatlicher Politik systematisch verglichen werden. Das würde die Chance eröffnen, die Charakteristika der Gemeinsamen Agrarpolitik im Hinblick auf zentrale Elemente, wie beispielsweise die Rolle und Bedeutung organisierter Interessen, oder ihre Politikergebnisse noch präziser herauszuarbeiten als bisher.

#### **4 Gemeinsame Agrarpolitik und Politikfeldanalyse: Versuch einer Bilanz**

Nachdem die Möglichkeiten und Perspektiven der Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Politikergebnisse mittels der Politikfeldanalyse bereits an einem Beispiel verdeutlicht wurden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf einige kurze Ergänzungen, die grundsätzliche Vorzüge der Politikfeldanalyse betreffen. Hier ist erstens darauf hinzuweisen, daß es sich bei der Politikfeldanalyse um einen sehr flexiblen Ansatz handelt, der verschiedene Theoriestränge integrieren kann. Er erschließt von daher der Untersuchung von Agrarpolitik noch mehr als bisher den kumulierten Ertrag zentraler theoretischer Paradigmata der Politikwissenschaft, wie etwa des Neokorporatismus-Ansatzes (von ALEMANN 1981), des Politiknetzwerkkonzepts (JORDAN/SCHUBERT 1992) und der Implementationsforschung (MAYNTZ 1980; MAYNTZ 1983; Hjern PORTER 1981; SABATIER 1986).

Die Politikfeldanalyse stellt zweitens, nicht zuletzt deswegen, weil ihren Ausgangspunkt Politikinhalt bilden, einen originär interdisziplinären Ansatz dar. Sie könnte von daher den

Rahmen für eine von der Sache her dringend gebotene verstärkte Zusammenarbeit von Agrarökonomie und Politikwissenschaft und die Integration ihrer Ergebnisse abgeben.

Politikfeldanalyse kann drittens sehr gezielt auch für den Zweck ganz konkreter Politikberatung eingesetzt werden. Dies zeigt sich schon daran, daß ein eigenständiger, vor allem in den USA sehr umfangreicher Zweig existiert, der 'Analysis for Policy' betreibt, und dem es primär darum geht, ganz praktisch Politik zu verbessern. Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik könnte diesbezüglich beispielsweise die Implementationsforschung sehr interessante Beiträge leisten.

Zwar sind politische Programme auch in anderen Kontexten, wie beispielsweise in einem Nationalstaat oder in einem Bundesland, keine 'Selbstläufer', es können auch dort Probleme bei der Durchführung auftauchen. Die Struktur des EG-Systems schafft aber doch besonders schwierige Voraussetzungen im Hinblick auf eine zielkonforme und effektive Implementation von Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Umfassende und insbesondere vergleichende Informationen zu den die Implementationsprozesse in den Mitgliedstaaten beeinflussenden Faktoren könnten vor diesem Hintergrund zweifellos zur Verbesserung von konkreten Programmen und Maßnahmen der Agrarpolitik beitragen. Einmal dadurch, daß bei einzelnen Entscheidungen auf der EG-Ebene der Implementationsaspekt mehr als bisher berücksichtigt und möglichen Widerständen, institutionellen Besonderheiten und Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden könnte. In einigen Bereichen, in denen festgestellt wurde, daß sehr komplexe Implementationsstrukturen vorhanden und nicht zu umgehen sind, wäre es aber auch vorstellbar, daß angesichts der damit verbundenen, kaum lösbaren Steuerungsprobleme grundsätzlich überdacht werden muß, ob ein EG-Programm - wie etwa das Quotensystem für Milch in seiner konkreten Ausformung, mit hohem administrativen Aufwand - überhaupt einen geeigneten Weg zur Problemlösung darstellt.

Der Versuch einer Bilanz zu den Möglichkeiten, die eine Nutzung der Politikfeldanalyse für die Untersuchung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Politikergebnisse eröffnen könnte, hat allerdings auch zu berücksichtigen, daß Politikfeldanalyse ansatzimmanente Grenzen aufweist, die sich insbesondere aus ihrer Politikfeld-Orientierung ergeben. Damit verbinden sich zwar wesentliche Vorteile. Gerade das Beispiel der Milchquotenregelung hat ja gezeigt, wie wichtig es ist, die bereichsspezifischen Rahmenbedingungen zu analysieren, weil sich diese in der Tat als bedeutsame Einflußfaktoren auf die jeweils untersuchte Einzelpolitik erweisen können. Dabei gilt es allerdings zu bedenken, daß der Zugang über das stark segmentierte Politikfeld nur deswegen so erfolgreich war, weil auch dort die zentralen Variablen, die die Policy 'Milchquotenregelung' beeinflußt haben, angesiedelt waren.

