



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – ein
Paradigmenwechsel?“

Soziales Lernen in der Gemeinsamen Agrarpolitik und
Veränderungen im agrarpolitischen Lobbying.“

Verfasserin

Margit Elisabeth Haiden

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 300 295
Politikwissenschaft mit Fächerkombination
Univ.-Prof. Dr. Herbert Gottweis

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern Elisabeth und Karl Haiden und
meinem Freund Bernhard Weber.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einleitung	10
1.2 Forschungsvorgang und Methoden	12
1.3 Aufbau der Arbeit.....	13
2 Lernen in der Politik	15
2.1 Die Akteure lerntheoretischer Ansätze	16
2.2 Die Lerntypen	19
2.3 Lerntheoretische Ansätze – ein Einblick	21
2.4 Peter Hall – Soziales Lernen	24
2.5 Peter Halls Modell	25
3 Lobbying.....	29
3.1 Definition und Geschichte des Begriff „Lobbying“	29
3.1.1 Lobbying als Kommunikationsprozess	31
3.1.2 Lobbying zwischen Informationsaustausch und Einflussnahme	33
3.1.3 „Lobbying“ im Kontext der EU.....	34
3.2 Lobbying: Techniken und Maßnahmen.....	39
3.2.1 Lobbying: Die Techniken	40
3.2.2 Lobbying: Die Maßnahmen	41
4 Lobbying im Politischen System der EU:	45
„Code of conduct“ oder doch „Les portes sont ouvertes“?.....	45
4.1 Europäische Kommission	46
4.1.2 Die Funktionen der Europäischen Kommission	47
4.2 „Les portes sont ouvertes“ – Zugangsregulierungen zur Europäischen Kommission	51
4.2.1 Der offene und strukturierte Dialog.....	52
4.2.2 Das Weißbuch über Europäisches Regieren 2001.....	54
4.2.3 Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation.....	57
4.2.4 Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission	59
4.2.5 Das Grünbuch der Europäischen Transparenzinitiative	59
4.2.6 Konsultationsergebnisse der Europäischen Transparenzinitiative.....	62
4.3 Europäisches Parlament	64
4.3.1 Die Organisation des Europäische Parlaments	65

4.3.2 Das parlamentarische Ausschusssystem	66
4.4 „Code of conduct“ – Zugangsregulierungen zum Europäischen Parlament	
.....	69
4.5 Rat der Europäischen Union	71
4.5.1 Die Aufgaben der COREPER	72
4.5.2 Die Beschlussfassung des Rates	73
4.6 Der Rat der Europäischen Union – „The national route“	74
4.7 Europäischer Rat	76
4.8 Wirtschafts- und Sozialausschuss	77
5 Der Policy Prozess in der Europäischen Agrarpolitik	78
5.1 Der Policy Cycle in der Europäischen Agrarpolitik.....	79
5.1.1 Agenda Setting.....	81
5.1.2 Politikformulierung	82
5.1.2.1 Die Europäische Kommission.....	82
5.1.2.2 Das Europäische Parlament.....	85
5.1.2.3 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss	86
5.1.2.4 Die Ratsarbeitsgruppen: COREPER und SAL.....	86
5.1.2.5 Der Entscheidungsprozess im Rat der Europäischen Union	87
5.1.2.5.1 Die Politikverflechtungsfälle.....	88
5.1.2.5.2 Die Abstimmung im Ministerrat.....	89
5.1.2.6 Der Europäische Rat	92
5.3 Die Implementierung.....	92
5.4 Politikevaluierung und Politikdeterminierung	94
5.5 Macht und Einfluss der Akteure in der GAP.....	98
5.5.1 Das politische Tauschmodell im agrarpolitischen Politiknetzwerk	98
5.5.2 Die Machtverteilung in der Europäischen Agrarpolitik nach 1992	99
5.5.3 Die Machtverteilung der Europäischen Agrarpolitik in der EU 25	102
5.5.4 Veränderungen von Macht und Einfluss in der Europäischen Agrarpolitik	
.....	105
6. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union.....	111
6.1 Die Ziele und Mechanismen der GAP.....	111
6.1.2 Die Markt- und Preispolitik.....	113
6.1.3 Die Anfänge der Agrarstrukturpolitik.....	114

6.1.4 Die Finanzierung: der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	115
6.2 Die Reformen der GAP	117
6.2.1 Die MacSharry Reform 1992	117
6.2.2 Die Agenda 2000	118
6.2.2.1 Die Reform der Markt- und Preispolitik	120
6.2.2.2 Die zweite Säule – die ländliche Entwicklung	121
6.2.2.3 Der Finanzrahmen 2000 - 2006	122
6.2.3 Der MidTermReview – ein Paradigmenwechsel in der GAP	123
6.2.3.1 Die Reform der Markt- und Preispolitik zur Betriebsprämie	123
6.2.3.2 Die Stärkung der ländlichen Entwicklung	125
6.2.3.3 Der Finanzrahmen 2007 – 2013	127
6.3 Die EU Erweiterung 2004.....	129
6.4 Die GAP in der WTO.....	131
6.4.1 Der Rahmenbedingungen des Agrarhandels in der WTO	131
6.4.2 Die DOHA Entwicklungsrunde.....	133
6.4.2.1 Die Position der EU in der DOHA Entwicklungsrunde	135
7. Soziales Lernen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU	137
7.1 Fehlentwicklungen in der GAP	137
7.2 Die BSE Krise	141
7.3 Lebensmittelsicherheit	142
7.4 Landwirtschaft und Umweltschutz	143
7.5 Agrarpolitische Paradigmen – das Europäische Agrarmodell.....	146
7.6 Die Reform in Peter Halls Modell.....	150
7.6.1 Lernen in Gemeinsamen Agrarpolitik	150
7.6.2 Die Akteure der Gemeinsamen Agrarpolitik	152
7.7 Economic Viability	155
7.8 Political Viability.....	157
7.8.1 Lobbying.....	157
7.8.2 Der wirtschaftspolitische Druck.....	160
7.8.3 Die WTO Verhandlungen	162
7.8.4 Die EU Erweiterung	162
7.9 Administrative Viability	163
8 Zusammenfassung.....	165

9 Literaturverzeichnis.....	170
Dokumente Europäische Union:	179
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	184
Anhang Leitfadeninterview	185
Lebenslauf.....	187

Abkürzungsverzeichnis

ALTER EU	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter (frz. COREPER)
AM OST	Agrarministerium der 10 neuen Mitgliedsstaaten
AM WEST	Agrarministerium der EU 15
AoA	Agreement on Agriculture (AoA)
BV	Bauernverbände
BV Ost	Bauernverbände der 10 neuen Mitgliedsstaaten
BV WEST	Bauernverbände der EU 15
BEUC	Europäischer Konsumenten- und Verbraucherverband
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSE	bovine spongiforme Enzephalopathie
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Unternehmen
CELCAA	European Liaison Committee for Agri-Food Trade
COGECA	Allgemeiner Ausschuss des landwirtschaftlichen Genossenschaften
COMAGRI	Parlamentarischer Ausschuss für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung
CONECCS	Datenbank: Konsultation, die Europäische Kommission, die Zivilgesellschaft
COPA	Ausschuss der berufständischen landwirtschaftlichen Organisationen
COREPER	Comité des Représentants Permanents
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAPO	European Association of Fish Producers Organisations
EBLS	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEN	EPHA Environment Network
EFSA	European Food Safety Authority
EG	Europäische Gemeinschaft

EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGFL	Europäischer Garantiefonds für Landwirtschaft
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Europäisches Parlament
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europäische Union
EURO-CHAMBRES	Vereinigung der nationalen Dachorganisationen der Industrie- und Handelskammern
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion der Europäische Kommission
GD AGRI	Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung
GMO	Gemeinsame Agrarmarktordnung
GVO	Genveränderte Organismen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LEADER	Gemeinschaftsinitiative zur Förderung des ländlichen Raums
LKÖ	Landwirtschaftskammern Österreichs
MEP	Member of the European Parliament, Abgeordneter zum EP
NA EU	Nicht-Agrarverbände auf europäischer Ebene
NA Ost	Nicht-Agrarverbände der 10 neuen Mitgliedsstaaten
NA West	Nicht-Agrarverbände der EU 15
NGO / NRO	Non Governmental Organisation/ Nicht- Regierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OXFAM	Oxford Committee for FAMine Relief

OVIO	Belgischer Konsumentenschutzverein
QMV	Qualifizierte Mehrheit
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SCA	Special Committee on Agriculture
UNICE	Vereinigung der nationalen Dachverbände von Industrie- und Arbeitgeberern
WTO	World Trade Organization
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU
WWF	World Wildlife Fund
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

1 Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) galt über Jahrzehnte als ein unreformierbarer Politikbereich, dessen Reformen immer wieder an den Forderungen der stark etablierten Interessengruppen und letztlich im Ministerrat scheiterten. Es fanden in den letzten 15 Jahren zwar immer wieder Anpassungen und Kürzungen von Subventionen statt, die von Agrarökonomen aber immer als zu wenig weitreichend und nicht nachhaltig bezeichnet wurden. Definitive Probleme wie Überschussproduktionen, steigende Budgetbelastungen durch Exportsubventionen und durch das hohe Preisniveau schienen keine ausreichenden Argumente für eine grundlegende Reform zu sein. Die GAP galt deswegen als notorisch unreformierbares Politikfeld.

Doch im Jahr 2003 brachte der MidTermReview, die Halbzeitbewertung der Agenda 2000, eine plötzliche Wende. Der MidTermReview 2003, ist die einzig wirklich große Reform in der 46 jährigen Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Tatsache stellte den Ausgangspunkt für diese Diplomarbeit da – warum war es 2003 möglich, dass eine so weitreichende Reform formuliert und beschlossen wurde?

Der MidTermReview war aber nicht nur eine Reform, die vorwiegend bestehende Mechanismen adaptierte und Kosteneinsparungen forcierte, sie war der Ausgangspunkt für eine Neuorientierung der GAP beziehungsweise das Ergebnis eines langen umfangreichen Lernprozesses zur multifunktionalen Landwirtschaft. Gegen Ende der 1990er Jahre fand sich der Begriff der Multifunktionalität in der Landwirtschaft immer häufiger in den Strategiepapieren der Europäischen Kommission. Im Vergleich zu den landwirtschaftlichen Strukturen weltweit, ist die europäische Landwirtschaft kleinstrukturierter und in der Produktion deswegen nicht so wettbewerbsfähig wie etwa jene in den USA.

In den 1990er Jahren entsprach die Europäische Agrarpolitik einem abhängigen Paradigma, indem die Produktion subventioniert, Absatzgarantien geleistet wurden und der Markt, aufgrund des hohen Preisniveaus so weit wie möglich vom internationalen Agrarhandel geschützt wurde. Die Ergebnisse dieser Politik waren Überschussproduktion, intensive Landwirtschaft und immer wieder auftretende Lebensmittelskandale.

Diese Diplomarbeit untersuchte die Rahmenbedingungen und die Durchführbarkeit für diesen Paradigmenwechsel – vom abhängigen zum multifunktionalen Paradigma. Der soziologisch – orientierte Ansatz von *Peter Hall* „Soziales Lernen“ dient als Modell für diese Untersuchung.

Die ökonomische, politische und administrative Durchführbarkeit setzt *Peter Hall* voraus, so dass eine neue Theorie, ein neues Paradigma, erfolgreich umgesetzt wird.

Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für diesen Paradigmenwechsel werden in den Kapiteln 3 bis 6 ausführlich beschrieben. Die Darstellung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in ihrer Komplexität, ihr Politikfindungsprozess, ihre starke Interessenpolitik bilden in dieser Arbeit die Basis für *Peter Halls* Modell in der Darstellung des Paradigmenwechsels.

Da Lobbying im Kontext der Europäischen Union und im Speziellen in der Agrarpolitik eine zentrale Rolle spielt, liegt ein starker Fokus auf der Frage, ob die Veränderungen im agrarpolitischen Lobbying diesen Paradigmenwechsel forcierten. Einerseits wurden Interessenvertretungen aus den Bereichen Verbraucherinteressen, Lebensmittelsicherheit, Umweltschutz und Tierschutz immer präsenter auf europäischer Ebene. Andererseits überdachten die Europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, ihre Beziehungen zu den Interessengruppen und deren Bedeutung für die Politikgestaltung und für die Legitimität der Politik der EU. Im Politikfindungsprozess werden anhand des Policy Cycle die Akteure und ihre Einflussmöglichkeiten im agrarpolitischen Lobbying dargestellt.

Die Geschichte der GAP, die zentralen Politikinstrumente und die letzten drei Reformen 1992, 1999 und 2003 werden in Kapitel 6 ausführlich beschrieben. Die Darstellung bezieht sich nur auf wesentliche Elemente der Reform, die ausschlagend für den Paradigmenwechsel waren, um sich nicht zahlreichen Reformvorhaben einzelner Produktgruppen zu verlieren.

In Kapitel 7 wird der soziologisch – orientierte Ansatz von Lernen in der Politik, in der Agrarpolitik, orientierend an der Definition nach *Argyris und Schön*, einfaches und komplexes Lernen¹, dargestellt. Die politische, ökonomische und administrative Durchführbarkeit des MidTermReview werden im letzten Kapitel ausgehend von den Ergebnissen aus Kapitel 3 bis 6 dargestellt.

¹ Hall definiert es als Lernen 1., 2. und 3.Ordnung.

1.2 Forschungsvorgang und Methoden

Der Paradigmenwechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde mit den Methoden des qualitativen Verfahrens zur Datenerhebung erfasst.

Der Ausgangspunkt dieses empirisch-analytischen Ansatzes war die Sammlung von Primär- und Sekundärliteratur. Die Auswertung der Primärliteratur, die Dokumente und Gesetzesvorlagen der Europäischen Union, bildet die Basis um die Beziehungen der Europäischen Institutionen zu den Interessengruppen und die Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erfassen.

Die Auswertung der Sekundärliteratur zu den Themenbereichen Lobbying und Agrarpolitik unterstützte die argumentative Linie, den Paradigmenwechsel, in der gesamten Arbeit.

Während eines drei Monate dauernden Aufenthalts in Brüssel, im Zuge eines Praktikums bei einer landwirtschaftlichen Interessenvertretung, konnte die Verfasserin wertvolle teilnehmende Beobachtungen über agrarpolitisches Lobbying machen. In dieser Zeit wurden neun Leitfadeninterview zu den Themen Lobbying und die Reform der GAP mit Akteuren aus der Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2), Europäisches Parlament (1), österreichische Ratsarbeitsgruppe (1) und Interessenvertretungen auf europäischer Ebene (5) durchgeführt. Die Ergebnisse dieser qualitativen Interviews fließen als indirekte Zitate in die Arbeit ein.

Um die quantitative Veränderung im agrarpolitischen Lobbying nachzuvollziehen werden in dieser Arbeit die Studien von *Henning* (2000) und *Krause* (2005), basierend am politischen Tauschmodell, zitiert.

1.3 Aufbau der Arbeit

Im zweiten Kapitel finden sich die Organisationsstrukturen von lerntheoretischen Akteuren und die Definitionen von Lernen nach *Argyris und Schön*. Nach einem Überblick von dominierenden lerntheoretischen Ansätzen in der Politikfeldanalyse wird der soziologisch-orientierte Ansatz mit Sozialen Lernen von *Peter Hall* dargestellt.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Definition von Lobbying, sein Verständnis und seine Entwicklung auf europäischer Ebene. Die Techniken und Maßnahmen von Interessengruppen für die Umsetzung ihrer Ziele schließen das Kapitel ab. In Kapitel 3 finden sich auch die Definitionen von Monitoringinformationen, Expertenwissen und politischer Unterstützung. In Kapitel 5.5 werden deren quantitative Veränderungen im agrarpolitischen Lobbying anhand der Untersuchungen von *Henning* (2000) und *Krause* (2005) beschrieben.

Das vierte Kapitel widmet sich den Europäischen Institutionen, ihren Funktionen und ihrer Beziehung zu Lobbyisten und ihrer Definition von Zugangsregulierungen. Die Beschreibung der Funktionen der Institutionen im gesamten Politikfindungsprozess wird in Kapitel 5 in der Agrarpolitik anhand des Policy Cycles veranschaulicht.

Die unterschiedlichen Zugangsregulierungen der Institutionen zeigen in diesem Kapitel wie facettenreich Lobbying im europäischen Kontext ist.

Die Europäische Kommission als Agenda Setter im Politikfindungsprozess nimmt hier eine zentrale Rolle ein. Es wird hier vor allem die Auseinandersetzung der Kommission selbst mit der Definition und dem Handlungsrahmen zu den Interessengruppen beschrieben. Das Europäische Parlament setzte bei den Zugangsregulierungen bereits definitive Schritte, indem es für den Kontakt mit den Interessenvertretungen einen „Code of Conduct“ schuf.

Der Rat der Europäischen Union, der Europäische Rat und der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzen besonders mit dem nationalen Einflussbereich Akzente und weisen keine einheitlichen Zugangsstrukturen auf.

Das fünfte Kapitel zeichnet anhand des Policy Cycle den Policy – Prozess der GAP nach. In diesem Kapitel werden so alle Akteure im Politikfindungsprozess identifiziert und im ersten Teil des Kapitels anhand einer Tabelle den Phasen des Policy Cycles

zugeordnet. Der letzte Teil des Kapitels widmet sich der quantitativen Messung von Macht und Einfluss der Akteure mit den Daten von *Henning* (2000) und *Krause* (2005). Der Datenvergleich ermöglicht es die Veränderungen im agrarpolitischen Lobbying nachzuvollziehen.

Im sechsten Kapitel werden die Politikinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik erklärt und deren Veränderung infolge der letzten drei großen Reformen. Die EU Erweiterung 2004 und die WTO Verhandlungen schließen das Kapitel ab.

Im siebten Kapitel wird der Paradigmenwechsel in der GAP, schließlich durch den MidTermReview 2003 vollzogen, erklärt. Als Erklärungsmodell dient das „Soziale Lernen“ von *Peter Hall*, das den Paradigmenwechsel an drei Faktoren, der ökonomischen, politischen und administrativen Durchführbarkeit veranschaulicht. Die in Kapitel zwei bis sechs behandelnden Themenbereiche sind die wesentlichen Bausteine für den Paradigmenwechsel zu einem multifunktionalen europäischen Landwirtschaftsmodell.

Zur besseren Lesbarkeit der Arbeit werden Personengruppen und Akteure in der männlichen Schreibweise verwendet, sind aber für beide Geschlechter zu verstehen.

Die Wörter Europäische Kommission, Kommission und Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung werden im jeweiligen Kontext, immer zu Beginn des Kapitels vermerkt, synonym verwendet.

Die in der Arbeit verwendeten Bezeichnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union als auch Europäische Agrarpolitik sind ebenso synonym zu verstehen.

2 Lernen in der Politik

Lernen in der Politik stellt den theoretischen Rahmen für diese Diplomarbeit dar. In diesem Kapitel werden zu Beginn die Akteure und die Lerntypen lerntheoretischer Ansätze definiert. Diese Begriffsdefinitionen bilden die Grundlage für *Peter Halls* Modell „Soziales Lernen“.

Ein Überblick über die lerntheoretischen Ansätze von *Heclo*, *Rose*, *Sabatier* und *Jenkins* und *Hall* schließen den ersten Teil dieses Kapitels ab.

Im zweiten Teil wird der soziologisch-orientierte Ansatz von *Peter Halls* Modell näher anhand von Abbildungen und der Theorie zugrunde liegenden Fragestellungen dargestellt. Das Modell zur Darstellung eines Paradigmenwechsels findet später in Kapitel 7 anhand der Gemeinsamen Agrarpolitik seine Umsetzung.

Die Politikfeldanalyse als zentrale Teildisziplin der Politikwissenschaft fragt im Wesentlichen aufbauend nach *Thomas S. Dyes* (1976) Definition in ihrer Analyse nach den politischen Akteuren, warum sie es tun und was sie letztendlich bewirken. „Das konkrete Akteursverständnis ergibt sich aus der Fragestellung, dem Ziel und dem analytischen Rahmen, der jeweiligen Untersuchung.“² Diesem Rahmen steht die Dreiteilung des Begriffs Politik in Policy – Polity – Politics immer zugrunde, wobei sie „analytisch durchaus sinnvoll [ist], andererseits laufen diese Dimensionen in der Praxis immer zusammen und müssen zusammenhängend gedacht werden.“³

Die Erklärung von Politikergebnissen durch das Lernen von politischen Akteuren gewinnt seit Mitte der 1980er Jahre an wesentlicher Bedeutung in der Politikfeldanalyse. Es entwickelten sich verschiedene lerntheoretische Ansätze mit unterschiedlichen Begriffen, Zielsetzungen und theoretischen Hintergründen, die das Lernen von politischen Akteuren erklären. Alle Ansätze gehen davon aus und vermuten, dass Policy- Lernen politische Veränderungen bedeutet.

Die Akteure werden in dem zugrunde liegenden Akteursverständnis als individuelle und kollektive Akteure definiert.

In der Vergleich zu den dominierenden polit-ökonomischen Ansätzen der Rational Choice Theorie, die von nutzenmaximierenden Akteuren ausgehen, können die

² Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (2003): 4.

³ Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (2003): 5.

lerntheoretischen Ansätze immaterielle Konflikte anhand von Argumenten, Ideen und Überzeugungen erklären.⁴

Im folgenden Kapitel werden die grundlegenden Elemente der lerntheoretischen Ansätze, das Akteursverständnis und die Lerntypen, dargestellt.

2.1 Die Akteure lerntheoretischer Ansätze

Lernen in der Politik basiert auf einem Akteursverständnis, dass definierte politische Akteure, individuell und kollektiv, an der Formulierung und Umsetzung von neuen politischen Programmen beteiligt sind. Der Akteurskreis kann je nach Ansatz enger oder weiter gezogen werden. Der engere Kreis bezieht sich auf individuelle Akteure. Diese „verfügen über ein Bewusstsein und die Fähigkeit Empfindungen zu haben und zu bewerten. Zumindest in einem ersten Schritt müssen lerntheoretisch orientierte Policy- Analysen daher von Überzeugungen, Einstellungen und Wissensbestände individueller politischer Akteure ausgehen.“⁵

Als individuelle Akteure sind Beamte, Politiker, Verbandsvertreter, Wissenschaftler, Unternehmensvertreter, Journalisten oder einflussreiche Personen zu sehen sowie jene, die aufgrund ihrer Betroffenheit von neuen politischen Veränderungen am Politikprozess teilnehmen. Individuelle Akteure sind in einer idealtypischen Einteilung in ihren Handlungen unabhängig, legen Ziele selbstständig fest, verfügen über eigene Ressourcen und treffen Entscheidungen selbst. Wobei die Unabhängigkeit von individuellen Akteuren nicht ausschließt Tauschbeziehungen einzugehen.⁶

Der weitere Kreis schließt kollektive Akteure in die Betrachtung ein, diese entstehen aus der Summe individueller Akteure, die sich zur besseren Durchsetzung ihrer Ziele und Nutzen gemeinsamer Ressourcen zusammenschließen.

Je nach Organisationsgrad und Handlungsorientierung unterscheidet man weiter in kollektive und korporative Akteure.

Als kollektive Akteure gelten Koalitionen von individuellen Akteuren, mit höheren Koordinationsgrad sind dies Clubs, soziale Bewegungen und Verbände.

⁴ Bandelow, Nils (2003a): 289f.

⁵ Bandelow, Nils (2003a): 291.

⁶ Scharpf, Fritz (2000): 105.

Korporative Akteure sind in ihrer Organisation straffer, indem sie eine Führung wählen und diese ohne direkte Rückkoppelung an die Mitglieder über Ziele und Strategie entscheiden kann. In der Unterscheidung von kollektiven und korporativen Akteuren muss angemerkt werden, dass diese häufig auch als Zwischenformen auftreten.⁷

Als Beispiel, der demokratische Staat, der sowohl aus kollektiven als auch korporativen Akteuren besteht. Der Staat nutzt seine Akteursvielfalt, indem Strukturen kollektiver und korporativer Akteure getrennt institutionalisiert sind, aber so miteinander kombiniert werden, dass diese komplementären Zielen dienen.⁸ Die Europäische Union kombiniert „die Strukturen eines intergouvernementalen „Clubs“, dessen zentrale Institution der Ministerrat ist, mit den Fähigkeiten des korporativen Akteurs der Europäischen Kommission.“⁹

Die Vorzüge von Clubs sind ihre kollektiven Handlungsinteressen, die wie Mitglieder von Koalitionen durch ihr individuelles Eigeninteresse motiviert sind und die Aktivitäten des Clubs dementsprechend bewerten. Die Mitglieder leisten regelmäßige Beiträge zu den kollektiven Ressourcen und dem Club liegt ebenso eine notwendige formalisierte Entscheidungsstruktur für kollektive Entscheidungsprozesse zugrunde.¹⁰

Korporative Akteure sind meistens Top-down Organisation, die von einem Eigentümer oder einer hierarchischen Führung kontrolliert wird. Die Mitglieder sind nicht aktiv in die Festlegung der Handlungsoptionen eingebunden, sondern haben nur kollektive Macht, indem sie das Führungspersonal auswählen und abberufen können.¹¹

Verbände sind als „Bottom-up“ Organisationen definiert, welche die Interessen ihrer Mitglieder in der „Position des „Auftraggebers“ (principal) einnehmen, während die

⁷ Scharpf, Fritz (2000): 105f.

⁸ Scharpf, Fritz (2000): 106.

⁹ Schneider/Werle (1990): In: Scharpf, Fritz (2000): 106.

¹⁰ Scharpf, Fritz (2000): 103f.

¹¹ Scharpf, Fritz (2000): 105.

Führung und der zentrale Mitarbeiterstab als deren „Beauftragte“ (agents)¹² handeln. Die Mitgliedschaft von Verbänden kann freiwillig oder obligatorisch sein. Soziale Bewegungen als kollektive Akteure sind vollständig auf die freiwillige Mitgliedschaft ihrer Anhänger angewiesen. Die Koordination und Verhandlungen der Mitglieder sind insofern schwierig, weil diese meistens so groß und verstreut sind, sodass Abstimmungen unmöglich sind. Diese Ziele beruhen meistens auf moralischen und ideologischen Engagement der Führungspersonen. Soziale Bewegungen haben meist keine institutionalisierte Führungsstruktur.¹³

Die Analyse von Lernprozessen kollektiver Akteure setzt die Untersuchung ihrer Handlungsorientierungen hinsichtlich ihrer Ziele und Wahrnehmungen voraus. „Der Forscher hat dabei die Wahl zwischen drei Perspektiven: (1) die Aggregation der Ziele der (führenden) individuellen Mitglieder, (2) die Erfassung der Entscheidungslogiken, (3) die Erfassung grundlegender Gesamtziele.“¹⁴

In der Analyse der Ziele von kollektiven Akteuren sind die „Präferenzen und Wissensbestände der Organisation mit denen der Mitglieder“ nicht gleichzusetzen.¹⁵

Die politischen Ziele von korporativen Akteuren, wie von bürokratischen Organisationen (etwa Ministerialverwaltungen), Parteien und Verbänden hängen von der jeweiligen Entscheidungslogik des Organisationstyps ab; unter der Annahme von professioneller Rationalität bei bürokratischen Organisationen, legitimatorische Rationalität bei Parteien und Präferenzen der Mitglieder bei Verbänden.¹⁶

¹² Scharpf, Fritz (2000): 104.

¹³ Scharpf, Fritz (2000): 103.

¹⁴ Bandelow, Nils (2003a): 294f.

¹⁵ Bandelow, Nils (2003a): 295.

¹⁶ Bandelow, Nils (2003a): 295.

2.2 Die Lerntypen

Der Analyse von Lernen in der Politik fehlt noch ein einheitlicher Lern-Begriff. Die Definition orientiert sich nach dem jeweiligen lerntheoretischen Ansatz und dessen Fragestellung.

Hingegen wurden in der Organisationsforschung drei Lerntypen definiert.

Diese Typisierung der Organisationsforschung entwickelte sich unabhängig von den lerntheoretischen Ansätzen der Politikfeldanalyse. Die drei Lerntypen - einfaches Lernen, komplexes Lernen und reflexives Lernen – spiegeln eine Steigerung der Lernanforderungen an Organisationen und an Akteure wider.

Tabelle 1 Übersicht Lerntypen

Lerntyp	Einfaches Lernen	Komplexes Lernen	Reflexives Lernen
Analoge Begriffe und verwandte Konzepte	▪ Verbesserungslernen ▪ Single-loop learning/ Einschleifen –Lernen ▪ Proto-learning/ first-order learning/ Lernen erster Ordnung ▪ Instrumentelles Lernen ▪ Adaption ▪ Anpassungslernen	▪ Veränderungslernen ▪ Double-loop learning/ Doppelschleifen-Lernen ▪ Proto-learning/ first-order learning/ Lernen erster Ordnung	▪ Metaklernen ▪ Deuteron learning/ Zweitlernen ▪ Second-order learning/ Lernen zweiter Ordnung ▪ Prozesslernen
Bedeutung	Anpassung von Strategien zur besseren Erreichung bestehender Ziele	Änderung von grundlegenden Überzeugungen und Zielen	Lernen zu lernen
Analoge Fragestellungen der Policy-Analyse	Wie können politische Programme verbessert (effektiver, effizienter, legitimer) werden?	Wie verändern sich die Grundlagen/ Paradigmata politischer Programme?	Wie können politische Organisationen (z.B. Regierungen oder Staaten) lernen, schneller und flexibler auf neue Informationen zu reagieren?

Quelle: Bandelow, Nils (2003a): 300.

Einfaches Lernen von Akteuren und Organisationen zeigt den Lernprozess als Anpassung von Strategien zur Erreichung bestehender Ziele. *Argyris und Schön* nennen es aus organisatorischer Perspektive als Einschleifen Lernen und verstehen darunter „instrumentales Lernen, das Handlungsstrategien oder Annahmen, die Strategien zugrunde liegen, so verändert, dass die Wertvorstellungen einer Handlungstheorie unverändert bleiben.“¹⁷

Die Fragestellung bei einfachem Lernen geht bei verändertem Umfeld von Akteuren und Organisationen auf ihre Anpassung zurück, wie diese trotzdem ihre bestehenden Ziele erreichen können.

¹⁷ Argyris, Chris/ Schön, Donald A. (1999): 36f.

Komplexes Lernen stellt bestehende Ziele und handlungsleitende Annahmen in Frage und stellt somit einen breiteren Lernprozess von Akteuren und Organisationen dar. *Argyris und Schön* bezeichnen es als Doppelschleifen Lernen, „das zu einem Wertewechsel sowohl der handlungsleitenden Theorien als auch der Strategien und Annahmen führt. (...) Doppelschleifen Lernen kann von Einzelpersonen erfolgen, wenn ihre Untersuchung zu einer Änderung der Werte ihrer handlungsleitenden Theorien führt“ oder wenn Untersuchungen im Namen der Organisation zu Änderungen führen.¹⁸

Reflexives Lernen geht auf den Sozialpsychologen *Gregory Bateson*¹⁹ zurück, der dem einfachen Lernen, bezeichnet als „proto-learning“, das „deutero-learning“ – Lernen wie man lernt - gegenüberstellt. In der Organisationsforschung wird es als Lernen zweiter Ordnung bezeichnet, „durch das Mitglieder einer Organisationen das Lernsystem entdecken und abändern können, das die vorherrschenden Muster der organisationalen Untersuchung festlegt.“²⁰

In der Politikfeldanalyse findet diese Fragestellung als Lernfähigkeit von politischen Organisationen, Verbesserung der eigenen Lernfähigkeit und eigener Reflexion Einklang.²¹

Die hier organisationstheoretischen Klassifikationen von Lernen finden bisher keine systematische Übertragung auf politikfeldanalytische Lerntheorien, die sich unabhängig dieser Definitionen entwickelten.

Die drei Lernkonzepte der Organisationsforschung stellen hier eine Übersicht von Lerndefinitionen für die folgenden lerntheoretischen Ansätze dar.

¹⁸ *Argyris, Chris/ Schön, Donald A.* (1999): 37.

¹⁹ *Bateson, Gregory* (1947): zitiert in *Argyris, Chris/ Schön, Donald A.* (1999): 44; *Bandelow, Nils* (2003a): 303f.

²⁰ *Argyris, Chris/ Schön, Donald A.* (1999): 44.

²¹ *Bandelow, Nils* (2003a): 304.

2.3 Lerntheoretische Ansätze – ein Einblick

In der politikwissenschaftlichen Analyse finden lerntheoretische Ansätze seit den späten 1980er Jahren vermehrt Verwendung. Die grundlegenden Definitionen von Akteuren und Lerntypen, die sich hier je nach Ansatz noch weiter differenzierten, wurden im vorigen Kapitel bereits beschrieben.

In Anlehnung an *Peter Biegelbauer*²² gibt dieses Kapitel einen Einblick in die lerntheoretischen Ansätze, im Rahmen von beratungsorientierten, analyseorientierten und soziologisch orientierten Ansätzen.

Der Einblick beschränkt sich hier auf jene vier wesentliche lerntheoretische Ansätze nämlich von *Heclo*, *Rose*, *Sabatier* und *Hall*.²³

Tabelle 2 Lerntheoretische Ansätze – eine Auswahl

Autor Lernbegriff	Akteure des Lernens	Lerntyp	Auslöser für Lernen
Beratungsorientiert			
Heclo "political learning"	"policy middlemen", kollektive Akteure, Staat	Unreflektierte inkrementelle Veränderungen; Erfahrungslernen durch Versuch und Irrtum	Ökonomische Entwicklung, Parteienwettbewerb und Stimmenwettbewerb zwischen politischen Führern, Druck von Interessengruppen, Entwicklung und Wachstum der Sachkenntnis der Verwaltung, „policy middlemen“
Rose "lesson drawing"	Beamte und Politiker, komplexe Akteure und Policy Netzwerke	„lesson drawing“: Kopie, Emulation, Hybridisierung, Synthese, Inspiration	Unzufriedenheit mit dem Staus quo
Analyseorientiert			
Sabatier "policy-oriented learning"	"advocacy coalitions", Netzwerke, und deren Teilnehmer – individuelle und kollektive Akteure	„policy oriented learning“ innerhalb oder auch zwischen der „advocacy coalitions	Individuelles Lernen und Verhaltensänderungen, Änderung der Zusammensetzung von Koalitionen, Diffusion neuer Überzeugungen in einer Koalition, Austausch zwischen konkurrierenden Koalitionen
Soziologisch orientiert			
Hall "social learning"	Bei Lernen 1. und 2. Ordnung: Experten, Beamte, Politiker als teil von „policy communities“ und Institutionen; Lernen 3.Ordnung: breitere gesellschaftliche Kräfte	Lernen 1. und 2. Ordnung: „instrumental learning“; Lernen 3.Ordnung: social learning;	Kognitive Dissonanzen, Erklärungsdefizite bestehender Paradigmata, politische, ökonomische und soziale Krisen

Quelle: Bandelow, Nils (2003a): 298f, Biegelbauer, Peter (2007): 24. Eigene Darstellung.

²² Biegelbauer, Peter (2007).

²³ Im Beitrag von Peter Biegelbauer werden noch Dolowitz/ Marsh sowie Olson/ Peters diskutiert.

Der beratungsorientierte Ansatz von *Hugh Heclo* (1974) zeigt, dass Politik auch als Lösungssuche sozialer Probleme gesehen werden kann. Seine Analyse des britischen und schwedischen Sozialsystems ergab, „dass Politik (...) nicht nur durch die Analyse von Machtverhältnissen und Konflikten zu verstehen sei. PolitikerInnen müssten sich, so die Annahme, auch mit Unsicherheiten auseinandersetzen“²⁴ und Lösungen suchen. „Political learning as a relatively enduring alternation in behaviour that results from experience.“²⁵

Die Politikprozesse und – inhalte verändern sich nach *Heclo* auf Basis von Erfahrungen. Als Auslöser des Lernens definiert er im Wesentlichen politischen Druck und Stimmenwettbewerb. Der Ansatz von *Heclo* war in den 1970er Jahren innovativ, weil er den Ursprung von Normen hinterfragte und Entscheidungen politischer Akteure im Rahmen bestehender Normen in Bezug setzte, ohne den Akteuren nur nutzenmaximierende Handlungen zu unterstellen.²⁶

Richard Rose (1991) wendet sich mit seinem Konzept des „lesson drawings“ direkt an Politiker als Akteure, die anhand von konkreten politischen Maßnahmen lernen. Die Akteure überprüfen andere Modelle und Inhalte und im Vergleich mit den eigenen Programmen werden Schlüsse gezogen und somit eine Weiterentwicklung der eigenen Inhalte erarbeitet. Die Motivation für diesen Schritt ist meist die Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit existierender Politiken seitens der politischen Akteure.²⁷

Der analyseorientierte Ansatz von *Paul Sabatier und Jenkins-Smith* (1993) analysiert mit dem Advocacy Coalition Framework auf der Basis von so genannten „belief systems“ politische Prozesse. Die „belief systems“ sind Überzeugungen, Kern- und sekundäre Überzeugungen, die bei den politischen Akteuren in den Interessenkoalitionen übereinstimmen. Das Lernen findet zwischen und innerhalb der Koalitionen statt. „Die Lernprozesse betreffen aber in der Regel nur sekundäre Überzeugungen, also etwa die Wahl von politischen Instrumenten zur Durchsetzung fundamentaler normativer Einstellungen und grundlegender, policy-bezogener Positionen.“²⁸ Die Akteure des Ansatzes sind sowohl kollektiv als auch individuell, die Koalitionen bilden und als Ziel die Durchsetzung ihrer eigenen Interessen verfolgen.

²⁴ *Biegelbauer*, Peter (2007): 233.

²⁵ *Heclo* Hugh (1974): 306. Zitiert in *Bandelow*, Nils (2003b): 100.

²⁶ *Bandelow*, Nils (2003b): 100.

²⁷ *Rose*, Richard (1991).

²⁸ *Bandelow*, Nils (2003b): 108.

Der soziologisch orientierte Ansatz von *Peter Hall* (1993) ist ein Modell, das den wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel zum Keynesianismus erklärt. *Peter Hall* zeigte anhand der Wirtschaftspolitik die Hinwendung zum Keynesianismus und erklärte anhand eines neutralen Lernbegriffs wirtschaftspolitische Veränderungen. Der Lernbegriff von Hall wird in Lernen 1., 2. und 3. Ordnung unterteilt. Lernen 1. und 2. Ordnung definiert die Änderung der Wahl von Steuerungsinstrumenten und Lernen 3. Ordnung die Veränderung von Zielhierarchien – den Paradigmenwechsel. Die Akteure in *Halls* Modell sind staatliche Akteure, die aufgrund von politischen und ökonomischen Krisen den Lernprozess starten.

Der Einblick in die lerntheoretischen Ansätze von *Heclo, Rose, Sabatier, Jenkins-Smith und Hall* zeigt die Fragestellungen, Zielsetzungen und Lernbegriffe von drei wesentlichen Typen. Dem beratungsorientierten Ansatz von *Heclo* und *Rose* liegt ein normativer Lernbegriff zugrunde, der „systematische Probleme bei der Durchsetzung und Umsetzung neuer Ideen in der Politik“²⁹ aufzeigt.

Sabatier und Jenkins-Smith leisten mit ihrem analyseorientierten Ansatz ein Konzept von Policy – Lernen, wertfrei in seiner Beschreibung, politische Veränderungen aufgrund veränderter Überzeugungen erklärt.

Der soziologisch orientierte Ansatz von *Hall* leistet mit seinem Lernbegriff, die Verbesserung von Politik durch Lernen und die Erklärung politischer Veränderungen unter Berücksichtigung von Lernen, einen wesentlichen Beitrag. „Lernen kann danach sowohl Veränderungen von Entscheidungsstrukturen politischer Organisationen, Veränderungen der Normen und Ziele politischer Akteure als auch „Verbesserungen“ bei den Strategien politischer Akteure zur Erreichung gegebener Normen und Ziele bezeichnen.“³⁰

Der soziologisch- orientierte Ansatz von *Peter Hall* bildet das Modell um den Paradigmenwechsel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU zu erklären. Sein Modell geht von drei wesentlichen Fragestellungen aus, warum sich neue Ideen durchsetzen und sich schließlich in einem Paradigmenwechsel manifestieren.

“Why are some lessons learned from a given policy experience, rather than others? Why is one set of ideas influential in some times and places but not in others? What are the processes whereby new ideas acquire influence over policy making?”³¹

²⁹ *Bandelow*, Nils (2003b): 116.

³⁰ *Bandelow*, Nils (2003b): 117.

³¹ *Hall*, Peter (1989): 362.

2.4 Peter Hall – Soziales Lernen

Peter Halls empirische Untersuchung des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels durch den Keynesianismus gehört seit den 1990er Jahren zu den zentralen lerntheoretischen Ansätzen in der Politikfeldanalyse. *Peter Hall* erklärt die Durchsetzung und wirtschaftspolitische Hinwendung zum Keynesianismus nach der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren infolge des Einfluss von Ideen in der Politik anstelle einer von rationalen Interessen geprägten Volkswirtschaft. In einer Weiterentwicklung erklärt er später auch den Wandel zum rigiden Monetarismus zwischen 1970 und 1989 in Großbritannien.³²

In Anlehnung an *Heclos* Lernbegriff, definiert *Hall* soziales Lernen als eine bewusste Anpassung von Politik infolge von neuen Informationen, die er als Lernen bezeichnet, wenn daraus ein Politikwechsel entsteht.

“Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process.”³³

Sein Konzept des politischen Wandels geht auf die Analogie der Kuhnschen Terminologie von Paradigma (Kuhn (1976²) zurück.

„Der Begriff des *policy paradigm* erfasst dabei das theoretische wie praktisch-politische Grundverständnis, an dem sich die konkreten Einzelmaßnahmen in einem Politikfeld über einen längeren Zeitraum ausrichten.“³⁴

Nach Kuhn entsteht die Formulierung eines neuen Paradigmas, wenn sich nach häufigen Anomalien das bestehende Paradigma keine Lösungen mehr bieten kann. Neue Theorien entstehen dann außerhalb des alten Paradigmas.³⁵

Hall teilt in der Annahme, dass Politikprozesse verschiedene Formen annehmen, soziales Lernen in drei verschiedene Stufen: (1) Lernen 1.Ordnung als die Veränderung der Anordnung von Steuerungsinstrumenten, (2) Lernen 2.Ordnung als die Wahl neuer Steuerungsinstrumente und (3) Lernen 3.Ordnung als die Veränderung von Zielhierarchien. *Halls* Lernbegriff orientiert sich „in der Terminologie – nicht aber im konkreten Begriffsverständnis – an den Kategorien der soziologischen Organisationsforschung.“³⁶

³² *Bandelow*, Nils (2003b): 103.

³³ *Hall*, Peter (1993): 278.

³⁴ *Schultze*, Rainer-Olaf (2005³): 648.

³⁵ *Schultze*, Rainer-Olaf (2005³): 647.

³⁶ *Bandelow*, Nils (2003b): 104.

Er stellt das Lernen 3.Ordnung als Paradigmenwechsel in das Zentrum seines Modells. *Hall* schließt aber bei Lernen der 3.Ordnung immer die erste und zweite Stufe mit ein.

Der politische Paradigmenwechsel vollzieht sich, wenn bestehende Paradigma nicht mehr geeignet sind reale Situation abzubilden und die Veränderung letztendlich nicht nur vom Staat getragen wird, sondern wenn zahlreiche weitere Akteure außerhalb des Staates am Paradigmenwechsel teilnehmen.

„Policy changed, not as a result of autonomous action by the state, but in response to an evolving societal debate that soon became bound up with electoral competition.“³⁷

2.5 Peter Halls Modell

Der Lernprozess, der Paradigmenwechsel, teilt sich in vier Phasen:

(1) accumulation of anomalies, (2) experimentation, (3) fragmentation of authority und (4) contestation.

In der ersten Phase wird durch politische, ökonomische oder soziale Krisen erkennbar, dass das bestehende Paradigma nicht mehr geeignet ist reale Entwicklungen zu erfassen. In der folgenden Phase wird nach besseren Erklärungen gesucht und im Rahmen von Lernen 1. und 2.Ordnung werden alternative politische Programme getestet. Nachdem diese erfolglos getestet wurden, verlieren in der dritten Phase „führende Vertreter des ursprünglichen Paradigmas an Einfluss. In der vierten Phase setzt sich ein neues Paradigma auf Grundlage politischer Entscheidungsmechanismen (also z.B. Wahlen) durch.“

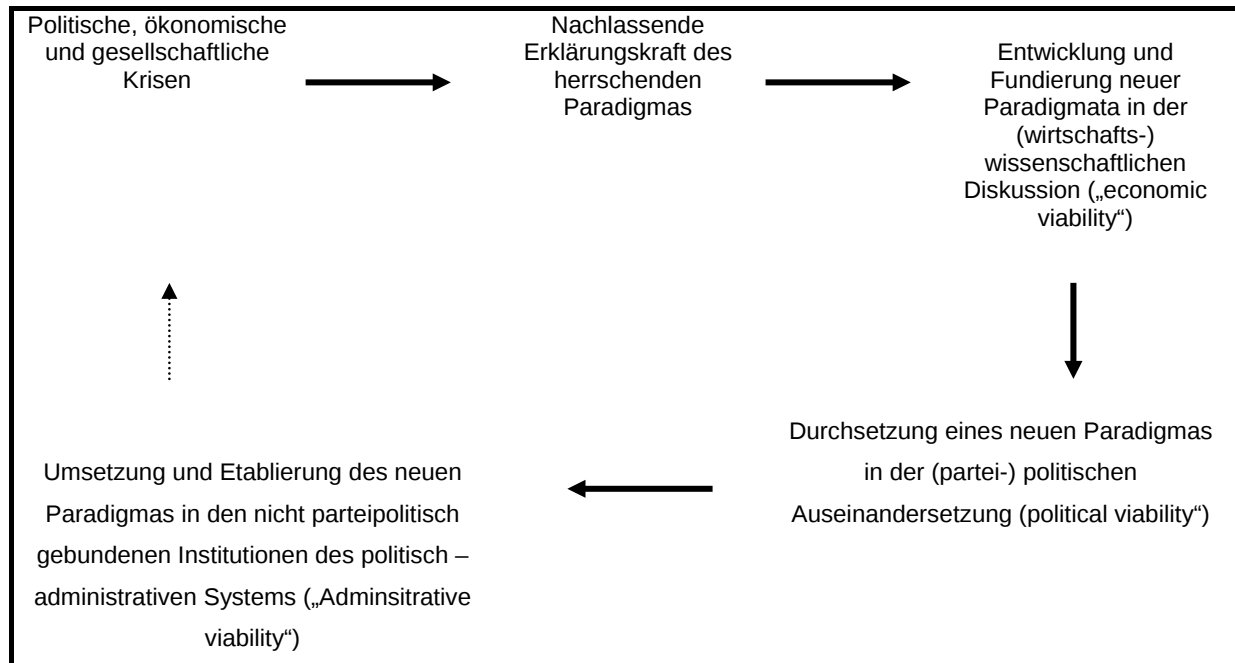
Die Entwicklung von politischen Institutionen zur Festlegung der neuen Politik schließt den Prozess ab.³⁸

Der Erfolg des neuen Paradigmas hängt von der Durchführbarkeit von inhaltlichen, politischen und administrativen Faktoren (economic, political and administrative viability) ab.

³⁷ *Hall*, Peter (1993): 288.

³⁸ *Bandelow*, Nils (2003b): 104.

Abbildung 1 Prozess der Durchsetzung neuer wirtschaftlicher Paradigma nach Hall



Quelle: Bandelow, Nils (2003): 105. Darstellung nach Hall, Peter (1989).

Der neutrale Lernbegriff von *Hall* fordert in diesem Modell keine Wertung in der Veränderung oder eine Verbesserung ein. Er dient nur zur Erklärung von grundlegenden politischen Veränderungen. „Kognitive Lernprozesse betreffen in dem Modell allein die Frage der „economic viability“. Entsprechend treten Wissenschaftler auch nicht als Akteure im eigentlichen politischen Prozess auf.“³⁹

Hall betont aber, dass neue Ideen und Theorie auf eine höhere Akzeptanz stoßen, wenn diese Anknüpfungspunkt zu bestehenden Theorien haben.

„Any doctrine is more likely to be accepted by professional economist if it is theoretically appealing, and that will turn on its relationship to existing theory.“⁴⁰

Haben die Argumente und Qualitäten der neuen Theorie in ihrer ökonomischen Bedeutung überzeugt, hängt der Erfolg des neuen Paradigmas von der politischen und administrativen Durchsetzung ab. Die administrative Realisierung des Keynesianismus wurde begünstigt, wenn die Umsetzung der neuen Theorie für die Policy – Akteure machbar in Hinblick auf die bestehende etablierte Administration erschien.⁴¹ Der weitere Erfolg der neuen Theorie war/ ist aber von der Etablierung von neuen „unabhängigen“ Institutionen abhängig.

³⁹ Bandelow, Nils (2003b): 105.

⁴⁰ Hall, Peter (1989): 372.

⁴¹ Hall, Peter (1989): 373.

“Hence, the official reception given to a new economic theory can be conditioned by the way in which power over economic policy makers inside the state itself is distributed among agencies with different biases, and by prevailing perceptions of capacity of the state to implement the new policy.”⁴²

Die dritte Komponente ist die politische Durchsetzbarkeit der neuen Theorie, die als zentral für den Erfolg erscheint.

“Keynesianism was more likely to become policy if it also had some appeal in the boarder political arena, to which the politicians who ultimately made policy were oriented.”⁴³

Die politische Umsetzung einer neuen Theorie, beziehungsweise des Keynesianismus, ist/ war abhängig vom aktuellen politischen Diskurs und der Orientierung von zentralen Akteuren wie Parteien oder auch Interessengruppen.

„The outcome of that evaluation seems to have depended on such factors as the overall goals of the ruling political parties, the presence and perceived interests of groups who might have been potential partners in a Keynesian coalition, the implications of Keynesian ideas for other issues high on the political agenda at the time.(...).“⁴⁴

Die politische Durchsetzbarkeit von neuen Theorien ist somit von interessierten und wohlwollenden politischen Akteuren abhängig und von einem Zeitfenster, wo neue Theorien Eingang in die politische Agenda finden.

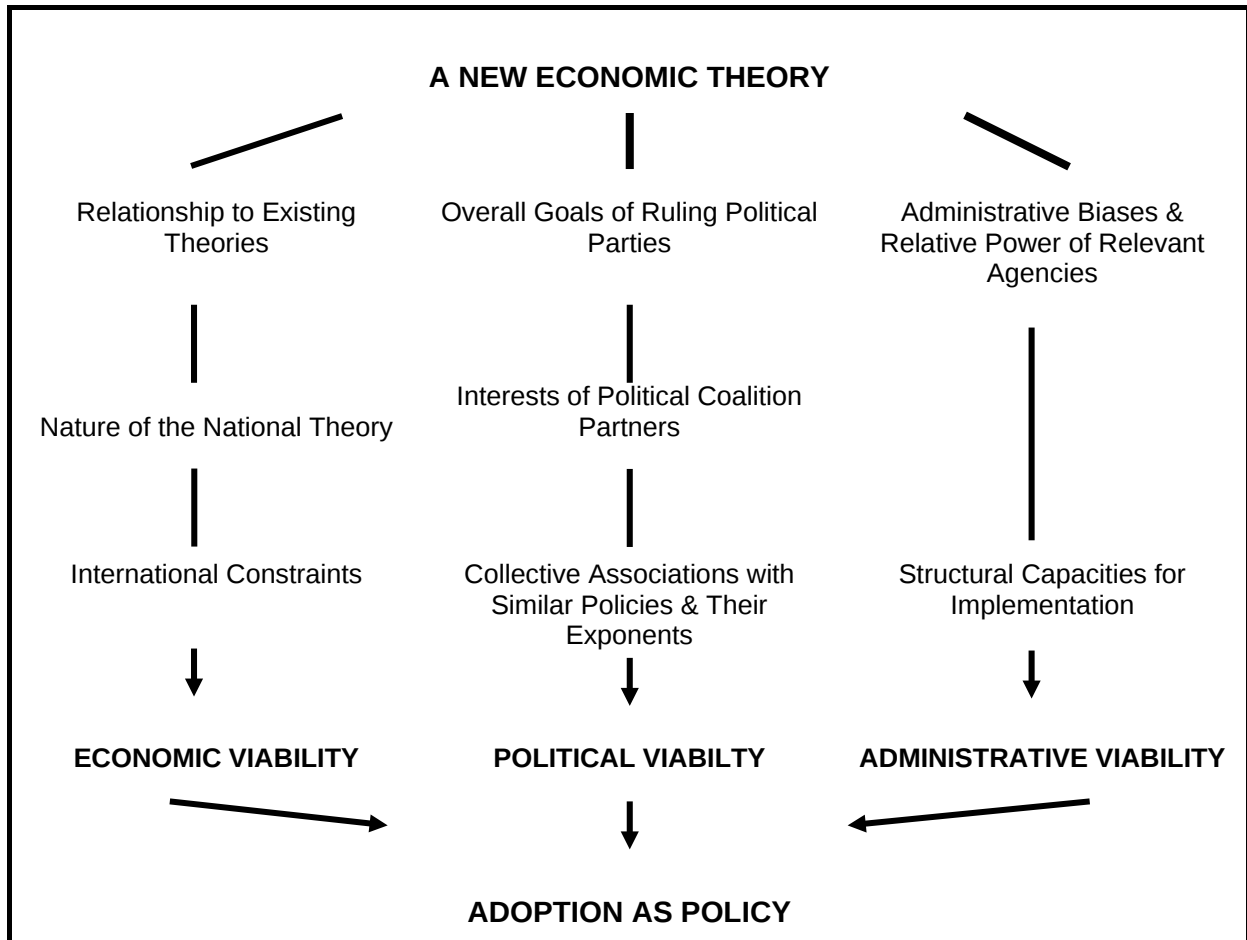
⁴² Hall, Peter (1989): 374.

⁴³ Hall, Peter (1989): 374.

⁴⁴ Hall, Peter (1989): 375.

In Summe ist die Umsetzung von neuen Theorien in *Peter Halls* Modell von der erfolgreichen Adaptierung jeder dieser drei Faktoren, ökonomisch, administrativ und politisch, wie in Abbildung 2 ersichtlich, abhängig.

Abbildung 2 Factors Affecting the Reception of Keynesian Ideas



Quelle: Hall, Peter (1989): 371.

3 Lobbying

Der Begriff Lobbying wird häufig mit unerlaubter Einflussnahme gleich gesetzt. Im folgenden Kapitel wird der Begriff Lobbying definiert, nach einem kurzen historischen Rückblick, seine Entwicklung, Bedeutung und Verständnis im Kontext der Europäischen Institutionen beschrieben.

Die Definition der Techniken und Maßnahmen schließen das Kapitel ab. Diese Definitionen bauen auf die Ergebnisse der Untersuchungen von *Henning* (2000) und *Krause* (2005) in Kapitel 5.5 auf.

3.1 Definition und Geschichte des Begriff „Lobbying“

Den etymologischen Ursprung für das Wort Lobbying bildet der lateinische Wortstamm „labium“, der Vorhalle oder Wandelhalle bedeutet. Die Wandelhalle des Parlaments war einst der Treffpunkt für Interessensvertreter und Parlamentarier, wo versucht wurde die Gesetzgebung und politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Der Duden definiert das Wort Lobbying als „Beeinflussung von Abgeordneten durch Interessensgruppen“⁴⁵ und das Wort Lobbyismus als „Versuch, Gepflogenheit, Zustand der Beeinflussung von Abgeordneten durch Interessensgruppen.“⁴⁶

In der angloamerikanischen Literatur wird der Begriff „Lobbyismus“, abgeleitet vom englischen Wort „Lobby“, bereits seit 200 Jahren als „Beeinflussungsversuch von Entscheidungen des politisch-administrativen Systems“⁴⁷ verwendet.

Das Geburtsjahr des amerikanischen Lobbying wird von vielen Forschern mit dem Jahr 1789 datiert, als die Verabschiedung des ersten Zollgesetzes verschiedenen Einflüssen ausgesetzt war.⁴⁸ Später folgte die klassische Zeit des amerikanischen Lobbyismus im Zuge des Eisenbahnbaus, wo Bauunternehmen um staatliche Förderungen für Löhne der Bauarbeiter sowie um die kostenlose Vergabe von Land buhlten. Diese Zeitspanne ist leider auch das düsterste Kapitel seiner Geschichte und trug maßgeblich zum schlechten Ruf des Lobbyismus bei.⁴⁹ In diesem Zusammenhang wird häufig der Ausspruch vom amerikanischen Präsidenten *Ulysses Grant* aus dem Jahre 1829 zitiert: „Those damned lobbyists!“ der als

⁴⁵ Duden (2001⁷): 584.

⁴⁶ Duden (2001⁷): 584.

⁴⁷ Köppl, Peter (1995): 5.

⁴⁸ Beyme von, Klaus (1980⁵): 55.

⁴⁹ Beyme von, Klaus (1980⁵): 56.

Hinweis „auf den bereits damals entstandenen schlechten Ruf von Begriff und Profession“⁵⁰ gilt.

In Europa entstanden erst im 19. und 20. Jahrhundert organisierte Interessenvertretungen. Die Entwicklung der organisierten Interessensvertretung in Form von Verbänden ist einerseits an die Entstehung des kapitalistischen Wirtschaftssystems und andererseits an die Koalitionsfreiheit im Rahmen der Grundfreiheiten gebunden. Die marktwirtschaftlichen Vorteile der Industrie zwangen das in Gewerbe und Handel tätige Kleinbürgertum ihren wirtschaftlichen Nachteil durch stärkere politische Partizipation wett zu machen. Die Verbände ermöglichten es, durch die politische Partizipation und in Form des Wählerpotentials der Mitglieder, politischen Einfluss bei den Organen des Staates zu erlangen. Zur Forcierung der organisierten Interessenvertretung trugen wesentlich die Stärkung des Parlaments in der Gesetzgebung und die steigende Bedeutung des Staates als Verteiler des Sozialprodukts bei.⁵¹ Der Einflussbereich der etablierten Verbände führte sogar zu einer spezifisch europäischen Ausformung des Lobbyisten, den „built-in-lobbyist“, der durch seine Person eine Verbindung oder Verflechtung von Parlament, Parteien, Bürokratie und den gesellschaftlichen Interessen darstellt.⁵²

Da Lobbyisten in pluralistischen Systemen nicht auf gesetzlich geregelte Begutachtungsverfahren und etablierte Einflussmöglichkeiten zurückgreifen können, müssen sie durch eigene Lobbytechniken ihre einflussreichen Kontakte herstellen. Dennoch wird Lobbying im umgangssprachlichen Gebrauch in pluralistischen politischen Systemen äußerst positiv besetzt und als Teil des Systems betrachtet, anders in den europäischen korporativen politischen Systemen, wo die negative Assoziation meist aus der Vorstellung von „undurchsichtige[r] „Geschäftemacherei zwischen Politikern und finanzstarken Wirtschaftsunternehmen, die quasi Einfluss gegen Geld tauschen“⁵³, resultiert.

⁵⁰ Köppl, Peter (1995): 8.

⁵¹ Beyme von , Klaus (1980⁵): 58f.

⁵² Köppl, Peter (1995): 10.

⁵³ Chabera, Bernhard (2003): 12.

3.1.1 Lobbying als Kommunikationsprozess

Lobbying ist untrennbar mit Kommunikation verbunden und der professionelle Umgang damit ein wesentlicher Beitrag zu erfolgreichem Lobbying. Diese Kommunikationsarbeit basiert auf strategischen Kommunikationsprozessen, denen ein Handlungsprogramm und ein entsprechender Maßnahmenkatalog zugrunde liegen.⁵⁴

Im Mittelpunkt der strategischen Kommunikation stehen die Information und der Adressat des Lobbyisten; beides bestimmt die Strategie und Maßnahmen in den Kommunikationsprozessen.

Die strategische Ausrichtung der Kommunikation kann in drei wesentliche Aspekte unterteilt werden, nämlich die Interessensvertretung, den Informationsaustausch und das informelle Vorgehen.⁵⁵

Die Maßnahmen von Lobbying sind sehr vielfältig und werden in folgende Bereiche geteilt: direktes und indirektes Lobbying, die Bildung von Interessenkoalitionen, Cross Lobbying und Grassroots Lobbying.

Die Zielsetzung der Kommunikationsprozesse ist vor allem in der Planung von Lobbying ausschlaggebend für die Strategie und die Auswahl der Maßnahmen.

Farnel definiert vier wesentliche Zielsetzungen in lobbyistischen Kommunikationsprozessen:

- „Die Verringerung von Kosten, die durch Inkrafttreten eines nicht zu umgehenden Gesetzes entstehen.
- Vorteile für das eigene Unternehmen bzw. für die eigene Institution aus einer politischen Entscheidung zu ziehen oder aber deren nachteilige Folgen gering zu halten.
- Das Ziel der Schadensbegrenzung, indem versucht wird die negative Auswirkung einer Vorschrift aufzuzeigen und die Aufhebung oder Nicht-Anwendung ebendieser zu erwirken.
- Das Ziel der Mitwirkung an der Vorbereitung zu staatlichen, sektoriellen oder allgemeinen Maßnahmen“.⁵⁶

Das übergeordnete Ziel von Lobbying ist die Beeinflussung der Entscheidungsträger, den Empfängern der Lobbying –Aktivitäten, zugunsten des Lobbyisten. Und hier kommt dem strategischen Konzept die Facette der persönlichen Kommunikation hinzu.

⁵⁴ Vgl.: Lahusen, Christian/ Jauß, Claudia (2001): 91.

⁵⁵ Vgl.: Köppel, Peter (2003): 91.

⁵⁶ Farnel, Frank (1994): 111.

In seiner viel zitierten Studie "The Washington Lobbyists" aus dem Jahr 1963, definiert *Lester Milbrath* den Kommunikationsprozess als: „ ... the **simulation and transmission of communication**, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed towards a government decision – maker in the hope of **influencing a decision**.“⁵⁷

Milbrath geht davon aus, dass „Lobbying als eine punktuelle Interessensartikulation unabdingbar mit Information und damit Kommunikation zusammenhängt.“⁵⁸

Seine Annahme, dass dieser Kommunikationsprozess zu ranghohen Entscheidungsträgern stattfindet, beinhaltet nicht all jene Lobbyingkontakte und Lobbyingaktivitäten, die mit zahlreichen öffentlichen Bediensteten stattfinden.⁵⁹ Er übersieht hier die zahlreichen Kontakte zwischen Lobbyisten und Beamten, die in diesen Kontakten Informationen und Fachwissen für den Politikgestaltungsprozess generieren. Die Möglichkeit eigene Informationen aus der Praxis und benötigtes Fachwissen in den Politikgestaltungsprozess einfließen zu lassen, erscheint effektiver als der Kommunikationsprozess mit hoheitlichen Entscheidungsträgern. Da die Kommunikation in den Lobbyingaktivitäten einen zentralen Bestandteil bildet, müsste in der Meinung des Autors, in der Definition von *Milbrath* der Einflussbereich durch die Ebene der Beamten erweitert werden.

Das Brüsseler Lobbying beispielsweise basiert auf jahrelangen aufgebauten Netzwerken, wo die Kontaktpflege und die Einflussphären zur Europäischen Kommission, zum Europäischen Parlament, zum Wirtschafts- und Sozialausschuss und zu den Ständigen Vertretern durch die oben genannten Kommunikationstechniken gepflegt werden. Die Kontakte und die Kommunikation werden ebenso durch persönliche Akzente wie die gemeinsame Sprache, Ausbildung, Alter, Freundschaft, Jahre in Brüssel, Familiennetzwerke und Charakter ergänzt.⁶⁰ Diese persönlichen Akzente sind im Lobbying unverzichtbar, denn die gegenseitige Bekanntschaft dient nicht nur dazu um Informationen an die Entscheidungsträger heranzutragen, sondern auch dazu um an informelle Informationen seitens der Entscheidungsträger zu gelangen.

⁵⁷ *Milbrath*, Lester (1963): The Washington Lobbyists. Chicago. 7f. Zitiert in *Chabera*, Bernhard (2003): 15.

⁵⁸ *Köppel*, Peter (1995): 13.

⁵⁹ *Chabera*, Bernhard (2003): 16.

⁶⁰ Vgl.: *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (2002): 66.

3.1.2 Lobbying zwischen Informationsaustausch und Einflussnahme

Den schmalen Grad zwischen Informationsaustausch und Einflussnahme von Lobbying umschreibt *Van Schendelen* als „the informal exchange of information with public authorities, as a minimal description on the one hand, and as trying informally to influence public authorities, as a maximal description on the other hand.“⁶¹

Das oberste Ziel von Lobbying ist die erfolgreiche Einflussnahme auf die Entscheidungsträger basierend auf den eigenen Zielvorstellungen. Dennoch sollte „lobbying (...) never be equated with influencing“⁶², denn der Weg zu den Entscheidungsträgern führt über den Informationsaustausch. „It is only an unorthodox effort to create a desired outcome or influence, and there is, consequently, never any guarantee of success.“⁶³

In Brüssel funktioniert diese Methodik verstanden als „Geben und Nehmen“ hervorragend, denn durch die verhältnismäßig geringe personelle Ausstattung in den Institutionen besteht ein erhöhter Bedarf an Informationen, in den pointierten Worten von *Van Schendelen*: „The Commission has, because of this, a strong appetite for information and support from outside.“⁶⁴ Der optimale Zeitpunkt für die effektive Einflussnahme ist der Beginn der konkreten Ausarbeitung der Rechtsakte durch die Beamten in der Kommission. *Robert Hull*, ehemaliger Kommissionsbeamter, bestätigt dies so: „At the beginning he or she is a very lonely official with a blank sheet of paper wondering what to put on it. Lobbying at this very early stage therefore offers the greatest opportunity to shape thinking and ultimately to shape policy.“⁶⁵

Der Erfolg des Lobbying zwischen Informationsaustausch und Einflussnahme hängt aber sehr wesentlich davon ab, „wie die politische Entscheidungsebene strukturiert ist und wie die Politik und Bürokratie auf lobbyistische Annäherungen reagieren.“⁶⁶

Starke und engagierte Interessengruppen wissen diesen Graubereich zwischen Informationsaustausch und Einflussreich in den Europäischen Institutionen zu nutzen, denn die Abhängigkeit von Information und die Legitimierung von Wissen aus der sogenannten Zivilgesellschaft, vor allem für die Kommission, geben ihnen die Möglichkeit den erwünschten Zugang zu erhalten.

⁶¹ *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (1994): 3.

⁶² *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (2002): 205.

⁶³ *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (2002): 205.

⁶⁴ *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (2002): 63.

⁶⁵ *Hull*, Robert (1993): 83.

⁶⁶ *Leif*, Thomas/ *Speth*, Rudolf (2003): 24f.

3.1.3 „Lobbying“ im Kontext der EU

„Within Brussels, lobbying is widely regarded as a perfectly respectable and even necessary part of the EC policy process.“⁶⁷ Die Interessenpolitik im Europäischen Mehrebenensystem versucht gezielt durch „Organisation, Aggregation und Vermittlung von Interessen gesellschaftlicher Akteure“⁶⁸ auf die Politik der EU Einfluss zu nehmen. Lobbying wurde zu einem wichtigen Element im Entscheidungsfindungssystem, wobei sich auf supranationaler Ebene ein pluralistisches System konkurrierender Interessenvertreter entwickelte, und auf nationaler Ebene weiterhin die historisch gewachsenen korporativen Einbindungen von Verbänden bestehen blieben.

In den Anfängen des Europäischen Integrationsprozesses, nach dem Inkrafttreten der Römischen Verträge im Jahr 1958, wurde von Seiten der Kommission die Zusammenarbeit in Form von Interessensausschüssen und Konsultationen mit den Interessensvertretern als Informationslieferanten begründet.⁶⁹

Die nationalen Verbände beschränkten sich nun nicht nur auf ihren nationalen Einflussbereich, sondern ergänzten als Mitglieder von eigens dafür gegründeten europäischen Dachverbänden ihren Einfluss auf europäischer Ebene.

Mit der Gründung der EWG und der Errichtung des Gemeinsamen Marktes fanden in der ersten Dekade die Gründungen der größten europäischen Dachverbände, wie der Vereinigung der nationalen Dachverbände von Industrie- und Arbeitgeberern (UNICE), des Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen (COPA), der Vereinigung der nationalen Dachorganisationen der Industrie- und Handelskammern (EUROCHAMBRES), des Allgemeinen Verbands der landwirtschaftlichen Genossenschaften (COGECA), des Europäischen Zentralverbands der öffentlichen Unternehmen (CEEP), des Europäischen Konsumenten- und Verbraucherverbands (BEUC) und, erst im Jahr 1973, die Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) statt.

Doch die Brüche der Europäischen Integration spiegeln sich auch in der Formierung und in den Aktivitäten der Interessenvertretungen wider. Die Entwicklung der Verbandsaktivitäten lässt sich wie in der folgenden Tabelle 3 in drei Phasen einteilen:

⁶⁷ Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (1993): 191.

⁶⁸ Eising, Rainer/ Kohler-Koch, Beate (2005): 11.

⁶⁹ Matyja, Mirosław (1999): 31.

Tabelle 3 Phasen verbandlicher Aktivitäten

Phase	Merkmale
1958 – 1966	starke Zunahme der Interessenvertretungen nach der Gründung der EWG
	den europäischen Dachverbänden wird besondere Bedeutung zugesprochen
1966 – 1986	vermehrte Rückkehr zum Lobbying in Politik und Verwaltung der Mitgliedsstaaten
	Entwicklung verläuft zum Nachteil der europäischen Dachverbände
Nach 1986	grundsätzlicher Wandel mit Verabschiedung der EEA, beschleunigt durch Maastricht
	Wachstum der EG-Lobby; veränderte Organisation in Interessengruppen und deren Niederlassungen in Brüssel

Quelle: Teuber, Jörg (2001): 87.

Nach der Aufbruchsstimmung in der ersten Dekade folgte eine zwanzig jährige Pause der Europäischen Integration geprägt durch den Luxemburger Kompromiss, der seit 1966 Mehrheitsentscheidungen im Rat bei sehr wichtigen nationalen Interessen verhinderte.

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) brachte ab dem Jahr 1987 die Wende in der Europäischen Integration und in der europäischen Interessenvertretung. Die fortschreitende wirtschaftliche Integration und Jacques Delors' „Drei Stufen Plan“ zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), löste einen Lobbying-Boom aus, dessen wichtigste Motive der Einfluss auf die Gesetzgebung und der Erhalt von Subventionen waren. Die Stärkung der politischen Gemeinschaft durch den Vertrag von Maastricht über die politische Union setzte diesen Trend fort.

„Mit der voranschreitenden wirtschaftlichen Integration, der Vergemeinschaftung von Politikfelder und dem Wandel und der besonderen Ausprägung des politisch-institutionellen Entscheidungsgefüge der EG/EU ging und geht auch ein Wandel der Strukturen, Ebenen und Strategien verbandlicher Interessensvermittlung einher.“⁷⁰

Die Lobbying- Aktivitäten blieben nicht nur auf die europäischen Dachverbände beschränkt, es bildeten sich verschiedene Typen: öffentlich und privat, regional und national, europäisch und außereuropäisch. Allein im Zeitraum von 1986 bis 1990 stieg die Anzahl der Lobby-Organisationen von 600 auf 3000; der in Brüssel tätigen Lobbyisten von 6000 auf 9500.⁷¹

⁷⁰ Platzter, Hans-Wolfgang (2002²): 409.

⁷¹ Schendelen, Marinus P. C. M. van.(1993): 68.

Zeitlich gesehen formierten sich die nationalen und regionalen Interessenvertretungen sehr bald auf europäischer Ebene. Nationale Gruppierungen, die vorwiegend mit den „politischen Systembedingungen des jeweiligen Mitgliedsstaates“ zu tun haben, können auf europäischer Ebene zwischen den beiden Optionen wählen: einem Euroverband beizutreten und/oder eine eigene Vertretung gegenüber den EU- Institutionen aufzubauen. Neben den Vernetzungen auf der Brüsseler Ebene sind aber „[f]ür die meisten nationalen Verbände[n] [sind] die nationalen Institutionen weiterhin sehr wichtige Anlaufstellen, wenn es um die Vertretung ihrer EU-spezifischen Interessen geht.“⁷²

Die direkten Interessenvertretungen von Unternehmungen begannen erst mit der Dynamik des Integrationsprozess des Binnenmarktes Einfluss zu nehmen. „Ein Grund für das späte Erscheinen war, dass die traditionelle Arbeitsteilung, nach der Unternehmen als ökonomische Akteure am Markt und Verbände als politische Interessenvertreter gegenüber dem Staat auftreten, lange Zeit auch für die europäische Politik zutraf.“⁷³

Ein wichtige Gruppe, die sich im Laufe der 1980er herausbildete, sind professionelle Beraterfirmen in Form von Anwaltskanzleien und Consultants, wobei sich die Anwaltskanzleien auf die rechtliche Beratung ihrer Klienten, und die Consultants mit Management- und PR – Beratung befassen. *Lahusen* stellte in seiner Studie fest, dass eine erhöhte Nachfrage nach Informationsmaklern den Boom an gewerblichen Beratern auslöste. Diese Berater werden nicht nur von Privatunternehmen sondern auch von Wirtschaftsverbänden, Regierungsorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen in Anspruch genommen.⁷⁴

Die dynamische Entwicklung der Berater kommentiert *Lahusen* positiv und sieht sie einerseits als Zuarbeiter von „technischen“ Informationen für Dachverbände sowie für Firmenrepräsentanzen und andererseits als Konkurrent zu diesen. Die Etablierung der Beraterindustrie und die entstehende Konkurrenz eröffnet somit „weitere, strukturell angepasste Optionen und Schnittstellen europäischer Interessenvermittlung.“⁷⁵

⁷² *Eising*, Rainer, *Kohler-Koch*, Beate (2005): 46.

⁷³ *Eising*, Rainer, / *Kohler-Koch*, Beate (2005): 15.

⁷⁴ *Lahusen*, Christian (2005): 274ff.

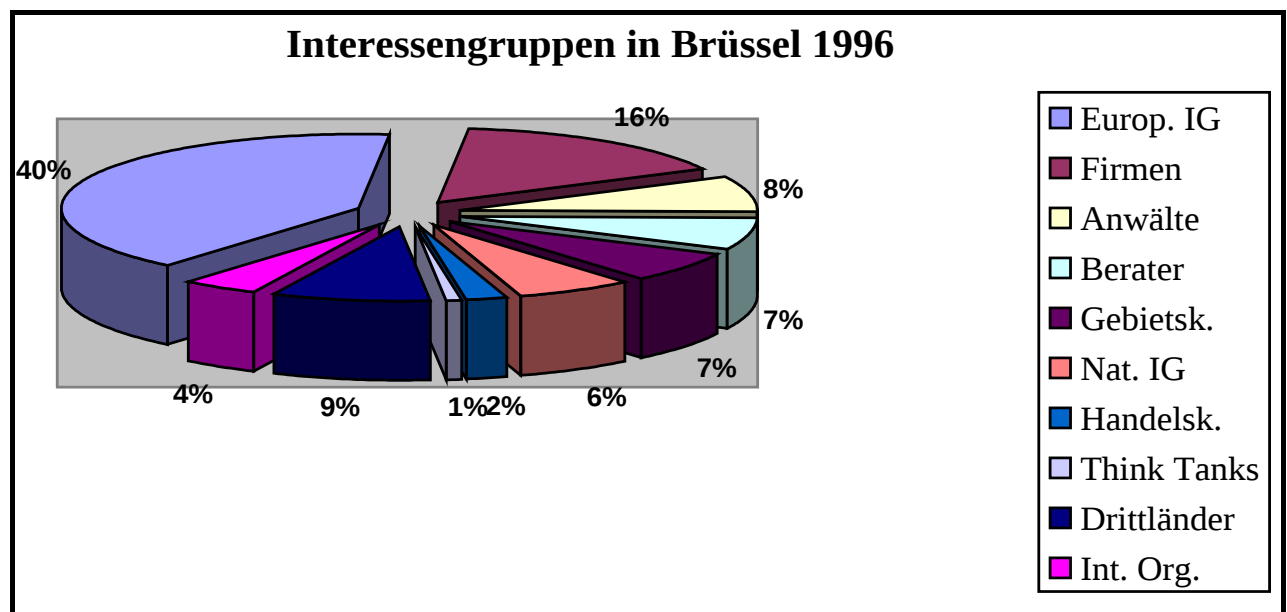
⁷⁵ *Lahusen*, Christian (2005): 276.

Eine quantitative Auswertung der Interessengruppen in Brüssel findet sich in *Buholzer* (1998), die sich auf das Jahr 1996 bezieht und somit den anfänglichen Boom der 1990er beinhaltet.

Buholzer wertete anhand des „European Public Affairs Directory“⁷⁶ aus dem Jahr 1996 die Verteilung der Interessengruppen und Consultants in Brüssel aus.

Wie in Abbildung 3 ersichtlich, machen die europäischen Interessengruppen mit 828 (40%) den Hauptanteil aus, gefolgt von 320 (16%) Firmenrepräsentanzen, 160 (8%) Anwaltsbüros, 142 (7%) Berater, 135 (7%) Vertretungen untergeordneter Gebietskörperschaften, 131 (6%) nationale Interessengruppen, 46 (2%) Handelskammern, 14 (1%) Think Tanks, 177 (9%) Vertretungen von Drittländern und 86 (4%) Vertretungen von Internationalen Organisationen.⁷⁷

Abbildung 3 Interessengruppen in Brüssel 1996



Quelle: Buholzer, René (1998): 13. Eigene Berechnung.

Die Euroverbände besetzten nicht nur in ihrer Anzahl über Jahrzehnte unter den Interessengruppen die Vormachtstellung sondern auch inhaltlich, indem die Bereiche Industrie, Landwirtschaft und Gewerkschaften dominierten. Die Erweiterung der Kompetenzen auf europäischer Ebene führte zur Bildung von Euroverbänden sowie Interessensvertretungen aus dem Dienstleistungssektor und von nicht-wirtschaftlichen Interessensvertretungen.

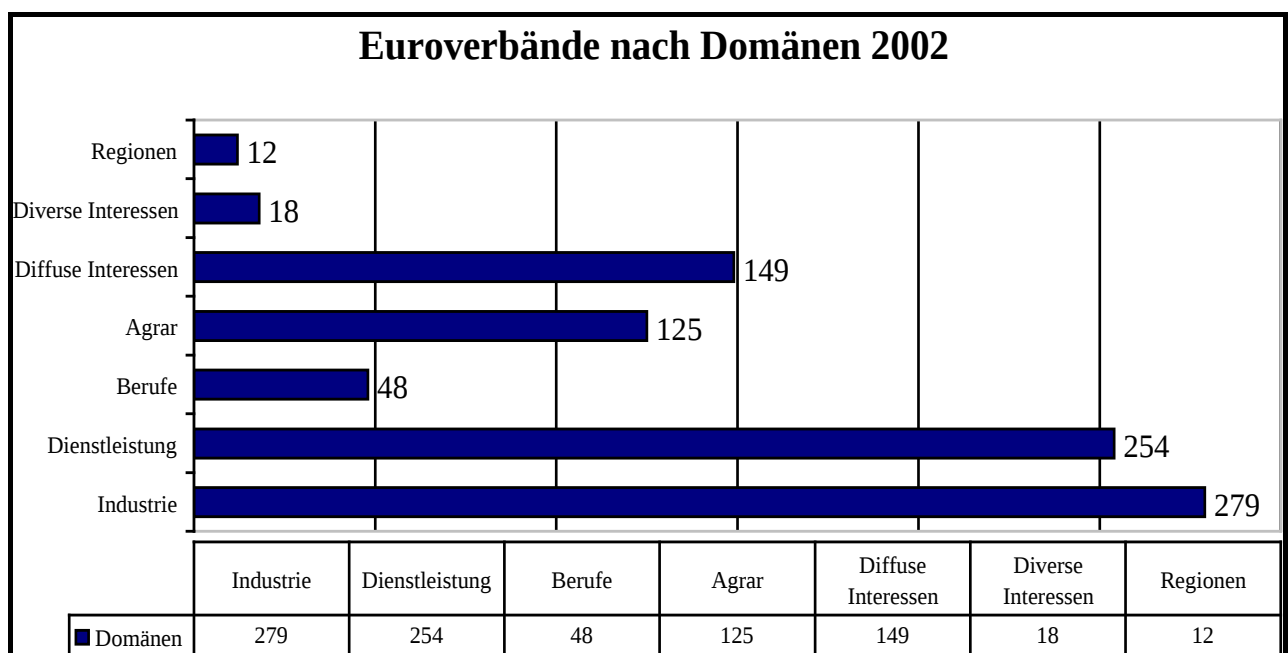
⁷⁶ Das European Public Affairs Directory ist eine Art Telefonbuch, wo die Institutionen der EU und verschiedene Interessengruppen und Consultancies aufgelistet werden.

⁷⁷ Buholzer, René (1998): 12f.

Die Kommission bietet den Euroverbänden an, sofern sie Mitglieder aus mindestens zwei Mitgliedsstaaten haben, sich in der CONECCS – Datenbank der Kommission freiwillig registrieren lassen. Die CONECCS – Datenbank beziehungsweise Website wurde in der Transparenzinitiative der Kommission angeregt durch das Weißbuch Europäisches Regieren (2001), um den Dialog mit der Zivilgesellschaft⁷⁸ transparenter zu gestalten.

Eising und Kohler-Koch (2005) stellten die Euroverbände mit den Daten aus dem Jahr 2002 in Anlehnung an das Verbandsverzeichnis der Kommission in folgenden Domänen dar: Industrie, Dienstleistung, Berufe, Agrar, diffuse Interessen (Jugend-, Religions-, Sozial- und Wohlfahrts-, Umwelt-, Verbraucher-, Menschenrechts- und Entwicklungsverbände sowie Gewerkschaften), diverse Interessen und Regionen.⁷⁹

Abbildung 4 Euroverbände nach Domänen 2002



Quelle: *Eising, Rainer./ Kohler-Koch, Beate* (2005): 18. Eigene Darstellung.

Aus dem Anstieg der repräsentierten Interessen ergaben sich in der Interessenvertretung enorme Konsequenzen. Konzentrierten sich die Euroverbände darauf je nach Entwicklung der politischen Lage ihren Einfluss auf europäischer und/ oder auf nationaler Ebene auszuüben,⁸⁰ werden durch die Zunahme der

⁷⁸ Im Weißbuch zum „Europäischen Regieren“ wird der Begriff Zivilgesellschaft als Sammelbegriff für alle Typen von gesellschaftlichen Organisationen verwendet. Es findet keine Unterscheidung zwischen partikularen Eigeninteressen oder umfassenden öffentlichen Interessen statt.

⁷⁹ *Eising, Rainer./ Kohler-Koch, Beate* (2005): 18.

⁸⁰ *Sebalt, Martin* (2002): 43.

Organisationen „die europäischen Politiknetze umfassender und durchlässiger für neue Akteure, was dauerhafte Koalitionsbildungen erschwert und eingespielte Muster der Allianzbildung bzw. des Wettbewerbs und der Arbeitsteilung verwischt.“⁸¹ Die Bildung von ad hoc Koalitionen, konzentrierte Lobbykampagnen und die Bildung von strategischen Allianzen sind Ergebnisse dieser Entwicklung und machen das Brüsseler – Lobbying noch wettbewerbsfähiger, um die best möglichen Einflussmöglichkeiten zu erkennen und Maßnahmen zu setzen. Jedoch darf sich die europäische Interessenvertretung nicht nur auf die supranationale Ebene konzentrieren, sondern muss der Mehrebenenstruktur der EU gerecht werden. „Denn zum einen übernimmt der Ministerrat immer die zentrale Funktion des ‚Entscheidungers‘, zum anderen haben auch die anderen Institutionen einen ‚nationalen‘ Unterbau von Mitarbeitern, Ausschüssen und Beraterstäben, die als Instrumente der Interessenvertretung wichtig bleiben.“⁸²

3.2 Lobbying: Techniken und Maßnahmen

Die neuen Formen von Lobbying mit Ad-hoc-Koalitionen und Pressure Groups wurden für etablierte Dachverbände im Laufe der letzten Jahre eine ernst zu nehmende Konkurrenz. Diese Veränderung durch die verstärkte Konkurrenz im europäischen Lobbying beschreibt *Schendelen* folgendermaßen:

„The growing competition among EC lobbying organizations has had one special effect that deserves separate attention: the qualitative improvement of lobbying. (...) Organizations which aspire to being among the most professional or sophisticated appear to invest more in preparatory analysis (homework) and in organizational management (fieldwork) regarding EC lobbying.“⁸³

Die großen Dachverbände haben trotz dieser Entwicklung im legislativen Lobbying nach wie vor einen besonderen Stellenwert in der Zusammenarbeit mit der Kommission, denn sie bieten nach ihrer Auffassung eine repräsentative Vertretung der europäischen „Zivilgesellschaft“⁸⁴ und eine europaweite Darstellung ihrer Anliegen.

⁸¹ Eising, Rainer./ Kohler-Koch, Beate (2005): 20.

⁸² Lahusen, Christian/ Jauß, Claudia (2001): 106.

⁸³ Schendelen, Marinus (1994): 291.

⁸⁴ Im Weißbuch zum „Europäischen Regieren“ wird der Begriff Zivilgesellschaft als Sammelbegriff für alle Typen von gesellschaftlichen Organisationen verwendet. Es findet keine Unterscheidung zwischen partikularen Eigeninteressen oder umfassenden öffentlichen Interessen statt.

3.2.1 Lobbying: Die Techniken

Als Basis und Ausgangspunkt jedes Lobbying Konzepts sind die genaue Recherche und die Analyse von Daten oder der Ist - Situation. Je genauer und präziser die Ausgangslage formuliert wird umso leichter fällt der Schritt zur Formulierung der Strategie, Lobbyingziele und der Dialoggruppen bzw. der Entscheidungsträger.

Grunig/Hunt⁸⁵ bieten eine erste Übersicht von Rahmenhandlungen für Lobbying mit ähnlich strukturierten Aktionen und Beeinflussungspotential: Bildung von Interessenkoalitionen, Durchführen von Forschungsarbeiten und Umfragen sowie deren Publikation, Herstellen von Kontakten zu Meinungsbildern, Vorbereitung von Experten und Interessenvertretern sowie Beobachtung und Analyse von Debatten.

Die Funktionen des Lobbying bestehen aus Beobachtung, Analyse und Ausführung. Die kontinuierliche Beobachtung dient als Früherkennung von relevanten Entwicklungen, die im Hintergrund der eigenen Interessenvertretung analysiert und bewertet werden. Die Interessenvertretung erfüllt hier eine Servicefunktion für ihre Mitglieder und nimmt in weiterer Konsequenz auf den kollektiven Entscheidungsprozess Einfluss. Die Interessengruppen agieren hier zwischen zwei Welten, der Innenwelt der eigenen Organisation und der zu beeinflussenden Umwelt der Entscheidungsträger. In diesem Verarbeitungsprozess der Informationen geben sie Leistungen sowohl an die eigenen Mitglieder als auch an die Entscheidungsträger ab.⁸⁶

Das Informations- und Datenmanagement der Interessenvertretungen unterstützt das Monitoring. Die Beobachtung der aktuellen Entwicklungen ermöglicht eine fundierte Analyse. Der Aufgabenbereich des Informations- und Datenmanagements beinhaltet als Ziel die Ausarbeitung der eigenen Position, die durch politische und technische Studien untermauert wird. Im Speziellen werden relevante Informationen und Dokumente gesammelt und ausgewertet. Es werden Gespräche mit Politikern, Meinungsführern und Experten geführt und zahlreiche Recherchen und Bibliotheksarbeiten sowie die Analyse von Medienberichten durchgeführt.

⁸⁵ Grunig, James E., / Hunt, Todd T. (1984): Public Relations – Management. CBS College Publishing. New York. 529f. Zitiert in Köppl, Peter (1995): 46f.

⁸⁶ Buholzer, René Paul (1998): 42f.

Die wichtigsten Dokumente auf europäischer Ebene für das Informations- und Datenmanagement finden sich in der folgenden Tabelle 4.

Tabelle 4 Dokumente für das Informations- und Datenmanagement auf europäischer Ebene

Grün – und Weißbücher der Kommission	Entwurf der Kommission
Interne Situationspapiere und erste Entwürfe der Kommission (vertraulich, zirkuliert aber unter interessierten Parteien)	Entwürfe und Ergänzungsanträge der Parlamentsausschüsse (PE-Dokument, formal nur für den internen Gebrauch, aber relativ einfach erhältlich)
Entschluss des EP (Abl. „C“ Serie, im Entwurf einen Tag nach der Abstimmung erhältlich)	Umsetzungsgesetze in den Mitgliedsstaaten
Arbeitspapiere und Entschlüsse des WSA und AdR	Entscheid des Rates
Interne Papiere der zuständigen Rats-Arbeitsgruppe (tragen die Aufschrift „restraint“, d.h. geheim, sind aber wie die Papiere des COREPER auf informellen Kanälen zugänglich)	Mitteilung der Kommission an das EP über seine Position nach der ersten Lesung (SEC –Dokumente)
Parlamentsdokumente eines allfälligen Vermittlungsausschusses oder bei der Einigung der endgültige Text der Richtlinie (ABL. L Serie)	Protokoll der Sitzungen des EP (in seiner Regenbogen- Form (d.h. in den Originalsprachen) einen Tag nach der Sitzung erhältlich, übersetzt im Abl.-Anhang „Debatten“)

Quelle: Buholzer, René (1998): 55.

3.2.2 Lobbying: Die Maßnahmen

Der politische Einfluss für Interessengruppen basiert auf der Bereitstellung von Tauschgütern als Gegenleistung für die potentiellen Entscheidungsträger.

Die Beziehung zwischen den Interessengruppen und den Entscheidungsträgern wird in Form von Netzwerkbeziehungen als informelle Institution definiert, die den Raum für die Tauschbeziehung darstellt. „Dabei ist der Tausch von Einfluss- und Kontrollressourcen ein komplexer sozialer Prozess, der die Möglichkeit von opportunistischen Verhalten der Akteure nicht ausschließt und somit in der Regel mit hohen Transaktionskosten verbunden ist.“⁸⁷

Das opportunistische Verhalten der Akteure, die in politische und bürokratische Akteure geteilt werden können, erklärt die Neue Politische Ökonomie⁸⁸ unter der Annahme des homo oeconomicus, der nicht primär das Gemeinwohl maximieren möchte, sondern seine eigene Wohlfahrt. Die Bedürfnisse der politischen und bürokratischen Akteure sind sehr unterschiedlich. Für politische Akteure sind

⁸⁷ Henning, Christian,/ Wald, Andreas (2000): 650.

⁸⁸ Sie übertragen die Annahmen von rationalem Handeln von Individuen auf die Politik. Die Neue Politische Ökonomie (auch Public Choice bezeichnet) umfasst unter anderen die Theorie der Interessengruppen.

besonders jene Tauschgüter interessant, die ihre Wahlchancen erhöhen. Im Gegensatz dazu ist für Beamte das Tauschgut Information von größter Bedeutung, denn sie müssen die gesetzlichen Formulierungen ausarbeiten und implementieren. Das Angebot von fundierten Information und Fachwissen macht „ihre Arbeit einfacher, kostengünstiger und erfolgreicher.“⁸⁹ Dies ist die Expertenmacht der Interessenvertretungen gegenüber den politischen Akteuren. Denn „[a]uch wenn Beamten eine spezielle Fachausbildung aufweisen, ist es praktisch für sie unmöglich, neben ihrer alltäglichen Arbeit in Sachen aktueller Forschungsstand auf dem Laufenden zu bleiben.“⁹⁰

Aus Sicht der politisch-ökonomischen Theorie müssen folgende vier Kategorien von Tauschgütern identifiziert werden um erfolgreich zu sein: Information, Stimmen, Legitimität und der Verzicht auf wirtschaftliche Machtausübung. Buholzer (1998)⁹¹ identifizierte im europäischen Lobbying die Tauschgüter Information und Legitimation als die wichtigsten. Die EU – Organe sind auf die Informationen und Erfahrungen der Privatwirtschaft angewiesen, da sie nicht über ausreichend monetäre und personelle Mittel verfügen um dieses Defizit zu decken. Die Gestalt des Tauschgutes Information ist sehr vielfältig: „(1) die Beschreibung der relevanten Umwelt, (2) die Erklärung von Umweltveränderungen durch Gesetzmäßigkeiten und Entwicklungstendenzen, (3) die Erfassung von Eingriffsvariablen und deren Wirksamkeit zur Steuerung der Umwelt, (4) die Unterrichtung über die Lagerbeurteilung anderer Entscheidungseinheiten und ihrer Handlungsmaximen und (5) die Vermittlung der eigenen Werte und Ziele.“⁹²

Die Informationsmacht der Interessenvertretung wird durch Sachkompetenz und Glaubwürdigkeit gestärkt. Die Europäischen Institutionen, allen voran die Kommission, haben ein besonderes Bedürfnis die Legitimität europäischer Politik zu sichern, das zeigt sich indem es die Kommission im Weißbuch „Europäisches Regieren“ thematisiert. Die Legitimität, die Support Macht, wird durch die Repräsentativität der Interessengruppe und mit den Kriterien Organisierbarkeit und Organisationsgrad definiert. Wobei „Organisierbarkeit und Organisationsgrad [sind]

⁸⁹ Buholzer, René (2001): 103.

⁹⁰ Köppl, Peter (2003): 98.

⁹¹ Buholzer, René (1998): 227ff.

⁹² Buholzer, René (1998): 228f. sowie Vieler (1986): 145 zitiert in Buholzer, René (1998): 228f.

vielmehr als Potential zu begreifen [sind], das seinen Einfluss erst durch die Aktivität, etwa das Verhalten der Gruppenmitglieder im Mobilisierungsfall, entfaltet.“⁹³

Die Kontakte zwischen den Lobbyisten und den Entscheidungsträgern sind sehr unterschiedlich, jedoch müssen diese Kontakte nicht immer einseitig sein. *Peter Köppl*⁹⁴ führt zusammenfassend die drei wesentlichsten Gründe an, die politische Entscheidungsträger und deren Mitarbeiter veranlasst den Kontakt zu Interessensgruppen zu suchen: „Erstens können diese Gruppen als Unterstützung bei der Umsetzung politischer Inhalte gewonnen werden. (...) Zweitens können diese Gruppen Informationen über das gesamte Meinungs- und Interessensspektrum bieten. (...) [und] [d]rittens sind Interessensgruppen eben in der Lage, spezielles Expertenwissen zu einer Thematik zur Verfügung stellen.“⁹⁵

Das direkte und indirekte Lobbying erfüllen als formale Kriterien einen wichtigen Beitrag für die Interessenvertretung. Doch ein weiterer unverzichtbarer Bestandteil ist das informelle Lobbying unter dem ein persönliches Netzwerk und sich ein daraus entstehender Pool an Informationen über aktuelle und relevante Entwicklungen verstanden wird. „[T]here are many crosscutting informal groups, based on personal characteristics such as language, education, age, friendship, years in Brussels, family networks and character.“⁹⁶

Die Institutionen der EU agieren nicht immer transparent und Diskussionen finden hinter verschlossenen Türen statt. Der informelle Kontakt ermöglicht es in seinem persönlichen Netzwerk über aktuelle Entwicklung frühzeitig informiert zu werden oder an Information zu gelangen, die nicht für die Veröffentlichung bestimmt sind, um so einen zeitlichen und inhaltlichen Informationsvorsprung zu erreichen. Eine Möglichkeit an diese Informationen direkt zu gelangen können regelmäßige Telefongespräche oder Treffen mit den Beamten sein.

„Seriously speaking, in reading newspaper and a certain quantity of EC publications you cannot be sure that you know the real reasons why a certain decision was made or even the real arguments behind it.“⁹⁷

⁹³ *Buholzer*, René (1998): 55.

⁹⁴ *Köppl*, Peter (1995): 49f. zitiert nach *Berry*, Jeffrey M. (1977): *Lobbying for People. The Political Behaviour of Public Interest Groups*. Princeton University Press. Princeton. 280ff.

⁹⁵ *Köppl*, Peter (1995): 49f

⁹⁶ *Schendelen*, Marinus P. C. M. van (2002): 66.

⁹⁷ *Däubler*, Wolfgang (1989): 169.

Die Bildung von Interessenskoalitionen mit anderen Unternehmen, Verbänden, Vereinen, NGOs oder beispielsweise politischen Institutionen bringt für die einzelne Gruppe jene Vorteile, dass sie breitere Interessen, mehr Ressourcen und einen höheren Überraschungseffekt erzielt.

Die Errichtung einer Interessenkoalition bedarf viel Zeit und Geld und sollte daher nur in Betracht gezogen werden, wenn Einzel- Lobbying nicht zielführend erscheint. Der Inhalt der Interessenkoalitionen fokussiert meist auf ein Thema aufgrund der leichteren Koordinierung zwischen den Koalitionspartnern.

Die Nachteile der Interessenkoalitionen liegen in der Glaubwürdigkeit, Spaltungsgefahr und im Ressourcenaufwand für Koordination und Kontrolle.⁹⁸

Das Brüsseler Lobbying wird sowohl von den agierenden Personen in den EU-Institutionen als auch von Interessensvertretern sehr positiv besetzt und als Teil des Politikfindungsprozesses betrachtet. Doch die rasche Entwicklung und die stark steigende Anzahl der Lobbyisten erforderte seitens der EU-Institutionen Handlungsbedarf einer Definition und der Regulierung.

⁹⁸ Köppl, Peter (2003): 113f.

4 Lobbying im Politischen System der EU: „Code of conduct“ oder doch „Les portes sont ouvertes“?

Das folgende Kapitel gibt eine Übersicht über die Institutionen der EU, die vom Politikfindungsprozess bis zur Implementierung, im Speziellen der Agrarpolitik, beteiligt sind. Neben der Funktionen und den Aufgaben der Institutionen wird hier näher auf deren Rolle im Lobbying eingegangen. Die Europäischen Institutionen haben keine einheitliche Definition von Zugangsregulierungen der Lobbyisten und teilweise vollkommen unterschiedliche Auffassungen.

Das politische System der Europäischen Union entwickelte sich zu einem Gebilde „sui generis“, das sowohl Elemente internationaler Organisationen, nationaler politischer Systeme als auch Regimecharakter und Staatscharakter in sich vereint.⁹⁹ Durch seine einzigartige Entwicklung weist es in seiner Legislative ein enormes Defizit an demokratischer Legitimität auf, indem der Ministerrat von den nationalen Regierungen gebildet wird. Weder das Europäische Parlament, noch die nationalen Parlamenten besitzen ausreichende Kontrollmöglichkeiten, um dieses wichtigste Gesetzgebungsorgan zu überprüfen. Die Wurzeln für das Demokratiedefizit der EU werden von *Schmidt*¹⁰⁰ in drei zentralen Punkten benannt:

Die Exekutive der EU wird nicht aufgrund eines unionsweiten Willensbildungsprozess gewählt, sondern von den Regierungen der Mitgliedsstaaten unter der Mitwirkung des Europäischen Parlaments im Zuge eines „meist wenig transparenten Aushandlungsprozess“ ernannt.

Das Europäische Parlament wird trotz seiner Kompetenzen mit keinen „besonders wirksamen Kontrollfunktionen gegen die Exekutive und deren Haushaltsgebaren ausgestattet.“ Bisher bildete sich noch „kein vitales europäisiertes System intermediärer Institutionen“ wie etwa bei den Parteien, den Verbänden oder den Medien.¹⁰¹

Die Diskussionen über die Legitimität und die Transparenz Europäischer Politik sowie die stark steigende Anzahl von Lobbyisten erforderte seitens der EU-Institutionen Handlungsbedarf. Die EU – Institutionen entschieden sich jedoch nicht für einen einheitlichen Weg, aufgrund historisch gewachsener Strukturen entschied

⁹⁹ *Tömmel*, Ingeborg (2003): 11.

¹⁰⁰ *Schmidt*, Manfred G. (2000³): 433.

¹⁰¹ *Schmidt*, Manfred G. (2000³): 433.

die Kommission den Zugang für die „Zivilgesellschaft“ als Informationslieferant weiterhin offen zu lassen, wo hingegen das Europäische Parlament die Registrierung bzw. Reglementierung der Lobbyisten weiterhin praktiziert.

4.1 Europäische Kommission

Im Gefüge der EU – Institutionen wird die Europäische Kommission¹⁰² als Exekutive bezeichnet, die sie in Form „von politischen Funktionen einer Regierung“ und von „technischen Funktionen eines Verwaltungsapparates“ erfüllt. Als besonderes Merkmal gilt, dass ihre Funktionen sowohl politischen als auch administrativen Charakter haben.¹⁰³

In ihrer Organisation bilden der Kommissionspräsident und seine 24 Kommissäre als Gesamtkollegium die höchste Ebene der Entscheidungsbefugnis. Seit der Kommission Barroso 2005-09 stellt jedes Mitgliedsland im Kollegium der Kommissionsmitglieder nur mehr ein Mitglied. Jedem Kommissar steht ein Kabinett aus maximal 6 Mitgliedern zur Verfügung, die fachlich spezialisiert sind und eine „(Informations-)Schnittstelle zwischen dem Kommissar, den Generaldirektoren der Kommission sowie dem Europäischen Parlament und den Mitgliedsländern“¹⁰⁴ bilden.