Bei einer Policy aus dem Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, die etwa Fragen des Agrarhandels berühren würde, könnten dagegen diesbezüglich Schwierigkeiten auftreten. Man denke beispielsweise an eine Entscheidung, die den Zugang zum EG-Markt für Agrarprodukte aus den USA erschweren würde. Im Zusammenhang mit der Formulierung einer derartigen Policy könnten unter anderem Fragen nach ihren Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zwischen EG und USA in anderen Bereichen oder auch dem sicherheitspolitischen Engagement der Supermacht in Europa ins Spiel kommen. Auf diese Weise würde nicht nur die Zahl der relevanten Akteure auf supranationaler wie nationaler Ebene weit über das Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik hinaus ausgeweitet, sondern auch Aspekte wie beispielsweise die Abhängigkeit einzelner Mitgliedstaaten von Drittlandexporten im industriellen Bereich und die daraus resultierenden Interessenlagen - also Faktoren, die überhaupt nichts mit dem Politikfeld Gemeinsame Agrarpolitik zu tun haben

- zu zentralen Variablen werden. Das gleiche gilt vermehrt dann, wenn, wie in der Uruguay-Runde, zahlreiche Bereiche und Aspekte der internationalen Handelsbeziehungen parallel erörtert werden (SCHUMANN 1992b).

Der vorliegende Beitrag schließt trotz dieser Einschränkungen mit einem nachdrücklichen Plädoyer für eine breite und systematische Nutzung der Politikfeldanalyse im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Sie verspricht, auch wenn die konkrete empirische Umsetzung hohe Anforderungen stellt und in manchen Fällen Schwierigkeiten bereiten kann, interessante neue Einsichten für die wissenschaftliche Diskussion und wichtige Hinweise für die praktische Politik.

## Literaturverzeichnis

ALEMANN, Ulrich von (Hrsg.), 1981: Neokorporatismus, Frankfurt a. M./New York.

BURKHARDT-REICH, Barbara/SCHUMANN, Wolfgang, 1983: Agrarverbände in der EG. Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und den EG-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Euro-Verbandes COPA und seiner nationalen Mitgliedsverbände, Kehl/Straßburg.

FEICK, Jürgen/JANN, Werner, 1988: "Nations matter" - Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: SCHMIDT, Manfred G. (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen, S. 196-220.

HAGEDORN, Konrad, 1984: Zur politischen Machbarkeit von Vorschlägen zur Reform der EG-Agrarpolitik. Methodologischer Hintergrund und politisch-ökonomische Erklärung, Institut für Strukturforchung, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 84/5, Braunschweig-Völkenrode.

HARBRECHT, Wolfgang, 1984: Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart.

HJERN, Benny/PORTER, David O., 1981: Implementations Structures: A new unit of administrative analysis, in: HILL, Michael, 1993: The Policy-Process: A Reader, New York u. a., S. 248-265.

JORDAN, Grant/SCHUBERT, Klaus (eds.), 1992: European Journal of Political Research, Vol. 21. No. 1-2 (February 1992), Special Issue: Policy-Networks.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme I, Königstein/Taunus.

MAYNTZ, Renate (Hrsg.), 1983: Implementation politischer Programme II, Opladen.

SABATIER, Paul A., 1986: Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research, in: HILL, Michael (ed.), The Policy-Process. A Reader, New York u. a. 1993, S. 266-293.

SCHMIDT, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt a. M./New York.

SCHUBERT, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse, Opladen.

SCHUMANN, Wolfgang, 1987: Implementationsprobleme in der EG: die Milchquotenregelung von 1984, Ebenhausen/München.

SCHUMANN, Wolfgang/MEHL, Peter, 1989: Bundesdeutsche Interessen und gemeinsame Außenhandelspolitik der EG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 24-25, S. 36-46.

SCHUMANN, Wolfgang, 1991: EG-Forschung und Policy-Analyse: zur Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen, in: Politische Vierteljahresschrift 32, H. 2, S. 232-257.

SCHUMANN, Wolfgang, 1992 a: EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung, Kehl/Straßburg/Arlington.

SCHUMANN, Wolfgang, 1992 b: Voraussetzungen der Reform der EG-Agrarpolitik, Referat zur Fachtagung des Arbeitskreises Europäische Integration vom 26.-28. November 1992 in Augsburg.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M./New York.