Seit 2005 besteht die Verwaltung der Kommission aufgrund der Erweiterung um 10 neue Mitgliedsstaaten aus 26 Generaldirektionen (GD) und 9 Dienststellen, so genannte „Services der Kommission“. Zu den allgemeinen Diensten zählen das Generalsekretariat, das Amt für Betrugsbekämpfung, das Eurostat, die Kommunikationsstelle sowie das Amt für amtliche Veröffentlichungen.¹⁰⁵

Die Organisation der Generaldirektionen folgt einem strengen hierarchischen Prinzip – die Generaldirektoren haben die Leitung der GD inne, die sich weiter in Direktorate und in Referate unterteilt. Den Generaldirektionen kommt innerhalb der Kommission eine hohe Autonomie zu, wobei „sogar einzelne Direktionen – eigene „Politikstile“ entwickel[ten und] [z]usammen mit den Experten aus den einzelnen nationalen

¹⁰² Europäische Kommission und Kommission werden in diesem Kapitel synonym verwendet.

¹⁰³ Hrbek, Rudolf (1996): 180.

¹⁰⁴ Buholzer, René Paul (1998): 145.

¹⁰⁵ Vgl.: http://europa.eu.int/comm/dgs_de.htm 6.April 2006

Verwaltungen und den jeweils relevanten Interessenorganisationen formier[ten] sich themenbezogene „politische Gemeinschaften.“¹⁰⁶

Die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) ist eine der größten Generaldirektionen der Kommission und unterteilt sich in 12 thematisch spezialisierte Direktionen.¹⁰⁷

Das Kabinett des Kommissars als oberste organisatorische Einheit bildet die Informationsschnittstelle zwischen dem Kommissar, den Generaldirektoren der Kommission sowie dem Europäischen Parlament und den Mitgliedsländern.¹⁰⁸

Die Organisationsstruktur folgt einem streng hierarchischen Prinzip: der Generaldirektor untersteht dem Kommissar und ist für die Leitung der Generaldirektion zuständig.

In den Generaldirektionen entstehen daher zahlreiche Politikinitiativen und in Folge die inhaltliche Gestaltung für Gesetzesvorschläge, was sie wiederum für Interessenvertretungen besonders interessant und die Kontakte besonders wertvoll macht.¹⁰⁹

4.1.2 Die Funktionen der Europäischen Kommission

Im institutionellen System der Europäischen Union (EU) kommen der Kommission wichtige Funktionen zu, die sich in folgende Hauptbereiche teilen: Initiativrecht für die Unionspolitik, Exekutivfunktionen, Legislativfunktionen, Haushaltsverfahren, Vermittlerfunktion im interinstitutionellen Dialog, Kontrollfunktion, Verhandlungsrolle zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten sowie Außenvertretung und Verhandlungsposition bei Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen.¹¹⁰

Das Initiativrecht ermöglicht der Kommission neben der Gesetzesinitiative auch als Ideenlieferant neue Denk- und Diskussionsprozesse für die Zukunft der Gemeinschaft zu starten. In diesem Zusammenhang veröffentlicht die Kommission die so genannten Grün- und Weißbücher, an die Öffentlichkeit gerichtet, vielmehr

¹⁰⁶ Kohler – Koch, Beate (1996): 210.

¹⁰⁷ Direktionen von GD AGRI: A: Internationale Beziehungen I (Multilaterale Verhandlungen), B: Internationale Beziehungen II (Erweiterung), C: Volkswirtschaft der Agrarmärkte, D: Direktzahlungen und Marktmechanismen, E I+II: Ländliche Entwicklung, F: Horizontale Aspekte der ländlichen Entwicklung, G: volkswirtschaftliche Analyse, Perspektive und Evaluierung, H: Recht, I: Management der Ressourcen, J: Audit der Agrarausgaben, K: Beziehungen zu anderen Institutionen, Kommunikation und Dokumentation.

¹⁰⁸ Buholzer, René Paul (1998): 145.

¹⁰⁹ Lahusen, /Jauß (2001): 43.

¹¹⁰ Vgl.: Nugent, Neill (2002): 151.

aber von den Interessengruppen und Betroffenen wahrgenommen, mit der Aufforderung am europaweiten Politikfindungsprozess teilzunehmen. „Über diese Vorgehensweise werden zudem, lange bevor der Ministerrat in die offizielle Debatte eintritt, transeuropäische Koalitionen zur Unterstützung bestimmter Politikkonzepte und Integrationsschritte geschmiedet.“¹¹¹

Diese Position ermöglicht einerseits weitreichende Reformen und neue Politikinhalte zu formulieren, andererseits wird die Kommission durch dieses Initiativrecht begehrtes Ziel von zahlreichen Interessenvertretungen.

Der Unionsvertrag verleiht der Kommission das alleinige Vorschlagsrecht für Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen, Weiß- und Grünbücher, wobei sie von Rat und Parlament dazu auffordert werden kann, denn der Rat kann ohne die Beschlussvorlage der Kommission nicht aktiv werden. Sie ist im ganzen Gesetzgebungsprozess präsent und hat die Möglichkeit nach Art 250 Abs. 2 EG während des gesamten Gesetzbildungsprozess jederzeit ihren Vorschlag zu ändern, zu ergänzen, zu kürzen oder auch zurückzunehmen.¹¹²

Die Kommission gilt im gesamten Gesetzgebungsprozess als der einflussreichste Akteur und versteht ihre bedeutende Rolle in der Vermittlung und in der Verhandlung bei zwischeninstitutionellen Uneinigkeiten.

Der effektivste Einflussbereich für Interessengruppen ist eindeutig die Phase des Gesetzesentwurfs, denn die Kommission hat hier einen erhöhten Bedarf an Expertenwissen von außen, während im Gesetzgebungsprozess die Vorschläge meist kaum geändert werden. „Indeed, the final proposal draft adopted by the Council contains at least 80 per cent of the original Commission draft.“¹¹³

Die Exekutivfunktionen der Kommission sind gering und beschränken sich auf die Durchführung der vom Rat beschlossenen Vorschriften (Art. 202 EG –V.), die Verwaltung des eigenen Haushalts, der wichtigen Strukturfonds und der Förderprogramme in den Bereichen wie Bildung, Forschung, Technologie oder Umweltschutz. Ihre Befugnisse im Haushalt der EU bestehen in der Ausführung des Budgets der Gemeinschaft, der jährlichen Rechnungslegung und die Erstellung des jährlichen Gesamtberichtes über die Tätigkeiten der Gemeinschaft, der dem Rechnungshof vorgelegt wird.

¹¹¹ Tömmel, Ingeborg (2003): 116.

¹¹² Fischer / Köck/ Karollus (Hg.) (2002⁴): 518.

¹¹³ Cini, Michelle (1996): The European Commission – Leadership, organisation and culture in the EU administration. Manchester. New York. Manchester University Press. 147. Zitiert in Teuber, Jörg (2001): 45.

Eigene Rechtsetzungsbefugnisse verfügt die Kommission nach Art 86. Abs. 3 EG über „öffentliche Unternehmen oder Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben“¹¹⁴ sowie im Wettbewerbs- und Fusionskontrollrecht.

Einen Großteil der Rechtsvorschriften erlässt die Kommission ermächtigt durch den Komitologie Beschluss 1999/468/EG¹¹⁵ gemäß Art 202 3. Spielstrich EG. Der Komitologie Beschluss überträgt der Kommission die Aufgabe der Implementierung der zuvor im Rat beschlossenen Rechtsvorschriften. In einem speziellen Ausschusswesen, das in seiner Gesamtheit Komitologie genannt wird, werden in drei verschiedenen Arten von Ausschüssen (Beratender Ausschuss, Verwaltungsausschuss und Regelungsausschuss) gemeinsam mit nationalen Beamten Durchführungsvorschriften erarbeitet.

Im Agrarrecht spielen die Rechtsakte von Verwaltungs- und Regelungsausschüssen eine zentrale Rolle ebenso wie technische Anpassungen und Ergänzungen von Rechtsakten, wie beispielsweise die laufende Verwaltung der Gemeinsamen Marktorganisationen, die als reine Verwaltungsmaßnahmen erlassen werden.¹¹⁶

Das System der Komitologie wird von außen als ein unüberschaubares System von Ausschüssen häufig als Beispiel für die „mangelhafte demokratische Kontrolle und Intransparenz des Systems“¹¹⁷ beschrieben. Der zweite und geänderte Komitologie-Beschluss von 1999 beinhaltet die gleichberechtigte Kontrolle der Ausschüsse vom Rat und vom Europäischen Parlament.

In der Gestaltung der Außenbeziehung kommen der Kommission durch das vom Rat erteilte Handlungsmandat weitreichende Befugnisse zu. „Die Kommission führt gemäß Art 300 Abs 1 EG die **Verhandlungen zum Abschluss bi- oder multilateraler völkerrechtlicher Verträge** zwischen der EG und Staaten bzw. internationalen Organisationen. Während die **Verhandlungskompetenz** bei der **Kommission** liegt, kommt die **Abschlusskompetenz** dem **Rat** zu.“¹¹⁸

¹¹⁴ Isak, Hubert (2004²): 65.

¹¹⁵ Der erste Komitologie- Beschluss stammt auf dem Jahr 1987. Der Komitologie- Beschluss von 1999 wurde mit bestimmten Kriterien für die Wahl des Ausschusses (Verwaltungs-, Beratungs- oder Regelungsausschuss) und die regelmäßige Information an das EP erweitert.

¹¹⁶ Leidwein, Alois (2004²): 48.

¹¹⁷ Töller, (2002): 192.

¹¹⁸ Fischer / Köck/ Karollus (Hg.) (2002⁴): 523.

In der GAP ist die Verhandlungsrolle der Kommission in der Gemeinsamen Handelspolitik insbesondere bei den Verhandlungsrunden mit der Welthandelsorganisation (WTO) und in der Entwicklungszusammenarbeit von enormer Bedeutung. Die Handels- und Außenwirtschaftspolitik der EU bilden ein zentrales Politikfeld, da ein Fünftel des Handels im internationalen Welthandel abgewickelt wird¹¹⁹ und die EU den höchsten Anteil an den Agrarexporten weltweit aufweist.

Die Kommission als „Hüterin der Verträge“ führt so ihre Kontrollfunktion über die Anwendung und Einhaltung des gesamten Gemeinschaftsrecht gegenüber den Mitgliedsstaaten, gegenüber den anderen Gemeinschaftsorganen und gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die dem Gemeinschaftsrecht unterliegen, aus. Im Zuge ihrer Kontrollfunktion kann sie beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Klage gegen diese erheben.¹²⁰

¹¹⁹ Neuschwander, Thomas (2005⁹): 124.

¹²⁰ Fischer / Köck / Karollus (Hg.) (2002⁴): 521f.

4.2 „Les portes sont ouvertes“ – Zugangsregulierungen zur Europäischen Kommission

Die Position der der Kommission im Gesetzgebungsprozess verleiht ihr weitreichende Möglichkeiten Initiativen zu schaffen, sowie die Politik der Union umfassend zu gestalten. Dieses Monopol macht sie besonders wichtig und interessant als Anlaufstelle für Interessengruppen aus allen Politikfeldern. Da die Kommission aufgrund beschränkter personeller Ressourcen und der Entfernung von konkreten Problemen und Vorgängen vor Ort¹²¹ auf die Informationen und das Fachwissen der Wirtschaft beziehungsweise der Interessengruppen angewiesen ist, ergab sich eine Beziehung des Gebens und des Nehmens, die aber im Laufe der Zeit mehr Transparenz sowie Struktur bedurfte.

Bereits 1992 setzte die Kommission in ihrem „offenen und strukturierten Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen“¹²² ihre Leitprinzipien fest. Sie entwickelte ein Set an formalen und informalen Regeln, wobei sie die Schlüsselrolle der Interessengruppen im Politikfindungsprozess stets betonte und diese als Quelle von Informationen, von Unterstützung und von Legitimität in ihren wichtigsten Politikbereichen sah.¹²³

Die fortschreitende Integration durch die Einheitliche Europäische Akte und durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam zeigen den enormen Einfluss der Interessengruppen auf die Initiativen der Kommission. Besonders „Industrielobbygruppen packten die Gelegenheit beim Schopf, die Richtung zu bestimmen, als der Vertrag von Maastricht 1996 und 1997 überarbeitet wurde. Ihre Hauptanliegen – zum Beispiel die Verstärkung der Macht der Kommission, die beschleunigte Umsetzung der Währungsunion und die Osterweiterung – wurden zum größten Teil erfüllt.“¹²⁴ Die Vertreter von Großkonzernen nutzten den leichten Zugang zu Kommissaren und zu hochrangigen Regierungsbeamten, das Fehlen der öffentlichen Meinung und einer kritischen Diskussion, um ihre Vorstellungen und Forderungen gezielt ohne demokratische Debatten zu postulieren.¹²⁵

¹²¹ Vgl.: Wallace, Helen (20032): 266.

¹²² EU (1993).

¹²³ Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy (20012): 219.

¹²⁴ Balanyá, Belén (2001): 28.

¹²⁵ Vgl.: Balanyá, Belén (2001): 26.

Im Jahr 2000 erklärte die Kommission die Reform Europäischen Regierens zu einem ihrer vier strategischen Ziele. Das Weißbuch für Europäisches Regieren aus dem Jahr 2001 betrifft die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Interessengruppen in besonderem Maße. Aufbauend wurden im Jahr 2002 die Mitteilung über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission, sowie die Mitteilung über allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission veröffentlicht. Im Jahr 2005 folgte das Grünbuch zur Transparenzinitiative der EU.

4.2.1 Der offene und strukturierte Dialog

In ihrer Mitteilung - der offene und strukturierte Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen – aus dem Jahr 1993 stellte die Kommission fünf Leitprinzipien, konkrete Maßnahmen bezüglich ihrer eigenen Offenheit und Transparenz auf, verzichtete aber darauf verbindliche Regeln und/ oder einen verpflichtenden Verhaltenskodex für Interessengruppen festzuschreiben. Die Leitprinzipien, wie in Tabelle 5 ersichtlich, beziehen sich auf grundlegende Bedingungen in der Zusammenarbeit mit den Interessengruppen und der Gestaltung des Informationsaustausches.

Tabelle 5 Leitprinzipien der Kommission im Umgang mit Interessengruppen laut Mitteilung

Leitlinien im Umgang mit Interessengruppen
Erhaltung der offenen Beziehungen zwischen der Kommission und den Interessengruppen nach dem Grundsatz der Bürgernähe.
Die Kommission bevorzugt generell Europäische Verbände vor individuellen oder nationalen Organisationen.
Die Beamten der Kommission müssen bei ihren Kontakten mit den Interessengruppen stets wissen wen diese vertreten.
In der Gestaltung ihrer Beziehung zu den Interessengruppen möchte sich die Kommission gegebenenfalls an die Praxis der anderen EU Institutionen anpassen.
Einfachheit der Verfahren, sodass ein Minimum von Personal, Finanzressourcen und Verwaltungsaufwand erforderlich sind. ¹²⁶

Quelle: EU (1993): 2-4.

Die Maßnahmen bezüglich ihrer Transparenz erscheinen rückblickend als wichtige Änderungen, nicht nur für Interessengruppen sondern auch für interessierte Bürger, um früher, leichter und in der eigenen Amtssprache an Informationen zu gelangen.

¹²⁶ EU (1993): 2.

Tabelle 6 Maßnahmen seitens der Kommission zur Erhöhung ihrer Transparenz

Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz
▪ das jährliche Arbeits- und Legislativprogramm wird bereits im Herbst anstelle von Jahresbeginn vorgelegt ▪ Beteiligung an der Vorbereitung der Beschlüsse und Vorschläge der Kommission ▪ Verbreitung existierender Informationen in den Amtssprachen der Gemeinschaft ▪ die Förderung der Verwendung von Grünbüchern.

Quelle: EU (1993): 2-4.

Neben den oben genannten Leitlinien und mehr Transparenz forderte die Mitteilung zentrale Maßnahmen innerhalb der Kommission wie beispielsweise das Erstellen eines Gesamtverzeichnisses¹²⁷ der nicht erwerbsorientierten Organisationen und die Erinnerung der Kommissionsbediensteten an ihre Rechten und Pflichten laut Titel II des Beamtenstatuts¹²⁸ im Umgang mit Lobbyisten. Die erwerbsorientierten Organisationen „ermuntert“ die Kommission einen eigenen Verhaltenskodex zu erstellen, da nach ihrer Auffassung diese selbst am besten in der Lage sind, Verhaltensregeln aufzustellen und durchzusetzen.¹²⁹

Den Verzicht auf einen verpflichtenden Verhaltenskodex versucht sie durch unverbindliche Mindestanforderungen zu kompensieren, die sich auf das Auftreten in der Öffentlichkeit, das Verhalten gegenüber der Kommission, die Verbreitung von Kommissionsinformationen und die Bildung von Organisationen beziehen.

Die Mitteilung war ein erster Schritt in der Definition der Beziehung zu den Interessengruppen. Es wurde aber bewusst auf eine Akkreditierung und Registrierung sowie auf einen verpflichtenden Verhaltenskodex verzichtet. Die Argumentation, dass solche Interessengruppen weder einen bevorzugten Zugang zur Kommission noch Privilegien genießen und somit der offene Dialog gefördert wird, erscheint im Vergleich zu den Praktiken von nationalen und internationalen Institutionen¹³⁰ nicht ausreichend begründet.

¹²⁷ Das Gesamtverzeichnis wird als Zusammenfassung der bestehenden Informationen verstanden, die verstreut in den Generaldirektionen schon bestanden.

¹²⁸ Die Inhalte des Titel II des Beamtenstatuts in Bezug auf Lobbying, Artikel 11 ff., beziehen sich auf Geschenke, Nebentätigkeiten, Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst, Schweigepflicht und Anzeigepflicht der Erwerbstätigkeit des Ehegatten, falls ein Interessenkonflikt entstehen kann.

¹²⁹ EU (1993): 7.

¹³⁰ Sowohl die meisten Mitgliedsstaaten der EU, die USA und die UNO, als auch das Europäische Parlament führen Akkreditierungssysteme und/ oder verpflichtende Verhaltenskodices.

4.2.2 Das Weißbuch über Europäisches Regieren 2001

Der nächste Schritt in der Formulierung der Beziehungen zu den Interessengruppen wurde nach einer langen Pause im Jahr 2001 im Rahmen der Konsultation über Europäisches Regieren getan. Das Weißbuch über Europäisches Regieren richtet sich in erster Linie an die anderen Organe der EU, die nationalen Regierungen, die Regionen, die Kommunen und die Zivilgesellschaft.¹³¹ Die Beweggründe und Anreize für die Reform Europäischen Regierens ist im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz von Nizza 2001, mit der letzten großen Erweiterungsrunde im Jahr 2004 und der Debatte über die Zukunft Europas zu sehen.

Die Kommission gesteht im Weißbuch entstandene Defizite des Europäischen Regierens im Zusammenhang mit der Akzeptanz der Bevölkerung ein und schlägt neue Wege für die politische Entscheidungsfindung für „mehr Offenheit sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten“¹³² vor.

Die Strategie der Kommission betreffend den Interessengruppen, ihre Defizite zu verringern und die Neugestaltung ihrer „besseren“ Politik voranzutreiben, sieht so aus, dass sie eine bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit fordert. In einem Katalog von zahlreichen Aktionspunkten werden konkrete Maßnahmen formuliert, die Transparenz, Offenheit, Einbindung der Interessengruppen und den problemlosen Zugang zu Informationsquellen der Institutionen, sowie den Erhalt von Informationen ermöglichen sollen.

Neben zahlreichen Aktionspunkten wurden vor allem die Beziehung zu und die Definition der Interessengruppen erneut in Angriff genommen. Die Kommission verwendet im Weißbuch nicht den Begriff der Interessengruppen sondern der „Zivilgesellschaft“¹³³. Sie versteht aber unter der Einbindung der Zivilgesellschaft alle Typen von gesellschaftlichen Organisationen, unabhängig davon ob diese partikulare Eigeninteressen oder umfassende öffentliche Interessen repräsentieren. Aufgrund dieser Definition wird in den Ausführungen angenommen, dass die Europäische Zivilgesellschaft bereits existiert, „weil sie mit dem Nebeneinander einer Vielzahl von Interessengruppen gleichgesetzt wird, die sich im europäischen Raum tummeln.“¹³⁴ Der starke Fokus auf den Begriff der Zivilgesellschaft lässt „die bekannte

¹³¹ EU (2001b): 4.

¹³² EU (2001b): 4.

¹³³ Der Begriff Zivilgesellschaft wird im Weißbuch als Sammelbegriff für alle Typen von gesellschaftlichen Organisationen verwendet. Es findet keine Unterscheidung zwischen partikularen Eigeninteressen oder umfassenden öffentlichen Interessen statt.

¹³⁴ Kohler – Koch, Beate (2004a): Legitimes Regieren in der EU. 432.

Argumentation zur demokratischen Legitimation des Europäischen Regierens“¹³⁵ vermuten.

Die Kommission fordert, beziehungsweise möchte, die bessere Einbindung der Akteure und den öffentlich politischen Diskurs fördern, die durch bessere Akteneinsicht und durch Zugang zu Informationen erleichtert werden sollten, ohne jedoch den Begriff der Europäischen Öffentlichkeit zu definieren beziehungsweise die Problematik einer Europäischen Öffentlichkeit¹³⁶. Die Offenheit und die Partizipation als grundlegende Prinzipien Europäischen Regierens, werden hier mit dem ungehinderten Zugang der Bürger zu Informationen und zur verstärkten Veröffentlichung von Dokumenten, sowie der Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Vernetzung mit gesellschaftlichen Gruppen, gleichgesetzt.

Die Resonanz auf das Weißbuch wurde zwei Jahre später im Bericht der Kommission über Europäisches Regieren¹³⁷ veröffentlicht. Obwohl die Anzahl der Beiträge mit 260 eher gering ausfiel, dienten sie dennoch als Input für die Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen.¹³⁸

Abseits der Kritik setzte die Kommission konkrete Schritte ausgehend vom Weißbuch in ihrer Beziehung zur und in ihrer Zusammenarbeit mit der organisierten Zivilgesellschaft um. Die Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über „den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission“ trat am 3. Dezember 2001 in Kraft. Am Portal der EUR-Lex am Server der Europäischen Union können seit Juni 2001 die Amtsblätter der EG aller Politikbereiche eingesehen werden. Die Datenbank der Kommission Pre –Lex ermöglicht es außerdem den aktuellen Gesetzgebungsprozess in allen Sprachen zu verfolgen.

¹³⁵ Kohler – Koch, Beate (2004a): Legitimes Regieren in der EU. 431f.

¹³⁶ Eine europäische Öffentlichkeit setzt eine europäische Identität voraus, die sich durch eine gemeinsame Kommunikationsgemeinschaft, Erinnerungsgemeinschaft und Erfahrungsgemeinschaft stabilisierte und tradierte. Und der öffentliche politische Diskurs, getragen von den Massenmedien, „der Politik überhaupt erst zu einer Sache der Allgemeinheit und damit die Demokratie erst zur Demokratie macht, bleibt seiner Natur nach an Sprachräume gebunden.“ (Kielmannsegg Graf, Peter (2003²): 58-60.)

¹³⁷ EU (2003c).

¹³⁸ EU (2003c): 7.

Bereits im Weißbuch „Die Reform der Kommission“ im Jahr 2000 und erneut im Weißbuch „Europäisches Regieren“ im Jahr 2001, verpflichtete sich die Kommission jene Organisationen zu listen, die am Konsultationsverfahren beteiligt sind. Seit Juni 2002 ist die Datenbank der Kommission mit dem Verzeichnis der nicht gewinnorientierten Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, voll nutzbar.

Die Datenbank CONECCS¹³⁹ (Konsultation, die Europäische Kommission, die Zivilgesellschaft) listet jene Organisationen der Zivilgesellschaft auf, die in Ausschüssen, in Arbeitsgruppen, in förmlichen und strukturierten Konsultationsverfahren beteiligt sind. Die Verbände, die zum Großteil europäische Dachverbände sind, machen den Eintrag in die CONECCS Datenbank und damit verbundene Angaben, wie etwa ihre finanzielle Unterstützung oder Mitgliederstrukturen, auf freiwilliger Basis.

Die Kommission klassifizierte die Verbände nach deren Angaben in folgende Kategorien: Agrar, Industrie, Dienstleistung, Berufe, Regionen sowie diverse und diffuse Interessen.¹⁴⁰

Im Jahr 2002 trugen sich in Summe 885 Verbände in die CONECCS Datenbank ein. Bereits zwei Jahre später forderte die Kommission die registrierten Verbände zu einer Aktualisierung ihrer Daten auf, um weiterhin in der Datenbank zu bleiben. Aufgrund dessen reduzierte sich die Zahl der registrierten Organisationen auf 723 – im Jahr 2007 weiter auf 711.¹⁴¹

Die Registrierung der Verbände steht unter dem Grundprinzip der „Offenheit“. Die registrierten Verbände müssen ihre Hintergrundinformationen offen legen, um am Konsultationsverfahren teilzunehmen. Verzichteten Interessengruppen auf diese Offenlegung, wird ihr Beitrag als Einzelmeinung gewertet.

Die CONECCS Website beziehungsweise die Datenbank bezieht sich nur auf die Konsultation in strukturierten und förmlichen Gremien, die in regelmäßigen Sitzungen mindestens jährlich stattfinden. Die Informationen über die Beratungsgremien werden von den Dienststellen der Kommission bereitgestellt.

¹³⁹ http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_de.htm vom 2. April 2007

¹⁴⁰ Unter diffuse Interessen werden Jugend-, Religions-, Sozial- und Wohlfahrts-, Umwelt-, Verbraucher-, Menschenrechts- und Entwicklungsverbände sowie Gewerkschaften verstanden. Diverse Interessen sind jene die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden konnten. Vgl.: Eising, Rainer, / Kohler-Koch, Beate (2005): 18.

¹⁴¹ http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/recherche.cfm?CL=de vom 7. Mai 2007

Diese beratenden Gremien bilden einen kleinen Bereich der Konsultationstätigkeit der Kommission ab und erscheinen als eher unbedeutende Ausschüsse. Denn die Konsultationstätigkeit innerhalb der Generaldirektionen, die Ausschüsse mit den Vertretern der Mitgliedsstaaten, die Konsultation mit Sachverständigen und Experten sind auf der CONECCS Website ausdrücklich ausgenommen, beziehungsweise werden diese nicht berücksichtigt.

4.2.3 Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation

In der Mitteilung der Kommission KOM (2002) 704 werden allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission vorgeschlagen, die bereits seit Beginn des Jahres 2003 gültig sind.

Der Impuls für die Kommission einen Konsultationsrahmen, so genannte Mindeststandards, für Interessengruppen zu formulieren, kam durch zahlreiche Kommentare nach der Veröffentlichung des Weißbuch Europäischen Regieren.¹⁴²

Die Grundprinzipien Europäischen Regierens – Partizipation, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz – bilden auch den Rahmen für diese Konsultation. In der endgültigen Fassung dieser Mitteilung wird im besonderen Maße ein transparentes Konsultationsverfahren dargestellt, das eine bessere Einbindung der betroffenen Parteien ermöglichen soll. Die Kommission nutzte für diese Mitteilung auch die Möglichkeit der Konsultation, die in Form von 88 Beiträgen von verschiedenen internationalen, europäischen und nationalen Organisationen, von Regierungen oder auch von einzelnen Personen wahrgenommen und begrüßt wurde.¹⁴³

Die Anwendung der Grundsätze und Mindestprinzipien soll vor allem, aber nicht nur, bei Initiativen zur Anwendung kommen, die einer ausführlichen Wirkungskontrolle unterliegen. Ebenso fallen Grünbücher aufgrund der besonderen Art ihrer Initiative unter die Grundprinzipien und Mindeststandards der Konsultation.

Der im Weißbuch Europäischen Regieren noch sehr allgemein gebrauchte Begriff der Zivilgesellschaft wird in dieser Mitteilung bereits durch den Begriff der „organisierten Zivilgesellschaft“ ersetzt und definiert. Mit der „organisierten Zivilgesellschaft“ ist nun „die Grundstruktur der Gesellschaft außerhalb der staatlichen und öffentlichen

¹⁴² EU (2002e): 8.

¹⁴³ EU (2002e): 8.

Verwaltung, wozu auch Wirtschaftsakteure gehören, die generell nicht als „dritter Sektor“ oder NROs angesehen werden“¹⁴⁴, gemeint.

Der Grundsatz der Kommission, dass die betroffenen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess das Recht der Anhörung haben, aber kein verliehenes Stimmrecht,¹⁴⁵ zeigt sich auch in der Art des Dokuments. Erstmal wurde zwar ein kohärentes kommissionsweites Konzept zur Durchführung von Konsultationen veröffentlicht, aber in Form einer Mitteilung, die keinen rechtsverbindlichen Status gewährleistet. In der Konsultation wurde dieser Kritikpunkt in den Beiträgen angesprochen. Die Kommission rechtfertigte sich mit folgenden zwei Gründen: „Erstens muss eine klare Trennlinie zwischen Konsultationen, die auf eigene Initiative der Kommission vor Annahme eines Vorschlags eingeleitet werden, und dem sich anschließenden formellen und verbindlichen Beschlussfassungsprozess entsprechend den Verträgen gezogen werden. Zweitens muss eine Situation vermieden werden, in der ein Vorschlag der Kommission vor dem Gerichtshof angefochten werden kann, weil angeblich keine Konsultation der betroffenen Parteien erfolgt ist. Ein solcher übertrieben legalistischer Ansatz wäre unvereinbar mit der Notwendigkeit einer fristgerechten Umsetzung der Politik sowie mit den Erwartungen der Bürger, dass die Europäischen Organe sich mit inhaltlichen Fragen befassen, statt sich auf die Verfahren zu konzentrieren.“¹⁴⁶

Die Kommission legt somit erstmal Grundprinzipien und Mindeststandards für ihre Konsultationen fest, ein kohärentes kommissionsweites Konzept, das aber als Ergänzung für die Möglichkeiten von direkten Kontakten und von den Anhörungen in den Gremien gesehen werden muss. Die Argumentation der Kommission, dass sie wie oben begründet auf den rechtlichen Status verzichtet und die Mitteilung als „Bereitstellung einer angemessenen Anleitung und Unterstützung für Kommissionsbeamte, die das Konsultationsverfahren leiten“¹⁴⁷ sieht, zeigt den Graubereich in dem sich die Kommission bewegt. Einerseits ist sie auf den Input der „organisierten Zivilgesellschaft“ angewiesen, andererseits möchte sie sich nicht von Interessen derer vereinnahmen lassen.

¹⁴⁴ EU (2002e): 6.

¹⁴⁵ EU (2002e): 5.

¹⁴⁶ EU (2002e): 9f.

¹⁴⁷ EU (2002e): 10.

Die Konsultationsverfahren zeigen nur einen Ausschnitt der Kontakte im Politikfindungsprozess und die Kommission gibt in dieser Mitteilung erstmals einen Handlungsrahmen vor.

4.2.4 Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission

In ihrer Mitteilung KOM (2002) 713 kommt die Kommission ebenso ihrer Verpflichtung im Weißbuch Europäisches Regieren nach und setzt „eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik - Grundsätze und Leitlinien über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission“ fest, die bereits seit 1. Jänner 2003 gültig sind.

Aufgrund der Komplexität von zahlreichen Problemstellungen ist die Kommission im zunehmenden Maße auf das Wissen von Experten, die außerhalb von Interessengruppen arbeiten, angewiesen. In ihrer bisherigen Praxis ließ die Kommission das so genannte Expertenwissen in jeder Phase des Politikgestaltungsprozesses einfließen und machte keinen Unterschied zwischen wissenschaftlichen Fachkenntnissen oder Erfahrungen aus der Praxis. Diese Mitteilung verfolgt in ihren Leitlinien das Ziel bewährte Verfahren zusammenzufassen und zu verbreiten, aber auch die Zurechenbarkeit, Pluralität und Integrität des in Anspruch genommenen Expertenwissens zu gewährleisten.¹⁴⁸

Die drei Grundprinzipien, Qualität, Offenheit und Effizienz, bilden die Basis für die Leitlinien, die als Handlungsrahmen für die Dienststellen der Kommission erstellt wurden. In den Leitlinien werden die drei Grundsätze umgesetzt und im Anhang mit zahlreichen praktischen Ratschlägen ergänzt. Die Mitteilung stellt hier ebenso einen Handlungsrahmen für die Kommissionsdienststellen dar, der sehr breit formuliert wurde und viele Möglichkeiten für die Einholung von Expertenwissen offen lässt. Aufgrund der Art des Dokuments sind die Grundsätze und Leitlinien weder rechtsverbindlich, noch gelten sie für die förmlichen Phasen der Beschlussfassung.

4.2.5 Das Grünbuch der Europäischen Transparenzinitiative

Die Veröffentlichung des Grünbuches zur Europäischen Transparenzinitiative basiert auf der „Partnerschaft für die Erneuerung Europas“, die im Rahmen der strategischen Ziele 2005 – 2009 der EU ins Leben gerufen wurde. Die Kommission verpflichtet sich

¹⁴⁸ Die Leitlinien werden in Abstimmung mit den Mindeststandards (KOM (2002): 704) umgesetzt, insbesondere, da politische Prozesse häufig eines Austausches zwischen Experten und betroffenen Parteien bedürfen.

aufgrund dieser Ziele zu einer stärkeren Einbindung der Interessengruppen in die Politikgestaltung der EU und betont die Konsultation und Beteiligung als unverzichtbare Bestandteile der Partnerschaft.¹⁴⁹

Die Transparenz – Maßnahmen bauen auf den Reformen von 1999 und dem Weißbuch über Europäisches Regieren auf. Die Kommission hält fest, dass „sich jede moderne Verwaltung durch ein hohes Maß an Transparenz legitimieren“ soll.¹⁵⁰ Das Grünbuch teilt sich in drei wesentliche Bereiche – Transparenz und Interessenvertretungen, Mindeststandards der Kommission für die Konsultation und Veröffentlichung der Namen der Empfänger von EU Geldern. Die Maßnahmen teilen sich wie in Tabelle 7 ersichtlich in drei Schwerpunkte: Sofortmaßnahmen, Diskussion mit den anderen Europäischen Institutionen und Öffentlichkeitsbefragung.

Tabelle 7 Maßnahmen im Grünbuch Europäische Transparenzinitiative.

Sofortmaßnahmen ▪ Verbesserte Kontrolle der zentral verwalteten EU Gelder: über eine Website können Informationen zu EU – finanzierten Projekten und Programmen abgefragt werden. ▪ Ausweitung des Dokumentenregisters der Kommission Diskussion mit den anderen Europäischen Institutionen ▪ Berufsethische Regeln und Standards für Träger von politischen Ämtern ▪ Überprüfung der Vorschriften für den Zugang zu Dokumenten: Öffentlichkeitsbefragung Anfang 2007 und daraus folgend ein Kommissionsvorschlag ▪ Überarbeitung des Rechtsrahmens für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF Öffentlichkeitsbefragung zu ▪ Notwendigkeit eines strukturierten Rahmens für die Lobbyarbeit und Verhaltenskodex ▪ Feedback zu den Mindeststandards für die Konsultation ▪ Offenlegungspflicht für Informationen über Empfänger von EU – Geldern im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung
--

Quelle: EU (2006c): 2-3.

Mit dieser Transparenzinitiative setzt die Kommission erneut ein Zeichen in ihrem Bekenntnis zu Lobbying und fordert die Interessengruppen auf ihr Feedback zu den letzten Mitteilungen, die die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit vorgaben, abzugeben.

Den Problembereichen wie Betrug, Korruption oder irreführenden Lobbymethoden bewusst, setzt die Kommission die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit entgegen.

¹⁴⁹ EU (2006c): 1.

¹⁵⁰ EU (2006c): 1.

Gestützt auf die Mitteilung über „Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien“ verzichtet die Kommission weiterhin auf ein Akkreditierungssystem und setzt auf die Offenheit der Interessengruppen, indem sich diese in der CONECCS Datenbank freiwillig registrieren oder besondere Informationsblätter zur Verfügung stellen. Für die Kontrolle der Lobbytätigkeit sieht die Kommission mehrere Möglichkeiten wie einen Online-Fragebogen über Ziele, Interessen und Finanzierung der Lobbyisten bei Internet – Konsultationen, Anreize für die freiwillige Registrierung – wie Informationen zu Konsultationsvorhaben der Kommission und die Einhaltung des Verhaltenskodex von 1992 - die Einhaltung dieser Kriterien würde transparent überprüft werden.

Der Verhaltenskodex stützt sich auf Grundprinzipien wie ehrenhaftes Verhalten, keine Verbreitung von missverständlichen Informationen und kein Anbieten von finanziellen Zuwendungen. Er wurde freiwillig von gewinnorientierten Lobbyisten wie Beratern oder Beraterfirmen aufgestellt und eingehalten.

Es muss hier angemerkt werden, dass Berater zwar eine wachsende Gruppe von Lobbyisten darstellen, im Vergleich zur Anzahl der angestellten Lobbyisten aber noch immer eher gering ausfällt. Im Grünbuch stellt die Kommission die Frage zur Konsultation, ob ein gemeinsamer Verhaltenskodex erstellt und ergänzend ein Überwachungs- und Sanktionssystem installiert werden sollte. Sie lehnt aber weiterhin ein obligatorisches Registrierungssystem ab.

Der dritte Teil der Konsultation betrifft die Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU- Geldern. Es handelt sich hier um die Offenlegung von Geldern, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in Partnerschaft mit den Mitgliedsstaaten geleistet werden. Informationen zu jenen Förderungen, die zentral und direkt von der Kommission finanziert werden, stehen bereits zur Verfügung. Aber in den Mitgliedsstaaten werden diese Informationen nur teilweise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, abhängig von bestehenden Datenschutzvorschriften, nationalen Traditionen und kulturellen Wahrnehmungen und Empfindlichkeiten.¹⁵¹

Die betroffenen Politikbereiche sind die gemeinsame Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Strukturfonds, die Kohäsionsfonds und der Europäische Flüchtlingsfonds, die in Summe 75,7% des EU Haushalts ausmachen.

Die Art der Empfänger variiert sehr stark – einerseits der einzelne Bauer oder Fischer andererseits Nichtregierungsorganisationen, Ausbildungseinrichtungen oder auch

¹⁵¹ EU (2006c): 15.

ationale Ministerien. Da im Umfang der weitergegebenen Informationen erhebliche Unterschiede in den Mitgliedsländern bestehen, strebt die Kommission eine kohärente umfassende Verpflichtung an, die in einem direkt anwendbaren neuen Rechtsrahmen der EU begründet sein sollte.¹⁵²

4.2.6 Konsultationsergebnisse der Europäischen Transparenzinitiative

Die Konsultationsbeiträge werden von der Kommission öffentlich zur Verfügung gestellt.¹⁵³ Wie in Tabelle 8 ersichtlich nutzte der private Sektor die Möglichkeit der Teilnahme mit 73 Beiträgen am stärksten, gefolgt von regierungsunabhängigen Organisationen mit 50 Beiträgen. In Summe wurden 165 Beiträge abgegeben, wobei jene Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, am häufigsten teilnahmen.

Tabelle 8 Beiträge zur Konsultation zum Grünbuch Europäische Transparenzinitiative.

Öffentlicher Sektor	18 Beiträge
Nationale Regierungen und öffentliche Einrichtungen	8 Beiträge
Regionale und lokale Interessen	10 Beiträge
Regierungsunabhängigen Organisationen	50 Beiträge
Einrichtungen auf EU Ebene	30 Beiträge
Einzelstaatliche Organisationen	19 Beiträge
Lokale und regionale Organisationen	1 Beitrag
Privater Sektor	73 Beiträge
Einrichtungen auf EU Ebene	34 Beiträge
Einzelstaatliche Organisationen	31 Beiträge
Lokale und regionale Organisationen	3 Beiträge
einzelne Unternehmen	5 Beiträge
Bürger	7 Beiträge
Andere	7 Beiträge
in Summe	165 Beiträge

Quelle: http://ec.europa.eu/transparency/eti/contributions_de.htm vom 8.Mai 2007. Eigene Darstellung.

Die Beiträge jener Organisationen, die direkt oder indirekt¹⁵⁴ in der Landwirtschaftspolitik tätig sind, wurden hier nach ihren ursprünglichen Fragestellungen untersucht.

¹⁵² EU (2006c): 16.

¹⁵³ http://ec.europa.eu/transparency/eti/contributions_de.htm vom 8.Mai 2007

¹⁵⁴ Als „indirekt“ werden hier die Bereiche Umwelt-, Tierschutz-, Lebensmittel-, Konsumenten- und Verbraucherschutz verstanden.

Die Auswertung der Beiträge von ALTER EU, BEUC, COPA COGECA, EAPO, EEN, Food and Water Watch, Greenpeace, Lobby Control, Farmsubsidy.Org, OVIO, Umweltbüro Wien, WWF, Deutscher Bundesbeauftragte für Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bayrischer Bauernbund und die Landwirtschaftskammern Österreich ergibt, dass die Transparenzinitiative der Kommission begrüßt wird. Dennoch zeigen die teilweise sehr ausführlichen Beiträge, dass klare Richtlinien und mehr Transparenz in der Konsultation erwünscht und sogar gefordert werden.

In den Beiträgen von COPA-COGECA und den Landwirtschaftskammern Österreichs werden keine neuen Argumente und Veränderungen in der Konsultation eingebracht, sondern besonders auf bestehende, für COPA-COGECA etablierte, Einflussmöglichkeiten beharrt und die Offenlegung von EU Subventionen in der Landwirtschaft als Datenschutzverletzung und Verletzung der Rechte von Individuen bezeichnet.

Die Beiträge der anderen Dachverbände und NGOs fordern mehr Transparenz in der Konsultation, vor allem um mehr Informationen zu den Interessen und der Finanzierung der Interessengruppen zu erfahren. Ein verpflichtendes Registrierungssystem und eine unabhängige Überwachungsbehörde mit Sanktionsmöglichkeiten sollen mehr Transparenz für die Öffentlichkeit und für wissenschaftliche Untersuchungen bringen.

Die Offenlegung von EU Subventionen in der mittelbaren Verwaltung wird ebenso begrüßt, sollte aber nicht nur auf den Bereich der GAP beschränkt bleiben.

Am 21.März 2007 beschloss die Kommission im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative ein öffentliches Register für alle Interessenvertreter, die Einfluss auf Entscheidungen der EU – Organe nehmen, auf freiwilliger Basis zu schaffen. Mehr Transparenz in Bezug auf die Empfänger der EU Gelder wurde mit der überarbeiteten Haushaltsordnung vom 1.Dezember 2006 geschaffen. Ab 2008 werden die Daten der Empfänger von Zuschüssen aus den Strukturfonds, ab 2009 die Daten der Empfänger von Geldern im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik veröffentlicht werden.¹⁵⁵

¹⁵⁵ http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_de.htm vom 24.Oktober 2007

4.3 Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (EP) verleiht als einziges Organ der Europäischen Union (EU) die demokratische Legitimation gegenüber ihren Bürgern durch die Direktwahl der Abgeordneten. In seiner ursprünglichen Form als „Parlamentarische Versammlung“, zusammengesetzt aus Delegierten der nationalen Parlamente, war sein politisches Gewicht gegenüber der Kommission minimal. Die Schwäche des EP liegt in der völkerrechtlichen Gründungsfunktion, denn in internationalen Organisationen sind für parlamentarische Organe, wenn überhaupt, nur beratende Funktionen vorgesehen.

Ein Anzeichen seiner schwächeren Position zeigte sich auch in der Verweigerung des Rates die symbolische Aufwertung der Bezeichnung „Europäisches Parlament“ anzuerkennen, obwohl diese bereits seit 1962 in der deutschen und in der niederländischen Übersetzung verwendet wurde. Erst in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 wurde die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ vertraglich abgesichert. Die Direktwahl der Europaparlamentarier seit 1979 stärkte die Position des EP und es entwickelten sich europabewusste Abgeordnete, die aufgrund ihrer langen Dienstzeiten zu „sachpolitischen Spezialisten“ und „welche auf Seiten von Kommission und Rat sowohl ernst genommen als auch gefürchtet“ wurden.¹⁵⁶

Die Kompetenzen des EP wurden durch die EEA und die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza ständig erweitert. Im Rechtsetzungsprozess wurde durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, neben dem Konsultations-, Kooperations- und Zustimmungsverfahren, ein bedeutender Schritt in Richtung „Demokratisierung des EG - Politikzyklus“¹⁵⁷ begangen. Bei seiner Einführung im Vertrag von Maastricht 1993 auf 15 Politikbereiche begrenzt, wurde das Mitentscheidungsverfahren mittlerweile auf 40 verschiedene Politikbereiche ausgeweitet. Die Ausnahmen sind die Politikbereiche Landwirtschaft, Fischerei, Steuern, Handel, staatliche Beihilfen, Industrie, Wettbewerb sowie die Wirtschafts- und Währungsunion.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Sebalt, Martin (2002): 13.

¹⁵⁷ Vgl.: Maurer, /Wessels, Wolfgang (2003): 88.

¹⁵⁸ EU (2004a): 4f.

Neben seinen Kompetenzen im Rechtsetzungsverfahren wurde ebenso die Funktion des EP als Kontrollorgan in den Vertragsrevisionen erweitert. Bezog sich das parlamentarische Kontrollrecht ursprünglich nur auf die Kommission, wurde das Frage- und Interpellationsrecht „gegenüber Rat, Kommission und Europäischer Zentralbank, Berichts- und Informationspflichten von Kommission, Rat, Europäischen Rat und Mitgliedsstaaten, Untersuchungsrechte, Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof, Petitionsrechte der EU-Bürger an das Parlament und indirekte Kontrollbefugnisse durch Beauftragung des Rechnungshofes zur Abgabe von Stellungnahmen“¹⁵⁹ erweitert.

Seit dem Vertrag von Maastricht wurde die Kontrolle auch auf die Tätigkeiten des Rates und des Europäischen Rates in den Bereichen GASP und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ausgeweitet. Die Kontrollfunktionen des EP umfassen neben dem Frage- und Interpellationsrecht noch die Entlastung der Kommission für die Durchführung des Budgets anhand der Rechnungslegung, die Kontrolle des Gesamthaushaltsplan, der gemeinsam mit dem Rat beschlossen wird, das Zustimmungsrecht zur Ernennung der neuen Kommission sowie des neuen Kommissionspräsidenten, sowie das Misstrauensvotum gegen die Kommission und die Einsetzung von nichtständigen Untersuchungsausschüssen.

4.3.1 Die Organisation des Europäische Parlaments

Das Präsidium des Europäischen Parlaments bildet die oberste Ebene in seiner Organisation bestehend aus dem Präsidenten, seinen vierzehn Vizepräsidenten sowie fünf Quästoren mit beratender Stimme. Die 732 Abgeordneten¹⁶⁰ des Europäischen Parlament (MEPs) wählen in der ersten konstituierenden Sitzung ihr Präsidium, das für die finanziellen, organisatorischen und administrativen Aufgaben betreffend der Mitglieder, der Organisation des EP, des Sekretariats und seiner Organe, zuständig ist.¹⁶¹

Im Vertrag von Nizza wurde die Anzahl der MEPs je Mitgliedsland festgelegt, wobei für größere Länder maximal 99 Abgeordnete und für kleinere Länder mindestens 6 Abgeordnete gewählt werden können. In der aktuellen Wahlperiode teilen sich die

¹⁵⁹ Maurer, /Wessels, Wolfgang (2003): 63.

¹⁶⁰ Seit der Wahlperiode 2004-09 stieg die Anzahl der Europaabgeordneten von 626 auf 732.

¹⁶¹ Fischer/ Köck/ Karollus (Hg.) (2002⁴): 539.

Abgeordneten in acht verschiedene Fraktionen¹⁶² ein, wobei die Fraktion der Europäischen Volkspartei und europäischer Demokraten mit 36,1% und die Sozialdemokratische Fraktion mit 27,3% die größten Fraktionen bilden. Da im Parlament keine Regierungsmehrheit gestützt werden muss, ist die parteipolitische Auseinandersetzung zwischen den Fraktionen nicht so stark ausgeprägt. Die Abgeordneten bilden über die Fraktionen hinweg Interessenskoalitionen und durch die konsensorientierte Haltung des EP fehlen weitgehend polemische Debatten und Parteinkonkurrenz. Diese Arbeitsauffassung des EP ermöglichte es in vielen Politikbereichen wie beispielsweise den Menschenrechten oder dem Umweltschutz Erfolge zu erzielen. Die stabile Koalition der großen Fraktionen und die konsensorientierten kleinen Fraktionen beeinflussen nicht nur den gesamten Politikfindungsprozess, sondern stärken auch die Position des EP gegenüber dem Rat.¹⁶³

Die Hauptarbeit des EP findet in den Ausschüssen statt, die sich thematisch in 20 verschiedene Ausschüsse aufteilen. Hier werden Änderungen zu den Vorschlägen der Kommission erarbeitet, die nach Art 154 Abs 1 GO des EP als Grundlage für die Abstimmung im Plenum gelten.

4.3.2 Das parlamentarische Ausschusssystem

In den zwanzig ständigen Ausschüssen des EP findet die detaillierte und inhaltliche Arbeit zu den Gesetzesvorschlägen der Kommission statt. In den öffentlich zugänglichen Debatten kann die Arbeit der Ausschüsse ein- bis zwei Mal monatlich in Brüssel verfolgt werden. Die Aufgaben der Abgeordneten reichen von der Erstellung von Legislativvorschlägen, Initiativberichten, Änderungsvorschlägen über die Prüfung der Vorschläge gegenüber der Kommission und dem Rat sowie gegebenenfalls dem Verfassen eines Berichts für das Plenum. Neben der „routinierten“ Arbeit können die Abgeordneten in den Ausschüssen aber „auch

¹⁶² Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (264 Sitze/ 36,1%), Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (200 Sitze/ 27,3%), Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (90 Sitze/ 12,3%), Fraktion der Grünen/ Freie Europäische Allianz (42 Sitze/ 5,7%), Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke (41 Sitze/ 5,6%), Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie (33 Sitze/ 4,5%), Fraktion für das Europa der Nationen (30 Sitze/ 4,1%), Fraktionslos (32/ 4,4%). In: <http://www.europarl.eu.int/members/expert.do?language=DE> 8.April 2006

¹⁶³ Tömmel, Ingeborg (2003): 131.

eigene Initiativen und Ideen [entwickeln], mit denen sie auf den europäischen Politikgestaltungsprozess einwirken.“¹⁶⁴

Die Größe der Ausschüsse variiert zwischen 25 und 78 Abgeordneten, wobei die politische Zusammensetzung der Ausschussmitglieder jene des Plenums widerspiegelt.¹⁶⁵

Die Koordinierung des Ausschusses nach Innen und nach Außen übernimmt der sogenannte Berichtersteller. Diese prestigeträchtige Rolle wird, unter Berücksichtigung der proportionalen Verteilung des politischen Gewichts der Fraktionen und der Nationalitäten¹⁶⁶, meist an erfahrene Abgeordnete der größeren Fraktionen vergeben. „The rapporteur, usually working highly informally and proactively, is closely watched by the so-called shadow rapporteurs from the other parties and is intensively approached from by people from lobby groups, including those from the Commission and the Permanent Representatives (PRs). In order to produce an acceptable draft resolution, the rapporteur has to anticipate many of their demands and to communicate intensively.“¹⁶⁷

Die Stärken der Ausschüsse liegen in deren Spezialisierung und Arbeitsteilung, die ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen in die Sachkompetenz des jeweiligen Fraktionsexperten, sowie in die interfraktionelle Koordination voraussetzen, sodass sich über die Jahre ein gewachsener parlamentarischer Korpsgeist entwickelte, der durch seine Sachkompetenz erheblich zur Stärkung des EP beitrug.¹⁶⁸

Die Anerkennung der Kommission zeigt sich durch die Übernahme von Änderungsvorschlägen, wodurch sie einerseits ihre Legitimität erhöht und andererseits das Risiko von Nicht – Entscheidungen vermindert.¹⁶⁹

Das Ausschusssystem bietet je nach Politikbereich eine starke Einflussmöglichkeit für Interessengruppen. Die Studie von *Pieter Bouwen*¹⁷⁰ zeigt, dass den parlamentarischen Ausschüssen im legislativen Lobbying eine große Bedeutung zukommt. Den besten Zugang zu den Abgeordneten haben laut dieser Untersuchung jene Interessengruppen die in Form von Euroverbänden auftreten und nicht nur

¹⁶⁴ Maurer, /Wessels, Wolfgang (2003): 194.

¹⁶⁵ <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=5&language=DE> 8.April 2006

¹⁶⁶ Tömmel, Ingeborg (2003): 132.

¹⁶⁷ Schendelen, Marinus P. C. M. van (2002): 70.

¹⁶⁸ Vgl.: Sebal, Martin (2002): 18.

¹⁶⁹ Tömmel, Ingeborg (2003): 132.

¹⁷⁰ Bouwen, Pieter (2004).

Fachwissen, sondern eine evaluierte Darstellung der europäischen Tragweite ihres inhaltlichen Anliegens bieten können.

In der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) steht dem EP im Konsultationsverfahren nur die obligatorische Anhörung der Kommissionsvorschläge zu. Das Procedere im Ständigen Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (COMAGRI) sieht vor, dass im Ausschuss ein Entschließungsantrag mit Bericht für die Abstimmung im Plenum angefertigt wird. Nach der Abstimmung werden die im Entschließungsantrag enthaltenen Änderungen an die Kommission weitergeleitet und somit das Konsultationsverfahren abgeschlossen.¹⁷¹

Die Dominanz von COMAGRI, in den 1980er Jahren mit 53 Mitgliedern der größte Ausschuss und von Produzenteninteressen eingenommen, änderte sich maßgeblich durch die Entwicklungen in der Umwelt- und Konsumentenpolitik sowie durch die Einführung der Finanziellen Vorschau. Die gesellschaftlichen Entwicklungen stärkten die Umwelt- und Konsumentenpolitik, die seit dem Vertrag von Maastricht großteils dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen zu Lasten von COMAGRI. Die Einführung der finanziellen Obergrenze und die Krisen in der Landwirtschaftspolitik trugen ebenso zur Stärkung von Umwelt- und Konsumentenpolitik.¹⁷²

Das Konsultationsverfahren räumt COMAGRI zwar keine politische Macht in der Mitbestimmung ein, dennoch kann es mit gezieltem Lobbying seitens der Abgeordneten gelingen ihre Änderungswünsche nicht nur im Entschließungsantrag, sondern auch auf informellen Weg der Kommission mitzuteilen.

Die Interessengruppen nutzen diese Einflussmöglichkeiten wie den Zugang zum „eigenen“ Abgeordneten, der die nationalen Verhältnisse kennt, und die Möglichkeit bietet Änderungsvorschläge in den Kommissionsvorschlag einfließen zu lassen.¹⁷³

¹⁷¹ Vgl.: Maurer, /Wessels, Wolfgang (2003): 68f.

¹⁷² Roederer-Rynning, Christilla (2003): 118-122.

¹⁷³ Interview LKÖ und MEP.

4.4 „Code of conduct“ – Zugangsregulierungen zum Europäischen Parlament

Die Bedeutung des Europäischen Parlaments im Politikentscheidungsprozess nahm durch die Erweiterung seiner Kompetenzen in den letzten Jahrzehnten sehr stark zu, sodass die Abgeordneten stärker in das Betätigungsfeld der Interessenvertreter rückten. Diesen Wandel beschreibt ein langjähriger Europaabgeordneter mit folgenden Worten: „In 1979, we were begging people to come to see us. Now we are trying to keep them away.“¹⁷⁴

Das Europäische Parlament (EP) entschied sich bereits Ende der 1980er Jahre den Zugang für Interessengruppen zu regulieren, indem sich die Lobbyisten registrieren mussten. Benötigte etwa ein Lobbyist bis 1994 noch die Unterstützung eines Abgeordneten (MEP) um einen Zugangspass zu erhalten, müssen nun neben der Anmeldung auch eine schriftliche Erklärung über ihre beruflichen Tätigkeiten sowie sonstige gegen Entgelt ausgeübten Funktionen oder Tätigkeiten abgeben werden. 99 % der Anmeldungen¹⁷⁵ werden von den Quästoren bewilligt und der personalisierte Besucherpas für höchstens ein Jahr ausgestellt. Die akkreditierten Personen stimmen zu, dass ihre Namen in ein öffentliches Register eingetragen werden, das auf der Website des EPs zugänglich ist. Zusätzlich müssen sich die Interessenvertreter dem Verhaltenskodex des EPs unterwerfen. Der Zutritts pass kann von den Quästoren entzogen beziehungsweise nicht verlängert werden, wenn gegen den Verhaltenskodex verstoßen wird oder Einwände eines MEP gegen den Interessenvertreter erhoben werden. Die Prüfung und Entscheidung der Einwände obliegt den Quästoren. Die akkreditierten Personen verschaffen sich durch ihre Registrierung aber keine Exklusivität sondern nur Zutritt zu den öffentlichen Bereichen in den Gebäuden des EP, um an öffentlichen Ausschüssen teilzunehmen und um den Abgeordneten Informationen zukommen zu lassen.¹⁷⁶

Der Verhaltenskodex¹⁷⁷ bezieht sich im Wesentlichen auf die Beziehung zu den MEPs wie die Offenlegung der vertretenen Interessen, keine gewinnbringende

¹⁷⁴ Watson, Rory/ Shackleton, Michael (2003): 100. (Interview, 25 June 2001, Brussels)

¹⁷⁵ Watson, Rory/ Shackleton, Michael (2003): 100.

¹⁷⁶ Vgl.: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=65&pageRank=1&language=de>
vom 30. Mai 2007

¹⁷⁷ EU (2007f).

Weitergabe von Informationen an Dritte, keine Erschleichung von Informationen, die Achtung der Bestimmungen zur Transparenz und Interessen der Abgeordneten, sowie die verbotene Annahme von Geschenken und Zuwendungen.

Jegliche finanzielle oder materielle Unterstützung beispielsweise im Sekretariatsbereich muss nach Anhang I Artikel 2 der Geschäftsordnung in einem Register bekannt gegeben werden, das von den Quästoren geprüft wird. Eine Weigerung der Bekanntgabe beziehungsweise die Abgabe einer Erklärung bezüglich finanzieller oder materieller Unterstützungen kann bis zum Ausschluss des Abgeordneten führen.

Nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments unterliegen auch die Abgeordneten im Sinne der Transparenz und ihrer finanzieller Interessen einem Kodex. Die Abgeordneten verpflichten sich, dass bei unmittelbaren finanziellen Interesse am Gegenstand dies den Gremien mitzuteilen. In einem von den Quästoren geführten Register muss jeder Abgeordnete über seine beruflichen Tätigkeiten sowie alle sonstigen gegen Entgelt ausgeübten Funktionen oder Tätigkeiten bekannt geben. Wie bereits oben erwähnt müssen jegliche finanzielle, personelle oder materielle Unterstützung, die zusätzlich zu den vom Parlament bereitgestellten Mitteln zur Verfügung gestellt werden, und die Identität der Unterstützer bekannt gegeben werden.¹⁷⁸ Die Bekanntgabe ist ab einer Summe von 100 EUR verpflichtend.¹⁷⁹ Weiters dürfen MEPs weder Geschenke noch Zuwendungen während ihres Mandats annehmen.

Das Präsidium des EP behält sich vor die Regelungen für das Register zu ändern, ist für die Prüfung von Verstößen verantwortlich und hat das Recht den MEP in letzter Konsequenz auszuschließen.

Das EP stellt somit bereits seit Jahren klare Richtlinien für den Zugang von Interessenvertretern auf. Diesem Code of Conduct müssen sich alle unterwerfen, die an den öffentlichen Ausschüssen teilnehmen und mit den MEP im Parlament in Kontakt treten möchten.

¹⁷⁸ EU (2007f).

¹⁷⁹ Watson, Rory/ Shackleton, Michael (2003): 100.

4.5 Rat der Europäischen Union

Das maßgebliche Rechtsetzungsorgan der EG ist der Rat der EU¹⁸⁰, der rechtlich zwar eine einheitliche Institution ist, aber in verschiedenen Formationen zusammentritt. Nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla 2002 tritt der Rat in neun verschiedenen Formationen¹⁸¹ zusammen, wobei in jeder Formation je ein Vertreter auf Ministerebene der Mitgliedsstaaten vertreten ist. Die Ratsmitglieder sind nach Art. 203 Abs 1 EG befugt als Vertreter ihrer Regierung für ihren Mitgliedsstaat verbindlich zu handeln.

Die Entscheidungsebene des Ministerrates, die jeweiligen Fachminister der Mitgliedsstaaten, wird durch die administrative Ebene, die Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten, die alle Entscheidungen technisch als auch politisch vorbereiten, ergänzt.

Die Funktionen des Rates werden in der Exekutive von der Kommission und in der Legislative vom Europäischen Parlament ergänzt. Zu seinen Exekutivbefugnissen zählen die Ernennungen der Mitglieder von Wirtschafts- und Sozialausschuss, des Ausschuss der Regionen, der Kommission, der Richter und Generalanwälte des EuGH und des Direktorium der EZB. Ebenso beschließt der Rat die völkerrechtlichen Vereinbarungen und Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten, die Aufnahme neuer Mitglieder, die Erstellung des Budgetentwurfs und die Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten.

Die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und die weitgehende Gleichstellung des Europäischen Parlaments schränkte die legislative Macht des Rates in vielen Politikbereichen ein. Die Stärkung des EP führte aber zu einer engen und kooperativen Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen.¹⁸²

Die inhaltliche Arbeit, geteilt in politische und technische Fragen, des Rates erfolgt im laufend bestehenden Gremium der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (COREPER), die als „gatekeeper of information and interests, working across the

¹⁸⁰ In den weiteren Ausführungen nur mehr „Rat“ genannt.

¹⁸¹ (1)Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, (2)Wirtschaft und Finanzen, (3)Justiz und Inneres, (4)Beschäftigung Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, (5)Wettbewerbsfähigkeit, (6)Verkehr, Telekommunikation und Energie, (7)Landwirtschaft und Fischerei, (8)Umwelt, (9)Bildung, Jugend und Kultur.

¹⁸² Isak, Hubert (2004²): 61f.

range of issues and regularly committing their member state to decisions in the process“¹⁸³ auftreten.

4.5.1 Die Aufgaben der COREPER

Die Ausschüsse von COREPER I und COREPER II bereiten die Tätigkeiten des Rates vor und treffen sich ein Mal in der Woche. In den zahlreichen Ausschüssen der COREPER sind Vertreter der Mitgliedsstaaten und der Kommission vertreten. Den Vorsitz führt der Vertreter des Mitgliedsstaates, welches die Ratspräsidentschaft innehat. COREPER I tritt auf der Ebene der Botschafter Stellvertreter zusammen und ist für die technischen Fachräte wie Industrie, Soziales, Verkehr, Fischerei, Forschung, Umwelt, Bildung, Jugend, Binnenmarkt, Verbraucher, Kultur, Telekommunikation, Energie und Gesundheit.

COREPER II tritt auf der Ebene der Botschafter zusammen und unterstützt den Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Außenministerrat) sowie die Fachräte in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), Justiz und Inneres, Entwicklung und Haushalt. In der Gemeinsamen Agrarpolitik bereitet der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) alle Entscheidungen auf Grundlage von Art. 37 EGV¹⁸⁴ vor.

Die COREPER werden von einer Reihe von Arbeitsgruppen unterstützt, die aus Beamten der nationalen Verwaltungen bestehen. Diese Arbeitsgruppen besprechen und verhandeln die Vorschläge der Kommission zusammen mit den Stellungnahmen des EP und möglicherweise mit der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschuss, bevor sie zu den Ausschüssen der COREPER weitergeleitet werden. Die Arbeitsgruppen treten durch ihre kontinuierlichen und zahlreichen Verhandlungen als die wirklichen Entscheidungsträger auf. Sie besitzen zwar keine formelle Entscheidungsmacht, diese obliegt den Ministern, aber sie bereiten alle Vorlagen für diese vor und erfüllen hier eine „gatekeeper“ – Funktion.¹⁸⁵

„Coreper is often strategic point of inroad to the Council, since the Commission prefers to have detailed, substantive discussions with the permanent representatives

¹⁸³ Christiansen, Thomas (2001²): 148.

¹⁸⁴ Art 37 EGV besagt, dass die Europäische Gemeinschaft jede agrarpolitische Frage regeln kann. Wobei das Veterinärwesen und der Pflanzenschutz laut Art. 152 Abs.4b EGV nach dem Mitentscheidungsverfahren geregelt werden und die Fragen der Lebensmittelsicherheit nicht mehr als Teil der GAP betrachtet werden. In: Leidwein, Alois (2004): 85f.

¹⁸⁵ Lewis, Jeffrey (2002): 285ff.

who (unlike many ministers) are also well versed in the legal intricacies of the Treaty.”¹⁸⁶

Wenn es in den Arbeitsgruppen zu einem mehrheitsfähigen Ergebnis kommt, werden die Entwürfe mit so „genannten „Roman I points“ an den COREPER weitergeleitet, der sie mit eventuellen Bemerkungen als „A-points“ zur Ministerebene weiterleitet.“¹⁸⁷ Die Entwürfe mit der Bemerkung „B-points“ müssen auf der Ebene der Minister verhandelt werden.

Bis zu 70% der Vorlagen wird mit „A-point“ bezeichnet und ohne inhaltliche Diskussion auf Ministerebene beschlossen.

4.5.2 Die Beschlussfassung des Rates

Die Beschlussfassung des Rates wurde aufgrund der Erweiterung der EU im Vertrag von Nizza geändert.¹⁸⁸ Der Art 205 EG sieht für Ratbeschlüsse die einfache Mehrheit (Abs 1), die qualifizierte Mehrheit (Abs 2) und die einstimmige Beschlussfassung (Abs 3) vor. Die Regelung der einfachen Mehrheit basiert auf dem Grundsatz „one state, one vote“, wobei jedem Vertreter im Rat eine Stimme zukommt. Diese Regelung wird in der Praxis aber kaum angewendet.¹⁸⁹

In den meisten Fällen wird mit der qualifizierte Mehrheit (QMV) abgestimmt, die erreicht wird, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt und mindestens 232 (72,3%) befürwortende Stimmen abgegeben werden. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat fordern, dass überprüft wird, ob durch die befürwortenden Stimmen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU vertreten werden. Kann dies nicht bestätigt werden, gilt der Beschluss als abgelehnt.

Vor dem Vertrag von Nizza war die qualifizierte Mehrheit mit mindestens 62 Stimmen erreicht, „wobei für den Fall, dass der Ratsbeschluss **nicht auf Vorschlag der Kommission** gefasst wird, **zusätzlich** gefordert ist, dass diese von **mindestens 10 Staaten** kommen.“¹⁹⁰

¹⁸⁶ Lewis, Jeffrey (2002): 281.

¹⁸⁷ Teuber, Jörg (2001): 48.

¹⁸⁸ Die Beitrittsakte 2003 und die Beschlüsse des Europäischen Rates von Brüssel im Oktober 2002 für die Übergangszeit zwischen dem 1.5 2004 und dem 31.10 2004 wird hier nicht berücksichtigt.

¹⁸⁹ Isak, Hubert (2004²): 62.

¹⁹⁰ Fischer, / Köck, / Karollus (2002⁴): 493.

Die Sperrminorität bei qualifizierter Mehrheit liegt vor dem Vertrag von Nizza bei 26 Stimmen (29,88%), bei 25 Mitgliedsstaaten lag sie bei 90 Stimmen (27,95%).

In der einstimmigen Beschlussfassung hat jeder Mitgliedsstaat eine Stimme und hat die Möglichkeit mit seinem Veto die Entscheidung zu blockieren. Die einstimmige Beschlussfassung kann aber auch bei Stimmenthaltung eines Mitgliedsstaates zustande kommen. Die Einstimmigkeit ist bei der Abänderung von Kommissionsvorschlägen (Art 205 Abs 1 EG), bei Beitritt neuer Mitgliedsstaaten und bei den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Steuer-, Asyl- und Einwanderungspolitik verpflichtend.¹⁹¹

4.6 Der Rat der Europäischen Union – „The national route“

Der Rat der Europäischen Union ist ein sehr heterogenes Organ, das sich mit der steigenden Anzahl der Mitgliedsstaaten nicht nur durch seine zahlreichen gegensätzlichen Interessen, sondern auch durch seine Vielfalt an Einzelräten charakterisiert wird. Aufgrund seiner Konstruktion und seiner dominanten Rolle im Entscheidungsprozess muss der Rat stets die Interessen jedes Einzelstaates adäquat berücksichtigen, aber auch den Fortgang der Integration nicht außer Acht lassen.

Da der Ministerrat als Organ der Mitgliedsstaaten im Entscheidungsprozess auftritt, wird er als die effektivste Anlaufstelle für nationale Interessen von den Lobbyisten identifiziert. Besonders in der Zeit der Präsidentschaft kann das „Vorsitzland“ in die Agenden ihre national dominanten beziehungsweise sensiblen Themen einfließen lassen. Das Lobbying im Rat kann über drei wesentliche Kanäle verfolgt werden: erstens über die nationalen Delegationen in Brüssel, die als sogenannte „Permanent Representations“ tätig sind. Diese Beamten arbeiten in den zahlreichen Arbeitsgruppen mit, die jene Unterlagen vorbereiten, die in den Sitzungen der COREPER und im Ministerrat als Grundlage dienen.¹⁹²

Der zweite und dritte Zugang liegt im nationalen Bereich über Kontakte zu den Mitarbeitern und Beamten der nationalen Ministerien sowie drittens der direkte Kontakt zum Minister/ zur Ministerin. „Die Verfolgung beider Strategien, die nationale

¹⁹¹ http://europa.eu.int/institutions/inst/council/index_de.htm vom 13.Juni 2006

¹⁹² Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy (2001²): 231.

und die europäische (Anmerkung der Verfasserin), erhöht die Einflussmöglichkeiten deutlich, ist aber gleichzeitig auch sehr ressourcenaufwändig, so dass dies von nur wenigen Akteuren verfolgt werden.“¹⁹³

Auf europäischer Ebene gibt es keine Regulierung für die Beziehungen zwischen Interessengruppen, den Mitgliedern des Rates und den ständigen Vertretern. Die Regulierung der nationalen Beamten liegt im jeweiligen mitgliedsstaatlichen Bereich. Im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative der Europäischen Kommission werden berufsethische Regeln und Standards für Träger von politischen Ämtern diskutiert, wobei der Rat einbezogen wird.

Besonders im Agrarministerrat ist das Verhalten der Minister sehr stark durch die Interessen der nationalen Regierungen bestimmt, die vornehmlich am Schutz ihrer landwirtschaftlichen Betriebe und an der Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen ihrer Bauern interessiert sind.¹⁹⁴ In diesem Zusammenhang steht der Begriff negatives Lobbying, das durch den Luxemburger Kompromiss aufgrund der Einstimmigkeitsregel wichtige Entscheidungen über Jahrzehnte blockierte.

¹⁹³ Teuber, Jörg (2001): 125f.

¹⁹⁴ Schuster, Monika (2001): 22.

4.7 Europäischer Rat

Der Europäische Rat wurde 1974 außerhalb des EG- Vertrages geformt und erst 1986 in der EEA erstmals vertraglich verankert. Der Europäische Rat ist zwar ein Organ der EU aber keine Institution und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Kommissionspräsidenten zusammen, unterstützt vom jeweiligen Außenminister und einem Kommissionsmitglied.

Der Europäische Rat als Dachorgan der EU kommt „als politischem Leitgremium eine wichtige integrationspolitische Funktion“¹⁹⁵ zu, der für die Entwicklung der EU die nötigen Impulse und allgemeinen politischen Zielvorstellungen festlegt.

„In letzter Konsequenz ist er auch die einzige Institution, welche Ziele vorgeben und abschließende Entscheidungen treffen kann, da hier die politischen Spitzen aller Mitgliedsstaaten versammelt sind. Andere Institutionen der EU mit ihrer komplexen Verwobenheit, Vielzahl an Akteuren und Interessen wären dazu nicht in der Lage. Ferner ist der Europäische Rat oftmals quasi die „letzte Instanz“ bei unlösbaren Konflikten in anderen Organen, so z.B.: bei Agrarkonflikten im Ministerrat.“¹⁹⁶

„Unter dem Aspekt der Interessenvertretung kommt dem Rat aus zwei anderen Gruppen eine Bedeutung zu: zum einen werden in ihm nationale Interessen vertreten – und sofern hier elementare mitgliedsstaatliche Belange (s.o. „Agrarkonflikte“) betroffen sind, werden diese in den Europäischen Rat miteingebracht.“¹⁹⁷

¹⁹⁵ Isak, Hubert (2004²): 60.

¹⁹⁶ Teuber, Jörg (2001): 42.

¹⁹⁷ Teuber, Jörg (2001): 42f.

4.8 Wirtschafts- und Sozialausschuss

1957 wurde der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) gegründet und repräsentiert die verschiedenen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft. Die Mitglieder des WSA, die Vertreter der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und der Handwerker, der freien Berufe, der Verbraucher und des Allgemeininteresses (Art 257 EGV Abs 2), werden von den Mitgliedsstaaten vorgeschlagen und durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt. Die Höchstzahl der Mitglieder ist mit 350 begrenzt (Art 258 Abs.1).

„Seine **Aufgabe** besteht in der **Beratung** von Kommission und Rat, wo dies im Vertrag vorgesehen ist oder sonst von den genannten Organen erbeten wird.“¹⁹⁸

In manchen Bereichen, wie in der Gemeinsamen Agrarpolitik, muss seine Stellungnahme zwingend gehört werden. Dennoch ist seine Stellungnahme inhaltlich nicht bindend. Wenn die obligatorische Anhörung unterbleibt, führt dies jedoch zur Nichtigkeit des betreffenden Rechtsaktes.

Der WSA fungiert als Nebenorgan im Institutionengefüge der EU und seine Bedeutung muss als Plattform für Interessenvertretungen gesehen werden, die im Vorfeld des europäischen Rechtsetzungsprozesses in Form von Symposien und Experten- Meetings die Meinungsbildung über eine bestimmte Thematik zu beeinflussen versuchen. Seine Relevanz für Interessengruppen ist dementsprechend gering, weil der direkte Einfluss auf Kommission, Rat und Parlament eine effizientere Umsetzung ihrer Anliegen verspricht.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Isak, Hubert (2004²): 77.

¹⁹⁹ Vgl.: Teuber, Jörg (2001): 51.

5 Der Policy Prozess in der Europäischen Agrarpolitik

Der Europäische Integrationsprozess brachte die Europäische Union im Zuge eines „institutionellen Experiments“²⁰⁰ als ein System „sui generis“ über die letzten 50 Jahre hervor. In der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung setzte sich in den letzten Jahren der „Regieren im Mehrebenen System“ Ansatz²⁰¹ durch, um das Entscheidungssystem der Europäischen Union mit seinen Besonderheiten im gegebenen Institutionensystem, in den Politikprozessen und in den Politikerergebnissen zu analysieren. Neben den Integrationstheorien entwickelte sich parallel die Policy Forschung. Ihr Ziel ist die Erklärung von spezifischen politischen Prozessen im institutionellen Kontext.²⁰²

In der Europäischen Agrarpolitik war seit Beginn der 1960er Jahre die Gemeinschaftsmethode auf der europäischen Ebene vorherrschend. Das Tandem von Kommission und Rat stand im Zentrum des europäischen Politikprozesses. Die Gründungsmitglieder sahen in der Gemeinschaft die Möglichkeit, durch die Erzeugung von öffentlichen Gütern und Leistungen in bestimmten Bereichen – das gemeinsame Ziel von politischer Stabilisierung und wirtschaftlichem Wiederaufbau vor Augen – den Wohlstand in der EG und die Akzeptanz der EG in der Öffentlichkeit zu erhöhen. In der Gemeinschaftsmethode wurde bewusst auf parlamentarische Politikprozesse²⁰³ verzichtet und Vertreter von sozialen und wirtschaftlichen Interessen stärker miteinbezogen. Diese Konstruktion ermöglichte es in der Europäischen Agrarpolitik stärkere Vorteile durchzusetzen, als es jemals auf nationaler Ebene möglich gewesen wäre und schaffte somit die institutionelle Grundlage für die Fehlentwicklungen in der Europäischen Agrarpolitik.²⁰⁴

Erst die Entwicklung der Kohäsionspolitik in der Mitte der 1980er Jahre führte zu einer stärkeren Bindung und Entwicklung von Kontakten zwischen den Europäischen Institutionen und den regionalen und lokalen Behörden. Diese Verflechtung oder auch Dynamik im Mehrebenen System der EU löste den exklusiven Kontakt auf intergouvernementalistischer und supranationaler Ebene ab. Vor allem die

²⁰⁰ Wallace, Helen (2003²): 257.

²⁰¹ Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (1996): 15f.

²⁰² Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2003²): 12.

²⁰³ „Der Grund hierfür war weniger der Versuch nach technokratischer Autokratie, als vielmehr die zur Zeit der Gründung der Gemeinschaft in den Köpfen vieler Beteiligten noch sehr lebhaft erhaltene Erinnerung an das völlige Versagen parlamentarischer Politik in einigen europäischen Staaten.“ In: Wallace, Helen (2003²): 261.

²⁰⁴ Wallace, Helen (2003²): 259-261.

Kommission²⁰⁵ erweiterte den direkten Kontakt zu regionalen und lokalen Behörden und stärkte so ihre politische Glaubwürdigkeit und ihren politischen Einfluss.²⁰⁶

Die formellen Entscheidungsprozesse in der Europäischen Agrarpolitik wurden aufgrund dieser Entwicklung nicht geändert. Aber die Europäische Kommission gewann im Laufe des Europäischen Integrationsprozesses auch in der Europäischen Agrarpolitik an Stärke. Da die Fehlentwicklungen aufgrund der Entscheidungen im Rat von der Kommission mitgetragen wurden, erklärte sie sich zum stärksten Befürworter einer Reform.²⁰⁷

5.1 Der Policy Cycle in der Europäischen Agrarpolitik

Der Policy Cycle stellt die idealtypischen Phasen des Policy Making dar und dient als einfaches Modell, um die komplexen Entscheidungsprozesse und die Politikentwicklung der Europäischen Agrarpolitik darzustellen. Neben dieser vereinfachten Darstellung muss angemerkt werden, dass „Policies, Politikinhalte [werden] ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert [werden], (Anm. Verfasserin), allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubaren Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.“²⁰⁸

In der Europäischen Agrarpolitik spiegelt der Policy Cycle die Entwicklungen der letzten Jahre besonders gut wider. Denn die Wahrnehmung von und die Reaktion auf zahlreiche Krisen und Veränderungen im internationalen Handel prägten die Agenda der Europäischen Kommission. Im Policy Cycle und im Policy Making ist die Kommission, genauer die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), neben dem starken Einfluss des Agrarministerrates der Hauptakteur vom Agenda Setting bis zur Politikevaluierung.

²⁰⁵ Europäische Kommission und Kommission werden in diesem Kapitel synonym verwendet.

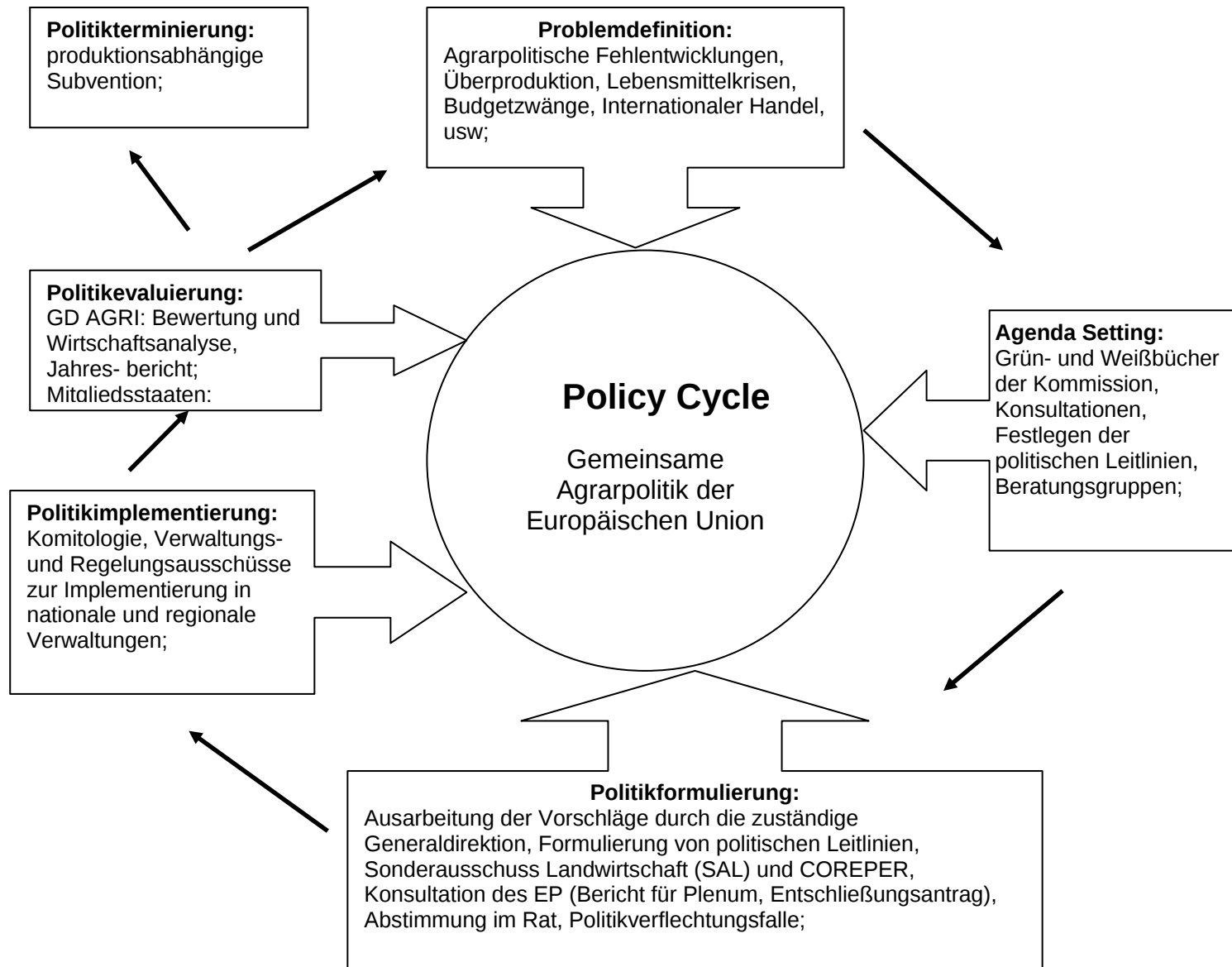
²⁰⁶ Vgl.: Wallace, Helen (2000⁴): 31f.

²⁰⁷ Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): 123.

²⁰⁸ Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2003): 81.

Abbildung 5 Policy Cycle in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Quelle: Eigene Darstellung



5.1.1 Agenda Setting

Die Inhalte der politischen Agenda werden durch drei wesentliche Einflussmöglichkeiten als gesellschaftliches oder politisches Problem erkannt und in weiterer Folge auf die politische Tagesordnung gesetzt:

Probleme werden innerhalb eines Zirkels von Experten, Interessengruppen und/oder der Ministerialbürokratie erkannt und definiert;

Outside Initiation oder Inside Initiation: Probleme werden sowohl innerhalb als auch außerhalb des politischen Systems erkannt und auf die Agenda gesetzt;

Themen- oder Reformkonjunkturen: Unfälle, Enthüllungen und Katastrophen führen zu Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und initiieren den Policy Cycle.²⁰⁹

Die Europäische Kommission ist im Politikfindungsprozess der einflussreichste Akteur. Mit dem Initiativrecht ausgestattet ist es ihr möglich die Agenda zu gestalten und außerdem ist sie in allen Stadien des Gesetzgebungsprozess präsent und involviert. In der Gestaltung der politischen Agenda ist die Kommission jedoch auf Informationen aus den Mitgliedsstaaten, von organisierten Interessengruppen und von der sogenannten organisierten Zivilgesellschaft angewiesen.

In der Vorbereitungsphase nutzt die Kommission unterschiedliche Formen der Konsultation: einerseits die Beratungsgruppen und andererseits die breite Konsultation im Rahmen von Grün- und Weißbüchern. Die Erstellung von Grün- und Weißbücher ist für die Interessengruppen und für die Vertreter der „Zivilgesellschaft“ eine Einladung für die Vorstellung ihrer eigenen Ideen und die Verstärkung sowie die Änderung der Kommissionsrichtung.

In der GAP gab es im Jahr 1985 mit dem Grünbuch zu den Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik das letzte Grünbuch rein spezifisch zum agrarpolitischen Bereich. Die Grün- und Weißbücher der letzten Jahre²¹⁰ betrafen nicht ausschließlich den Agrarbereich sondern auch benachbarte Politikbereiche:

Grünbücher: Europäische Transparenzinitiative (2006), Verbraucherschutz (2001), Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts (1997), Grünbuch über die Gemeinschaftsinitiativen 1994 – 1999 (1993);

²⁰⁹ Vgl.: Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2003): 83 – 85.

²¹⁰ Auswahl der Grün- und Weißbücher zu den Themen: Landwirtschaft, Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Kommunikation, Europäisches Regieren.

Weißbücher: Europäische Kommunikationspolitik (2006), Europäisches Regieren (2001), Lebensmittelsicherheit (2000), Umwelthaftung (2000).

In der GAP waren enorme Krisen hervorgerufen durch Fehlentwicklungen in der Subventionierung sowie die Strukturveränderungen in der Landwirtschaft die stärksten Kräfte für die Neuorientierung und für die Gestaltung der politischen Agenda.

5.1.2 Politikformulierung

5.1.2.1 Die Europäische Kommission

Die Formulierung und die Erarbeitung der Kommissionsbeschlüsse und die Vorschläge an den Rat müssen in zwei Phasen geteilt werden, erstens die Festlegung der politischen Leitlinien und zweitens die Formulierung von praktischen, meist technischen, Einzelheiten. Die politischen Leitlinien werden auf höchster Ebene in „Gespräche[n] und Konsultationen mit wichtigen Politikern und Verwaltungsbeamten der Mitgliedstaaten, aber auch mit Vertretern privater Interessen“ entwickelt. „Nachdem die politischen Leitlinien beschlossen sind, beginnt die Ausarbeitung der Vorschläge durch die Kommission bzw. die zuständige GD.“²¹¹ Die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) ist eine der größten in der Kommission und beschäftigt 1000 Mitarbeiter.²¹² In ihrer stark hierarchisch organisierten Struktur unterteilt sie sich in 12 Direktionen²¹³, die dem Generaldirektor unterstehen. Die Direktionen spezialisieren sich noch weiter in die so genannten Referate. Mit der hohen Spezialisierung der Direktionen entwickelte sich auch eine gewisse Autonomie in der Zusammenarbeit mit Experten aus den nationalen Verwaltungen und Interessengemeinschaften, die *Kohler-Koch* als „eigene politische Stile der Direktionen“ und „themenbezogene politische Gemeinschaften“²¹⁴ bezeichnete. Der erfolgreiche Zugang für die Interessenvertretungen in dieser Phase bedeutet die Position der Generaldirektion

²¹¹ *Schuster*, Monika (2001): 18f.

²¹² http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_de.htm 6.Februar 2008

²¹³ Direktionen von GD AGRI: **A**: Internationale Beziehungen I (Multilaterale Verhandlungen), **B**: Internationale Beziehungen II (Erweiterung), **C**: Volkswirtschaft der Agrarmärkte, **D**: Direktzahlungen und Marktmechanismen, **E** **I+II**: Ländliche Entwicklung, **F**: Horizontale Aspekt der ländlichen Entwicklung, **G**: volkswirtschaftliche Analyse, Perspektive und Evaluierung, **H**: Recht, **I**: Management der Ressourcen, **J**: Audit der Agrarausgaben, **K**: Beziehungen zu anderen Institutionen, Kommunikation und Dokumentation.

²¹⁴ *Kohler – Koch*, Beate (1996): 210.

mit fundierten Hintergrundinformationen zu untermauern, beziehungsweise ihr Informationsspektrum mit eigenen Vorschlägen zu erweitern.

Die Konsultation von Interessenvertretungen bedeutet für die Kommission aber nicht nur der Zugang zu Hintergrundinformation, sondern auch politische Unterstützung, Legitimität und eine klassische Form von Risikoreduzierung.²¹⁵

In den 30 Beratungsgruppen der GAP, in denen der Vorsitz in den eigenen Reihen gewählt wird, holt sich die GD AGRI in unverbindlicher Weise Hintergrundinformationen von Experten und technisches Know – how. Die Mitglieder dieser Ausschüsse werden von der Kommission ernannt und sind Mitglieder von mitgliedsstaatlichen Verwaltungen, nationalen Interessengruppen und Dachverbänden.²¹⁶ 2004 änderte die Kommission die Arbeitsweise der Beratungsgruppen²¹⁷, indem die Inhalte an die Neuorientierung der GAP adaptiert und die Interessen der Verbraucher und der Umwelt stärker eingebunden wurden. Dennoch sind die Mitglieder aus der Landwirtschaft und den Genossenschaften in den Beratungsgruppen mehrheitlich vertreten.

Dieser exklusive Zugang, im Besonderen in der GAP, stellt für die Kommission den Drahtseilakt zwischen „demokratisch-pluralistischer Interessenabwägung und Bevorteilung bestimmter Gruppierungen und Klientelen dar.“²¹⁸

Denn der einflussreiche Zugang ist laut Greenwood nur für Experten offen und scheint für alle Nicht-Experten unzugänglich: „policy making arenas are relatively inaccessible to non-experts and those who are ‘outsiders’ for other reasons.“²¹⁹

In der GAP bestätigt sich diese Exklusivität einerseits in der stärkeren Präsenz der agrarpolitischen Euroverbände im Verhältnis zu Interessenvertretungen der Verbraucher sowie des Umweltschutzes und andererseits durch ein starkes agrarpolitisches Netzwerk.

Vor allem der Dachverband der Agrarproduzenten (COPA) genießt seit Jahrzehnten einen exklusiven Zugang zur GD AGRI – nicht nur im informellen Bereich sondern auch im Rahmen der zahlreichen Beratungsgruppen, wo er bis zu 50% der Delegierten stellt.

²¹⁵ Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy (2001²): 219.

²¹⁶ Nugent, Neill (1999⁴): 245. sowie Vgl.: EU (2000): 2.

²¹⁷ EU (2004c).

²¹⁸ Tömmel, Ingeborg (2003): 113.

²¹⁹ Greenwood, Justin (2003): 32.

„COPA, which has been formally incorporated into the Commission where it plays a key role in the management of the EC Common Agricultural Policy.“²²⁰

Denn COPA erfüllt mit seinem produktspezifischen Fachwissen die Anforderungen für diesen exklusiven Zugang. Die Spezialisierung zeigt sich schon in der internen Benennung der Kommissionsbeamten als „the beef people“, „the cereals people“, etc.“²²¹ „The EU's agricultural policy network is a true policy community.“²²² – gestützt auf die starke Spezialisierung und die Zusammenarbeit von Kommission und dem Rat „as institutional nodes that facilitate communication and exchange within a broader CAP policy network.“²²³

Bevor der Gesetzesentwurf oder der Maßnahmenkatalog die Kommission verlässt und an die Ausschüsse weitergegeben wird, werden der Juristische Dienst und die anderen beteiligten Generaldirektionen, wie Haushalt, Finanzkontrolle, Außenbeziehungen, Gesundheit und Verbraucherschutz, konsultiert.

„There are also contacts with the Member States' permanent representations, and hence the importance of contacting these early on. A full first draft of the proposed law is drawn up and circulated to all Commissioners and their Cabinets (...), interested departments, and the Commission Legal Service. Changes may be suggested at this stage by any one of these actors.“²²⁴

Erst dann verlassen die Kommissionsvorschläge die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und werden offiziell an die Mitglieder der Ratsarbeitsgruppen zur Begutachtung und zur Stellungnahme an das Europäische Parlament (EP) und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) weitergegeben. Im Gesetzgebungsprozess wird nun ein Kommissionsbeamter mit der Funktion des Rapporteurs, Berichterstatter betraut. Dieser erhält den Auftrag den Gesetzesentwurf im Entscheidungsprozess zu „begleiten“, um eine Verwässerung der ursprünglichen Ziele durch die anderen Akteure in den EU – Organen zu verhindern.²²⁵

In der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU bestimmt das Regelwerk der Verwaltungs-, Regelungs- und beratenden Ausschüsse²²⁶ auf der rechtlichen Grundlage des Komitologie – Beschluss vom 28. Juni 1999 einen wesentlichen Teil des

²²⁰ Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (1993): 193f.

²²¹ Peterson, John (2003): 16.

²²² Peterson, John (2003): 16.

²²³ Peterson, John (2003): 16.

²²⁴ Greenwood, Justin (2003): 48.

²²⁵ Teuber, Jörg (2001): 58f.

²²⁶ Das System der Ausschüsse wird im Kapitel der Implementierung näher erläutert.

Gesetzgebungsverfahrens. Der Komitologie – Beschluss ermächtigt nämlich die Kommission in bestimmten Bereichen, unter der Kontrolle des Rates und des Europäischen Parlaments, selbst Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zu erlassen. „Die Grundverordnung für den jeweiligen Agrarbereich, [bestimmt] welche Fragen in die Zuständigkeit des Rates oder der Kommission mit Stellungnahme des Ausschusses oder aber in die alleinige Zuständigkeit der Kommission fallen.“²²⁷

5.1.2.2 Das Europäische Parlament

Im Europäischen Parlament wird der Gesetzesentwurf im ständigen Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (COMAGRI) in öffentlich zugänglichen Debatten diskutiert und im Rahmen des Konsultationsverfahrens eine Stellungnahme für die Abstimmung im Plenum erstellt. Der Entschließungsantrag wird nach der Abstimmung mit den Änderungen an die Kommission weitergeleitet und somit das Konsultationsverfahren abgeschlossen.²²⁸

Die Stellungnahme des Parlaments muss aber vor der Beschlussfassung im Rat zur Kenntnis genommen werden, ansonsten ist der Rechtsakt ungültig.

Im Ausschuss wird von den Ausschussmitgliedern der Berichterstatter, Rapporteur, ernannt, meist ein erfahrener Abgeordneter der größeren Fraktionen, der die Koordinierung nach innen und außen übernimmt.

Dieser hält in dieser Schlüsselfunktion sehr engen Kontakt mit der Kommission, den Ratsarbeitsgruppen und den Interessengruppen.

Der parlamentarische Ausschuss genießt durch seine hohe Spezialisierung und Arbeitsteilung besonders hohes Ansehen. Ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen in die Sachkompetenz des jeweiligen Fraktionsexperten²²⁹ weist eine besonders hohe Anerkennung seitens der Kommission auf, die sich beispielsweise durch die Übernahme von Änderungsvorschlägen zeigt.

Das Konsultationsverfahren in der GAP bietet nicht die Möglichkeit der tatsächlichen Mitbestimmung, dennoch stellt der COMAGRI ein wichtiges Ziel für Interessengruppen dar, besonders beim Abgeordneten der eigenen Nation, seine Positionen mit Hintergrundinformation darzustellen.²³⁰

²²⁷ EU (2000): 3.

²²⁸ Vgl.: Maurer, /Wessels, Wolfgang (2003): 68f.

²²⁹ Vgl.: Sebal, Martin (2002): 18.

²³⁰ Interviews mit EP, COPA und LKÖ im Juni 2005 in Brüssel.

5.1.2.3 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss

Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) ist in manchen Bereichen der GAP zwingend, aber nicht inhaltlich bindend. Aber die Bedeutung des WSA liegt nicht in seiner Entscheidungsmacht, sondern darin, dass alle seine Organisationen als Mitglieder in den Beratungsgruppen der Kommission präsent sind.²³¹

5.1.2.4 Die Ratsarbeitsgruppen: COREPER und SAL

In den Ratsarbeitsgruppen bearbeiten nationale Beamte in erster Linie die Kommissionsvorschläge und in zweiter Linie die Stellungnahmen des EP²³² und des Wirtschafts- und Sozialausschuss für die Ratsentscheidungen. Im Agrarministerrat besteht nun für jedes Mitgliedsland die Möglichkeit, nach der Übersendung des Kommissionsvorschlages einen eigenen Gegenvorschlag vorzulegen und über diesen auch abstimmen zu lassen.²³³

In der Agrarpolitik sind dies nicht nur die COREPER (Ausschuss der Ständigen Vertreter) sondern auch die nationalen Fachbeamten des Sonderausschuss für Landwirtschaft (SAL). „The SCA was created on the grounds that the technical complexity of the CAP required a negotiating forum for specialists.“²³⁴

In 12 Arbeitsgruppen, unterteilt in 45 Untergruppen, werden von den COREPER die Dossiers in den Bereichen Fischerei und Lebensmittelsicherheit sowie die den Agrarhaushalt betreffenden Fragen bearbeitet. Im Sonderausschuss für Landwirtschaft (SAL) werden alle Dossiers über die Marktorganisationen und die Entwicklung des ländlichen Raums vorbereitet.²³⁵

In den Arbeitsgruppen wird versucht aufgrund des starken nationalen Einflusses die jeweiligen nationalen Interessenlagen in die Kommissionsvorschläge einzubauen. Neben den unterschiedlichen Agrarstrukturen und somit Positionen müssen hier

²³¹ Henning, Christian (2000): 186.

²³² In der Landwirtschafts- und die Fischereipolitik wird das Europäische Parlament laut Titel II (Landwirtschaft) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nur konsultiert. Der Bereich der Lebensmittelsicherheit fällt unter die Titel XIII und XIV (Gesundheitswesen und Verbraucherschutz), wobei das Europäische Parlament mitentscheidet.

²³³ Krause, Kim Carolin (2005): 201.

²³⁴ Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): 134.

²³⁵ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=414&lang=de vom 13.Dezember 2007

auch die unterschiedlichen Verhandlungsstile der einzelnen Mitgliedsstaaten berücksichtigt und überwunden werden, um zu einer Einigung zu gelangen.²³⁶

Grundsätzlich besteht das Ziel bereits hier eine Einigung zu erzielen, um möglichst viele Beschlüsse als „A“- Punkte vorzubereiten, sodass sie im Ministerrat nur zur Abstimmung gelangen. „The SCA seeks to ensure that as many points as possible on the crowded agenda are ‘A’ points, which can be adopted formally by the Council. Matters on which it is not possible to reach agreement in the Council may be referred back to SCA.“²³⁷

Die nationalen Fachbeamten zeichnen sich durch ihr detailliertes technisches Fachwissen in den Diskursen aus und gewinnen so an fachlicher Autorität und an Reputation in den Arbeitsgruppen. Die Arbeit auf europäischer Ebene führt häufig zu einem „going native“, wo die Beamten in ein kompliziertes Gefecht von Interessen und Interdependenzen geraten, bei dem das nationale Interesse seine Eindeutigkeit verlieren kann.²³⁸

Neben der Kommission sind die Ratsarbeitsgruppen von größter Relevanz für Interessengruppen um Lobbying zu betreiben. Besonders effektiv ist es hier einerseits den Kontakt zu den Fachbeamten in Brüssel zu suchen und andererseits parallel in den Mitgliedsstaaten die Anweisungen für die Vertretungen in Brüssel zu beeinflussen.²³⁹

Diese Doppelstrategie ist besonders aufwändig und kann nur von Dachverbänden wie COPA verfolgt werden. Der Dachverband, als Vertretung von 71 nationalen Vertretungen, betreibt Lobbying auf der europäischen Ebene während Lobbying auf der nationale Ebene von den Mitgliedern selbst betrieben wird.²⁴⁰

5.1.2.5 Der Entscheidungsprozess im Rat der Europäischen Union

Im Rat der EU²⁴¹ verliert die Kommission ihre Position als einflussreichster Akteur an die nationalen Minister. Der Agrarministerrat ist einer der ältesten Ratsformationen der EG und tagt einmal im Monat in Brüssel – in den Monaten April, Juni und Oktober

²³⁶ GD AGRI Interview im Juli 2005 in Brüssel.

²³⁷ Wyn, Grant (1997): 172.

²³⁸ Eichener, Volker (2000): 189.

²³⁹ Greenwood, Justin (1997): 31.

²⁴⁰ Interview COPA im Juni 2005 in Brüssel..

²⁴¹ Für die offizielle Bezeichnung Rat der EU wird infolge das Synonym „Ministerrat“ verwendet.

finden die Treffen traditionell jedoch in Luxemburg statt. Neben den nationalen Ministern für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung nehmen auch die zuständigen Mitglieder der Europäischen Kommission, die Kommissare, zuständig für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, für Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie für Gesundheit und Verbraucherschutz an den Sitzungen teil.

Die GAP war über Jahrzehnte in ihrer Handlungsfähigkeit und Weiterentwicklung durch die Einstimmigkeitsregel im Rat blockiert. Geprägt durch den Luxemburger Kompromiss und die starke Rolle von Deutschland und Frankreich in der Gestaltung der Agrarpolitik wurden alle Entscheidungen einstimmig gefällt und ließen so Raum für Vetodrohungen und stark national geprägte Interessen. Die Vertragsänderungen infolge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und des Vertrags von Maastricht hoben dieses System der Beschlussfassung durch das Prinzip der einfachen und qualifizierten Mehrheit auf.

„Dennoch bestätigt die politische Praxis, dass immer noch eine eindeutige Präferenz für einstimmige Entscheidungen bzw. für einen einvernehmlichen Konsens im Ministerrat vorherrscht“²⁴² – jedoch unter veränderten Bedingungen. Die institutionellen Änderungen beginnend mit der EEA führten zu einem nötigen Kompetenztransfer zur Kommission als Integrationsmotor und als Befürworterin von Reformen. Besonders in der GAP, mit stark unterschiedlichen agrarpolitischen Strukturen in den Ländern, kann die Stärkung unter folgendem Aspekt gesehen werden: „für die nationalen Regierungen ist es einfacher das Gebot der Kommission zu akzeptieren als das Gebot eines anderen Mitgliedsstaates.“²⁴³

5.1.2.5.1 Die Politikverflechtungsfälle

Die einstimmige Beschlussfassung der GAP und somit die Basis ihrer Fehlentwicklungen muss hier im Zusammenhang mit der Politikverflechtungsfalle von *Scharpf* (1985)²⁴⁴ stehen. Die Politikverflechtungsfalle besagt, dass die „institutionellen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft suboptimale Politik - Ergebnisse systematisch begünstigen.“²⁴⁵

²⁴² *Schuster*, Monika (2001): 27.

²⁴³ *Eichener*, Volker (2000): 169.

²⁴⁴ *Scharpf*, Fritz (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS 26, 323 – 356.

²⁴⁵ *Scharpf*, Fritz (1985): 324.

Scharpf begründet die Politikverflechtung der EG darin, dass es an Handlungs- und Strategiefähigkeit fehlte. Die EG konnte die Interessensunterschiede der Mitgliedsstaaten nicht ausnützen, um gegebenenfalls die Zustimmung durch andere Zugeständnisse zu erkaufen. „Politisch wichtige Aufgaben [wurden] auf die nächsthöhere institutionelle Ebene verlagert, aber ihre Wahrnehmung blieb an die einvernehmliche Zustimmung der Mitglieds – Regierungen gebunden.“²⁴⁶

Die Pathologie der Politikverflechtung erklärt *Scharpf* durch zwei wesentliche Komponenten, einerseits die Regierungsinteressen und andererseits die Einstimmigkeitsregelung. Die Problemlösungsdefizite ergaben sich durch die schwache Entscheidungskompetenz der höheren Ebene, die von der Zustimmung der Regierungen, der unteren Entscheidungsebene, abhängig ist und in weiterer Folge die Einstimmigkeit der Zustimmung. Die institutionellen Bedingungen der Politikverflechtungsfälle in der GAP fördern/ förderten dieses System durch fehlende Mischfinanzierungen in den Mitgliedsländern, welche die ständig steigende Budgetbelastung, hervorgerufen durch Preisstützungen, Überproduktion und eskalierenden Subventionen, nicht mitgetragen hätten.

Die Kommission war, obwohl sie von Wahlen und potentiellen Wählerstimmen unabhängig agieren hätte können²⁴⁷, kein politisches Gegengewicht zum Ministerrat. Die Stärkung der Europäischen Kommission in den institutionellen Reformen der Europäischen Union verlieh ihr stärkeres politisches Gewicht, vor allem in der „Prozessführerschaft bei der Europäischen Politikformulierung“²⁴⁸, aber die Macht- und Entscheidungsgewalt liegt beim Ministerrat, den nationalen Fachministern.

5.1.2.5.2 Die Abstimmung im Ministerrat

Der Vorsitz im Ministerrat wird von jenem Minister übernommen, dessen Land die Ratspräsidentschaft zu diesem Zeitpunkt innehat. Der Vorsitz bietet einerseits die Möglichkeit die Agenda der Sitzungen mit national dominanten Themen zu ergänzen, um so den nationalen Einfluss zu stärken, aber auch andererseits die Rolle des Vermittlers bei starren Verhandlungspositionen.

²⁴⁶ *Scharpf*, Fritz (1985): 331.

²⁴⁷ *Scharpf*, Fritz (1985): 335ff.

²⁴⁸ *Eichener*, Volker (2000): 160.

In der Entscheidungsphase stimmt der Agrarministerrat unter der Vorlage der Stellungnahmen vom Europäischen Parlament und des Wirtschafts- und Sozialausschuss über den Kommissionsvorschlag ab.

Tabelle 9 Stimmenanzahl im Agrarministerrat der EU 27 und der EU 15

Mitgliedsland	Stimmenanzahl EU 27	Stimmenanzahl EU 15
Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich	29	10
Spanien, Polen	27	8
Rumänien	14	-
Niederlande	13	5
Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Ungar, Portugal	12	5
Österreich, Schweden, Bulgarien	10	4
Dänemark, Irland, Litauen, Slowakei, Finnland	7	3
Zypern, Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien	4	2
Malta	3	-
Summe	345	87

Quelle: http://europa.eu.int/institutions/inst/council/index_de.htm vom 13. Juni 2006 und EU (2005c): 9. Eigene Darstellung.

Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien behalten auch nach der EU – Erweiterung mit jeweils 29 bzw. zuvor 10 Stimmen das größte Gewicht. Von den neuen Mitgliedsstaaten ist Polen mit 27 Stimmen der einflussreichste neue Mitgliedsstaat und Malta mit 3 Stimmen jener mit den wenigsten Stimmen. Der Ministerrat kann den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit von mindestens 255 Stimmen und 62% der EU Gesamtbevölkerung annehmen. Wenn der Kommissionsvorschlag abgeändert oder der Vorschlag eines Mitgliedslandes angenommen werden soll, bedarf es einer Einstimmigkeit von 345 Stimmen.

Die Treffen des Ministerrats finden hinter verschlossenen Türen statt und genießen keine so breite öffentliche Berichterstattung wie jene Treffen des Europäischen Rats. Die Abstimmungsergebnisse wurden seit einigen Jahren zwar veröffentlicht, aber die Debatten in den Sitzungen waren der Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Die Transparenzoffensive der EU im Jahr 2006 ermöglicht es nun, dass „sämtliche Beratungen des Rates über gemäß dem Mitentscheidungsverfahren zu erlassende Rechtsakte öffentlich sind, ebenso wie die Abstimmungen und die Erklärungen der Ratsmitglieder zur Stimmabgabe. Der Rat oder der AStV kann in Einzelfällen beschließen, dass die Beratungen nicht öffentlich sein sollen.“²⁴⁹

Die Landwirtschaftsminister bekleiden eine Schlüsselrolle in der Vertretung ihrer nationalen Interessen im europäischen Entscheidungsprozess. Auf europäischer

²⁴⁹ EU (2006j).

Ebene fällt neben der breiten öffentlichen Berichterstattung, der Widerstand der konkurrierenden Ressorts weg, sodass „die Fachminister ihre Ressortinteressen an einer Verbesserung des nationalen Regulierungsniveaus auf europäischer Ebene sogar besser umsetzen können als im heimischen Kabinett oder Parlament.“²⁵⁰

In den COREPER und SAL Arbeitsgruppen wird im Vorfeld versucht mit ressortübergreifenden Paketen Blockadesituationen im Ministerrat zu vermeiden, „nicht jedoch, um eine reguläre Politikkoordination durchzuführen.“²⁵¹

Im Ministerrat treffen die marktwirtschaftlichen Vorschläge der Kommission, in den Ratsarbeitsgruppen aufbereitet und adaptiert, auf die Positionen der Landwirtschaftsminister, „die in erster Linie den Schutz der nationalen landwirtschaftlichen Betriebe und die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen im Auge haben.“²⁵²

Die primären Interessen der Minister sind die Stärkung des Ressorts, die Loyalität gegenüber dem Kabinett und dem Regierungschef und in zweiter Linie die Berücksichtigung von Wählerinteressen und organisierten Interessen sowie Handlungs- und Kompromissfähigkeit gegenüber den anderen europäischen Fachministern.²⁵³

In den Jahren von 1999 – 2003, im Zeitraum der letzten großen Reformen, fielen die Entscheidungen²⁵⁴ im Ministerrat für Landwirtschaft, anhand der öffentlich zugänglichen Protokolle²⁵⁵, mit 64% der Abstimmungen einstimmig aus. Bei Entscheidungen der qualifizierten Mehrheit bezogen sich die Gegenstimmen und die Stimmenthaltungen zu 91% auf 1 bis 2 Länder. Die Tendenz der Einstimmigkeit erklärt sich infolge des hohen Anteils, nämlich 80%, an A-Punkten, die schon im COREPER und SAL erfolgreich verhandelt zur Abstimmung gelangten.

²⁵⁰ Eichener, Volker (2000): 181.

²⁵¹ Eichener, Volker (2000): 184f.

²⁵² Schuster, Monika (2001): 22.

²⁵³ Eichener, Volker (2000): 180.

²⁵⁴ Die Agenda 2000

²⁵⁵ Website der EU zu den Ratsprotokollen über die Annahme von Rechtsakten im Zeitraum von 1999 bis 2003. vom 29.Jänner 2008. Eigene Berechnungen.

5.1.2.6 Der Europäische Rat

Der Europäische Rat als Dachorgan der EU und als politisches Leitgremium der EU spielte in der GAP in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle. In dieser nächst höheren Ebene konnten umfassende Kompromisse verhandelt werden. Mit dem sogenannten „Package Dealing“ konnten neue Positionen und Zugeständnisse auch mit nicht verwandten Gebieten ausgehandelt werden um Blockaden zu lösen. Diese „umfassenden Kompromisse mit zudem oft eklatanten finanziellen Implikationen, (...)“, können vom Standpunkt der nationalen Kompetenzverteilung aus de facto auch nur von den höchstrangigen EntscheidungsträgerInnen verantwortet werden.“²⁵⁶

Der Europäische Rat stellt mit den Regierungsspitzen der Mitgliedsstaaten die „letzte Instanz“ im verwobenen System der EU dar, um bei unlösbaren Konflikten Entscheidungen zu finden und auch zu treffen.²⁵⁷

Die im Europäischen Rat getroffenen Entscheidungen werden dann später auf der Ebene des Ministerrates beschlossen.

5.3 Die Implementierung

Nachdem die Verordnung oder Richtlinie im Rat beschlossen wurde, ermächtigt der Rat aufgrund des Komitologie - Beschluss 1999/468/EG²⁵⁸ gemäß Art 202 3.

Spielstrich EG die Kommission zur Durchführung der erlassenen Rechtsakte.

In einem speziellen Ausschusswesen, das in seiner Gesamtheit Komitologie genannt wird, werden in drei verschiedenen Arten von Ausschüssen, beratender Ausschuss, Verwaltungsausschuss und Regelungsausschuss, gemeinsam mit nationalen Beamten Durchführungsvorschriften erarbeitet.

Die Mitglieder der beratenden Ausschüsse kommen aus den nationalen und supranationalen Interessenvertretungen, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie Fachbeamte aus der Kommission sowie aus den Mitgliedsstaaten. Die Stellungnahme ist für die Kommission nicht bindend und bei einstimmiger Stellungnahme teilt die Kommission das Ergebnis dem Rat mit.

²⁵⁶ Falkner, Gerda (1991): 266.

²⁵⁷ Teuber, Jörg (2001): 42.

²⁵⁸ Der erste Komitologie- Beschluss stammt auf dem Jahr 1987. Der Komitologie- Beschluss von 1999 wurde mit bestimmten Kriterien für die Wahl des Ausschusses (Verwaltungs-, Beratungs- oder Regelungsausschuss) und die regelmäßige Information an das EP erweitert.

In den Verwaltungs- und Regelungsausschüssen führt die Kommission den Vorsitz, die weiteren Mitglieder sind nationale Fachbeamte. Der Ausschuss erarbeitet innerhalb einer bestimmten Frist seine Stellungnahme, wobei das Europäische Parlament regelmäßig über die Arbeiten im Ausschuss informiert wird.

In den Verwaltungsausschüssen wird über die Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt²⁵⁹. Bei Annahme ist die Maßnahme unmittelbar anwendbar. Bei einer ablehnenden Stellungnahme informiert die Kommission den Rat und gewährt diesem einen Aufschub von einem Monat, um einen anders lautenden Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen.

In den Regelungsausschüssen sind die Frist für die Stellungnahme und die Abstimmung gleich, bei negativen Stellungnahmen sind die Bedingungen jedoch strikter geregelt. Die Kommission hat hier nicht die Möglichkeit ohne positive Stellungnahme die Maßnahmen durchzusetzen. Bei keiner Stellungnahme oder Ablehnung muss die Kommission dies an den Rat weiterleiten und das Europäische Parlament informieren. Der Rat kann innerhalb einer Frist von ein bis drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit den Kommissionsvorschlag beschließen. Bei Ablehnung des Rats prüft die Kommission erneut den Vorschlag und kann auch einen neuen Vorschlag unterbreiten. Wenn der Rat in der vorgesehenen Frist nicht reagiert, kann die Kommission die Maßnahme erlassen.²⁶⁰

Die Komitologie Ausschüsse erfüllen in der Implementationsphase die Funktion der „watchdogs“²⁶¹, indem die Mitgliedsstaaten die Kommission kontrollieren und Einfluss auf die Implementation nehmen können. Denn die Kommission führt zwar den Vorsitz in den Ausschüssen, aber die Mitglieder sind entsandte Fachbeamte aus den nationalen Ministerien. Es gibt wenige Ausnahmen, „[j]e nach Regelungsfeld [,dass] die Delegierten (...) auch Vertreter semi-staatlicher Organisationen sein [können].“²⁶²

In einigen wenigen Komitologie Ausschüssen finden sich ausschließlich Nicht-Regierungs-Akteure oder Regierungsvertreter und Nicht-Regierungs-Akteure zusammen.²⁶³

Die Zusammensetzung der Ausschüsse bildet aber neben seiner Funktion als „watchdog“ der Mitgliedsstaaten einen Raum, Wessels nennt es „arenas for merging

²⁵⁹ Die Kommission nimmt an der Abstimmung nicht teil.

²⁶⁰ Zu Agrarausschüsse vgl.: EU (2000): 3f.

²⁶¹ Wessels, Wolfgang (1998): 211.

²⁶² Töller, Annette (2002): 272.

²⁶³ Töller, Annette (2002): 272.

administrative and political systems“²⁶⁴, wo Fachbeamten aus den Mitgliedsstaaten zusammentreffen und sich gegenseitig mit verschiedenen Forderungen und Sichtweisen konfrontieren und durch diese Arbeitsweise ein Art Zusammenführung und Europäisierung der Verwaltungen geschaffen wird.²⁶⁵

Im Agrarrecht spielen die Rechtsakte von Verwaltungs- und Regelungsausschüssen eine zentrale Rolle, ebenso wie technische Anpassungen und Ergänzungen von Rechtsakten wie beispielsweise die laufende Verwaltung der Gemeinsamen Marktorganisationen, die als reine Verwaltungsmaßnahmen erlassen werden.²⁶⁶

Das System der Komitologie wird von außen als ein unüberschaubares System von Ausschüssen häufig als Beispiel für die „mangelhafte demokratische Kontrolle und Intransparenz des Systems“²⁶⁷ beschrieben. Der zweite und geänderte Komitologie-Beschluss von 1999 beinhaltet die gleichberechtigte Kontrolle vom Rat und vom Europäischen Parlament. Die Komitologie zur Implementierung in der Durchführungsphase ist „nicht nur ein Teil des politischen Prozesses [ist], sondern häufig die entscheidende Phase, in der Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms herausstellt.“²⁶⁸

Das Lobbying ist an dieser Stelle noch nicht abgeschlossen, wenn auch nicht mehr von größter Relevanz. „Die Einflussnahme auf die administrativen Durchführungsbestimmungen der Kommission eröffnet immer noch die Chance inhaltlicher und prozessualer Modifikation“, wo sich sehr gute Kontakte zu den Fachbeamten bezahlt machen.²⁶⁹

5.4 Politikevaluierung und Politikdeterminierung

Die Evaluierung der agrarpolitischen Maßnahmen wird einerseits von der Kommission im Rahmen von Wirtschaftsanalysen durchgeführt, andererseits werden Bewertungen und Studien der Politikinstrumente an externe Forscher weitergegeben.

²⁶⁴ Wessels, Wolfgang (1998): 216.

²⁶⁵ Wessels, Wolfgang(1998): 227f.

²⁶⁶ Leidwein, Alois (2004²): 48.

²⁶⁷ Töller, Annette (2002): 192.

²⁶⁸ Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2003): 90.

²⁶⁹ Sebalt, Martin (2002): 67.

Die externe Bewertung der finanzierten Maßnahmen dient dazu, um die Objektivität der Bewertung zu gewährleisten.

Die Evaluierungen der Kommission betreffen folgende Themenbereiche: Forschung, Analyse und Folgenabschätzungen zur Landwirtschaft und zur Wirtschaft im ländlichen Raum, wirtschafts- und quantitative Studien zur EU-Landwirtschaft und zu den ländlichen Gebieten, kurz-, mittel- und langfristige Vorhersagen der EU- und Weltmärkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Agrarhandel und die Agrarhandelspolitik der wichtigsten WTO-Länder, Fragen des bilateralen und multilateralen Handels, mikro-ökonomische Analysen landwirtschaftlicher Betriebe.²⁷⁰

Die Evaluierung dient der Kommission als Informationsgrundlage für die Weiterentwicklung der agrarpolitischen Maßnahmen und die Anpassung an die wirtschaftlichen Veränderungen. Die Politikdeterminierung und somit auch die Weiterentwicklung erfolgt über die Zustimmung des Rats und muss von den Entscheidungsträgern beschlossen werden.

²⁷⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/index_de.htm vom 12. Februar 2008

Tabelle 10 Akteure und Phasen im Policy Making der GAP.

Phase	Europäische Ebene	Mitgliedsstaatliche Ebene	Interessenvertretungen / Lobbys
Vorbereitungsphase	Akteure		Einflussmöglichkeiten
Problemdefinition, Agenda Setting und Politikformulierung	Kommission	Nationale Beamte	Nationale Interessengruppen
	Kommissar Kabinette und Kollegium der Kommissare		Dachverbände
	Generaldirektion AGRI: Generaldirektor und 12 Direktionen		Europäische Interessenvertretungen
	Ausschusssystem: Beratende Ausschüsse: Ackerkulturen, Non-Food und Faserpflanzen, tierische Erzeugnisse, Obst, Gemüse und Blumen, Erzeugnisse der Sonderkulturen, Forst- und Korkwirtschaft;	Ausschusssystem: in den beratenden Ausschüsse nehmen nationale Fachbeamte teil;	Nominierungen von Mitgliedern der Interessenvertretungen in den beratenden Ausschüssen, Kontakte zu nationalen Fachbeamten, Mitgliedern des WSA und Kommissionsmitgliedern in den beratenden Ausschüssen;
	Beratungssgruppen als Informationsquelle der Kommission	Mitglieder des WSA sind in den Beratungsgruppen vertreten	Einflussmöglichkeiten: 50% der Delegierten von COPA
	Konsultation durch Weiß- und Grünbücher	Stellungnahmen von nationalen und regionalen Verwaltungen	Stellungnahmen von nationalen und supranationalen Interessenvertretungen
Herstellungsphase	Akteure		Einflussmöglichkeiten
Politikformulierung	Ratsarbeitsgruppen: Vorbereitung der Beschlüsse COREPER: Fischerei, Lebensmittelsicherheit und Agrarhaushalt Sonderausschuss für Landwirtschaft (SAL): Marktorganisationen und Entwicklung des ländlichen Raums Nationale Fachbeamte und ein Kommissionsvertreter („Rapporteur“) besetzen diese Arbeitsgruppen	Verbände: Die nationalen Interessenvertretungen sind im Kontakt zu ihrem Ministerium und ihrem Minister: Darstellung der nationalen Position	Kontakte zu den nationalen Fachbeamten in den Arbeitsgruppen

	Konsultation des Europäischen Parlaments Ausschuss für Landwirtschaft (COMAGRI) und ländliche Entwicklung; Rapporteur; Bericht für Plenum und Entschließungsantrag;	Kontakte der Interessenvertretungen zu den MEPs im COMAGRI aus dem eigenen Mitgliedsland - zu jenen aus dem eigenen Mitgliedsland	Kontakte der Interessenvertretungen zu den MEPs im COMAGRI
	Mitentscheidung des Europäischen Parlaments Lebensmittelsicherheit Fraktionen Ausschüsse	Kontakte der Interessenvertretungen zu den MEPs im Agrarausschuss - zu jenen aus dem eigenen Mitgliedsland	Kontakte der Interessenvertretungen zu den MEPs im Agrarausschuss
	Anhörung WSA	Parlamente	
		Regionen	
	Ministerrat Vorbereitung COREPER + SAL A + B Punkte Beschlüsse Vorsitzland, nationale Minister, Kommissare zuständig für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, für Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie für Gesundheit und Verbraucherschutz	Nationale Ministerien für Landwirtschaft	Exklusives Treffen zwischen dem Präsidenten von COPA und dem Vorsitzenden des Ministerrats (Ratspräsidentschaft) vor jedem Agrarministerrat: Darstellung der europäischen Position
	Netzwerke der EU – Verbände	Parteien in den Mitgliedsstaaten	
Durchführungsphase	Akteure	Einflussmöglichkeiten	
Politikimplementierung	Kommission – GD AGRI		
	Komitologie – Ausschüsse: Verwaltungsausschuss: Getreide, Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Weinbauerzeugnisse, Obst und Gemüse usw.; Regelungsausschuss: Lebensmittelrecht, ökologischer Landbau, Agrarforschung, Tierzucht, Pflanzen- und Obstgattungen, Futtermittel, usw.; Kommissionsbeamte der jeweiligen Produktbereiche,	Komitologie – Ausschüsse: nationale Fachbeamte in den Ausschüssen;	Kontakte zu nationalen Fachbeamten, Kommissionsmitgliedern in den Ausschüssen, Nominierte der Interessenvertretungen in den beratenden Ausschüssen; Kontakt zu Mitgliedern des WSA in den beratenden Ausschüssen;
		Implementierung in nationale, regionale und kommunale Verwaltungen	

Quelle: Eigene Beschriftung und Darstellung in Anlehnung zu den Tabellen von Eichener, Volker (2000): 174 - 193 sowie Europäische Kommission (2000): 3.

5.5 Macht und Einfluss der Akteure in der GAP

Im Policy Cycle der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik konnten die zentralen Akteure im EU-Entscheidungsprozess identifiziert werden. *Henning* (2000) ermittelte anhand des politischen Tauschmodells in zahlreichen Interviews mit den politischen Akteuren und den relevanten Interessengruppen²⁷¹ eine generelle, politische und institutionelle Gewichtung der entscheidenden Organe und Verbände im Entscheidungsprozess nach der Mac Sharry Reform 1992. Im Rahmen des DFG-Projekt „NACAP-EAST“ wurde von *Krause* (2005) das Politikfeld der Agrarpolitik in der erweiterten EU 25 anhand von empirischen quantitativen polit-ökonomischen Analysen erneut untersucht. Da die quantitativen Ergebnisse von *Henning* (2000) und *Krause* (2005) aufeinander aufbauen und auf derselben theoretischen Grundlage basieren, ist ein Vergleich des agrarpolitischen Lobbying vor und nach dem Paradigmenwechsel in den Jahren 2000 bis 2004 möglich.

5.5.1 Das politische Tauschmodell im agrarpolitischen Politiknetzwerk

Die Studien von *Henning* (2000) und *Krause* (2005) basieren auf der theoretischen Basis des politischen Tauschmodells²⁷². „Der politische Einfluss von Interessengruppen lässt sich im Rahmen von Tauschmodellen mit Hilfe eines generalisierten politischen Tausches zwischen politischen Einflussressourcen (z.B.: Experteninformationen oder politische Unterstützung) und politischen Kontrollressourcen modellieren (Pappi/Henning 1998a).“²⁷³

Die politische Einflussnahme und die legislative Entscheidungsphase sind die beiden analytischen Ebenen des Tauschprozess. In ersterer findet der Tausch von Experteninformationen zwischen den Interessengruppen und politischen Agenten statt. In der zweiten Ebene werden politische Kontrollressourcen zwischen den politischen Agenten getauscht, dessen Ergebnis schließlich die politische Entscheidung ist. *Henning* unterteilt die Analyseebene, den Tausch, noch weiter in

²⁷¹ Die Daten wurden in 34 Interviews mit den politischen Institutionen (4 mit der GD für Landwirtschaft, je 12 mit den nationalen Agrarministerien und Ständigen Vertreter, 6 mit den Fraktionen des EP) und in einem umfangreichen Auswahlverfahren wurden 54 Interviews mit folgenden zentralen Interessengruppen geführt: Spitzenverbände der Agrarproduzenten, der Agrarindustrie, der landwirtschaftlichen Genossenschaften, des Agrarhandels, der Agrarindustrie, der Konsumenten und der Arbeitgeber. Die Interessengruppen wurden in den Interviews mit der Reputationsnetzwerkfrage als Standard der quantitativen Netzwerkstudie selektiert.

²⁷² *Henning* (2000) baut auf dem Modell vom kollektiven Entscheidungsmodell von J.S. *Colemann* (1966) auf und ergänzt es um das soziale Netzwerk.

²⁷³ *Henning*, Christian/*Wald*, Andreas (2000): 650.

vier Transfernnetzwerke: Monitoringinformationen, Experteninformationen, politische Unterstützung und politische Kontrolle.

Da der Tausch von Einfluss- und Kontrollressourcen ein komplexer sozialer Prozess ist, bettet *Henning* die Akteure in ein politisches Netzwerk ein. Das politische und soziale Netzwerk öffnet beziehungsweise ermöglicht die Zugangsstrukturen für den Austausch der Ressourcen. Da die politische Einflussnahme lange vor der definitiven Entscheidung stattfindet, basiert der Prozess auf gegenseitigem Vertrauen der Akteure.

„Als soziales System soll hier die Akteursmenge im Politikfeld der Europäischen Agrarpolitik verstanden werden“²⁷⁴, die mit den Methoden der quantitativen Politiknetzwerkanalyse ermittelt wurden.

Das Interessenvermittlungssystem in der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) wurde von *Henning* (2000) anhand von drei Analyseebenen identifiziert: (1) das egozentrierte Netzwerk, (2) das Gesamtsetzwerk und (3) die Subgruppen innerhalb von Netzwerken. *Krause* (2005) erweiterte die quantitative Netzwerkanalyse mit zwei innovativen Komponenten (4) mit der Input- und Output-Netzwerkanalyse²⁷⁵ und (5) mit den Netzwerkmultiplikatoren²⁷⁶.

5.5.2 Die Machtverteilung in der Europäischen Agrarpolitik nach 1992

In der Untersuchung von *Henning* (2000) beziehen sich die Interviews auf die erste große Reform, die Mac Sharry Reform 1992, die „als eine Umorientierung der GAP von stark protektionistischen, vorwiegend markt- und wettbewerbsorientierten Maßnahmen, in Richtung weniger protektionistische, stärker umwelt- und strukturpolitisch orientierter Maßnahmen, interpretiert werden kann.“²⁷⁷

In den Interviews wurde nach drei Einflussressourcen wie Monitoring – Information, Experten – Informationen und politischer Unterstützung gefragt. Die Ergebnisse sind

²⁷⁴ *Krause*, Kim Carolin (2005): 65.

²⁷⁵ In der Input- und Output-Netzwerkanalyse werden die Informationsströme als Tauschbeziehungen zwischen verschiedenen Sektoren gemessen. „Dabei entsprechen die Akteure eines Netzwerkes gerade den Produktionssektoren einer Volkswirtschaft.“ Wie in einer Volkswirtschaft Güterströme quantitativ gemessen werden, werden hier die Ressourcentransfers gemessen. Je nach Akteursgruppe wird im Transfernetz, nach Monitoring-, Experteninformation, politischer Unterstützung oder politischer Kontrolle nachgefragt.

²⁷⁶ Die Netzwerkmultiplikatoren sind eine Messzahl, welche die gesamten Verflechtungsstrukturen zwischen den Akteuren eines Netzwerkes zusammenfasst, sofern es sich um konstante Verflechtungsstrukturen handelt. In der Darstellungsmatrix ist es möglich den Einsatz der Einflussressourcenausstattung von Interessengruppen, die sie für den Tausch von politischen Kontrollressourcen einsetzen, nachzuvollziehen.

²⁷⁷ *Henning*, Christian (2000): 197.

in den folgenden Tabellen ersichtlich, wobei in Tabelle 11 der prozentuelle Einfluss der Kategorie sowie der durchschnittliche Anteil pro Organisation ersichtlich sind.

Tabelle 11 Einfluss der Akteure im agrarpolitischen Entscheidungsprozess vor 2000

	Totale Macht		Politische Entscheidungsmacht		Institutionelle Entscheidungsmacht	
	Kategorie	Organisation	Kategorie	Organisation	Kategorie	Organisation
Ständige Vertreter	7,55 %	0,63 %	5,24 %	0,44 %	0,00 %	0,00 %
Agrarministerien	41,19 %	3,43 %	33,77 %	2,81 %	76,66 %	6,39 %
Kommission DG VI	17,22 %	17,22 %	24,21 %	24,21 %	23,34 %	23,34 %
EP	3,40 %	0,57 %	3,78 %	0,63 %	0,00 %	0,00 %
Nationale Bauernverbände	16,33 %	0,91 %	17,34 %	0,96 %	0,00 %	0,00 %
Nationale Andere	0,74 %	0,09 %	0,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Supranationale Bauernverbände	6,17 %	3,09 %	8,36 %	4,018 %	0,00 %	0,00 %
Supranationale Andere	7,40 %	0,28 %	7,29 %	0,28 %	0,00 %	0,00 %
SUMME	100,00 %		100,00 %		100,00%	

Quelle: Henning, Christian (2000): Macht und Tausch in der Europäischen Agrarpolitik. 225.

Die Kommission und die Agrarministerien sind in allen Entscheidungsphasen die einflussreichsten Akteure gefolgt von den supranationalen Bauernverbänden.

Die Kommission, Generaldirektion GD AGRI, ist pro Organisation betrachtet, in allen Bereichen der einflussreichste Akteur. Die kategorische Macht der Agrarministerien ist zwar höher als jene der Kommission, wird diese aber anteilmäßig unter den 12 Mitgliedsstaaten betrachtet, liegt der Einfluss pro Mitgliedsland zwischen 2,81% in der politischen und 6,39% in der institutionellen Entscheidungsmacht.

Die Summe der nationalen Bauernverbände nimmt in der totalen und politischen Entscheidungsmacht den dritten Platz ein, wobei die supranationalen Bauernverbände die nationalen Bauernverbände in der Zuordnung pro Organisation erheblich übertreffen. Die Ständigen Vertreter haben mit 7,55% in der totalen Macht und mit 5,24% in der politischen Entscheidungsmacht ähnliche Werte wie die nichtlandwirtschaftlichen supranationalen Verbände mit 7,40%.

Das Europäische Parlament liegt darunter. Den letzten Platz nehmen die nichtlandwirtschaftlichen Verbände auf nationaler Ebene ein.

Die Auswertung der Studie hinsichtlich Support-Macht, Experten-Macht und Monitoring-Macht ergibt unterschiedliche Spitzenreiter. Das Europäische Parlament leistet die größte politische Unterstützung mit 70,81%, vor allem weil die

Abgeordneten mit den nationalen Parteien verbunden sind und somit starke Verbindung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene bilden. Die COREPER verfügen über die meiste Expertenmacht (40,28%), gefolgt von den Interessenvertretungen national sowie supranational.

Die Monitoring-Macht liegt mit 65,36% eindeutig bei den supranationalen Interessenvertretungen der Bauern, gefolgt von den COREPER.

„Eine detaillierte Analyse des bestätigten Transfernetzes für *Monitoring*-Informationen ergibt, dass COPA/COGECA eine zentrale Position in diesem Netzwerk einnehmen.“²⁷⁸ COPA/COGECA ist größter Anbieter von Monitoring-Informationen mit 25%, gefolgt von der Kommission mit 17,5%. Denn diese Informationen werden nicht nur von den eigenen Mitgliedern nachgefragt, sondern auch von anderen supranationalen Interessenvertretungen.²⁷⁹

Die einflussreichsten Interessenvertretungen in der GAP haben mit einer durchschnittlichen politischen Kontrolle von 4% mehr Einfluss als einzelne Ministerien, wonach COPA/COGECA nach der Kommission die politisch mächtigste Organisation ist. Außerdem haben die nationalen Bauernverbände, betrachtet auf die Einflussgröße pro Organisation, mehr Einfluss als die sechs Fraktionen des EP und die COREPER. Die Position von COPA/COGECA und der bedeutende Einfluss liegen in ihrer Organisationsstrukturstruktur verankert. Der Dachverband setzt sich aus den nationalen Bauernverbänden und Genossenschaften zusammen. Das heißt die koordinierte Einflussnahme und Stellungnahme können im Idealfall mit supranationaler und nationaler Perspektive übereinstimmen und somit mehr Macht und Einfluss generieren.

²⁷⁸ Henning, Christian (2000): 229.

²⁷⁹ Henning, Christian (2000): 229.

Tabelle 12 Struktur der Macht-Generierung der Akteurskategorien in der GAP vor 2000

	Politische Entscheidungsmacht	Support – Macht	Expert – Macht	Monitoring – Macht	Total Macht
COREPER	0,00 %	30,07 %	40,28 %	29,65 %	100 %
Agrarministerien	82,49 %	8,79 %	3,30 %	5,42 %	100 %
Kommission DG VI	60,06 %	6,26 %	17,40 %	16,28 %	100 %
EP	0,00 %	70,81 %	14,52 %	14,67 %	100 %
national – Bauernverbände	0,00 %	53,93 %	32,88 %	13,19 %	100 %
national – andere	0,00 %	54,59 %	36,13 %	9,28 %	100 %
supranational - Bauernverbände	0,00 %	9,22 %	25,42 %	65,36 %	100 %
Supranational – andere	0,00 %	34,99 %	38,23 %	26,78, %	100 %

Quelle: Henning, Christian (2000): Macht und Tausch in der Europäischen Agrarpolitik. 232.

5.5.3 Die Machtverteilung der Europäischen Agrarpolitik in der EU 25

Die MacSharry Reform wird zwar häufig als die erste wirkliche Reform in der GAP bezeichnet, doch der tatsächliche Paradigmenwechsel begann mit der Agenda 2000 und manifestierte sich im MidTermReview 2003. Krause (2005) analysiert wie oben erwähnt mit dem polit-ökonomischen Gleichgewichtsmodell²⁸⁰ von Henning (Henning/Pappi (1998), Henning (2000)) die agrarpolitischen Entscheidungen und das Lobbying in der erweiterten EU – 25. Das Modell ermöglicht die Analyse spezieller struktureller und institutioneller Determinanten politischer Entscheidungen sowie die quantitative empirische Analyse der Lobbyingstrukturen und –strategien.

Der Einfluss der Akteure, gemessen nach der totalen Macht, politischer Macht und institutioneller Macht, zeigt ein eindeutiges Bild. Die Kommission und die westlichen Agrarministerien sind in allen Entscheidungsphasen die einflussreichsten Akteure gefolgt von den supranationalen und nationalen Bauernverbänden.

Die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) ist pro Organisation betrachtet, in allen Bereichen der einflussreichste Akteur. Die kategorische Macht der Agrarministerien ist wesentlich höher, teilt sich aber in west- und in osteuropäische Agrarministerien. Der Einfluss pro Mitgliedsstaat betrachtet, liegt am höchsten bei 4,39% pro westliches Agrarministerium in der institutionellen und am geringsten mit 1,21% in der politischen Entscheidungsmacht eines osteuropäischen Agrarministeriums. Die Agrarministerien der 10 neuen

²⁸⁰ Das politik-ökonomischen Gleichgewichtsmodell von Henning (Henning/Pappi (1998), Henning (2000)) zeigt, dass politische Entscheidungen als Tausch politischer Kontrolle und Einflussressourcen in Politiknetzwerken organisiert werden.

Mitgliedsländer nach der EU-Erweiterung 2004 haben aufgrund noch nicht etablierter Zugangsstrukturen prozentuell weniger Einfluss im Vergleich zu den „alten“ 15 Mitgliedsstaaten.

In der politischen Entscheidungsmacht und totalen Macht pro Organisation nehmen die supranationalen Dachverbände die Plätze nach der GD AGRI ein.

COPA hat mit 5,24% Anteil an der politischen Entscheidungsmacht den höchsten Einfluss der Interessenvertretungen. BEUC konnte seine Position stärken und ist mit 4,77% Anteil die zweitstärkste supranationale Interessengruppe, liegt „nur knapp hinter COPA“ und ist „somit mächtiger (ist) als ein durchschnittliches Agrarministerium. Dies unterstreicht die enorm gestiegene Bedeutung des Verbraucherinteresses in der Europäischen Agrarpolitik.“²⁸¹

Dagegen sind die Nicht-Agrar Interessenvertretungen auf europäischer Ebene nur geeint mit 7,69% stärker in der politischen Entscheidungsmacht.

„Die Werte pro Organisation zeigen, dass COPA (5,24%) als einzelne Organisation mächtiger ist als ein durchschnittliches westliches Agrarministerium (2,19%) und darüber hinaus sogar knapp über den anderen Generaldirektionen (5,23%) liegt.“²⁸²

Tabelle 13 Einfluss der Akteure im agrarpolitischen Netzwerk 2005

	Institutionelle Entscheidungsmacht		Politische Entscheidungsmacht		Totale Macht	
	insgesamt	pro Organisation	insgesamt	pro Organisation	insgesamt	pro Organisation
DG AGRI	10,14	10,14	8,49	8,49	9,55	9,55
KOM	0,00	0,00	5,23	0,65	4,18	0,52
EP	0,00	0,00	1,88	0,38	3,27	0,65
AM West	65,78	4,39	32,88	2,19	35,63	2,38
AM Ost	24,07	2,41	12,15	1,21	14,13	1,41
COPA	0,00	0,00	5,24	5,24	4,42	4,42
BEUC	0,00	0,00	4,77	4,77	2,52	2,52
NA EU	0,00	0,00	7,69	0,45	6,56	0,39
BV West	0,00	0,00	10,99	0,69	10,80	0,68
BV Ost	0,00	0,00	7,31	0,49	5,92	0,39
NA West	0,00	0,00	0,01	0,00	0,29	0,07
NA Ost	0,00	0,00	3,38	0,16	2,74	0,13
Summe	100		100		100	

Quelle: Krause, Kim Carolin (2005): Berechnungen auf Grundlage von NACAP-EAST Daten. 208.

Die westeuropäischen nationalen Bauernverbände insgesamt üben mit 10,99% der politischen Entscheidungsmacht den drittstärksten Einfluss aus. Im Vergleich zum

²⁸¹ Krause, Kim Carolin (2005): 209.

²⁸² Krause, Kim Carolin (2005): 209.

Europäischen Parlament liegen dessen Stärken in der politischen Unterstützung (94,2%) und seine Schwächen in der totalen Macht, wo COPA mit 4,42% sogar 1,15% einflussreicher auftritt. „Daneben ist interessant, dass sowohl die westlichen Bauernverbände (0,69%) als auch die osteuropäischen Bauernverbände (0,49%) im Durchschnitt über mehr politische Entscheidungsmacht verfügen als die Parteien des Europäischen Parlaments (0,38%).“²⁸³

Tabelle 14 Machtgenerierung einzelner Akteure im agrarpolitischen Netzwerk

	Expert-Macht	Support – Macht	Monitoring-Macht	Institutionelle Entscheidungsmacht (politische Kontrolle)	Summe
Relativpreise	20,24	20,93	16,62	42,21	100
DG AGRI	23,3	14,8	17,0	44,8	100
KOM	39,0	18,7	42,3	0,0	100
EP	4,1	94,2	1,6	0,0	100
AM West	6,5	9,6	6,0	77,9	100
AM Ost	11,6	4,0	12,4	71,9	100
COPA	39,7	11,2	49,1	0,0	100
BEUC	39,0	48,2	12,9	0,0	100
NA EU	56,1	17,9	26,0	0,0	100
BV West	27,1	46,7	26,2	0,0	100
BV Ost	36,8	53,9	9,4	0,0	100
NA West	100	0,0	0,0	0,0	100
NA Ost	17,2	20,7	62,0	0,0	100

Quelle: Krause, Kim Carolin (2005): 211.

Die Machtgenerierung der einzelnen Akteure im agrarpolitischen Netzwerk zeigt bei den supranationalen Interessenvertretungen unterschiedliche Spitzen in ihrer Machtaufteilung auf: 56,1% der Nicht-Agrar Verbände sind Expert-Macht, 48,2% von BEUC sind Support-Macht und 49,1% von COPA sind Monitoring-Macht.

„Dies bedeutet, dass BEUC im Wesentlichen Interesse an politischer Kontrolle hat und weniger an Monitoringinformationen. COPA hingegen hat sowohl Interesse an politischer Kontrolle als auch an Monitoringinformation, um seine Mitglieder mit aktuellen Informationen auf dem Laufenden zu halten. BEUC hingegen verfügt nicht über einen solchen Mitgliederstamm wie COPA und ist daher stärker darauf bedacht, sein Interesse auf supranationaler Ebene durchzusetzen.“²⁸⁴

²⁸³ Krause, Kim Carolin (2005): 209.

²⁸⁴ Krause, Kim Carolin (2005): 210.

Die westlichen als auch östlichen Agrarministerien verwenden mehr als 70% ihrer Macht für die politische Kontrolle. Die nationalen Bauernverbände haben zwar eine starke Experten-Macht, sind jedoch in ihrer Support-Macht prozentuell stärker. Die einzelnen Werte der Akteure finden sich übersichtlich in Tabelle 14.

5.5.4 Veränderungen von Macht und Einfluss in der Europäischen Agrarpolitik

Das Netzwerk in der Europäischen Agrarpolitik hat im Vergleich von 2000 und 2005 eine Erweiterung erfahren. In der Auswertung von *Krause* (2005) wird die Europäische Kommission in die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, sowie in die anderen Generaldirektionen als „Kommission“ geteilt. Hingegen fehlen die Ständigen Vertreter als eigene Akteure auf europäischer Ebene. Eine wesentliche Ergänzung sind einerseits die osteuropäischen Agrarministerien und Verbände sowie andererseits BEUC als supranationaler Dachverband.

Die signifikanten Veränderungen in der Europäischen Agrarpolitik ergeben sich aus den Daten über Experteninformationen, Monitoringinformationen und die Änderungen in der Informationsstruktur.

Die Bauernverbände gemeinsam (COPA, BV West, BV Ost) stellen nach wie vor die stärkste Gruppe dar, indem sie über 23,5% der politischen Macht und über knapp 60% der Interessengruppenmacht verfügen.²⁸⁵

Aber auf europäischer Ebene etablierte sich BEUC als starker supranationaler Verband neben COPA, der mittlerweile mit 2,52% über mehr totaler Macht verfügt als ein durchschnittliches Agrarministerium. Die Kommission, besonders die GD AGRI, konnte ihre Position als einflussreichster Akteur manifestieren.

Der Markt von Expertenwissen, eine der bedeutendsten Ressourcen im agrarpolitischen Lobbying, angeboten von den supranationalen und nationalen Interessengruppen, lässt einige Veränderungen anhand der beiden Studien erkennen. Die Anbieter auf supranationaler Ebene sind „COPA, der supranationale Konsumentenverband BEUC (Bureau Européenne des Consommateurs) und Nicht Agrarverbände (NA EU), die neben europäischen Industrie-, Handels- und

²⁸⁵ *Krause*, Kim Carolin (2005): 209f.

Gewerkschaftsverbänden auch den internationalen Umweltverband WWF und die internationale Handelsorganisation OXFAM umfassen.²⁸⁶

Im Vergleich zu den Daten von *Henning* (2000) aus dem Jahr 2000 musste COPA seine Monopolstellung aufgeben und bekam durch BEUC und durch supranationale NA Verbände Konkurrenz. Die prozentuellen Umsätze am Gesamtmarkt von Experteninformation im Vergleich von 2000 und 2005: COPA von 4% auf 9%, BEUC 1% auf 5%, NA EU von 14% auf 18%. Diese Steigerungen gingen zu Lasten der westeuropäischen Agrarministerien, die von 35% auf 12% fielen.²⁸⁷

Anhand der Input-Output Analyse der Ressource Experteninformation ermittelte *Krause* (2005), dass 60% von Interessenvertretungen angeboten werden und diese Information zu 80% an Politiker und zu 20% an Interessengruppen weitergegeben werden. Außerdem bieten Politiker selbst diese Ressource an und geben diese zu 63% wieder an Politiker weiter. Die Interessengruppen auf europäischer Ebene erzielen mit 32% den höchsten Umsatz im Endmarkt gefolgt von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament mit gemeinsam 20%.²⁸⁸

Eine wesentliche Veränderung zu den ermittelten Strukturen von *Henning* (2000) in der 1990er Jahren und den Ergebnissen von *Krause* (2005) ergibt, dass westliche Agrarministerien, die Kommission und das Europäische Parlament, als Nachfrager von Experteninformation nun den Hauptteil von Interessengruppen erhalten. In den 1990er Jahren spielten hier supranationale und nationale Politiker, vor allem die nationalen Agrarministerien, eine wesentlich größere Rolle.²⁸⁹

Die nationalen Bauernverbände der EU-15-Länder liefern nun 25% ihres Expertenwissen, im Vergleich zu 7% in den 1990er Jahren, direkt an die Kommission und das Europäische Parlament. Diese Entwicklung zeigt, dass „nationale Bauernverbände mittlerweile stärker als „Einzelkämpfer“ auftreten und der gemeinschaftliche Einflusskanal über den supranationalen Bauernverband COPA an Bedeutung verloren hat.“²⁹⁰

Parallel wurden für die westlichen Agrarministerien die supranationalen Interessenverbände bedeutender. Der Anteil von supranationalen Verbänden bei

²⁸⁶ *Krause*, Kim Carolin (2005): 115.

²⁸⁷ *Krause*, Kim Carolin (2005): 130.

²⁸⁸ *Krause*, Kim Carolin (2005): 114ff.

²⁸⁹ *Krause*, Kim Carolin (2005): 118.

²⁹⁰ *Krause*, Kim Carolin (2005): 119.

nationalen Agrarministerien lag in den 1990er Jahren bei 16%, jener der nationalen Bauernverbände bei 32%, wohingegen in der aktuellen Untersuchung 37% von den supranationalen Verbänden und 28% von nationalen westlichen Verbänden kommen. Die supranationalen Spitzenverbände konnten hier ihre Position auf Kosten der nationalen Bauernverbände erheblich stärken.²⁹¹

Der Markt von Experteninformationen hat sich somit stärker auf die Interessengruppen verlagert und infolge haben „die Austauschbeziehungen zwischen der nationalen und supranationalen Regierungsebene sowie unter den nationalen Regierungen (...) abgenommen.“²⁹²

Die Vorleistungen für Experteninformationen werden mit 51% von supranationalen Spitzenverbänden erbracht, wovon 42% von den Spitzenverbänden selbst kommen. Die zweitstärkste Gruppe sind mit 21% die westeuropäischen Verbände. Die supranationalen Verbände erhalten wiederum 8% der Vorleistungen von nationalen westeuropäischen Verbänden, 1% von osteuropäischen Verbänden, die so ihren Einfluss auf die supranationale Ebene stärken. COPA erbringt mit 7% den wesentlichen Anteil der Vorleistungen der supranationalen Verbände – eine enorme Steigerung, denn 2000 war es nur 1%.²⁹³ COPA stärkt damit vorwiegend seinen Einfluss direkt auf seine Mitglieder und indirekt auf die nationalen Agrarministerien.

Denn COPA erbringt 57% der Vorleistungen der westlichen Bauernverbände, im Vergleich zu 30% in den 1990er Jahren eine erhebliche Steigerung und nimmt so die westlichen Agrarministerien stärker als Absatzmarkt wahr.²⁹⁴

Die Auswertung der Lobbyingstrategien²⁹⁵ am Absatzmarkt für Expertenwissen zeigt, „dass es seit Ende der 90er Jahre zu einer Renationalisierung gekommen ist, da westliche Bauernverbände sich nun verstärkt direkt an die supranationale Regierungsebene wenden. So ist der direkte Zugang mittlerweile fast genauso wichtig wie der gemeinschaftliche Zugang über COPA.“²⁹⁶

²⁹¹ Krause, Kim Carolin (2005): 119.

²⁹² Krause, Kim Carolin (2005): 118.

²⁹³ Krause, Kim Carolin (2005): 130.

²⁹⁴ Krause, Kim Carolin (2005): 120f.

²⁹⁵ Krause, Kim Carolin (2005): 123- 126..

²⁹⁶ Krause, Kim Carolin (2005): 126.

Die Netzwerkmultiplikatoren zeigen bei den beiden großen supranationalen Verbänden COPA und BEUC – bei COPA eine stärkere Verflechtung mit der Kommission und mit dem Agrarministerrat, sowie bei BEUC eine stärkere Verflechtung mit dem Europäischen Parlament.²⁹⁷ Besonders interessant ist die Steigerung von BEUC am Markt für Expertenwissen, sein Anteil an Vorleistungen stieg von 3% im Jahr 1997 auf 16% im Jahr 2005 sowie im Gesamtmarkt von 1% auf 5% im Jahr 2005.²⁹⁸

Das Tauschgut „Monitoringinformationen“ wird von allen Akteuren ebenso nachgefragt als auch angeboten. Der wesentlich höhere Anteil von 54% Umsatz findet bei *Krause* (2005) zwischen den Interessengruppen und 44% zwischen Politikern und Interessengruppen statt. „Dies gibt den Hinweis auf die wachsende Bedeutung und zunehmende Verflechtung von Interessengruppen im Politikfeld der Europäischen Agrarpolitik.“²⁹⁹

41% des Marktes werden auf europäischer Ebene umgesetzt und die Kommission mit dem Europäischen Parlament bieten 21% des Gesamtmarktes an. Am meisten mit 26% vom Gesamtmarkt bieten die Interessengruppen auf europäischer Ebene an. Beispielsweise beziehen die nationalen westeuropäischen Verbände 16% direkt von der Kommission, weitere 16% direkt von COPA und 31% beziehen sie direkt von ihren Agrarministerien. „COPA selbst erhält 20% seiner Vorleistungen von der Kommission“³⁰⁰ und 80% von westlichen Bauernverbänden. Diese beziehen 18% ihrer Vorleistungen und 16% ihrer Endtransfers von COPA, osteuropäische Bauernverbände erhalten 12% ihrer Vorleistungen und 13% ihrer Endtransfers von dem supranationalen Bauernverband.“³⁰¹

In der Studie von *Henning* (2000) war COPA mit 25,2% als Anbieter seiner Monitoringinformation wesentlich stärker als die Kommission mit 17,5% und festigte so seine zentrale Stellung im Transfernetzwerk.³⁰²

COPA konnte diese Position verteidigen und ist nach wie vor eine bedeutende Schnittstelle für westeuropäische und nun auch für osteuropäische Verbände.

²⁹⁷ *Krause*, Kim Carolin (2005): 129.

²⁹⁸ *Krause*, Kim Carolin (2005): 130f.

²⁹⁹ *Krause*, Kim Carolin (2005): 134.

³⁰⁰ *Krause*, Kim Carolin (2005): 139.

³⁰¹ *Krause*, Kim Carolin (2005): 141.

³⁰² *Henning*, Christian (2000): 264.

Erstere weisen aber auch einen direkten Zugang zur Kommission auf, wo hingegen sich die neuen Mitgliedsstaaten noch stärker auf ihre eigene Nation beschränken.³⁰³ Mit 12% am Endmarkt der Monitoring-Informationen nimmt COPA als einzelne Organisation den dritten Platz, ex aequo mit den westeuropäischen Agrarministerien, nach der Kommission mit 21% und den westeuropäischen Bauernverbänden mit 16%, ein.

Die nationalen und supranationalen Interessentretungen sind die originären Anbieter von Support-Macht, politische Unterstützung, für nationale und supranationale Politiker. Diese wird an die Akteure direkt am Endmarkt gerichtet, sodass hier der Zwischenhandel oder Vorleistungen in der Analyse von *Krause* (2005) entfallen.

Die westlichen Agrarministerien sind mit 63% die größten Empfänger von politischer Unterstützung, gefolgt von den Europäischen Institutionen, Kommission und Parlament, mit 19% und schließlich die osteuropäischen Agrarministerien mit 18%.³⁰⁴ Ähnlich stark, mit 58%, waren die nationalen Agrarministerien Nachfrager von politischer Unterstützung ihrer nationalen Bauernverbände in den 1990er Jahren. Die Unterstützung des Europäischen Parlaments war allerdings damals abhängig von den Mitgliedsländern: nur bei Deutschland, Griechenland und den Niederlanden betrug diese zwischen 30% und 50% der gesamten nationalen Unterstützung.³⁰⁵ Die Kommission ist mit ihren 21,2% als Nachfrager von politischer Unterstützung in den 1990er Jahren konstant geblieben.

Die Kommission und das Europäische Parlament werden nach den Daten von *Krause* (2005) fast zu gleichen Teilen von Politikern und Interessenverbänden beeinflusst: mit 7% von supranationalen Spitzenverbänden aber auch erstaunlicherweise mit 4% von nationalen Bauernverbänden.³⁰⁶

BEUC konnte seine Position gegenüber COPA erheblich ausbauen, indem sowohl bei den Europäischen Institutionen, der Kommission und dem Parlament, als auch bei den westeuropäischen Agrarministerien ein höherer Umsatz mit 3% (COPA mit 1%) erzielt wurde. Außerdem wurde BEUC gleich stark wie supranationale Nicht-

³⁰³ *Krause*, Kim Carolin (2005): 142.

³⁰⁴ *Krause*, Kim Carolin (2005): 145.

³⁰⁵ *Henning*, Christian (2000): 269.

³⁰⁶ *Krause*, Kim Carolin (2005): 145.

Agrarverbände.³⁰⁷ Diese Entwicklung verdeutlicht die „wachsende Bedeutung von Verbraucherinteressen im Politikfeld der Europäischen Agrarpolitik.“³⁰⁸

Für BEUC sind innerhalb der Kommission die GD Gesundheit und Verbraucherschutz sowie Wettbewerb die vorrangigen Ansprechpartner.

Für COPA ist die GD AGRI nach wie vor die bedeutendste Generaldirektion, aber der etablierte Dachverband kann sich den aktuellen Entwicklungen nicht verschließen und nimmt auch vermehrt Kontakt zu den Generaldirektionen Gesundheit und Verbraucherschutz sowie Handel und Erweiterung Kontakt auf.

„Dies zeigt, dass COPA auf die zunehmende Öffnung der Europäischen Agrarpolitik für angegliederte Politikfelder reagiert.“³⁰⁹

³⁰⁷ Krause, Kim Carolin (2005): 145.

³⁰⁸ Krause, Kim Carolin (2005): 145.

³⁰⁹ Krause, Kim Carolin (2005): 145.

6. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) blickt mittlerweile auf eine fast 50 jährige Geschichte zurück.

Dieses Kapitel erklärt die wesentlichen Mechanismen der Agrarpolitik und deren Veränderungen in den letzten 15 Jahren. Die letzten drei großen Reformen werden näher beschrieben, die Änderungen der Politikinstrumente und die Auswirkungen auf das Budget werden ebenso berücksichtigt.

Die letzten beiden Teile sind der EU Erweiterung und den WTO Verhandlungen gewidmet, die besonders großen Einfluss auf die Gestaltung der GAP hatten.

6.1 Die Ziele und Mechanismen der GAP

Der Wille der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft eine gemeinsame Agrarpolitik zu schaffen, wurde besonders mit der Erinnerung an die mangelnde Lebensmittelversorgung sowie an die geschwächte Landwirtschaft in den Nachkriegsjahren gestärkt. Im Juli 1958 wurde auf der Konferenz in Stresa der Grundstein für die Gemeinsame Agrarpolitik gelegt, die später zum Schlüsselement der Europäischen Integration werden sollte. Nach dem Festsetzen der einzelnen Mechanismen trat die Gemeinsame Agrarpolitik mit der ersten gemeinsamen Marktordnung, die am 14.Jänner 1962 vom Ministerrat beschlossen wurde, in Kraft.³¹⁰

Die Grundprinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik sind in den Artikeln 32-38 EGV geregelt. In Artikel 33 EGV wurden die Ziele der GAP wie folgt definiert:

Nach Artikel 33 EGV:

Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte.

Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen.

Stabilisierung der Märkte.

³¹⁰ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 59.

Sicherstellung der Versorgung.

Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Die Zielsetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik wurden 1962 mit den drei Grundprinzipien der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (GMO) in Artikel 34 EGV näher bestimmt:

Nach Artikel 34 EGV:

Einheit des Marktes: freier Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Bereich der Mitgliedstaaten; für die Organisation des Binnenmarktes sollten überall in der EG die gleichen Instrumente und Mechanismen angewandt werden.

Gemeinschaftspräferenz: Agrarprodukte der EG haben bei der Vermarktung Vorrang und einen Preisvorteil gegenüber importierten Produkten; dies bedeutet auch den Schutz des Binnenmarktes vor Niedrigpreisprodukten aus Drittländern und vor größeren Schwankungen des Weltmarktes;

finanzielle Solidarität: Alle Ausgaben im Rahmen der GAP werden vom Gemeinschaftshaushalt getragen. Wobei in der Zuständigkeit der nationalen Politik die Bereiche des Steuersystems und die Sozialversicherung für landwirtschaftliche Betriebe, Landwirte und in der Landwirtschaft Beschäftigte geblieben sind.

Die GMO wurden schrittweise eingeführt und als Ziel wurden fixe Orientierungspreise verfolgt um landwirtschaftliche Produkte der EG vom Weltmarkt abzugrenzen. Die erste Marktordnung wurde für Getreide eingeführt und bis zum Jahr 2001 bestanden 23 Marktordnungen, die 95% der landwirtschaftlichen Produktion abdecken. Als Ausnahmen gelten hier Wolle, Seide, Holz und Kartoffeln.³¹¹

Ab 1. Juli 1967 wurden die gemeinsamen Preise in der Gemeinschaft angewandt, die zwischen dem hohen deutschen und dem niedrigen französischen Preisniveau lagen. Der politische Hintergrund für diese Gestaltung der GAP war ein Geschäft zwischen Deutschland und Frankreich. „Einerseits erhielt Deutschland als stark industrialisierter Staat den Zugang zum Markt des stark agrarisch ausgeprägten Frankreichs. Andererseits erhielt Frankreich umfassende Agrar- und Strukturförderungen.“³¹² Deutschland finanzierte so als Nettozahler überproportional die Agrarausgaben, um die Überschüsse Frankreichs aufkaufen zu können.³¹³

³¹¹ Nagel, Bernhard (2001³): 177f.

³¹² Herz, Dietmar (2002): 86f.

³¹³ Niemann, Eckehard (2003): 189.

Die Politik der Einstimmigkeit im Ministerrat aufgrund des Luxemburger Kompromiss manifestierte diese Position.

6.1.2 Die Markt- und Preispolitik

Die Agrarmarktordnungen stehen im Mittelpunkt der Markt- und Preispolitik und bewirken eine Abgrenzung des innergemeinschaftlichen Markts zum Weltmarkt, sowie eine Stabilisierung der Preise.³¹⁴ Die Preisregulierung sollte das Preisniveau innerhalb der Gemeinschaft ausgleichen und die Marktordnungen wurden in drei Organisationsprinzipien³¹⁵ unterteilt:

Marktordnungen mit Preisstützungen: 70% der landwirtschaftlichen Produkte, darunter waren die wichtigsten Getreidearten, Zucker, Milcherzeugnisse, Fleisch, bestimmte Obst- und Gemüsesorten sowie Tafelwein, hatten neben dem Außenschutz zum Weltmarkt im innergemeinschaftlichen Markt eine Absatz- und Preisgarantie. Es wurde ein Mindestpreis festgesetzt, der Interventionspreis, und jene Produkte, die nicht abgesetzt werden konnten, wurden von Interventionsstellen zu diesem Preis aufgekauft und gelagert. Diese Intervention durch die Kommission bedeutete den Ankauf der Produkte um diese entweder einzulagern oder zu vernichten.³¹⁶ Die Erzeugung von Milch und Zucker unterlag später einer Produktionsbeschränkung, Quotenregelungen in Form einer betrieblich festgelegten Produktionsmenge.

Marktordnungen mit gemeinsamen Außenschutz: etwa 25% der Produkte wie Eier, Geflügel, einige Obst- und Gemüsearten, Zierpflanzen und Weinarten, sofern sie nicht in die Marktordnung mit Preisstützungen fielen, wurden von der Konkurrenz am Weltmarkt mit Abschöpfungen bzw. Ausfuhrerstattungen geschützt. Das bedeutet, dass beim Import von günstigeren landwirtschaftlichen Produkten aus Drittländern variable Importabgaben je nach Differenz zwischen Weltmarktpreis und Binnenmarktpreis „abgeschöpft“, eingehoben wurden. In der Ausfuhrerstattung wurde der hohe EG–Marktpreis wiederum subventioniert um im Export die landwirtschaftlichen Produkte zum niedrigeren Weltmarktpreis zu verkaufen.

Marktordnungen mit direkten Beihilfen: da Ölsaaten und Hülsenfrüchte zollfrei eingeführt wurden, erhielten deren Erzeuger direkte Beihilfen. Bei Oliven, Tabak oder Hartweizen wurden sowohl Preisstützung, Außenschutz und direkte Beihilfen gewährt. Pauschalbeihilfen wurden für Flachs und Hanf, Baumwolle, Seidenraupen, Hopfen, Saatgut und Trockenfutter gewährt, weil diese nur in geringen Mengen in der EG produziert wurden.³¹⁷

³¹⁴ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried ((2002⁸): 59.

³¹⁵ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried ((2002⁸): 60 und Anderegg, Ralph (1999): 307.

³¹⁶ Herz, Dietmar (2002): 86f.

³¹⁷ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 60.

Die Marktordnungen wurden aus dem gemeinsamen Haushalt finanziert und nach dem Zusammenbruch der Bretton-Woods-Systeme mit fest gelegten Wechselkursen, mussten die freien Wechselkurse zwischen den Mitgliedsländern berücksichtigt werden. Seit 1969 wirkte das Agrimonetäre System mit einem fixen Währungsausgleich den Schwankungen der Wechselkurse entgegen, indem der Agrarhandel zwischen den Mitgliedsstaaten entweder besteuert oder subventioniert wurde.³¹⁸ Das System der grünen Paritäten oder auch grüner Wechselkurs genannt, wurde über die Jahrzehnte immer wieder reformiert. Die Agrarmärkte unterlagen ständig einem Wechselkursrisiko und wechselkursbedingten Wettbewerbsverzerrungen in den Hartwährungsländern. Erst die Einführung der gemeinsamen Währung beendete in den Ländern der Währungsunion diese Schwankungen.³¹⁹

Die Markt- und Preispolitik war der zentrale Mechanismus der Gemeinsamen Agrarpolitik über Jahrzehnte. Es ist erstaunlich wie unverändert die GAP bis in die 1990er blieb: „no other major EU policy is defined by treaty articles which are essentially the same today as they were 1957.“³²⁰

Die nationalen und supranationalen Interessenvertretungen wirkten an der Bestimmung der jährlichen Preisverhandlungen maßgeblich mit und konnten auch so die Interessen der Produzenten sehr gut umsetzen. Das hohe Preisniveau erhöhte aus volkswirtschaftlicher Sicht die Produzentenrente und schmälerte die Konsumentenrente.³²¹

6.1.3 Die Anfänge der Agrarstrukturpolitik

1972 wurde erstmals ein Rahmen für eine Agrarstrukturpolitik in den Mitgliedsländern geschaffen. Der Mansholt Plan sah eine Verringerung der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft vor, um den Fokus auf die Förderung von entwicklungsfähigen Betrieben zu lenken. 1975 wurde eine Richtlinie für die Förderung von Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten erlassen um Abwanderungen zu verhindern und Anreize zu schaffen trotz ungünstiger Standorte die Bewirtschaftung aufrecht zu erhalten.³²²

³¹⁸ Leonhard, Simon (1998): 11.

³¹⁹ Leonhard, Simon (1998): 54f.

³²⁰ Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): 121.

³²¹ Andereg, Ralph (1999): 75.

³²² Lippert, Christian (2007): 53.

Der 1962 gegründete Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), förderte im Rahmen der Abteilung Ausrichtung agrarstrukturelle Maßnahmen, die Umstellung der Agrarproduktion sowie komplementäre Tätigkeiten von Landwirten. Nach dem Beitritt Großbritanniens wurde die regionale Entwicklung mit dem 1975 gegründeten Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) erweitert, der produktive Investitionen und wirtschaftnahe Infrastrukturmaßnahmen in den Regionen förderte.³²³

6.1.4 Die Finanzierung: der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) dient der Finanzierung der Agrarpolitik der EU. Die Aufgaben des Fonds teilen sich in die Marktstützung und die Förderung der landwirtschaftlichen Umstrukturierung.

Der EAGFL wurde 1962 eingerichtet und 1964 in zwei Abteilungen unterteilt: die Abteilung „**Ausrichtung**“ finanzierte die Strukturreform in der Landwirtschaft und förderte die Entwicklung in den ländlichen Gebieten mit Investitionen in neue Ausrüstungen und Technologien.

die Abteilung „**Garantie**“ finanzierte die Preisstützungsmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen und Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte.³²⁴

Der Großteil der Agrarausgaben wurde mit den Maßnahmen der Abteilung „Garantie“ abgedeckt und die Subventionen der Strukturförderungen machten einen wesentlich geringeren Anteil der Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts aus. Die Zahlungen erfolgten auf nationaler Ebene mittels nationaler und regionaler Zahlstellen.

Im Jahr 1970 betrugen die Ausgaben für den EAGFL Gesamt noch 3 Milliarden ECU und steigerten sich bis zum Jahr 1980 auf 11 Milliarden ECU – eine Erhöhung um 267%.³²⁵

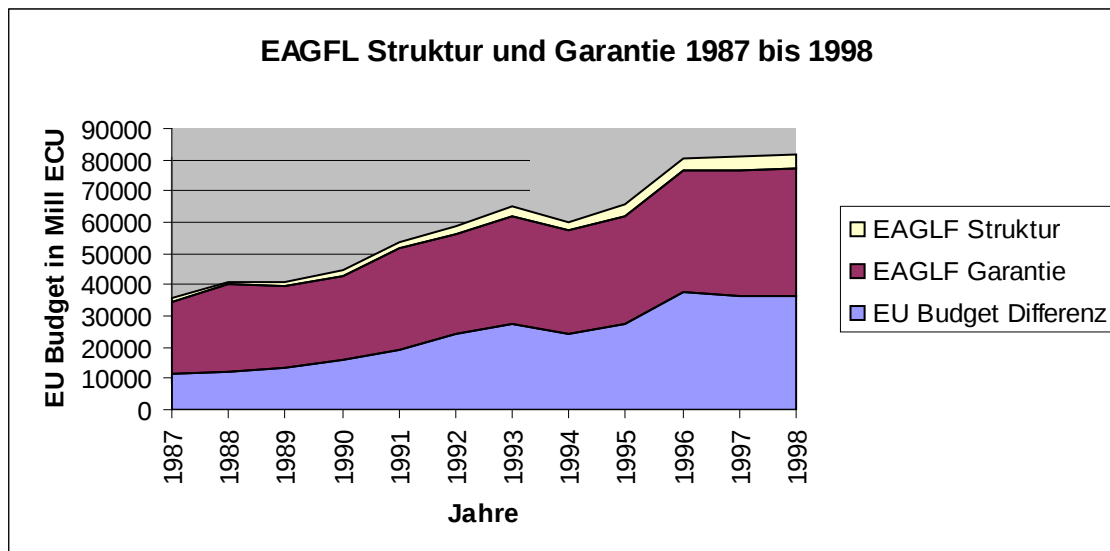
³²³ Seidel, Bernhard (2002⁸): 323f.

³²⁴ Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.) (2002⁸): 396.

³²⁵ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.) (2000): 31.

In der folgenden Abbildung 6 ist der hohe Anteil des EAGFL Garantie am Budget der Gemeinschaft und der wesentlich geringere Anteil der Ausgaben für Struktur ersichtlich.

Abbildung 6 EAGFL Struktur und Garantie – Anteile am EU Budget 1987 -1998



Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
in Mill. ECU												
EU Budget	35469	41121	40918	44379	53823	58857	65269	59909	65498	80457	80880	81434
EAGFL Struktur	907	1143	1352	1847	2128	2715	3386	2586	3609	3935	4240	4385
EAGFL Garantie	22968	27687	25873	26454	32386	32108	34748	32970	34503	39108	40423	40437

Quelle: European Commission, The Agricultural Situation in the European Union. Appears annually. Zitiert in Rieger, Elmar (2000⁴): The Common Agricultural Policy. Politics Against Markets. 194. Eigene Darstellung.

6.2 Die Reformen der GAP

1991 legte die Kommission in einer schonungslosen Analyse die Fehlentwicklungen (siehe Kapitel 7.1) der Agrarpolitik in dem Grundsatzpapier „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vor und dieses diente als Grundlage für die erste nachhaltige Reform 1992.³²⁶

6.2.1 Die MacSharry Reform 1992

Die erste nachhaltige Reform in der GAP, benannt nach dem damaligen Agrarkommissar Ray MacSharry, wurde 1992 beschlossen und trat bereits 1993 in Kraft. Die Kernstücke dieser Reform waren die Reduktion der Preisstützungen für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch und ergänzend direkte Einkommensbeihilfen um Einkommensverluste infolge der Kürzungen zu kompensieren. Zusätzlich wurden für die Stilllegung von Anbauflächen Kompensationszahlungen eingeführt. Die Reformbestrebungen waren einerseits durch internen Druck, mit haushaltsentlastenden Maßnahmen, und andererseits den externen Druck, infolge der internationalen Agrarverhandlungen des GATT, getrieben. Letztendlich waren die Beschlüsse mit den Ergebnissen der GATT Verhandlungen, der Uruguay Runde, kompatibel. Die GATT Verhandlungen begannen bereits im September 1986 und konnten erst 8 Jahre später im April 1994 beendet werden. Das „*Agreement on Agriculture*“ (AoA) trat mit 1.1.1995 in Kraft und konzentrierte sich auf drei Bereiche: Marktzugang, Exportwettbewerb und interne Stützung. Die Ergebnisse sind in Tabelle 15 detailliert dargestellt.

Die MacSharry Reform änderte die agrarpolitischen Maßnahmen erstmalig indem die bisherige alleinige Preispolitik mit staatlichen Direktzahlungen verbunden wurde.³²⁷

Das verfolgte Ziel war die Produktionsmengenbeschränkung, die gleichzeitig eine Entlastung für das Budget bedeutete und mit den Maßnahmen der Preissenkung, Flächenstilllegung und Extensivierung umgesetzt wurden.

Mit den flankierenden Maßnahmen wurden völlig neue Akzente in der GAP gesetzt, indem umweltverträgliche Produktionsverfahren und Aufforstungen gefördert sowie der Generationswechsel der Landwirte durch die Vorruhestandsregelung unterstützt wurden.

³²⁶ Agra-Europe 7 (1991), Dokumentation zitiert in Urff von, Winfried (1997): 24.

³²⁷ Watzek, Hans (2002): 18.

Tabelle 15 Beschlüsse der MacSharry Reform 1992 und der Uruguay Runde 1994

▪ Getreide: Interventionspreis wurde zwischen 1992/1993 bis 1995/1996 in drei Schritten um 33% gesenkt ▪ Beihilfen für die entsprechende Preissenkung, wenn ein Teil der bisherigen bestellten Getreide- und Ölsaaten still gelegt wurde ▪ Rindfleisch: Interventionspreis wurde in drei Jahresschritten um 15% gesenkt; für die ersten 90 Mastrinder pro Betrieb wurde eine Ausgleichsprämie bezahlt ▪ Flankierende Maßnahmen: Förderung von umweltverträglichen Produktionsverfahren, Aufforstung und Vorruhestandsreglung durch höhere Mitfinanzierung seitens der EG (Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 62f) Die Ergebnisse der Uruguay – Runde: ▪ Abbau der Agrarstützungen um 20%: Reduzierung der internen Stützung ▪ Mindestmarktzugang von 5% des EU-Verbrauches ▪ Senkung des Außenschutzes um 36%: mindestens 15% pro Produkt, durchschnittliche Senkung muss 36% betragen. ▪ Kürzung der Exportsubventionen mengenmäßig um 21% und haushaltsmäßig um 36%. (Watzek, Hans (2002): 19)
--

Quelle: Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 62f. sowie (Watzek, Hans (2002): 19.

Die Reaktionen der agrarpolitischen Interessenvertretungen auf die Ergebnisse der Reform waren geschlossen negativ, denn Direktzahlungen zeigten einen möglichen Wandel der institutionellen Struktur auf, der die Finanzierung und Ausgaben der GAP transparenter machen würde.³²⁸

6.2.2 Die Agenda 2000

Bereits zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der MacSharry Reform legte die Europäische Kommission 1995 ein neues Strategiepapier für die Landwirtschaft vor, das einen völlig neuen Aspekt, die Entwicklung des ländlichen Raums, in die Diskussion einbrachte.³²⁹ 1997 schlug die Europäische Kommission im Rahmen der Agenda 2000 eine weitere Reform der GAP im Hinblick auf die EU - Osterweiterung und die Verhandlungen in der WTO vor. Die zähen Verhandlungen über die weiteren Reformschritte in der Landwirtschaft wurden im März 1999 auf höchster Entscheidungsebene beim Europäischen Rat in Berlin abgeschlossen.

Die Themen der Agenda 2000 in der Landwirtschaft waren die bevorstehende Osterweiterung, eine Anpassung an die internationalen Forderungen zu stärkerer Agrarmarkliberalisierung, die Stärkung des ländlichen Raums, die Forderungen nach Umwelt- und Tierschutzstandards sowie der EU- Finanzrahmen von 2000-2006. Die Kommission formulierte folgende agrarpolitischen Ziele für die Agenda 2000:

³²⁸ Rieger, Elmar (2000⁴): 198.

³²⁹ Kopetz, Anna (2006): 26.

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, Garantie der Lebensmittelsicherheit und – qualität, Umweltverträgliche Produktionsmethoden, Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der in der Landwirtschaft tätigen Personen und die Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen, Einbeziehung von Umweltzielen in die gemeinsame Agrarpolitik, Schaffung ergänzender und alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte und ihre Familien.

Die MacSharry Reform diente als Basis für die Reformschritte der Agenda 2000: die Senkung der Interventionspreise, Direktzahlungen und Anreize zu umweltbewusster Produktionsweise wurden weiterverfolgt.

Der Österreicher *Franz Fischler* erweiterte als Agrarkommissar die Markt- und Preispolitik mit der zweiten Säule, der Ländlichen Entwicklung, die sich auf die Förderung von ländlichen Initiativen als Unterstützung für Landwirte konzentrierte. Mit dieser Neuorientierung weg von der reinen Markt- und Preispolitik wurde erstmals dem Wort der „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft Rechnung getragen. Gemeint sind jene Leistungen, welche die europäischen Landwirte neben der Erzeugung von Nahrungsmitteln erbringen wie Umweltschutz, Landschaftspflege und die Bereitstellung von erneuerbaren Rohstoffen und Energieträgern.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Berlin im März 1999 wurde die Reform hinsichtlich ihrer Multifunktionalität, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit begrüßt sowie, dass diese den „Anliegen und Erwartungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht wird.“³³⁰

Vor allem nach den BSE Rindfleischkrisen 1996 in Portugal und drei Jahre später 1999 in Großbritannien und in Deutschland, hervorgerufen durch die Verfütterung von Tierkörpermehl, wurde das Vertrauen der Konsumenten in die Lebensmittelqualität europaweit erschüttert.³³¹ Die BSE Rindfleischkrisen zeigten erstmals die enge Verbindung zwischen öffentlicher Gesundheit, Tiergesundheit und Marktstützung auf.³³²

³³⁰ EU (1999g): Schlussfolgerungen von Berlin 24./25.März 1999. Punkt 20.

³³¹ Mayer, Dominik (2004): 16f.

³³² Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): 126.

6.2.2.1 Die Reform der Markt- und Preispolitik

Die Beschlüsse der Agenda 2000 sahen weitere Kürzungen der Interventionspreise in den Bereichen Getreide, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Ölsaaten und Eiweißpflanzen und parallel eine Erhöhung der Direktzahlungen vor.

Die ursprünglichen Vorschläge der Kommission sahen eine starke Senkung der Interventionspreise besonders bei Getreide (20%), bei Rindfleisch (30%), bei Butter und Magermilchpulver (15%) vor.

Diese wurden aber durch die Agrarministerkonferenz und noch stärker durch den Europäischen Rat abgeschwächt. So wurde der Stützpreis für Getreide in zwei Schritten um je 15% und für Rindfleisch um je 20% gesenkt. Die Reformen des Zuckermarktes und des Milchmarktes wurden nicht in Angriff genommen.³³³

Das bestehende System der Milchquotenregelung wurde auf das Wirtschaftsjahr 2005/06 verlängert, wobei dann die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver in drei gleichen Schritten insgesamt um 15% gesenkt wurden. Die Kürzungen der Interventionszahlungen wurden aber mit einer gleichzeitigen Erhöhung von direkten Einkommensbeihilfen kompensiert.

In der Agenda 2000 wurde die Markt- und Preispolitik mit der so genannten „Horizontalen Verordnung“ erweitert, wobei Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltschutzauflagen gebunden wurden. Im Rahmen des Konzepts der „Cross Compliance“ und der Modulation setzten die Mitgliedsstaaten, parallel zu Beihilfen für freiwillige Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft, Umweltschutzauflagen freiwillig fest. Auf Grundlage „objektiver Kriterien“, welche die Mitgliedsländer selbst festlegen konnten, wurden diese Umweltschutzvorschriften kontrolliert und Sanktionen bei Nichteinhalten gesetzt. Die Kürzungen der Direktzahlungen durften aber 20% der Gesamtzahlungen an den Betriebsinhaber nicht übersteigen.³³⁴

Die frei werdenden Mittel aufgrund dieser Kürzungen konnten im Rahmen der „Modulation“ für die Förderung des ländlichen Raums, einschließlich ökologischer Maßnahmen, verwendet werden.

³³³ Henze, Arno (2000): 176.

³³⁴ EU (1999d): Verordnung (EG) Nr. 1259/1999

6.2.2.2 Die zweite Säule – die ländliche Entwicklung

Die Ländliche Entwicklung als „zweite Säule“ der Agrarpolitik war einer der zentralen Punkte der Agenda 2000. Sie gibt dem Europäischen Modell der Landwirtschaft und somit der Multifunktionalität den Rahmen und unterstützt jene Tätigkeiten der Landwirte, die von den Konsumenten erwartet werden.³³⁵

Die Vorschläge der Kommission wurden zum Großteil vom Europäischen Rat in Berlin übernommen. Die neue Säule brachte eine Vereinfachung der Verwaltung, indem neun Verordnungen in der Verordnung Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zusammengefasst wurden. Parallel wurde die Zahl der Ziele der Strukturfonds von 5 auf 3 gekürzt. Die flankierenden Maßnahmen der MacSharry Reform, das ehemalige Ziel 5a (Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik) und das vormalige Ziel 5b (Maßnahmen zur Entwicklung von ländlichen Gebieten) in die zweite Säule übernommen.³³⁶

Die definitiven Programminhalte wurden von den Mitgliedsstaaten erstellt, wobei die Ziele auf europäischer Ebene festgelegt und finanziert wurden. Die Ziele umfassten ein breites Spektrum an Fördermöglichkeiten, die als Module für die nationalen Programme dienten. Nur Maßnahmen zur Förderung der Umwelt waren das einzige obligatorische Element der nationalen „Zusammenstellung“.³³⁷

Die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung umfassten die Prämierung für erbrachte Umweltleistungen sowie Berufbildungsmaßnahmen, Förderungen für Junglandwirte, einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen, Vorruhestandsmaßnahmen, Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltschutzmaßnahmen, forstwirtschaftliche Maßnahmen und ausgewählte Maßnahmen zu Entwicklung der Räume.³³⁸

Die Leitlinien sahen eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten zur lokalen Ebene vor und gaben den Mitgliedsstaaten Freiraum in der Gestaltung. Für den Zeitraum von 2000 bis 2006 wurde für die zweite Säule ein Gesamtbudget von 30 Milliarden EUR veranschlagt.

³³⁵ Cardwell, Michael (2004): 175.

³³⁶ Lippert, Christian (2007¹⁰): 55.

³³⁷ EU (1999f).

³³⁸ Vgl.: Sinabell, Franz/ Schmid, Erwin (2003): 178.

6.2.2.3 Der Finanzrahmen 2000 - 2006

Die Finanzierung der agrarpolitischen Ziele der Agenda 2000 für den Finanzrahmen 2000 – 2006 stellte einen besonders strittigen Punkt in den Verhandlungen dar. Die Einigung sah so aus, dass das Agrarbudget ohne die Zahlungen für die Ländliche Entwicklung im Schnitt nicht höher als 38,19 Milliarden EUR/ Jahr sein durfte. Für die zweite Säule wurden 4,3 Milliarden EUR jährlich zur Verfügung gestellt.

Tabelle 16 Finanzielle Vorschau GAP Ausgaben 2000-2006

Mio. EUR in Preisen von 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EAGFL Ausgaben ohne Ländliche Entwicklung	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Ländliche Entwicklung	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
GAP Gesamtausgaben	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660

Quelle: EU (1999g): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Berlin am 24. und 25. März 1999

Ergänzend wurden 520 Millionen EUR für Heranführungsmaßnahmen in den neuen Beitrittsländern vorgesehen.³³⁹

Tabelle 17 Finanzieller Rahmen: GAP Ausgaben 2000 – 2006.

Jahr/ Mill. EUR	EU Budget	EAGFL	Ländliche Entwicklung (LE)*	% Anteil LE am EU Budget	% Anteil EAGFL am EU Budget
2000	89.600	36620	4.300	4,80%	40,87%
2001	91.110	38480	4.320	4,74%	42,23%
2002	98.360	39570	4.330	4,40%	40,23%
2003	101.590	39430	4.340	4,27%	38,81%
2004	100.800	38410	4.350	4,32%	38,11%
2005	101.600	37570	4.360	4,29%	36,98%
2006	103.840	37290	4.370	4,21%	35,91%
Summe	686.900	267370	30.370	4,42%	38,92%

Quelle: Daten aus Giering, Claus (2002): 56. sowie * Daten aus Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Berlin am 24. und 25. März 1999

Im Finanzrahmen 2000-2006 wurden in Summe rund 298 Milliarden EUR für die gesamten Agrarausgaben zur Verfügung gestellt. „Für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarmarktorbungen wurden 268 Milliarden EUR verfügbar gemacht, wobei 76% der Gesamtsumme den Direktzahlungen und 24% der Marktstützung zufließen sollten.“³⁴⁰ Die Änderungen der agrarpolitischen Maßnahmen zeigten sich auch in der Finanzierung: „vor der Reform wurden nur 9% für Direktzahlungen und

³³⁹ EU (1999e): 9.

³⁴⁰ Kopetz, Anna (2006): 30.

91% für die Marktstützung ausgegeben“.³⁴¹ Der Aufwand für Exporterstattung verringerte sich ebenso von 30% 1992 auf 9% der Gesamtausgaben zehn Jahre später 2002.

6.2.3 Der MidTermReview – ein Paradigmenwechsel in der GAP

Die Agenda 2000 sah vor, dass das Reformpaket nach zwei Jahren 2002 einer Kontrolle unterzogen und evaluiert werden sollte. Der Europäische Rat ersuchte die Kommission beim Rat von Berlin 1999 einen Bericht über die Entwicklung der Reform zu verfassen und falls erforderlich geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Die Kommission nutzte diese Möglichkeit der Zwischenbewertung, des so genannten MidTermReviews, um progressivere Schritte in der Reformierung zu setzen. Der MidTermReview enthielt wesentliche Reformvorschläge, die vom Agrarministerrat am 26. September 2003 in Luxemburg einstimmig beschlossen wurden. Die Verordnungen Nr. 1782/2003 und 1783/2003 beinhalten diese Neuorientierung der GAP. Die Inhalte der Reform teilen sich in den Umbau des Prämiensystems, die Entkoppelung der Direktzahlungen, Ausbau der ländlichen Entwicklungspolitik und die Sicherung von Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Betriebsicherheit und Tierschutz. Auch wenn die Beschlüsse verglichen mit den Erstvorschlägen der Europäischen Kommission stark abgemildert wurden, ist es gerechtfertigt von einer tief greifenden Neugestaltung zu sprechen.³⁴²

6.2.3.1 Die Reform der Markt- und Preispolitik zur Betriebsprämie

Der Tenor die Landwirtschaft, einerseits wettbewerbsfähiger und marktorientierter zu gestalten, wobei die Einkommen der Landwirte gesichert werden sollten, und andererseits neue Elemente wie Umweltschutz, Tiergesundheit und Lebensmittelqualität zu etablieren, bilden die Ausgangsbasis für die Reform der Markt- und Preispolitik. Die Neugestaltung des Prämiensystems setzt sich aus drei wesentlichen Komponenten zusammen: die einheitliche Betriebsprämie als Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion, verpflichtende Cross Compliance Auflagen und die Modulation.

³⁴¹ Lontzek (2005): 77 zitiert in Kopetz, Anna (2006): 30.

³⁴² Norer, Roland (2007):

Betriebsprämie: Die Betriebsprämie ersetzt die Subvention über die Interventionspreise und wird unabhängig von der tatsächlichen Produktionsmenge geleistet. Die Höhe errechnet sich nach dem historischen Durchschnittswert der erhaltenen Direktzahlungen: der „Referenzbeitrag“ bezieht sich auf die in der Zeit zwischen 2000 und 2002 bezogenen Prämien, Beihilfen und subventionierten Flächen. Die Prämienzahlung ist an die Erfüllung von Auflagen im Bereich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit gebunden. Die Betriebsprämie konnte ab 2005 freiwillig eingeführt werden, seit 2007 ist sie verpflichtend.

In begrenztem Umfang können weiterhin an die Produktion gekoppelte Zahlungen gewährt werden. Wobei ein Teil der Direktzahlungen an die Produktion gebunden bleibt und es verschiedene Varianten teilweiser Entkoppelung bei Ackerkulturen, Rinder, Ziegen und Schafen zur Auswahl stehen.³⁴³

Cross Compliance: Der Erhalt der produktionsunabhängigen einheitlichen Betriebsprämie ist an die Einhaltung bestimmter Grundanforderungen, der Cross Compliance, geknüpft. Darunter fallen die Gesundheit von Tieren und Pflanzen, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, Umweltschutz sowie sämtliche Agrarflächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand zu erhalten. Dies bedeutet Schutz vor Bodenerosion, Erhaltung der organischen Substanz im Boden und Bodenstruktur und ein Mindestmaß an Instandhaltung von Grünflächen. Bei Missachtung werden die Direktzahlungen bis zu 5% gekürzt.³⁴⁴

Modulation: Die in der Agenda 2000 auf freiwilliger Basis eingeführte Modulation, ist seit 2005 obligatorisch für alle Mitgliedsstaaten. Diese zusätzlichen Mittel werden weiterhin für Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung verwendet. Die Beiträge für die Modulation kommen aus der Kürzung von Prämienansprüchen über 5000 EUR je Betrieb. Die prozentuelle Kürzung betrug 2005 3%, 2006 4% und ab 2007 5% der Direktzahlungen über 5000 EUR. Jeweils ein Prozentpunkt verbleibt in den Mitgliedsstaaten, in dem er anfällt. In der Aufteilung der übrigen Mittel werden alle Mitgliedsstaaten berücksichtigt, wobei 80% an das jeweilige Mitgliedland gehen sollen.³⁴⁵

In der Marktstützungspolitik wurden weitere Anpassungen zur Agenda 2000 vor allem im Milchsektor und bei Getreide vorgenommen: eine Senkung des Interventionspreis für Butter von 25% über vier Jahre und für Magermilchpulver eine Kürzung von 15% über drei Jahre. Im Getreidesektor wurden monatliche Zuschläge gekürzt, wobei der Interventionspreis beibehalten wurde.

Die Maßnahmen des MidTermReview 2003 setzten wesentlich progressivere Schritte in der Agrarpolitik als die Agenda 2000 es tat. Die Betriebsprämie als eine von der Produktionsmenge unabhängige Subvention ist ein neues Instrument als Anreiz für marktorientiertere Produktion. Den gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Verpflichtungen im Umweltschutz und im Tierschutz wurden mit der für alle

³⁴³ Kirner, Leopold (2003): 4.

³⁴⁴ Vgl.: Groier, Michael (2008).

³⁴⁵ Lippert, Christian (2007¹⁰): 57.

Mitgliedsstaaten verpflichtenden Cross Compliance nachgekommen. Nachdem die Cross Compliance und die Modulation in der Agenda 2000 auf freiwilliger Basis eingeführt worden waren, wurde nun auch die Modulation verpflichtend eingeführt. Die Kriterien der Cross Compliance weisen zwar sehr niedrige Standards auf, bilden aber die Basis für weitere freiwillige Umweltschutzleistungen wie jene der Ländlichen Entwicklung.³⁴⁶

6.2.3.2 Die Stärkung der ländlichen Entwicklung

Die Ländliche Entwicklung wurde in Hinblick auf die Ziele des Europäischen Landwirtschaftsmodells gestärkt und zu einer stärkeren zweiten Säule der GAP ausgebaut. Sie basiert auf den Grundsätzen der multifunktionalen Landwirtschaft, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Berücksichtigung von Umweltfragen, die Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit und schließlich die Erhaltung des ländlichen Erbes. Die Förderung bezieht sich auf 80% des EU - Territoriums und übernimmt somit neben der regionalen Förderung eine wichtige Rolle in der Strukturpolitik der EU.

Am 21.Juni 2005 wurde die "Förderung des Ländlichen Raumes durch den Europäischen Entwicklungsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)" in der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Agrarministerrat in Brüssel beschlossen.

Die Stärkung der Ländlichen Entwicklung macht sich einerseits durch ein neues transparenteres Finanzierungssystem bemerkbar und andererseits in einer zielgenaueren Programmierung in Form von drei Achsen und dem LEADER Programm³⁴⁷

- (1) Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- (2) Umwelt- und Landmanagement und
- (3) Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.
- (4) LEADER Programm

Die Ländliche Entwicklung basiert weiterhin auf dem Bottom-up Konzept, das den Mitgliedsstaaten und Regionen Freiheiten in der Gestaltung gibt. Die Grundlage für die nationale Strategie bzw. Programm bilden die sechs strategischen Leitlinien der

³⁴⁶ Groier, Michael (2008): 15.

³⁴⁷ Als methodische Achse ergänzt das LEADER Programm, das bereits seit 1994 besteht, die Förderung und Entwicklung neuer Tätigkeiten und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, die zweite Säule der GAP.

Gemeinschaft: (1) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors, (2) Verbesserung von Umwelt und Landschaft, (3) Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, (4) Aufbau lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung, (5) Gewährleistung einer kohärenten Programmplanung, (6) Komplementarität zwischen den Gemeinschaftsinstrumenten.³⁴⁸

Den Mitgliedsstaaten bietet sich hier die Möglichkeit Prioritäten in den einzelnen Achsen zu setzen, wobei eine Mindestdotierung der einzelnen Achsen vorgeben ist. Das Ziel ist es größtmögliche Synergien zwischen den Achsen und innerhalb der Achsen zu erzielen, Widersprüche zu vermeiden sowie auf EU-Ebene verfolgte Strategien zu berücksichtigen.

Tabelle 18 Förderung in den 3 Achsen der Ländlichen Entwicklung

Achse	Fördermöglichkeiten
1. Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft Mindestdotierung der finanziellen Mittel von 10% pro Mitgliedsland, die Höhe der Kofinanzierung beträgt 50% und 75% in den Konvergenzregionen	Humanressourcen: Junglandwirte, Vorruhestand, Ausbildung und Information, landwirtschaftliche Beratungsdienste Physisches Kapital: Modernisierung von landwirtschaftlichen Flächen, Verarbeitung und Vermarktung von primär Agrar- und Forsterzeugnissen, Zusammenarbeit für die Entwicklung neuer Erzeugnisse, Prozesse und Technologien, Förderung von Infrastruktur Nahrungsmittelqualität: Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittel, Zertifikate besonderer Art für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittel, ökologischer Landbau und Angaben zu diesen, Qualitätswein, der in besonderen Regionen produziert wird. Übergangsmaßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten: Förderung bei Semi-Subsistenzbetrieben zur Errichtung und Betreibung von Erzeugergemeinschaften
2. Umwelt- und Landmanagement Mindestdotierung in der Höhe von 25%, die Kofinanzierung beträgt 55% und 80% in den Konvergenzregionen	Nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen: Umweltdienstleistungen – Förderung ländlicher und vor allem nachhaltiger Entwicklung im Speziellen in den Natura 2000 Gebieten, Förderung in Form von Ausgleichszulagen wegen naturbedingter Benachteiligungen in Berggebieten, Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000, Agrarumweltmaßnahmen, Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen und Beihilfen für nichtproduktive Investitionen, Bekämpfung des Klimawandels, der Förderung der Artenvielfalt, der Verbesserung der Wasserqualität und der Verringerung des Risikos beziehungsweise der Auswirkungen von Naturkatastrophen. Nachhaltige Bewirtschaftung bewaldeter Flächen: z.B Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen, Wald-Umweltmaßnahmen, Natura 2000
3. Verbesserung der Lebensqualität und Diversifizierung Mindestdotierung In der Höhe von 10% und Kofinanzierung beträgt 50% und 80% in den Konvergenzregionen.	Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Förderung für die Schaffung und Entwicklung von Unternehmen, Förderung des Fremdenverkehrs Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum: Unterstützung für den Aufbau von grundlegenden Dienstleistungen für die wirtschaftliche und ländliche Bevölkerung, Erhaltung und Bewirtschaftung des kulturellen Erbes. Ausbildung und Erwerb von Fertigkeiten und Animation: Maßnahmen für Ausbildung und Information um die Zielsetzungen einer zunehmenden wirtschaftlichen

³⁴⁸ EU (2006g): 5-9.

	Diversifizierung und der Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum zu erreichen. Förderung von Erwerb von Fertigkeiten und die Animation von ländlichen Gebieten (Untersuchungen der Gebiete, Maßnahmen zur Informationsvermittlung über den Raum, Ausbildung des Personals, das an der Vorbereitung und der Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie sowie an werbewirksamen Veranstaltungen
LEADER Ministdotierung beträgt mindestens 5 %, wobei für die neuen Mitgliedsstaaten nur 2,5% gelten.	Durchführung der auf mindestens einer der thematischen Achsen basierenden lokalen Entwicklungsstrategien der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) transnationale und interterritoriale Kooperationsprojekte zwischen diesen Betriebskosten der LAG, der Aufbau der für die Vorbereitung lokaler Entwicklungsstrategien erforderlichen Kapazitäten und die Belebung des Gebiets.

Quelle: EU (2006d): Die EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums 2007 – 2013. Factsheet. Luxemburg. Eigene Darstellung.

Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden die Mittel für die Kofinanzierung der EU, der zwischen 50% und 80% beträgt, bereitgestellt. Für den Zeitraum von 2007-2013 wurden 77,66 Milliarden EUR als Gesamtbudget festgelegt. In der Konvergenzregion finanziert der Fonds 36,75% der Gesamtsumme und dies vorwiegend, d.h. mehr als 50% der gesamten Ausgaben für die Ländliche Entwicklung pro Land, in den Ländern Estland, Griechenland, Portugal, Polen, Slowakei, Tschechische Republik und in Ungarn.³⁴⁹

6.2.3.3 Der Finanzrahmen 2007 – 2013

Der Europäische Rat in Brüssel beschloss im Oktober 2002 die Ausgaben für die erste Säule, im Hinblick auf die Erweiterung auf 25 Mitgliedsstaaten, auf dem Niveau von 2006 einzufrieren und Obergrenzen für die Agrarausgaben zu setzen. Damit die jährlichen Obergrenzen nicht überstiegen werden, wird ab dem Haushaltsplan 2007 eine Anpassung der Direktbeihilfen vorgenommen. Wenn Prognosen anhand der Ausgabenerklärung eine Steigerung erkennen lassen und der Sicherheitspolster von 300 Millionen EUR überschritten wird, kann die Kommission Kürzungen der Direktbeihilfen vornehmen.³⁵⁰

In der institutionellen Vereinbarung zwischen Europäischen Parlament, Rat und Kommission wurde 2006 die Haushaltsdisziplin im Finanzrahmen 2007 – 2013 festgelegt.³⁵¹ Das Budget für den Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) beträgt in Summe mit 293 Milliarden EUR und weist sinkende Ausgaben der Direktzahlungen am Gesamtbudget der Union auf.

³⁴⁹ EU (2006d): 18.

³⁵⁰ EU (2003d): 4.

³⁵¹ EU (2006h): 4.

Tabelle 19 Finanzieller Rahmen: GAP Ausgaben 2007 – 2013.

Jahr/ Mill. EUR	EGFL - GAP	ELER - GAP	EU Budget	% Anteil des EGFL am EU Budget	% Anteil des ELER am EU Budget	Beiträge aus Modulation*
2007	43120	10358	120702	35,72%	8,58%	984
2008	42697	11625	121473	35,15%	9,57%	1241
2009	42279	11387	122564	34,50%	9,29%	1252
2010	41864	11171	122952	34,05%	9,09%	1257
2011	41453	10947	124007	33,43%	8,83%	1231
2012	41047	10728	125527	32,70%	8,55%	1231
2013	40645	10516	127091	31,98%	8,27%	1228
Summe	293105	76732	864316	33,91%	8,88%	8424

Quelle: Daten aus EU (2006h): Institutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin. Amtsblatt C 139/01. Brüssel. * Daten aus EU(2006i). Eigene Darstellung. In Preisen von 2004.

Die Ländliche Entwicklung erfuhr eine höhere finanzielle Dotierung im aktuellen Finanzrahmen, wovon 8,88% des gesamten EU Budgets verwendet werden. Im Vergleich dazu waren es im Finanzrahmen 2000-2006 nur 4,42%. Im gesamten Agrarbudget entfallen nun 20,74% für die zweite Säule, im vorigen Finanzrahmen 2000-2006 waren es mit 10,10% deutlich weniger.

Trotz dieser Steigerungen verbleibt die erste Säule mit den Ausgaben für Direktzahlungen, Exporterstattungen, Interventionen und bestimmte Absatz- und Informationsförderungen in der Höhe von 79,26% des Agrarbudgets der „stärkere“ Pfeiler in der Finanzierung.

6.3 Die EU Erweiterung 2004

Die Erweiterung der Union mit den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten³⁵² im Jahr 2004 stellte eine enorme Herausforderung an die Europäische Union. Mit der Agenda 2000 und dem Vertrag von Nizza wurden erste Rahmenbedingungen für die größte Erweiterungsrunde der EU geschaffen. Für die Gemeinsame Agrarpolitik bedeuteten die zehn Beitrittsländer eine Erweiterung von vier Millionen Landwirten und 38 Millionen Hektar Agrarflächen. Die 30% mehr Agrarflächen bedeuten aber nur eine 10% bis 20%ige Steigerung der Produktion, sodass noch enormes Produktionspotential in den neuen Mitgliedsstaaten vorhanden ist.³⁵³

Da die Landwirtschaft in den Beitrittsländern tief greifender Umstrukturierungen und Modernisierungen bedurfte, unterstützte die EU diesen Umstrukturierungsprozess vor dem Beitritt mit dem Heranführungsinstrument SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Diese Vorbereitung für den Beitritt wurde im Rahmen der Agenda 2000 entwickelt und für den Zeitraum 2000-2006 mit einem jährlichen Haushalt von 520 Millionen Euro ausgestattet. Die SAPARD Programme wurden spezifisch für jedes Beitrittsland gestaltet und enthielten Maßnahmen für wesentliche Umstrukturierungen zur Verbesserung von Verarbeitungsstrukturen, Absatzwege und Qualitätskontrollen der Nahrungsmittel und die Ländliche Entwicklung.

Mit den Kopenhagener Beschlüssen wurden die Beitrittsverhandlungen im Dezember 2002 abgeschlossen. Die Herausforderung für die Agrarpolitik war eine „leistbare“ Integration der neuen Mitgliedsstaaten in die erste Säule der GAP.

Nach der Agenda 2000 stellte sich die Frage wie das Europäische Agrarmodell in den Beitrittskandidaten implementiert werden sollte. Im Jahr 2000 wurden 69% des EAGFL Fonds für Direktzahlungen verwendet, eine komplette Integration von den so genannten „erste Welle Kandidaten“ Tschechien, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien hätte eine Budgetbelastung von 10 Milliarden EUR bedeutet, im Vergleich zu 3,5 Milliarden EUR ohne Direktzahlungen, wobei 60% nur für die polnische Landwirtschaft verwendet worden wären.³⁵⁴

³⁵² Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

³⁵³ EU(2004b): 22.

³⁵⁴ Daugbjerg, Carsten/ Swinbank, Alan (2004): 101.

Die Kommission musste zwei wesentliche Situationen in die Gestaltung einbeziehen: erstens würden zu hohe Direktzahlungen weitere Anreize für Umstrukturierungsmaßnahmen bremsen und zweitens wollte man vermeiden zwei Agrarpolitiken, eine für die bestehenden und eine für die neuen Mitgliedsstaaten, zu gestalten.³⁵⁵

Kommissar Franz Fischler sagte dazu: „It would be a wrong incentive and a certain social risk if a farmer would earn much more because of direct payments than an industrial worker of the same region.“³⁵⁶

Die Belastung des Budgets und die WTO- Verhandlungen³⁵⁷ im Hinterkopf, einigte man sich im Dezember 2002 mit einem „Phasing in“ für die Finanzierung der GAP in den neuen Mitgliedsstaaten. Die Direktzahlungen aus den Marktordnungen für die neuen Mitgliedsstaaten wurden demnach innerhalb von zehn Jahren stufenweise eingeführt, wobei die Zahlungen 2004 im ersten Jahr 25% des vollen EU-Satzes betrugen und 2005 auf 30% und 2006 auf 35% angehoben wurden.³⁵⁸

Die Direktzahlungen werden wie oben beschrieben im Zuge des „Phasing in“ beginnend mit 25% im Jahr 2004, in 5% Schritten bis 2007 und danach in 10% Schritten auf 100% im Jahr 2013 gesteigert. Die Finanzierung wurde bis 2013 fixiert, um eine mögliche Kostenexplosion zu vermeiden.

³⁵⁵ Cardwell, Michael (2004): 399f.

³⁵⁶ Speech/00/263: Enlargement of the EU – Challenges and Perspectives for the Agricultural Sector. Brussels. 10th July 2000. Zitiert in Cardwell, Michael (2004): 399.

³⁵⁷ Erhöhte Direktzahlungen hätte die Blue Box der EU in den Verhandlungen angreifbarer gemacht.

³⁵⁸ Daugbjerg, Carsten/ Swinbank, Alan (2004): 104.

6.4 Die GAP in der WTO

Die WTO (World Trade Organization) besteht seit 1.1. 1995 und ging als Nachfolgerin des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) aus den Verhandlungen der Uruguay Runde hervor. Die Ziele der WTO sind die Beseitigung von Handelshemmnissen um einen möglichst freien Handel zu ermöglichen, damit die ökonomischen Ressourcen nachhaltig optimal genutzt werden und in allen Ländern eine Steigerung des Lebensstandards, der Beschäftigung und der Realeinkommen erreicht wird. Die GATT – Bestimmungen konzentrierten sich seit seiner Gründung 1947 auf den Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern, doch im Rahmen der Uruguay Runde wurde auch erstmals der Agrarhandel in das Abkommen integriert.³⁵⁹

Ein Jahr vor Ende des Implementierungszeitraums des GATT – Abkommens fand gemäß Artikel 20 des “Agreement on Agriculture” (AoA) die dritte Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle statt. Diese endete ohne Ergebnis jedoch mit zahlreichen Protesten von Globalisierungskritikern. Die aktuelle Verhandlungsrunde wurde im November 2001 in Doha, Katar, bei der 4. Ministerkonferenz als die DOHA-Entwicklungsrunde gestartet. In den letzten sieben Jahren fanden zahlreiche Konferenzen und Verhandlungsrunden statt, die jedoch noch zu keinem Endergebnis im Agrarhandel führten.

6.4.1 Der Rahmenbedingungen des Agrarhandels in der WTO

Im “Agreement on Agriculture” (AoA), das in den GATT Verhandlungen formuliert wurde und seit 1.1. 1995 in Kraft ist, wurden drei Säulen für Marktverzerrungen im Agrarhandel definiert: (1) Marktzugang (market access), (2) Exportwettbewerb (export competition) und (3) interne Stützung (domestic support). Die agrarpolitischen Subventionen der dritten Säule werden weiter in drei unterschiedliche „Boxen“ geteilt. An diesen Säulen orientieren sich auch die aktuellen Verhandlungen.

Marktzugang :

Die wichtigsten Punkte der ersten Säule sind der Mindestmarktzutritt, Tarifizierung, Zollsenkungen, Beschränkung der subventionierten Exporte, Senkung der internen Stützung mit Ausnahme der Green Box – Maßnahmen.

³⁵⁹ Windfuhr, Michael (2000): 825.

Mengenmäßige Importbeschränkungen, variable Abschöpfungen, Mindestpreise für Importe und Einfuhrbewilligungen sind laut Abkommen nicht erlaubt. Für eine größere Öffnung der Märkte sind Mindestmarktzutrittsmöglichkeiten von mindestens 5% des Inlandsverbrauchs einzuräumen. Die Tarifizierung bedeutet, dass alle Abschöpfungen und Importabgaben in feste Zölle umgewandelt werden mussten, wobei mengenmäßige Importbeschränkungen, mit Ausnahme von Präferenzzöllen und von Zollkontingenten eingeschränkt auf einzelne Staaten in einem Freihandelsabkommen, verboten wurden. Die Zölle für Agrarprodukte wurden innerhalb von sechs Jahren um 36% gesenkt, wobei dies ein Durchschnittswert war, mindestens war eine Senkung von 15% einzuhalten.³⁶⁰

Da einige Länder wie die USA besonders niedrige Zölle hatten und den Grenzschutz mit Importbeschränkungen sicherstellten, wurden Zollkontingente geschaffen, die den Import einer bestimmten Menge eines Produkts zu einem günstigeren Zoll gewähren. Eine spezielle Schutzklausel trat bei besonders hohen Importmengen in Kraft.³⁶¹

Exportwettbewerb: Der Export von landwirtschaftlichen Produkten musste nach dem GATT Abkommen im Zeitraum von sechs Jahren um durchschnittlich 21% und budgetär um 36% gesenkt werden, als Referenzperiode galt 1986 bis 1988. Die EU reduzierte die Ausfuhrstützungen erheblich und möchte diese, als Verhandlungsangebot, bis 2013 sogar auslaufen lassen. „Vor zehn Jahren beliefen sich die EU-Ausgaben für Exporterstattungen noch auf rund 10 Mrd. Euro. Das entsprach damals rund 30% der Ausgaben des Europäischen Agrarfonds (EAGFL). Im Jahr 2000 belasteten die Erstattungen den Gemeinschaftshaushalt nur noch mit rund 5,6 Mrd. Euro und im Jahr 2002 waren es lediglich rund 3,4 Mrd. Euro und derzeit um die 1,4 Mrd. Euro/Jahr.“³⁶²

Interne Stützung: Die internen Subventionen mussten nach den Ergebnissen der Uruguay- Runde gegenüber dem Basiszeitraum 1986-1988 um 20% verringert werden, vor allem jene Maßnahmen, die einen Anreiz zur Produktion boten. Die interne Stützung wird in drei Boxen geteilt: die Amber Box, Blue Box und Green Box.

Amber Box: zur Amber Box zählen alle handels- und produktionsverzerrenden Markt- und Preisstützungen wie Mindest- und Interventionspreise, die einen Produktionsanreiz setzen sowie nicht ausgenommene Direktzahlungen. In der Box befindet sich noch die „de minimis Regel“ die besagt, sofern Stützungen oder Förderungen unterhalb von 5 % des Gesamtwertes der Erzeugung eines landwirtschaftlichen Grundproduktes pro Jahr bleiben, unterliegen diese nicht den Beschränkungen der Amber Box.³⁶³ Die EU erreichte die im GATT Abkommen geforderte 20%ige Reduktionen innerhalb von sechs Jahren bis 2001 sehr einfach, vor allem infolge der McSharry und der Agenda 2000 Reform und vermehrter Direktzahlungen. Denn die in der Uruguay-Runde für die EU-15 festgelegte Obergrenze liegt bei 67 Milliarden EUR pro Jahr und die EU – 27 erreichte ungefähr 71 Milliarden EUR.³⁶⁴

Blue Box: Sie wird auch Amber Box mit Bedingungen genannt. Die Blue Box enthält alle Direktzahlungen, die eine Produktionsbeschränkung, wie Flächenstilllegungen,

³⁶⁰ Leidwein, Alois (2004²): 482f.

³⁶¹ Kucera, Marcus (2007): 23.

³⁶² Kucera, Marcus (2007): 29.

³⁶³ WTO (2002): 1.

³⁶⁴ Kucera, Marcus (2007): 24f.

subventionieren. In der Uruguay Runde wurde keine Obergrenze der Reduktion festgelegt.³⁶⁵

In den aktuellen Verhandlungen werden 50% bis 70% bzw. 2,5% bis 5% des landwirtschaftlichen Produktionswertes geboten. Die EU befindet sich hier in einer sehr guten Position aufgrund der Entkoppelung der Direktzahlungen.³⁶⁶

Green Box: Als Green Box Maßnahmen gelten alle nicht handels- bzw. produktionsverzerrende Förderungen, die aus dem öffentlichen Haushalt geleistet werden und nicht über höhere Konsumentenpreise und Preisstützungen finanziert werden.³⁶⁷ Im Speziellen sind es Umweltprogramme, Einheitliche Betriebsprämie, Ländliche Entwicklung, Bergbauernförderung, Beihilfen für Qualitätsverbesserungen, Forschung, Bildung, Naturschäden, Dienstleistungen betreffend Infrastruktur.³⁶⁸ Die Green Box unterliegt keinerlei Beschränkungen, da diese Maßnahmen keine direkte handelsverzerrende Wirkung haben.

Der internationale Agrarhandel ist für die EU, als größter Importeur und zweitgrößter Exporteur von Lebensmitteln mit je 61 Milliarden EUR (Stand 2002) Export- und Importvolumen pro Jahr, ein bedeutender Teil der Exportwirtschaft. Die EU wickelt vor allem einen Großteil seiner Agrarimporte aus Entwicklungsländern und aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) ab.³⁶⁹

Die Anforderungen der Uruguay-Runde für eine Liberalisierung im Agrarhandel wurden zwar erfüllt, dennoch ist folgendes anzumerken: die Zugeständnisse im Marktzugang waren „so minimal wie möglich – wichtige Produkte, wie beispielsweise Getreide, Früchte und Gemüse konnten weiterhin in großem Maß vor hohen Importen geschützt bleiben.“³⁷⁰ Die Kürzungen im Exportwettbewerb und der internen Stützungen wurden zum Teil „übererfüllt“, wobei die Ausgangsbasis sehr niedrig angelegt war. Die MacSharry Reform 1992 ermöglichte den Erfolg in der dritten Säule, indem die Kompensationszahlungen in die Blue Box eingeordnet werden konnten.

6.4.2 Die DOHA Entwicklungsrunde

Im November 2001 starteten auf der 4. Ministerkonferenz die Verhandlungen für die aktuelle DOHA-Entwicklungsrunde in Doha, Katar. Das Mandat für die Landwirtschaft sah folgende Ziele vor: verbesserter Marktzutritt, Reduktion aller Formen von Exportsubventionen, eine erhebliche Verringerung der handelsverzerrenden internen

³⁶⁵ WTO (2002): 1.

³⁶⁶ Kucera, Marcus (2007): 26.

³⁶⁷ WTO (2002): 1.

³⁶⁸ Leidwein, Alois (2004²): 486f.

³⁶⁹ EU(2004b): 26.

³⁷⁰ Josling Tim / Tangermann Stefan (1999): 372-374 zitiert in Kopetz, Anna (2006): 55.

Stützungen, besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer als ein integraler Bestandteil der Verhandlungen und Berücksichtigung der non-trade concerns. Die laufenden Verhandlungen bis zur 5. Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 erwiesen sich als äußerst zäh und erfolglos. Da die Konferenz bereits an den so genannten „Singapore-Issues“³⁷¹ scheiterte, wurden die Agrarverhandlungen erst gar nicht aufgenommen. Doch zwei wichtige WTO-Mitglieder, USA und EU, einigten sich zu dieser Zeit darauf einen gemeinsamen Text, der die Basis für das spätere August 2004 „Framework Agreement“ bildet, auszuarbeiten. Dieser Schritt seitens der EU „war wohl auch durch die Tatsache ermöglicht worden, dass die EU ihre interne Diskussion um eine weitere GAP-Reform, also die bereits beschriebene Juni 2003 Reform abgeschlossen hatte.“³⁷² Am 1. August 2004 einigte man sich auf das „Framework Agreement“³⁷³, das wieder die drei Säulen, Interne Stützung, Exportwettbewerb und Marktzugang beinhaltete. Das Abkommen sah ein Auslaufen der Exportsubventionen, weitere Zollsenkungen mit einer einheitlichen Formel und Zugeständnisse für die Entwicklungsländer basierend auf Kriterien der Nahrungsmittelsicherheit vor. In der dritten Säule forderte man substantielle Kürzungen von handelsverzerrenden internen Stützungen. Die Blue Box wurde neu definiert, indem interne Stützungen die 5% der durchschnittlichen gesamten landwirtschaftlichen Produktion eines Mitgliedsstaates nicht übersteigen dürfen.

Im Dezember 2005 fand in Hongkong die sechste Ministerkonferenz statt, als deren bestes Ergebnis das Auslaufen der Exportsubventionen mit dem Jahr 2013 gelten kann. In Hongkong wurde auch ein neues Schema für die Kürzungen der Internen Säule in Form von drei Bändern präsentiert. Je höher das Band desto höhere Kürzungen: EU als höchstes Band, USA, Japan und die anderen Länder im zweiten Band und die Entwicklungsländer im niedrigsten dritten Band.

Die im Juli 2006 folgenden Gespräche in Genf, um weitere Modalitäten auszuverhandeln, scheiterten. Nachdem die Verhandlungen im Februar 2007 mit einem neuen Diskussionspapier für den Agrarhandel wieder aufgenommen worden waren, sollte die Handelsrunde im Juli 2008 in Genf wieder belebt und beendet werden. Nach neun Tagen scheiterten auch diese Verhandlungen an den

³⁷¹ Fragen bezüglich Investitionen, Wettbewerbspolitik, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Handelserleichterungen.

³⁷² Kopetz, Anna (2006): 60.

³⁷³ WTO (2004).

Entwicklungsländern, allen voran China und Indien, die ihre Agrarmärkte nicht weiter öffnen wollten.³⁷⁴

6.4.2.1 Die Position der EU in der DOHA Entwicklungsrunde

In den WTO- Verhandlungen tritt die Europäische Kommission mit einer Stimme für die Interessen der EU 27 auf. Als Chefverhandler der EU fungiert *Peter Mandelson*, EU-Handelskommissar, der für verstärkte Liberalisierung im Agrarhandel eintritt und deswegen häufig innerhalb der Kommission angegriffen wurde.

Nach den Reformen in der GAP, besonders nach dem MidTermReview 2003, ging man bestärkt in die Verhandlungen mit der Meinung seine „Hausaufgaben“ gemacht zu haben, denn die Entkoppelung der Direktzahlungen als einheitliche Betriebsprämie galt als unantastbare Leistung in der Green Box. Infolge der Reform wurden 90% der Direktzahlungen in die Green Box transferiert. Doch im Laufe der Verhandlungen über die letzten sieben Jahre waren die Angriffspunkte der EU nicht bei den internen Stützungen zu finden, sondern in der ersten Säule, dem verstärkten Marktzugang. Die USA forderten im April 2006 vor allem eine durchschnittliche Zollsenkung von 66%, ein Auslaufen der Exportsubventionen bis 2010 und eine Kürzung der handelsverzerrenden Maßnahmen um 53%. Dies würde für die Amber Box der USA eine Kürzung von 60% bedeuten, für jene der EU 83% sowie eine Begrenzung der Blue Box und De minimis mit jeweils 2,5%.³⁷⁵

Die G20 Gruppe³⁷⁶ und die Cairns-Gruppe³⁷⁷ treten verstärkt für die Liberalisierung des Agrarhandels ein und forderten im April 2006 noch stärkere Senkungen von 50% aller Exportstützungen bereits im ersten Jahr der Umsetzungsperiode sowie stärkere Kürzungen innerhalb der ersten Säule, als Gesamt AMS³⁷⁸ in den drei Bändern von Kürzungen zu 80%, 70% und 60%.³⁷⁹

Im letzten Angebot vom Juli 2008 war die EU bereit die Agrarzölle im Durchschnitt um 54% in einem gestaffelten System zu senken, wonach die höchsten Zölle um

³⁷⁴ WTO (2008).

³⁷⁵ Kopetz, Anna (2006): 74.

³⁷⁶ G20: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Kuba, Ägypten, Guatemala, Indien, Indonesien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Uruguay, Venezuela, Simbabwe.

³⁷⁷ Cairns-Gruppe 15 traditionelle Agrarexporteure: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidji-Inseln, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay.

³⁷⁸ AMS (Aggregiertes Mass der Stützung): gilt als Gesamtindikator verschiedenen Stützungsmaßnahmen einheitlich darzustellen und verschiedene Formen von Stützungsmaßnahmen; befindet sich in der Amber Box.

³⁷⁹ Kopetz, Anna (2006): 75.

mindestens 66% gesenkt werden sollten. Dies war ein großes Zugeständnis seitens der EU seinen Agrarmarkt stärker zu öffnen, um im Gegenzug den Zugang auf die Märkte von Schwellenländern wie Brasilien, China und Indien für andere Handels- und Industriegüter zu erhalten.³⁸⁰

Die Pattsituationen der zahlreichen Verhandlungsrunden und Angebote entstanden durch die extrem unterschiedlichen Interessen der Verhandlungsgruppen.

Die USA und die EU wollen verstärkt ihren eigenen Agrarmarkt schützen. Wobei die USA als Vorteil für seinen Agrarhandel die Zölle stärker senken wollte und eine Neudefinition der Blue Box und Green Box ins Spiel brachte. Die Schwellen- und Entwicklungsländer, allen voran die G20 Gruppe waren aber im Gegenzug nicht bereit ihre Märkte bei Industriegütern stärker zu öffnen. Letztendlich scheiterten die Verhandlungen im Juli 2008 an den Forderungen von China und Indien über unterschiedliche Schwellen von Schutzzöllen für ihre Agrarmärkte. Vor allem die USA und Indien fanden hier zu keiner Einigung.

“I simply can't find words to express my disappointment. Never have we been so close to a solution only to see everything fall apart. Our process of reform will continue – starting with the CAP Health Check. But without agreement in the Doha Round, there will be less stability in the international trading environment. We will be operating in uncertain waters now, ahead of the next wave of reform for the years after 2013.” *Mariann Fischer Boel*, Kommissarin für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zum Scheitern der Verhandlungen in Genf am 30. Juli 2008.

Ein weiteres Anliegen der EU, nichthandelsbezogene Fragen wie die Anerkennung der Multifunktionalität der Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, geeignete Regeln für die Produktbezeichnungen und Tierschutz, in die Verhandlungen einzubringen scheiterten ebenso.

Die starken Verhandlungspartner G20 und Cairns Gruppe sowie die USA verfolgen bei diesen Themen keine Einigung, da es für sie kein Anliegen für eine Anerkennung im weltweiten Agrarhandel darstellt.³⁸¹

³⁸⁰ EU (2008d): 2-3.

³⁸¹ Krachler, Martin Maria (2001): 177f.

7. Soziales Lernen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

7.1 Fehlentwicklungen in der GAP

Die Gestaltung der GAP und die Entscheidung für ein System geschlossener gemeinschaftsweit geltender Marktordnungen mit einem relativ hohem Preisniveau wird mit dem Hintergrundwissen aus den 1950er Jahren begründet. Das Ziel war die Landbevölkerung sozial und politisch zu integrieren und die Stabilisierung der kleinbetrieblichen Familienlandwirtschaft. Die Politik der Nachkriegszeit und Jahre später war aus Gründen der politischen Stabilität bestrebt die landwirtschaftliche Bevölkerung am Aufschwung der Industriewirtschaft teilhaben zu lassen. Die Integration gestaltete sich in Form von sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit.³⁸² „Die Agrarpolitik entwickelte sich dabei von einer selektiven, von rivalisierenden Interessensgruppen geprägten Wirtschaftspolitik zu einer umfassenden und systematischen Sozialpolitik, die eine uneingeschränkte Verantwortung für die Einkommensverhältnisse und die Lebenslage der gesamten Agrarbevölkerung übernahm.“³⁸³ Die Marktregulierung und hohe Agrarpreise wurden von hohen gesellschaftspolitischen und sozialen Werthaltungen getragen, die zu einem hohen Aufwand in politischer, finanzieller und administrativer Sicht führte. Der Erfolg dieser Politikgestaltung beschränkte sich auf die Steigerung der Produktivität und verbesserte die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Bevölkerung nicht in gleicher Weise. 1993 erwirtschaftete fast die Hälfte der Bauern „kein ausreichendes Einkommen mehr; von den hohen Subventionen gelangen höchstens 25% an die Bauern, der Rest wird ausgegeben für Lagerhaltung, Verwaltung und andere Zwecke.“³⁸⁴ Die Grundlage für diese Fehlentwicklung lag darin, dass die Subventionen nicht nur den bäuerlichen Familienbetrieben zukamen, sondern im Umfeld des „Agribusiness“³⁸⁵ versickerten. Auch nach den Angaben der Kommission kamen die Preisstützungen nur größeren landwirtschaftlichen Betrieben, weder kleineren noch mittelgrößeren Bauernhöfen zugute. Denn 80% der GAP Ausgaben kamen nur 20% des gesamten Empfängerkreises zu.“³⁸⁶ Die Argumentationslinie des Agribusiness begründete die Überschussproduktion als agrarpolitischen Sachzwang, der für das Wohlergehen der Bauern nötig sei. Der

³⁸² Rieger, Elmar (1996): 403f.

³⁸³ Rieger, Elmar (1996): 404 f.

³⁸⁴ Rösener, Werner (1993): 268f.

³⁸⁵ Als Agribusiness werden die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweige verstanden.

³⁸⁶ Rieger, Elmar (2000⁴): 193.

Gewinner dieser Situation war jedoch die Lobby des Agribusiness.³⁸⁷ Der gezielte Aufbau von Verbandsmacht und die starke politische und finanzwirtschaftliche Zentralisierung der Europäischen Agrarpolitik ermöglichten die gezielte Umsetzung der landwirtschaftlichen Interessen und Forderungen sowie die lange Beibehaltung der protektionistischen Politik.

Doch nicht nur der große Einfluss der landwirtschaftlichen Interessenvertretung verhinderte tief greifende Reformen, sondern die einstimmige Beschlussfassung im Agrarministerrat blockierte jahrelang Initiativen der Kommission.

In der Politikverflechtungsfalle (1985)³⁸⁸ von Scharpf werden die institutionellen Strukturen der EG für die suboptimale Politik identifiziert: einerseits die Einstimmigkeitsregel und andererseits die starken Regierungsinteressen. Die schwache Position der Kommission und die reine Finanzierung durch die Gemeinschaft förderten die Fehlentwicklungen. Bei etwaigen Mischfinanzierungen der Mitgliedsländer wäre die ständig steigende Budgetbelastung wohl nicht einstimmig mitgetragen worden.

In den 1980er Jahren zeichnete sich die Krise der GAP immer deutlicher ab, indem einerseits die landwirtschaftliche Überschussproduktion und die Agrarausgaben immer stärker anstiegen und andererseits die Erzeugereinkommen sanken sowie die Spannungen auf den Weltmärkten zunahmen. Die Reformen der Jahre zuvor sahen keinen erheblichen Eingriff in die Problematik der Landwirtschaftspolitik vor. Bereits 1968 veröffentlichte die Kommission ein „Memorandum zur Reform der GAP“. Der Mansholt Plan, benannt nach dem ersten Kommissar für Landwirtschaft, sah eine starke Verringerung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und die Förderung größerer, effizienterer landwirtschaftlicher Produktionsbetriebe vor. Der Plan wurde jedoch wegen des großen Widerstands nie umgesetzt, nur die Einführung von Strukturmaßnahmen im Jahr 1972, die etwa die Förderung von Betrieben in Berggebieten und benachteiligten Gebieten verfolgte.

Die Preisfestsetzung vorwiegend im Sinne der Erzeuger gestaltet, unbegrenzte Absatzgarantie in Verbindung mit technischem Fortschritt führten über die Jahre unweigerlich zu einer Überschussproduktion und steigenden Marktordnungskosten. Die finanziellen Grenzen machten Kursänderungen unvermeidlich.³⁸⁹

³⁸⁷ Andereg, Ralph (1999): 77.

³⁸⁸ Scharpf, Fritz (1985): Die Politikverflechtungsfalle. In: PVS 26, 323 – 356.

³⁸⁹ Lippert, Christian (2007): 52.

1983 schlug die Kommission eine grundlegende Reform vor, ein Vorschlag, der zwei Jahre später mit der Veröffentlichung des Grünbuchs über „Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (1985) formalisiert wurde. Das Grünbuch setzte sich zum Ziel ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen, neue Wege zur Reduzierung der Produktion in Problembereichen aufzuzeigen und ganz allgemein Alternativlösungen für die Zukunft der GAP zu ergründen. 1988 einigte sich der Europäische Rat auf ein Paket von Reformmaßnahmen, darunter die „Leitlinie für die Agrarausgaben“ zur Begrenzung des prozentualen Anteils der GAP-Ausgaben am Gesamthaushalt. Die wachsenden Agrarüberschüsse wurden für den Gemeinschaftshaushalt zu einer enormen Belastung, denn für Lagerung und Absatzmaßnahmen wurden aus dem EAGFL immer mehr finanzielle Mittel benötigt, wobei Mitte der 1980er Jahre fast 40% des EAGFL für Exporterstattungen, 15% für die Kosten der Lagerhaltung sowie Beihilfen für den Absatz am Binnenmarkt verwendet wurden.³⁹⁰

Die folgenden Tabellen zeigen die Steigerung der Selbstversorgung und die finanzielle Belastung infolge der Überproduktion in der Gemeinschaft.

Tabelle 20: Entwicklung des Selbstversorgungsgrades wichtiger Agrarprodukte in %.

Jahr/Länder	Getreide	Weizen	Zucker	Frischobst	Butter	Käse	Rindfleisch	Schaf- und Ziegenfleisch
1968/69 EUR 9	86	94	82	80	92	99	95	56
1973/74 EUR 10	91	104	100	82	98	103	96	66
1984/85	118	129	101	83	134	107	108	76
1985/86 EUR 12	119	120	126	88	130	106	106	80
1986/87	111	119	127	85	105	106	108	80

Quelle: Europäische Kommission. Zitiert in Watzek, Hans (2002): 80.

Die Ausgaben des EAGFL, wie in Tabelle 21 ersichtlich, stiegen für den Bereich Garantie um 164% zwischen den Jahren 1975 und 1987, wohingegen das BIP nur um 31,3% gewachsen ist. Die landwirtschaftliche Produktion stieg in diesem Zeitraum um 26,5%.

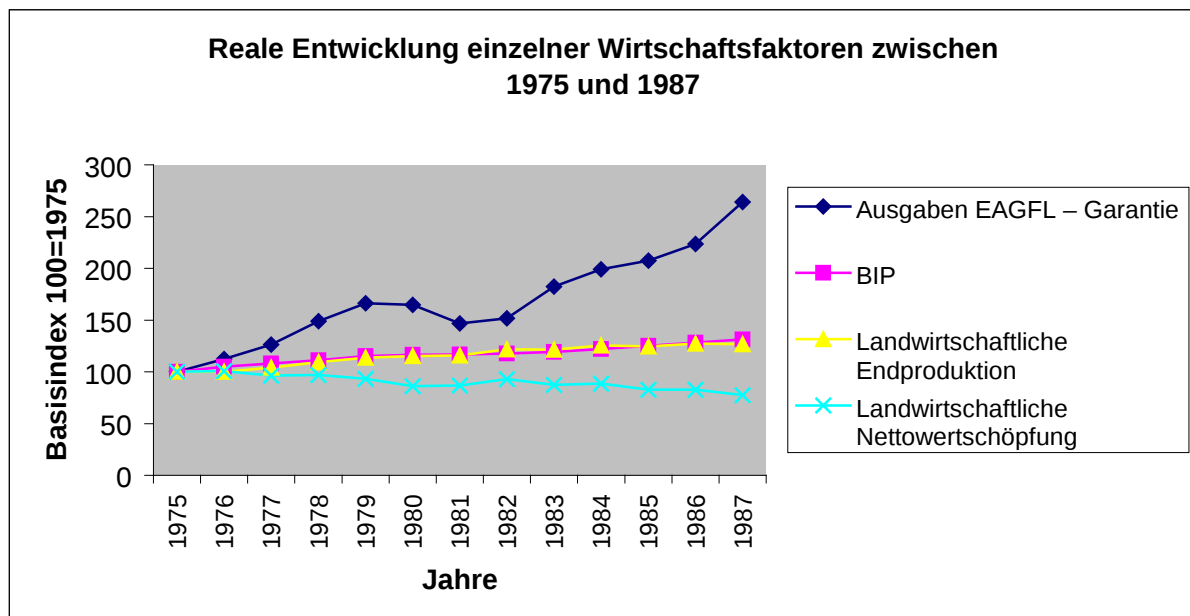
³⁹⁰ Watzek, Hans (2002): 16.

Tabelle 21: Reale Entwicklung zwischen 1975 und 1987 (EUR 10).

Basisindex 1975 = 100	Ausgaben EAGFL – Garantie ¹	BIP ²	Landwirtschaftliche Endproduktion ²	Landwirtschaftliche Nettowertschöpfung ¹	Landwirtschaftliche Nettowertschöpfung je Jahresarbeitsseinheit ¹
1975	100	100	100	100	100
1976	112,4	105,1	99,9	100,6	102,5
1977	126,4	107,9	104	96,3	95,1
1978	148,8	111,2	109,4	96,9	97,9
1979	166,3	115,1	113,5	93,1	96,3
1980	164,8	116,5	115,3	86,2	91,1
1981	146,8	116,7	115,7	86,8	94,9
1982	151,6	117,5	121,8	92,9	104,7
1983	182,2	119,2	121,4	87,4	98,8
1984	199,1	122,1	125,3	88,6	102,1
1985	207,4	125,1	124,4	82,7	97,2
1986	223,5	128,3	127,2	82,7	98,7
1987 (³)	264	131,3	126,5	77,5	94,9

1: Real (deflationiert mit dem BIP) 2: In konstanten Preisen 3: Einschließlich der nach 1988 übertragenen Ausgaben für November und Dezember 1987. Quelle: Eurostat – DG VI. Zitiert in Watzek, Hans (2002): 81.

Abbildung 7 Reale Entwicklung zwischen 1975 und 1987 (EUR 10).



Quelle: Eurostat – DG VI. Zitiert in Watzek, Hans (2002): 81. Eigene Darstellung.

Sobald die Selbstversorgung in der Produktion erreicht bzw. überschritten wurde, mussten „mehr und mehr budgetäre Mittel zur Stabilisierung der Märkte und Preise eingesetzt werden.“³⁹¹ Die Europäische Agrarpolitik, die auf ein Versorgungsdefizit und auf die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen ausgelegt worden war, führte zu überhöhten Preisen und zur Subventionierung von Überproduktion. Die Anreize im Stützungs- und Förderungssystem zur Intensivierung der Produktion führten außerdem zu einer zunehmenden Belastung der Umwelt. Und trotz der Erhöhung der Ausgaben für die Agrarmarktordnungen und trotz des Rückgangs der

³⁹¹ Anderegg, Ralph (1999): 527.

in der Landwirtschaft Beschäftigten um 35% seit 1975, wurde eines der in Art. 39 EG-Vertrag genannten wesentlichen Ziele verfehlt, nämlich die Steigerung der Einkommen der Landwirte.³⁹²

7.2 Die BSE Krise

In den 1980er Jahren traten erste Fälle von BSE befallenden Rindern auf und der Verdacht, dass der Verzehr von befallenem Rindfleisch eine Variante der tödlichen Creutzfeldt-Jakob-Krankheit beim Menschen auslösen könnte. Der Höhepunkt der BSE Krise wurde im Jahr 2000 erreicht, nachdem zahlreiche BSE Fälle bekannt wurden, hervorgerufen u.a. durch die Verfütterung von nicht ausreichend erhitztem Tiermehl an Rinder, und dem erheblichen Einbruch der Rindfleischnachfrage. Die Folge waren Rindfleischaufruf- und Vernichtungsaktionen seitens der EU, die sich inklusive der Kalkulierung von Folgekosten im Jahr 2001 auf 971 Millionen EUR belief.³⁹³

Die Europäische Kommission reagierte mit einem 7 Stufen Plan um die Rindfleischkrise wieder in den Griff zu bekommen. Die Gesetzgebung wurde vereinfacht, indem 60 Kommissionsentscheidungen zur BSE Bekämpfung durch ein neues Rahmengesetz, die EU-Verordnung zu „Transmissible Spongiform Encephalopathy“, abgelöst wurde.³⁹⁴

Besonders der spürbare Rückgang der Rindfleischnachfrage spiegelte den nachhaltigen Vertrauensverlust der Konsumenten in die Lebensmittelsicherheit wider.³⁹⁵ Die Bürger verloren jedoch nicht nur das Vertrauen in die Lebensmittelsqualität sondern auch in die Regierungen, vor allem in Großbritannien. „When on 20 March 1996 the Government announced that BSE had probably been transmitted to humans, the public felt that they had been betrayed. Confidence in government pronouncement about risk was a further causality of BSE.“³⁹⁶

³⁹² Urff von, Winfried (1997): 24.

³⁹³ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 65.

³⁹⁴ Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): 65.

³⁹⁵ Cardwell, Michael (2004): 80.

³⁹⁶ Volume 1, Findings and Conclusions: Executive Summary of the Report of Enquiry, 1. Key Conclusions (www.bseinqury.gov.uk.html.) zitiert in Cardwell, Michael (2004): 80f.

Dieser Entwicklungen immer stärker bewusst, wurde die Lebensmittelsicherheit nun zu einem zentralen Thema, das auch 1999 auf der Ebene der OECD, mit der Publikation „Food Safety and Quality: Trade Considerations“ Aufmerksamkeit bekam.

7.3 Lebensmittelsicherheit

“Society should be setting the farming agenda.”³⁹⁷

In seiner Eröffnungsrede bei der größten italienischen Landwirtschaftsmesse in Verona bekräftigte Agrarkommissar *Franz Fischler* die Tendenz in der Europäischen Agrarpolitik die Konsumenten stärker einzubinden und „Eine stärkere Orientierung hin zur Qualität anstatt der früheren Betonung der Quantität.“³⁹⁸

Als Reaktion auf die aktuellen Krisen erhob die Europäische Kommission die Förderung eines hohen Standards der Lebensmittelsicherheit zu ihren politischen Prioritäten. Ebenso betonte der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 die Qualitätsnormen zu verbessern und die Kontrollsysteme über die gesamte Lebensmittelherstellungskette hinweg zu verbessern, vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Verbraucher.

Im Jänner 2000 wurde das Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit präsentiert, das in einem 80 Punkte Aktionsplan unter anderen eine unabhängige Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit forderte. Die Verbesserung der Qualitätsnormen und der Kontrollsysteme über die gesamte Lebensmittelherstellungskette sowie das Vertrauen der Konsumenten wieder zurückzugewinnen, waren zentrale Punkte.

„Die Europäische Union muß das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Versorgung mit Lebensmitteln, die Lebensmittelwissenschaft, das Lebensmittelrecht und die Lebensmittelüberwachung zurückgewinnen. Das vorliegende Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit stellt ein umfassendes Maßnahmenpaket vor, das erforderlich ist, um das bestehende Lebensmittelrecht der Gemeinschaft zu ergänzen und zu modernisieren.“³⁹⁹

Im Jahr 2002 wurde die Verordnung Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen. Die Errichtung einer unabhängigen Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS), die auf wissenschaftlicher Basis arbeitet, bildete das Kernstück. Die Behörde unterstützt und berät unabhängige Wissenschaftler, steht im Dialog mit

³⁹⁷ EU (2001c): 1.

³⁹⁸ EU (2001c): 1.

³⁹⁹ EU (2000a): Absatz 7.

Interessengruppen und den Europäischen Institutionen und bildet ein Netz für die enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den Mitgliedsstaaten. Die EBLS bewertet außerdem die in der Lebensmittelkette auftretenden Risiken. Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts verfolgte das Ziel der Vorsorge und der konsequenten Umsetzung des Prinzips „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“. Die Akteure der Futter- und Lebensmittelwirtschaft tragen an erster Stelle die Verantwortung für die Durchsetzung des Prinzips für mehr Sicherheit von Lebensmitteln. Ihre Überwachung und Kontrolle liegen im Aufgabenbereich der Mitgliedsstaaten.⁴⁰⁰

7.4 Landwirtschaft und Umweltschutz

Die Umweltpolitik der Europäischen Union erfuhr seit der EEA 1987 immer größere Bedeutung. In der EEA wurde Umweltpolitik erstmals primärrechtlich verankert und im Vertrag von Maastricht 1993 wurde ein umweltverträgliches Wachstum als Ziel der EG definiert. Und bereits 1993 wurde die Europäische Umweltagentur als Beobachtungs- und Informationszentrum gegründet. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 wurden weitere Akzente gesetzt und die drei Grundprinzipien der Europäischen Umweltpolitik vertraglich festgelegt. Diese drei Prinzipien sind: (1) Vorbeuge-, Vorsorge-, Ursprungs-, Verursacherprinzip; (2) Querschnittsprinzip und (3) das hohe Schutzniveau.⁴⁰¹

Mit dem Europäischen Rat von Cardiff 1998 begann der sogenannte Cardiff Prozess, wonach die Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in alle Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen seien und geeignete Indikatoren für die Überwachung zu erstellen. Der Europäische Rat von Helsinki 1999 verabschiedete ein Jahr später die Strategie für die Integration von Umweltbelangen in der GAP. 2001 wurden in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Göteborg die Einbeziehung der Umweltbelange und der nachhaltigen Entwicklung in der GAP gebilligt.⁴⁰²

⁴⁰⁰ EU (2008e).

⁴⁰¹ Umbach, Gaby (2007): 353 – 355.

⁴⁰² http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_de.htm Website der GD AGRI 30. September 2008.

Die Ökologisierung der GAP begann mit der MacSharry Reform 1992, indem konkrete erste Maßnahmen zur Extensivierung der Landwirtschaft und erste konkrete Maßnahmen zur Förderung von umweltverträglicher Landwirtschaft eingeführt wurden.

Die Agenda 2000 und besonders der MidTermReview 2003 setzten mit der Horizontalen Verordnung, der verpflichtenden Cross Compliance und der Stärkung der 2.Säule wesentliche Fortschritte in der Umsetzung von Umweltzielen in der Landwirtschaft.

Die Umweltmaßnahmen der GAP lassen sich drei große Bereiche teilen

(1) Agrarumweltprogramme, (2) Einbeziehung von Umweltbelangen in die GAP und (3) zentrale ökologische Fragen in der Landwirtschaft zu den Themen Klimawandel, Nitrate, Bodenschutz, Pestizide, Wasser, biologische Vielfalt und genetisch veränderte Organismen (GVO).⁴⁰³

Das Hauptinstrument zur Erreichung der Umweltziele in der GAP sind die Agrarumweltprogramme, die zwar bereits seit 1992 bestehen, aber mit der 2.Achse der Ländlichen Entwicklung infolge des MTR 2003 eine wesentliche Stärkung erfuhren. Landwirte verpflichten sich hier mindestens 5 Jahre umweltverträgliche Produktionsverfahren anzuwenden, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen. Als Beispiele können umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft, extensive Weidewirtschaft, integrierte landwirtschaftliche Betriebsführung und ökologischer Landbau, Erhaltung der Landschaft und historisch entstandener Landschaftsmerkmale wie Hecken, Gräben und Kleingehölze und die Erhaltung ökologisch wertvoller Lebensräume und der dazugehörigen Artenvielfalt genannt werden.⁴⁰⁴

Unter der Einbeziehung von Umweltbelangen in der GAP werden die Maßnahmen in der ersten Säule verstanden wie die Cross Compliance, die Entkoppelung der Direktzahlungen, die gute landwirtschaftliche Praxis und die Modulation.

Der seit der Agenda 2000 bestehende Grundsatz der guten landwirtschaftlichen Praxis definiert sich nach „der Art von Landbau“, welcher der Region entspricht und „in dem jeweiligen Gebiet unter Einhaltung geltender gesetzlicher

⁴⁰³ EU (2003f).

⁴⁰⁴ EU (2003f): 3.

Grundanforderungen und Einhaltung von gesetzlichen Umweltauflagen“ betrieben wird.⁴⁰⁵

Die gute landwirtschaftliche Praxis definiert somit die Mindestanforderung an umweltverträgliche Landwirtschaft.

Der dritte Bereich von unterschiedlichen zentralen ökologischen Fragen fand vor allem im MidTermReview 2003 eine stärkere Einbindung in der GAP.

Die verbindlichen Auflagen der Cross Compliance im MTR 2003 umfassen die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften zum Erhalt der biologischen Vielfalt, der Einhaltung der Nitrat-Richtlinie der EU von 1991, der Einhaltung der gesetzlichen Auflagen über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, der Einhaltung von Normen guter landwirtschaftlicher Umweltbedingungen zum Schutz des Bodens sowie das Einhalten der Grundwasserrichtlinie.⁴⁰⁶

Die Cross Compliance verbindet somit bestehende Vorschriften in einem Sammelbegriff. Mit der Kürzung von Subventionen der ersten Säule tritt hier erstmals auch ein unmittelbares Sanktionsmittel in Kraft.

Mit dem Kohlenstoff-Punkte System wurden im MTR 2003, als Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, finanzielle Anreize zur Erzeugung von Biomasse geschaffen, sodass Landwirte auf stillgelegten Flächen Energiepflanzen anbauen.

2002 wurde ein neues Genehmigungsverfahren zu Freisetzung von genveränderten Organismen (GVO) oder jene, die aus GVOs bestehen oder enthalten, eingeführt. Seit den 1990er Jahren wurden zur kommerziellen Freisetzung 18 GVOs in der EU genehmigt – die letzte Genehmigung wurde jedoch im Oktober 1998 erteilt.⁴⁰⁷

Die Cross Compliance und die Ländliche Entwicklung im Rahmen des MTR 2003 setzten wesentliche Akzente in der Umsetzung von Umweltschutz in der Landwirtschaft. Die Maßnahmen wurden zwar vorwiegend adaptiert und harmonisiert, führten aber zu einer wesentlich stärkeren Wahrnehmung, weil sie erstmals an die Subventionen der ersten Säule gebunden wurden.

⁴⁰⁵ EU (2003f): 4.

⁴⁰⁶ EU (2003f): 6 – 10.

⁴⁰⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_de.htm Website der GD AGRI 30. September 2008.

7.5 Agrarpolitische Paradigmen – das Europäische Agrarmodell

Landwirtschaft aus globaler Sicht setzt sich aus vielen unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Grundsätzen zusammen. Besonders in den WTO Agrarverhandlungen kann man diese unterschiedlichen Auffassungen von Landwirtschaft und landwirtschaftlicher Produktion in den Positionen der Verhandlungspartner mitverfolgen. Die historische Entwicklung aber auch die Rahmenbedingungen der Landschaft sind hier wesentliche Eckpunkte.

Die Glaubenssysteme der Policy Paradigmen wurde im Bereich der Landwirtschaftspolitik von *Coleman* (1998), *Moyer und Josling* (2002) als ein Set von bestimmten gemeinsamen Werten, Prinzipien und Normen definiert. Dieses Set bildet für Policy-Akteure den Handlungsrahmen zur Lösung von Problemen und für die Gestaltung neuer Instrumente.⁴⁰⁸

Josling (2003)⁴⁰⁹ formulierte aufbauend vier agrarpolitische Paradigmen, die in den OECD Staaten und vermehrt in den Entwicklungsländern vorkommen.

Abhängiges Paradigma (dependent paradigm):

Organisiert rund um das Hauptanliegen, dass Landwirtschaft die nationale Nahrungsmittelversorgung erfüllt und zusätzlich soziale und politische Stabilität garantiert sowie ländliche Entwicklung und Wohlfahrt sicherstellen. Aber dazu benötigt die Landwirtschaft Hilfe des Staates um adäquate Einkommen zu erreichen.

Wettbewerbsorientiertes Paradigma (competitive paradigm):

Dieses Paradigma hebt hervor, dass der Landwirtschaftssektor gleich wie andere Bereiche der Wirtschaft in der Marktwirtschaft und im internationalen Handel bestehen kann. Die Annahme des internationalen Handels versteht sich hier als Markt ohne Verzerrungen.

Multifunktionales Paradigma (multifunctional paradigm):

Die Multifunktionalität basiert auf dem Hauptanliegen, dass die Landwirtschaft ein integraler Bestandteil der ländlichen Gegend ist und öffentliche Güter zur Verfügung stellt, die ohne öffentliche Unterstützung nicht in ausreichender Form produziert werden könnten.

Globale Produktion Paradigma (globalised paradigm):

Das globale Paradigma sieht die Landwirtschaft in potentiellen Lebensmittelerzeugungsketten. Landwirte treten hier als Manager von Land und Tieren auf, die ihre Produkte, auch unter Verwendung von neuen technologischen Methoden, anbieten.

⁴⁰⁸ *Coleman*, William/ *Grant*, Wyn/ *Josling*, Tim (2004): 89.

⁴⁰⁹ *Josling*, Tim (2003) zitiert in: *Coleman*, William/ *Grant*, Wyn/ *Josling*, Tim (2004): 94ff.

Tabelle 22 Politikinstrumente der agrarpolitischen Paradigmen

Paradigma	Policy Instrumente
Abhängiges Paradigma	▪ Außenschutz ▪ Aufkauf von Überschussproduktion ▪ Export Stützung
Wettbewerbsorientiertes Paradigma	▪ Entkoppelte Zahlungen als Übergang ▪ Risiko Management ▪ Niedrige Sicherheitsnetze
Multifunktionales Paradigma	▪ Umweltschutz Fördermittel ▪ Cross- Compliance um Umweltschutz – Regulierungen zu stärken ▪ Schutz gegen Monokulturen in der Landwirtschaft
Globale Produktion Paradigma	▪ Harmonisierung von Regulierungen und Standards ▪ Stärkung von Wettbewerb ▪ Schutz von geistigem Eigentum

Quelle: Coleman, William/ Grant, Wyn/ Josling, Tim (2004): 105. Eigene Übersetzung.

Das Europäische Agrarmodell verstand sich bei seiner Gründung als abhängiges Modell, da die ausreichende Lebensmittelversorgung nach den Erfahrungen des zweiten Weltkrieges und die Sozialpolitik als Ziel von ausreichenden Einkommen für die Landwirte im Rahmen der Markt- und Preispolitik im Vordergrund standen. Die Tendenz zum multifunktionalen Paradigma begann erstmals 1985 mit dem Perspektivenbericht, indem der Begriff „Multifunktionalität“ erwähnt wurde. Vor allem im Vergleich mit den USA wurde das Europäische Agrarmodell bestätigt.

„An agriculture on the model of the USA, with vast spaces of land and few farmers, is neither possible nor desirable in European conditions, in which the basic concept remains the family farm.“⁴¹⁰

Doch Maßnahmen in der Umwelt- und Strukturpolitik, die diesen Begriff mit „Leben“ erfüllt hätten, existierten zu diesem Zeitpunkt nur marginal.

1992 wurden zwei Richtlinien für Lebensmittelqualität und für geographische Herkunftsbezeichnungen⁴¹¹ verabschiedet als Zugeständnis für Konsumenten und Produzenten qualitativer Lebensmittel. Seit Beginn der 1990er Jahren existieren die LEADER Programme zur Förderung von lokalen Projekten zur Entwicklung des ländlichen Raumes und zwei Verordnungen zu genetisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft.⁴¹²

⁴¹⁰ COM (85) 333, at II. zitiert in Cardwell, Michael (2004): 37.

⁴¹¹ Council Regulation (EEC) 2081/92: protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs.

⁴¹² Cardwell, Michael (2004): 53- 55.

Die Hauptinstrumente der GAP bis zur MacSharry Reform 1992, siehe in Tabelle 22, entsprachen vorwiegend der Definition des abhängigen Paradigmas nach *Josling*. Die Zielhierarchien lagen u.a. in der Erreichung von ausreichenden Einkommen für die Landwirte (EGV Art.33), doch wurde dieses nicht zufrieden stellend erreicht. Die Instrumente waren jene der Markt- und Preispolitik, wonach 90% des europäischen Agrarbudgets für Exporterstattungen und für Interventionszahlungen verwendet wurden.

Die Agenda 2000 machte mit der zweiten Säule, die ländliche Entwicklung, und die freiwillige Modulation einen Schritt in Richtung Multifunktionalität.

Franz Fischler stand als Person für das Potential einer Neuorientierung und band erstmals die Anliegen der Konsumenten stärker in die Politikformulierung ein.

Die BSE Krise führte zum Weißbuch für Lebensmittelsicherheit 2000, nach der Konsultation wurde die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) als unabhängiges Institut gegründet.

Der Begriff der Multifunktionalität spielte erst in der Agenda 2000 wieder eine wesentliche Rolle und wurde nach den Erfahrungen der BSE Krisen vom Europäischen Rat von Berlin 1999 explizit betont. Das Europäische Agrarmodell definiert folgende Anforderung an die Multifunktionalität der Landwirtschaft:

in der Lebensmittelproduktion werden Kriterien der Nahrungsmittelsicherheit und –qualität gefordert; in der Diversifizierung werden neuen Aufgabengebiete wie z.B. Urlaub auf dem Bauernhof erschlossen; Umweltschutzleistungen wie Ressourcenschutz; Erhalt der Kulturlandschaft und Lebensräumen für Flora und Fauna, flächendeckende Landbewirtschaftung; Wirtschafts- und Standortfunktion im ländlichen Raum umfassen im erweiterten Sinne Erhalt und Pflege von Erholungsgebieten im Ländlichen Raum, Auftrag- und Arbeitgeber im Ländlichen Raum.⁴¹³

Der MidTermReview 2003 machte mit zwei wesentlichen neuen bzw. adaptierten Instrumenten einen großen Schritt in Richtung und Etablierung der Multifunktionalität als Paradigma in der europäischen Landwirtschaft: das 3 Achsen Modell in der Ländlichen Entwicklung und die verpflichtende Cross Compliance.

Die Maßnahmen der zweiten Säule der GAP fungieren als „non-trade concerns“ und wurden im MTR mit dem 3 Achsen Modell wesentlich erweitert und erfüllen die Forderungen der Multifunktionalität mit konkreten Programmpunkten. Die verpflichtende Cross Compliance stellt Mindeststandards von Tierschutz, Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit auf, die bei Nicht-Einhalten eine Kürzung von Direktzahlungen bis zu 5% zur Folge haben.

⁴¹³ Vgl.: EU (1999 e-h).

Die zweite Achse der Ländlichen Entwicklung, Umwelt- und Landmanagement, leistet neben der Cross Compliance einen wesentlichen Beitrag zum Umweltschutz in der Landwirtschaft für den Schutz von Boden und der Einhaltung der biologischen Vielfalt.

7.6 Die Reform in Peter Halls Modell

7.6.1 Lernen in Gemeinsamen Agrarpolitik

Der Lernprozess in der Agrarpolitik begann in der Mitte der 1980er Jahre als die bestehende Markt- und Preispolitik einerseits zur immer größeren Budgetbelastung wurde und andererseits ihre Zielsetzungen nicht erreichen konnte (siehe 7.1).

Die Verhandlungen der Uruguay Runde übten einen gewissen Druck auf bestehende Politik aus, aber es nahmen auch verstärkt Agrarökonomen an der Politikfindung teil.

„[T]he epistemic community of agricultural economists also sought to improve the efficiency of the policies that were employed. Agricultural economists urged politicians to consider better targeting of their policies to reduce incentives to produce unmarketable commodities, thereby minimizing distortions to trade.“⁴¹⁴

Die MacSharry Reform 1992 brachte eine Veränderung der Steuerungsinstrumente als Lernen 1.Ordnung, indem die Preisstützungen im internen Markt und Stützungen für den Außenschutz und die Exportsubventionen gekürzt wurden. Als völlig neue Steuerungsinstrumente wurden Direktbeihilfen und Prämien für die Stilllegung von Flächen und Extensivierungsmaßnahmen eingeführt. Die Flankierenden Maßnahmen waren als „non-trade concerns“ ein völlig neues Instrument in der Europäischen Agrarpolitik. Mit der MacSharry Reform beginnen, sehr zum Missfallen der etablierten Agrar-Interessenvertretungen, die produktionsabhängigen Subventionen an Einfluss zu verlieren. Die Veränderungen der Instrumente in der MacSharry Reform werden auch als „Cash-outs“ bezeichnet und einen Paradigmenwechsel nach *Moyer and Josling* (2002) einleiten.

„[T]hey conclude that instruments such as cash-outs are a convenient way of making the transition to new paradigm if that is indeed what is intended.“⁴¹⁵

Die Vorbereitungen für die Agenda 2000 begannen bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten der MacSharry Reform. Die Reduzierung der Interventionspreise und parallele Einkommensbeihilfen wurden als erfolgreiche Instrumente erkannt und mit höheren Kürzungen erneut angewandt.

Die Agenda 2000 brachte die Multifunktionalität der Landwirtschaft wieder in die Diskussion ein. Die Reform der Agenda 2000 setzte mit der Wahl von völlig neuen Steuerungsinstrumenten als Lernen 2.Ordnung, neue Maßnahmen unter dem Verständnis von Multifunktionalität um.

⁴¹⁴ Coleman, William/ Grant, Wyn/ Josling, Tim (2004): 92f.

⁴¹⁵ Coleman, William/ Grant, Wyn/ Josling, Tim (2004): 91.

Die Horizontale Verordnung verband den Erhalt von Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltschutzauflagen. Diese Kürzungen beim Verstoß der Kriterien wurden als Modulationsmittel in die Ländliche Entwicklung umverteilt. Dieses Instrument war aber nicht verpflichtend und wurde nur von drei Staaten angewandt. Ein völlig neues Element wurde mit der 2.Säule der GAP, die ländliche Entwicklung, in der Agenda 2000 errichtet.

Neuartig war, dass die Agrarpolitik eine zweite Säule bekam, die die Stärkung der Ländlichen Entwicklung und der Multifunktionalität unterstrich. Die Inhalte waren eine Harmonisierung von neun bestehenden Verordnungen, den flankierenden Maßnahmen und verschiedene Module zur Förderungen des ländlichen Raums. Die definitiven Inhalte konnten die Mitgliedsstaaten nach ihrem Ermessen gestalten, nur die Förderung des Umweltschutzes war ein obligatorisches Element.

Die BSE Krisen in der EU führten, neben großen Reformvorhaben zu Handlungen die Qualität der Lebensmittel zu verbessern, und das Vertrauen der Konsumenten zurückzugewinnen. Die Gründung der unabhängigen Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) und die Harmonisierung des Lebensmittelrechts mit dem Prinzip „vom Erzeuger zum Verbraucher“ sind Lernen 2.Ordnung als Wahl neuer Instrumente als Reaktion auf die Krise.

Die Halbzeitbewertung der Agenda 2000, der MidTermReview (MTR) 2003, setzte als letzte große Reform bis zu diesem Zeitpunkt, 2008, eine neue Zielsetzung in der Europäischen Agrarpolitik – der Bauer soll für den Markt produzieren und seine Subvention als produktionsunabhängige Betriebsprämie erhalten.

Der MTR führt mit der Betriebsprämie ein völlig neues Instrument ein, das an die Cross Compliance gebunden ist. Die Cross Compliance wurde im MTR adaptiert, indem ihre Einhaltung für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend und an bestimmte Auflagen der Lebensmittelsicherheit, des Tierschutzes, des Umweltschutzes sowie der guten landwirtschaftlichen Praxis gebunden ist. Die Modulation, die Kürzung der Prämien pro Betrieb über 5000 EUR wurde ebenso für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend. Da produktionsabhängige Prämien in begrenztem Ausmaß weiterhin möglich sind, wurden auch wie in den vorigen Reformen weitere Adaptierungen, Kürzungen, vorgenommen.

Die Ländliche Entwicklung wurde mit der Wahl eines 3 Achsen Modells neu angeordnet. Die Zielsetzungen der ländlichen Entwicklung und somit der angestrebten Multifunktionalität wurden anhand finanzieller Mindestdotierungen festgelegt. Die definitive Programmgestaltung blieb weiterhin bei den Mitgliedsstaaten.

Das Lernen in der Gemeinsamen Agrarpolitik erstreckt sich nun schon über 18 Jahre (1990- 2008) und wird sich auch aufgrund immer wieder geforderter Überprüfungen in den Reformen selbst (MTR 2003 und Healthcheck 2009) weiter gehen. Die ständige Überprüfung der eigenen Reformen ist ebenso ein Lernprozess wie die Adaptierung und Neuorientierung der GAP. Im MTR änderte sich eine wesentliche Zielsetzung in der GAP, die produktionsunabhängige Subvention, die die europäische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger und marktorientierter machen soll. Parallel wurde die zweite Säule, die ländliche Entwicklung, finanziell und mit stärkeren Programminhalten gestärkt.

Die Politikinstrumente in den letzten Reformen, vor allem aber im MTR, orientieren sich am Verständnis eines multifunktionalen Paradigmas.

7.6.2 Die Akteure der Gemeinsamen Agrarpolitik

In der Europäischen Agrarpolitik wirken zahlreiche Akteure im Policy – Prozess, wie in Kapitel 4 anhand des Policy Cycle ausführlich dargestellt, mit.

Die Europäische Kommission als einflussreichster Akteur ist im gesamten Prozess präsent und hat durch das Initiativrecht eine starke gestalterische Funktion.

Die Europäische Kommission als kooperativer Akteur ist als Top-down Organisation mit starken hierarchischen Strukturen organisiert. Die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) mit dem Landwirtschaftskommissar und seinem Kabinett an der Spitze sind neben dem Rat die Hauptakteure in der GAP. Der Kommissar tritt in seiner Position als Politiker auch als individueller Akteur auf, der sich mit seinen Überzeugungen, Einstellungen und Wissen in den Politikprozess einbringen kann, sofern es die politischen und ökonomischen Zwänge zulassen.

Die Europäische Kommission wurde mit ihrer jahrzehntelangen Erfahrung in der unreformierbaren Agrarpolitik zu einer der stärksten Befürworterin von tief greifenden Reformen.⁴¹⁶

Die institutionellen Änderungen mit der EEA ermöglichten der Kommission stärkere Akzente zu setzen. Mit ihrer umfassenden Konsultationstätigkeit mit den Grün- und Weißbücher zu den Themen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Verbraucherschutz und Europäisches Regieren nutzte sie diese Chance. Mit der dieser Themenerweiterung band sie auch neue Interessengruppen in die Konsultation ein.

Der Agrarkommissar *Franz Fischler* setzte als individueller Akteur mit seinem Erfahrungshintergrund wesentliche Akzente in Richtung Multifunktionalität der Europäischen Landwirtschaftspolitik. Nach Beginn seiner Amtsperiode 1995 fand sich der Begriff Multifunktionalität in den Strategiepapieren der Kommission und die Etablierung einer stärkeren ländlichen Entwicklung.

Die Neuorientierung zum multifunktionalen Paradigma ist u. a. mit seinen Überzeugungen und seinem Erfahrungshintergrund zu erklären.⁴¹⁷

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sind als kollektive Akteure, das Europäische Parlament durch seine Konsultationsrolle und der WSA als beratendes Organ in der GAP präsent.

Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (COMAGRI) im EP zeichnet sich vor allem durch seine hohe Fachkompetenz und seiner konstruktiven Zusammenarbeit mit der GD AGRI aus.⁴¹⁸ Das Europäische Parlament erzielte in den letzten Jahren aufgrund seiner Arbeitsauffassung, über Fraktionen hinweg in Interessenkoalitionen zu arbeiten, Erfolge in vielen Bereichen.⁴¹⁹

Das EP setzte u.a. mit den Themen Umweltschutz, Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit neue Akzente in seiner Zusammenarbeit mit den Europäischen Institutionen.

Der Landwirtschaftsrat der EU definiert sich als kollektiver Akteur der Landwirtschaftsminister der Mitgliedsstaaten. Er weist die Strukturen eines

⁴¹⁶ Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): 123.

⁴¹⁷ Fischler, Franz (2006) und Rauscher, Hans (1998).

⁴¹⁸ Interview MEP im Juni 2005, Brüssel.

⁴¹⁹ Tömmel, Ingeborg (2003): 131.

intergouvernementalen Clubs auf, der motiviert mit hohen Eigeninteressen in der formalisierten Entscheidungsstruktur agiert. Die kollektiven Entscheidungen werden von nationalen Ratsarbeitsgruppen, die den nationalen Ministerien zugeordnet sind, vorbereitet.

Der Landwirtschaftsrat zeichnet sich durch seine heterogenen Interessen der Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Strukturen aus.

Als besonders mächtig in der Agrarpolitik gelten historisch gesehen vor allem Deutschland und Frankreich.⁴²⁰

In der Abstimmung des Rats bekleiden die Landwirtschaftsminister eine Schlüsselrolle in der Interessenvertretung der nationalen Interessen. Trotz der starken Rolle der Kommission in der Formulierung von Gesetzesvorschlägen, werden diese in den Ratsarbeitsgruppen nach den nationalen Interessen verhandelt.

Der Europäische Rat als kollektiver Akteur tritt in der höchsten Entscheidungsebene der EU als politisches Leitgremium auf, kann Ziele vorgeben und abschließende Entscheidungen treffen. Der Europäische Rat trat in der Vergangenheit häufig bei so genannten Agrarkonflikten als letzt entscheidende Instanz zur Einigung auf.

Die Interessengruppen in der Agrarpolitik sind kollektive Akteure, die als unterschiedlich organisierte Akteure auftreten.

Die etablierten Dachverbände wie beispielsweise COPA und BEUC sind als „Bottom-up“ Organisation definiert, welche die Interessen ihrer Mitglieder auf Europäischer Ebene vertreten. Die Mitgliedschaft der nationalen Organisationen ist freiwillig.

In den letzten Jahren traten zahlreiche soziale Bewegungen besonders relevant für die Agrarpolitik aus den Bereichen Umweltschutz und Tierschutz als Interessengruppen in Erscheinung. Da ihre Mitglieder nicht geschlossen organisiert sind, basieren ihre Entscheidungen nicht auf kollektiven Abstimmungen, sondern auf moralischen und ideologischen Engagement.

⁴²⁰ Henning, Christian/Wald, Andreas (2000): 664

7.7 Economic Viability

Der Paradigmenwechsel in der Europäischen Agrarpolitik zog sich über 15 Jahre hinweg und zeichnete sich in drei Reformschritten ab. In jeder der drei Reformen wurden neue Instrumente installiert und bestehende weiter adaptiert.

Der Ausgangspunkt war die Markt- und Preispolitik, welche die Landwirtschaft über die produzierte Menge subventionierte. Das Instrument blieb auch nach der letzten Reform bestehen, jedoch wurden die Preisstützungen über die Jahre erheblich gekürzt und letztlich an die Verpflichtungen der Cross Compliance gebunden.

Als neue Instrumente zu Beginn der 1990er Jahre kompensierten die Einkommensbeihilfen und die Prämien für Flächenstilllegung und Extensivierung die Umstrukturierung. Mit der einheitlichen Betriebsprämie setzte die Europäische Union mit der Entkoppelung von der Produktion einen völlig neuen Maßstab. Der Landwirt erhält eine Betriebsprämie, muss aber die Cross Compliance einhalten um diese komplett zu erhalten, und hat so die Möglichkeit seine Produktion an die Erfordernisse des Marktes anzupassen.

Die Strukturpolitik in der Landwirtschaft entwickelte sich in diesem Reformzeitraum zu einer respektablen zweiten Säule der GAP, die auch finanziell immer stärker dotiert wurde. Die Agenda 2000 setzte mit der Definition der zweiten Säule ein Statement. Die Etablierung einer neuen Säule unterstrich die Bedeutung der neuen Ausrichtung der Ländlichen Entwicklung. Im ersten Schritt wurden im Wesentlichen die bestehenden Verordnungen harmonisiert und im zweiten Schritt im MidTermReview 2003 ein 3 Achsen Modell installiert. Die zweite Säule bietet den Mitgliedsstaaten mehr Möglichkeiten mit konkreten nationalen Programminhalten, in den so genannten nationalen Strategieplänen, auf die jeweiligen landwirtschaftlichen Gegebenheit des Mitgliedsstaates einzugehen und die Landwirte bei der Diversifizierung ihrer Tätigkeiten zu unterstützen.

Die ökonomische Durchführbarkeit wird von der Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (GD AGRI) ständig überprüft und im November 2007 wurde die Evaluierung des MTR als Vorbereitung für den Healthcheck der GAP 2009⁴²¹ präsentiert.

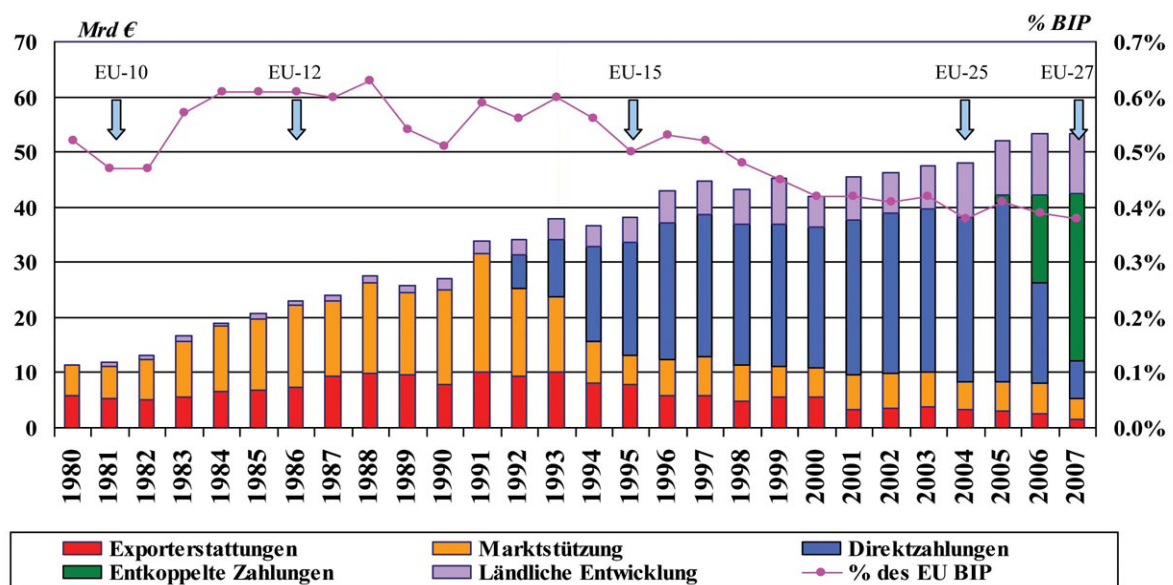
⁴²¹ EU (2007g)

Der Healthcheck hält an der Strategie der neuen agrarpolitischen Instrumente fest, bestätigt somit auch die tatsächliche ökonomische Durchführbarkeit der Multifunktionalität.

Die Forderungen der aktuellen Überprüfung sind Vereinfachungen in der Verwaltung und der administrativen Kriterien der Betriebsprämie und der Cross Compliance sowie die Abschaffung der Flächenstilllegungsprämien.

Die Aufgaben der Ländlichen Entwicklung sollen mit den Themen Klimawandel, Biodiversität, Bioenergie und Wasserknappheit erweitert werden und mit mehr finanziellen Mitteln infolge einer progressiveren Modulation gestärkt werden.

Abbildung 8 Entwicklung der GAP Ausgaben 1980 bis 2007



Quelle: EU (2007h): Europäische Kommission November 2007. Präsentation Healthcheck.

Die Abbildung 8 lässt anhand der GAP Ausgaben und des prozentuellen Anteils des BIPs der EU im Zeitraum von 1980 bis 2007 die Veränderungen und Neuorientierungen erkennen. 1991, ein Jahr vor der MacSharry Reform wurde der Höhepunkt der absoluten Marktstützungsausgaben erreicht und drei Jahre zuvor 1988 die höchste prozentuelle Belastung des BIP.

Nach den drei Reformen sind die Marktstützung und die Exporterstattungen zu den kleinsten Ausgabepunkten geworden, die zuvor die Überschussproduktion förderte. Aktuell fließt der Großteil in entkoppelte Zahlungen, Ländliche Entwicklung und in Direktzahlungen, weswegen die Problematik der Überschussproduktion verschwand.

7.8 Political Viability

„In den letzten 15 Jahren hat sich die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) unter dem Druck der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Europa grundlegend verändert.“⁴²²

Im Healthcheck 2009 unterstreicht die Kommission, dass die Veränderungen in der GAP im Wesentlichen infolge des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Drucks vorangetrieben wurden. Die politische Durchführbarkeit eines Paradigmenwechsels zu einer multifunktionalen Landwirtschaft auf europäischer Ebene stellt sich als buntes Bild mit vielen unterschiedlichen Komponenten dar, die nun gesammelt dargestellt werden.

7.8.1 Lobbying

In Kapitel 3 wurden die Europäischen Institutionen und ihr Verständnis über Lobbying und Einflussnahme dargestellt. Die Europäische Kommission überdachte zu Beginn des neuen Jahrtausends ihre Beziehungen zu und ihre Definition von Interessengruppen. Das Weißbuch für Europäisches Regieren 2001 war Ausgangspunkt für diese Neuorientierung der Kommission in ihrer Beziehung zu den Interessengruppen. Eine offenere Arbeitsweise, Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft und Transparenz sind die Schlagworte, die den „neuen“ Rahmen schafften. In ihren auf das Weißbuch folgenden Mitteilungen verzichtete die Kommission weiterhin einen verpflichtenden Code of Conduct oder ein verpflichtendes Akkreditierungssystem zu schaffen. Die freiwillige Registrierung in der CONECCS Datenbank und somit die Offenlegung von Hintergrundinformationen der Interessengruppen wurde aber zur Voraussetzung um an beratenden Gremien der Konsultationstätigkeit teilzunehmen.

Die Definition der „organisierten Zivilgesellschaft“ wurde nach dem Weißbuch adaptiert und versteht „die Grundstruktur der Gesellschaft außerhalb der staatlichen und öffentlichen Verwaltung, wozu auch Wirtschaftsakteure gehören, die generell nicht als „dritter Sektor“ oder NROs angesehen werden.“⁴²³

⁴²² EU (2007g): 2.

⁴²³ EU (2002e): 6.

2004 änderte die Kommission die Arbeitsweise ihrer Beratungsgruppen⁴²⁴ indem sie die „organisierte Zivilgesellschaft“ stärker einband und so den Interessen der Verbraucher und der Umweltschützer mehr Aufmerksamkeit verlieh.

Denn in der Europäischen Agrarpolitik hatten über Jahrzehnte die Interessenvertreter der Agrarproduzenten auf nationaler Ebene mit den Bauernverbänden und auf europäischer Ebene mit dem Dachverband COPA den größten Einfluss auf die Politikgestaltung. Diese Interessen lagen vorwiegend in der Erhöhung der Subventionen und die Verschleierung der bestehenden Fehlentwicklungen, indem budgetwirksame Kürzungen immer abgelehnt wurden. Die MacSharry Reform wurde deswegen abgelehnt, weil die Direktzahlungen einen möglichen Wandel der institutionellen Struktur aufzeigten, der die Finanzierung und Ausgaben der GAP transparenter machen würde.⁴²⁵

In einem Strategiepapier von 1999 unterstrich COPA die Bedeutung der Multifunktionalität der Landwirtschaft, sah aber ihre ausreichende Honorierung vor allem über die Marktstützung.

„In der Vergangenheit (bis zur 1992er GAP-Reform) wurden die Landwirte für beide Bestandteile ihrer Arbeit weitgehend über den Markt vergütet, d.h. gegen diese Leistungen wurden den Landwirten mittels der GAP-Mechanismen (Intervention, Exporterstattungen, variable Abschöpfungen, usw.) stabilere und angemessenere Preise als auf dem Weltmarkt gesichert.“⁴²⁶ Es wird daher notwendig sein, angemessene Erlöse aus dem Markt zu sichern oder die jetzigen Politiken auszubauen bzw. neue Politiken zu entwickeln, um diese Dienste zu finanzieren dergestalt, dass die europäische Landwirtschaft ihre multifunktionale Rolle weiter im Dienste der europäischen Gesellschaft wahrnehmen kann.⁴²⁷

Der gesellschaftliche Druck besonders durch die BSE Krisen, aber auch durch häufiger auftretende Umweltschäden infolge intensiver landwirtschaftlicher Nutzung, die Öffnung der Konsultation gegenüber der organisierten Zivilgesellschaft, bereiteten den Boden für alternative Interessenvertretungen in der GAP, die Themen wie Umweltschutz, Tierschutz, Interessen der Verbraucher und Steuerzahler und Lebensmittelsicherheit in die aktuelle Agenda einbrachten.

„Consumer pressure has been accorded ever greater prominence, and the rhetoric has moved further and further away from the dictates of the market. Indeed, Commissioner Fischler had urged that“⁴²⁸ “[s]ociety should be setting the farming agenda.“⁴²⁹

⁴²⁴ EU (2004c).

⁴²⁵ Rieger, Elmar (2000⁴): 198.

⁴²⁶ COPA (1999): 12.

⁴²⁷ COPA (1999): 4.

⁴²⁸ Cardwell Michael (2004): 130.

⁴²⁹ EU (2001c): 1.

Die Veränderungen im agrarpolitischen Lobbying lassen sich anhand der Ergebnisse des politischen Tauschmodells im agrarpolitischen Politiknetzwerk von *Christian Henning* (2000) und *Kim Carolin Krause* (2005) nachvollziehen (siehe Kapitel 5.5). Die agrarpolitischen Interessenvertretungen mit den nationalen Bauernverbänden und COPA auf europäischer Ebene stellen zwar nach wie vor 60% der Interessengruppenmacht, bekamen aber mit BEUC erheblich Konkurrenz auf europäischer Ebene. So ist BEUC mittlerweile mächtiger als ein durchschnittliches Agrarministerium.⁴³⁰ Als Lieferanten von Expertenwissen treten neben COPA nun auch stärker Nicht Agrarverbände wie BEUC und internationale Verbände wie OXFAM und WWF auf. „Gerade die Sozial- und Umweltgruppen lieferten nicht nur technische Expertise, sondern beanspruchen auch, große Teile der Gesellschaft zu vertreten und damit dem EU-Prozess eine stärkere Legitimität verleihen zu können.“⁴³¹

In Zahlen sehen die Veränderungen von 2000 und 2005 folgendermaßen aus: COPA stieg von 4% auf 9%, BEUC von 1% auf 5%, NA EU von 14% auf 18%. Diese Steigerungen gingen zu Lasten der westeuropäischen Agrarministerien, die von 35% auf 12% fielen.⁴³²

Besonders BEUC konnte seine Position in den letzten Jahren erheblich ausbauen, indem es sowohl bei den Europäischen Institutionen, der Kommission und dem Parlament, als auch bei den westeuropäischen Agrarministerien mehr Einfluss mit 3% am Umsatz, im Vergleich COPA mit 1%, erzielt und gleich stark wie supranationale Nicht-Agrarverbände wurde.⁴³³

Diese Entwicklung verdeutlicht die „wachsende Bedeutung von Verbraucherinteressen im Politikfeld der Europäischen Agrarpolitik.“⁴³⁴

Diese Entwicklung verdeutlicht auch folgendes Zitat von COPA in einer ersten Reaktion auf den MidTermReview 2003.

„Weg falsch und Timing schlecht besserer Weg und besseres Timing geboten: Anlässlich des Berliner Gipfels in 1999 wurde deutlich der Beschluss gefasst, dass die Agenda 2000 bis zum Jahre 2006 Geltung haben soll. Zu einer Änderung dieses Zeitplans besteht keinerlei Veranlassung. Die Kommission hat die Anweisungen des Rates bzw. des Parlaments nicht ernst genommen. Auch den Vorschlägen des Agrarsektors wurde nicht

⁴³⁰ Krause, Kim Carolin (2005): 209f.

⁴³¹ Eising, Rainer, Kohler-Koch, Beate (2005): 41.

⁴³² Krause, Kim Carolin (2005): 130.

⁴³³ Krause, Kim Carolin (2005): 145.

⁴³⁴ Krause, Kim Carolin (2005): 145.

Rechnung getragen. Und es wurde ignoriert, dass das Experiment einer MTR-ähnlichen Reform in den USA total gescheitert ist⁴³⁵.

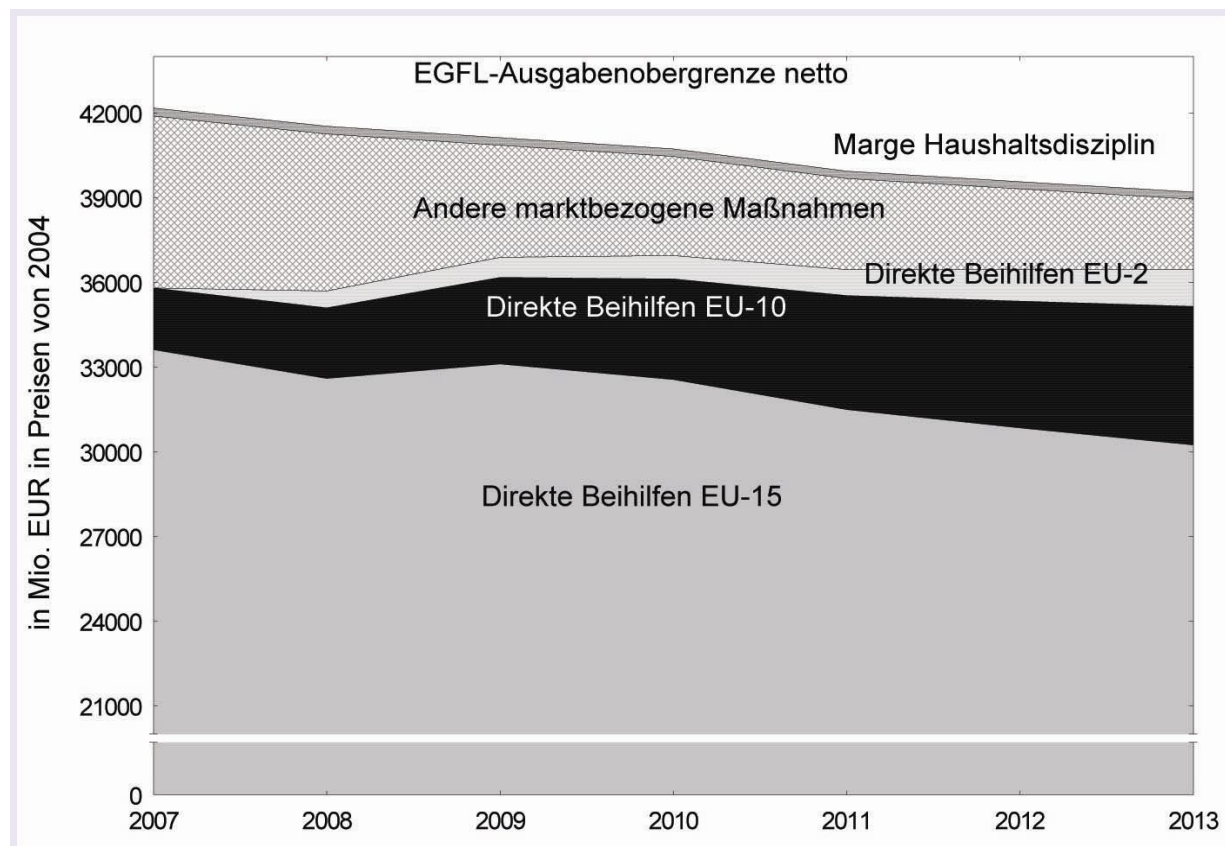
7.8.2 Der wirtschaftspolitische Druck

Der wirtschaftspolitische Druck Reformen in der Agrarpolitik in Angriff zu nehmen, war letztendlich das stärkste Motiv. Dahinter standen das steigende Agrarbudget, die größte Erweiterung der EU und die WTO Verhandlungen.

Die Entkoppelung der Direktzahlungen und die Abkehr von Marktstützungen zeigen im aktuellen Finanzrahmen 2007 – 2013 sinkende Agrarausgaben. Da die GAP der Union aus dem EU Budget finanziert wird und deswegen bis zu 40% ausmacht, gerät sie immer ins Blickfeld der Kritik. Agrarkommissar *Franz Fischler* argumentierte damit den Einsatz der Mittel mit größtmöglicher Effizienz entgegen zu kommen.

„Meines Erachtens kommt es doch mehr darauf an, ob das Geld im Interesse der Steuerzahler eingesetzt wird und einen entsprechenden Nutzen für die Gesellschaft bringt. Das trifft wegen der fundamentalen Änderungen in der Reform des Jahres 2003 zu.“⁴³⁶

Abbildung 9 GAP Ausgaben 2007-2013 des EGFL- erste Säule



Quelle: EU (2007g): 13.

⁴³⁵ COPA (2003a): 1.

⁴³⁶ Fischler, Franz (2006): 148.

Das Beibehalten der Maßnahmen in der Agenda 2000 hätten die Agrarausgaben aufgrund der Subventionsmechanismen nicht in der aktuellen Form konsolidieren können. Vor allem hätte die Argumentationsgrundlage für den Mehrwert gefehlt, den der Bauern in der multifunktionalen Landwirtschaft leistet. Dieser Mehrwert wird mit der verpflichtenden Cross Compliance und den 3 Achsen der Ländlichen Entwicklung erbracht.

In der zweiten Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung, tritt die EU als Kofinanzier auf, wonach bei den regionalen Programmen die Gelder je nach Höhe der Kofinanzierung aus den nationalen Agrarbudgets kommen.

Die Akzeptanz und politische Durchführbarkeit des MidTermReview und letztlich der Paradigmenwechsel lagen daran auch Frankreich als größten Profiteur zu überzeugen den MidTermReview als nächste Reform bereits 2003 zu starten.

Franz Fischler in seinen Erinnerungen in einem informellen Gespräch mit dem französischen Präsidenten *Jacques Chirac*:

Fischler zu Chirac: „Wenn sich aber herausstellen sollte, dass man mit dem gleichen Geld die Sache im Interesse der Bauern verbessern könnte, müssen wir dann trotzdem bis 2007 warten?“ Da hat mich der französische Präsident von der Seite angesehen und mir geantwortet: „In diesem äußerst unwahrscheinlichen Fall müssten wir intensiv nachdenken.“⁴³⁷

Die größte Herausforderung für die GD AGRI, besonders für den Agrarkommissar, war die Inhalte des MidTermReview, die den Paradigmenwechsel letztendlich vollzogen, durch die Abstimmung im Ministerrat zu bringen. Die Reform wurde einstimmig beschlossen und wurde nicht wie die Agenda 2000 auf höchster Ebene des Europäischen Rats im Rahmen eines Gipfels mit Zugeständnissen und mit sogenannten „Packets Deals“ geschmälert. Die einstimmige Einigung auf der Ministerebene war eine Voraussetzung, begründet aus den Erfahrungen der Agrarkonflikte, den Reformvorschlag der Kommission größtenteils zu beschließen.

Franz Fischler dazu: „Die Verhandlungen waren hart, schwierig und langwierig. Die ersten beiden Anläufe, mit den Ministern eine Entscheidung herbeizuführen, scheiterten. Beim dritten Anlauf habe ich nur mehr mit den Landwirtschaftsministern alleine verhandelt, ohne Beamte der Kommission und der Mitgliedsländer. Keiner hat den Raum verlassen, wir haben „Tacheles“ geredet. Das war der Durchbruch.“⁴³⁸

⁴³⁷ *Fischler*, Franz (2006): 147.

⁴³⁸ *Fischler*, Franz (2006): 147.

7.8.3 Die WTO Verhandlungen

Der internationale Agrarhandel ist für die EU als zweitgrößter Exporteur ein bedeutender Absatzmarkt. Mit den Ergebnissen des MidTermReview 2003 stärkte sie ihre Verhandlungsposition in den aktuellen WTO Verhandlungen, indem sie die entkoppelte Betriebsprämie und die Ländliche Entwicklung in die Green Box transferierte und so die Verteidigung einer hoch dotierten Amber und Blue Box vermied. Aus dieser starken Verhandlungsposition heraus brachte sie gemeinsam mit den USA die stockenden Verhandlungen mit dem „Framework Agreement“⁴³⁹ 2004 wieder ins Laufen. Dennoch kamen die Verhandlungen in den letzten Jahren nicht wesentlich voran und scheiterten an den divergierenden Interessen der Verhandlungspartner. Der Fokus in den Agrarverhandlungen liegt in der Reduktion der Agrarzölle, als Angebot um den Marktzugang für Industriegüter in den Schwellenländern wie China, Brasilien und Indien zu erleichtern. Das Angebot der EU im Juli 2008 in Genf die durchschnittliche Senkung der Agrarzölle um 54% konnte das Scheitern der Verhandlungen nicht verhindern.⁴⁴⁰

Die multifunktionale Landwirtschaft unter den Bedingungen des freien Agrarhandels kann nur mit der Subventionierung der „non trade concerns“ wie die Betriebsprämie und die Ländliche Entwicklung existieren. Die Importe aus den Schwellen- und Entwicklungsländern, die noch keine verstärkten Umweltschutz- und Tierschutzaufgaben in der Produktion einhalten müssen, können deswegen günstiger produziert werden als jene in der EU und bei geringen Agrarzöllen den Europäischen Markt einfach „überschwemmen“.

Der Fokus des Europäischen Landwirtschaftsmodells unterscheidet sich wesentlich durch seine hohen Standards der Lebensmittelsicherheit, der Qualität, des Umweltschutzes und des Tierschutzes. Das Ziel muss hier eine Preispolitik sein, die einerseits den Mehrwert der Multifunktionalität subventioniert und andererseits einen marktorientierten Endpreis ergibt.

7.8.4 Die EU Erweiterung

Eine gelungene Erweiterung der EU setzte eine Harmonisierung der neuen Mitgliedsstaaten mit den Standards der Gemeinsamen Agrarpolitik voraus.

⁴³⁹ WTO (2004).

⁴⁴⁰ EU (2008d): 2-3.

Diese Herausforderung betrifft zwei wesentliche Punkte: einerseits mussten die Instrumente der Markt- und Preispolitik auf das Niveau der Beitrittskandidaten angepasst werden; andererseits wurde die Anpassung der Administration, der Qualitätsstandards und der veralteten Strukturen an das europäische Niveau forciert. Die Implementierung der in der Agenda 2000 bestehenden Markt- und Preispolitik hätte eine Produktionssteigerung und Belastung des Budgets einerseits und die Gefahr von rückläufigen Umstrukturierungsmaßnahmen andererseits bedeutet. Die Direktzahlungen werden im aktuellen Finanzrahmen bis 2013 in bestimmten Prozentsätzen angepasst und den Beitrittskandidaten wurde auch das Recht eingeräumt eine bis zu 30%ige Steigerung der Subventionen aus den nationalen Budgets zu finanzieren.

Die zweite Säule der GAP bietet besonders für die neuen Mitgliedsstaaten einen Rahmen die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Strukturen der landwirtschaftlichen Produktion unter Einhaltung der Standards eines multifunktionalen Landwirtschaftsmodells umzusetzen.

7.9 Administrative Viability

Die administrative Umsetzung der Agrarpolitik basiert auf weitreichenden Exekutivbefugnissen der Kommission, die sie in einer Reihe von Durchführungsentscheidungen fällt. Ein erheblicher Teil der Verwaltungsaufgaben ist die Abwicklung der Subventionszahlungen, die von der Administration in den Mitgliedsländern abgewickelt wird. Die Kommission übt hier nur eine Kontrollfunktion aus.⁴⁴¹

Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist ein EDV basierendes Kontrollsystem für die gesamten Agrarausgaben der ersten Säule. Das InVeKoS wurde im Zuge der MacSharry Reform 1992 eingeführt und besteht aus folgenden Teilen: einem System zur EU-weit genormten Tier-Kennzeichnung, einem System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen, einem System zur Bearbeitung und Auszahlung von Beihilfeanträgen Verwaltungskontrollen sowie mittels Risikoanalyse ausgewählten Vor-Ort-Kontrollen mit den Cross Compliance Maßnahmen. Die Mitgliedsstaaten müssen InVeKoS in ihre Verwaltung implementieren, die Konzeption, Koordinierung und Kontrollfunktion erfolgt durch die

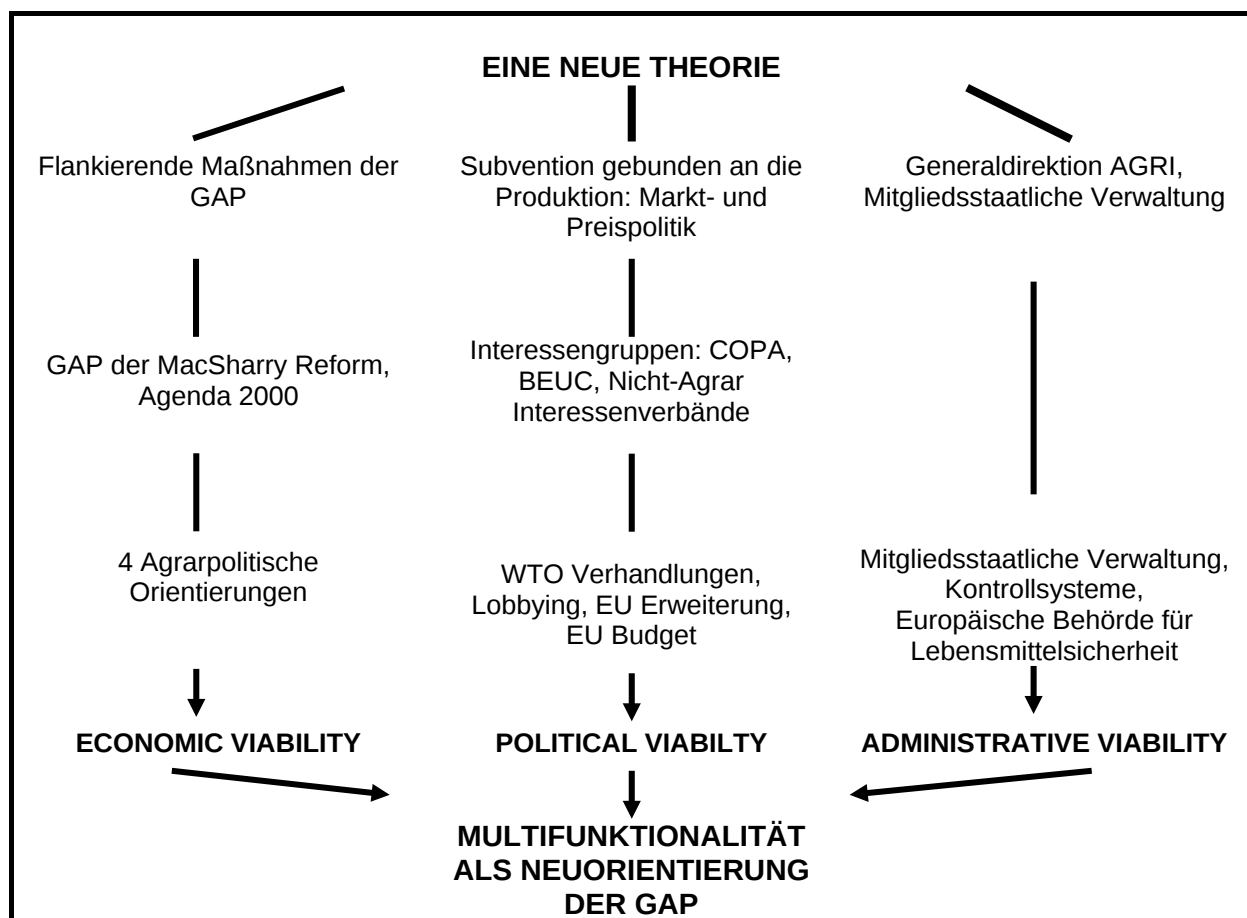
⁴⁴¹ Tömmel, Ingeborg (2003): 138.

Europäische Kommission.⁴⁴² „Neben der Abwicklung der Direktzahlungen hat sich das INVEKOS in der Zwischenzeit zu einem zentralen Informationssystem über und für die Landwirtschaft entwickelt. Eine Vielzahl von statistischen Erhebungen konnten durch die Auswertung von Antragsdaten ersetzt bzw. ergänzt werden“.⁴⁴³

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) wurde 2003 gegründet. Sie agiert als unabhängige Behörde, die wissenschaftlich orientiert arbeitet und die Europäische Kommission in allen Bereichen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Lebensmittelsicherheit auswirken, berät.

Abbildung 10 veranschaulicht, ausgehend von *Peter Halls* Modell, anhand der ökonomischen, politischen und administrativen Durchführbarkeit den Paradigmenwechsel in den letzten 15 Jahren vom abhängigen Paradigma zum multifunktionalen europäischen Landwirtschaftsmodell.

Abbildung 10 Paradigmenwechsel zur Multifunktionalen Landwirtschaft nach Peter Hall



Quelle: Eigene Darstellung nach Peter Halls Modell.

⁴⁴² <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/17762/1/5144> Lebensministerium 16. September 2008
⁴⁴³ <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/17762/1/5144> Lebensministerium 16. September 2008

8 Zusammenfassung

In der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union findet seit den letzten 15 Jahren ein beginnender Aufbruch und Umstrukturierung statt.

Dennoch war die GAP über Jahrzehnte ein unreformierbarer Politikbereich der EU, wo jeder tief greifende Reformansatz an der Einstimmigkeit im Ministerrat und an der Interessengruppenmacht scheiterte. Die Ziele der GAP nach Artikel 32-38 EGV, besonders die Stärkung der Einkommen der Landwirte wurde nicht erreicht.

Die Mechanismen der Markt- und Preispolitik förderten die großen Produzenten und waren die Ursache für die Überschussproduktion und die enorme Budgetbelastung in den 1980er Jahren.

Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist, warum es 2003 möglich war, dass eine so weitreichende Reform wie den MidTermReview formuliert und im Agrarministerrat beschlossen wurde. Welche Lernprozesse und welche Ereignisse führten zu dieser Entscheidung, zur Entscheidung einer multifunktionalen Landwirtschaft?

Der soziologisch-theoretische Ansatz von *Peter Hall* bietet das Modell für die Erklärung dieser Entwicklung vom abhängigen zum multifunktionalen agrarpolitischen Paradigma. Ein Paradigmenwechsel als Lernen 3.Ordnung als Änderung von Zielhierarchien.

Die lerntheoretischen Akteure in der GAP sind vorwiegend kollektive und korporative Akteure, die in Kapitel 5 im Policy Cycle identifiziert wurden.

Die Europäische Kommission als Agenda Setter ist durch ihre Präsenz im gesamten Politikfindungsprozess der mächtigste Akteur. Als kooperativer Akteur einer Top-down Organisation mit starken hierarchischen Strukturen hat sie durch das Initiativrecht eine starke gestalterische Funktion. Der Landwirtschaftskommissar als individueller Akteur an der Spitze der Generaldirektion prägt den Politikstil, sofern möglich, mit seinen Überzeugungen, Einstellungen und Wissen.

Die Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (GD AGRI) mit Agrarkommissar *Franz Fischler* an seiner Spitze formulierte mit den Kommissionsvorschlägen für die Agenda 2000 und für den MTR 2003 die Ergebnisse der Lernprozesse zum multifunktionalen Paradigma.

Die Politikinstrumente der Agenda 2000 und des MTR 2003 waren jene, die einem multifunktionalen Paradigma entsprechen. Die Stärkung der Umweltschutzauflagen mit der verpflichtenden Cross Compliance und die Subvention der Landwirte unabhängig ihrer produzierten Menge.

Die Person *Franz Fischler* setzte mit seinem Erfahrungshintergrund, u.v.a. die österreichischen Landwirtschaft, und als promovierter Agrarier wesentliche Akzente.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss treten als kollektive Akteure im Policy Cycle auf, haben aber vorwiegend legitimatorische Bedeutung in der GAP. Besonders das Europäische Parlament unterstützte die Entwicklung zur verstärkten Wahrnehmung von Verbraucherinteressen und Lebensmittelsicherheit.

Der Landwirtschaftsrat als kollektiver Akteur formiert sich als intergouvernementaler Clubs mit starken Eigeninteressen und besitzt letztlich die Entscheidungsmacht. Der MTR wurde im Landwirtschaftsrat nach Verhandlungen im engsten Kreis einstimmig beschlossen. Die Verlagerung auf die nächst höhere Ebene, dem Europäischen Rat, wurde so vermieden und ein Verhandlungsergebnis ohne „Package Deals“ erreicht.

Die Interessengruppen in der Agrarpolitik sind kollektive Akteure, die als unterschiedlich organisierte Akteure auftreten. In den letzten 15 Jahren wurde das Spektrum der agrarpolitischen Interessengruppen um eine Reihe sozialer Bewegungen, Nicht Agrarverbände, die sich für Verbraucherinteressen, Umweltschutz und Tierschutz engagieren, erweitert. Die Dachverbände COPA und BEUC sind kollektive Akteure einer „Bottom-up“ Organisation. Die NGOs der Nicht-Agrarverbände sind als soziale Bewegungen organisiert.

Die Interessen der Agrarproduzenten und der Bauernverbände besitzen zwar nach wie vor erheblichen Einfluss in der Europäischen Agrarpolitik, aber sie mussten sich an die steigende Bedeutung von Verbraucherinteressen anpassen. Besonders COPA entwickelte sich dieser Veränderung immer stärker bewusst weiter. So ergänzte das Sekretariat in Brüssel seine Hintergrundarbeit in den letzten 5 Jahren mit Themenbereichen wie erneuerbare Energien, Genveränderte Organismen,

ländliche Entwicklung, Umweltschutz, Verbraucherschutz und WTO Verhandlungen.⁴⁴⁴

Diese Akteure haben je nach ihren Funktionen an der Durchführung des Paradigmenwechsels mitgewirkt. Das neue Paradigma hängt von drei wesentlichen Faktoren ab um als neue Theorie zu bestehen: der ökonomische, politische und administrative Teil führen gemeinsam zur Zieländerung.

Die ökonomische Durchführbarkeit des MidTermReview basiert auf der Harmonisierung und Veränderung von bestehen Politikinstrumenten als Lernen 1.Ordnung und der Etablierung von neuen Mechanismen als Lernen 2.Ordnung. Die Strukturpolitik der Landwirtschaft baute auf die flankierenden Maßnahmen der MacSharry Reform auf. In der Agenda 2000 wurden die bestehenden Verordnungen harmonisiert und ihre Maßnahmen als neue zweite Säule der GAP, die Ländliche Entwicklung, geschaffen.

2003 wurde die Konzeption der Ländlichen Entwicklung verändert, indem es durch ein 3 Achsen Modell erheblich erweitert und finanziell höher dotiert wurde. Die Stärkung der Ländlichen Entwicklung ist ein wesentliches Element die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft zu stärken und ihre diversen Aufgaben in den Regionen zu unterstützen.

In der ersten Säule der GAP, den Marktstützungsmaßnahmen, wurden in allen Reformen die Interventionspreise gekürzt. Im MidTermReview wurden die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt und an die Auflagen der Cross Compliance gebunden. Diese Betriebsprämie soll den Landwirten als Grundeinkommen dienen und als Subvention für seine erbrachten öffentlichen Leistungen. In der Produktion sollen sich die Landwirte den Bedürfnissen und den Anforderungen des Marktes anpassen.

Diese Entkoppelung der landwirtschaftlichen Subvention und ihre Bindung an die Auflagen der Cross Compliance sind eines der wesentlichsten Elemente der Zieländerung zu einem europäischen multifunktionalen Landwirtschaftsmodell.

Die politische Durchführbarkeit des MidTermReview 2003 hing von vier wesentlichen Einflussgrößen ab.

⁴⁴⁴ Interview COPA Mai 2008.

Erstens gewannen aufgrund der BSE Krisen und der zunehmenden Umweltschäden die Interessen von Verbrauchern, Umwelt- und Tierschützern stärkeren Einfluss auf europäischer Ebene.

Die Europäische Kommission definierte zu diesem Zeitpunkt ihre Beziehung zu und ihre Definition von Interessengruppen neu und öffnete sich stärker den Interessen der so genannten organisierten „Zivilgesellschaft“.

Die Kommission suchte auch nach mehr Legitimität ihrer Politik, indem sie verstärkt mit diesen Interessengruppen kooperierte.

Zweitens war der wirtschaftspolitische Druck die Ausgaben, im Hinblick auf die Erweiterung der EU um 10 neue Mitgliedsstaaten, zu senken beziehungsweise Maßnahmen zu treffen um eine Budgetexplosion zu vermeiden.

Für *Franz Fischler* als Agrarkommissar waren die Maßnahmen des MidTermReviews jene Variante die Ausgaben konstant zu halten, aber einen entsprechenden Nutzen für die Gesellschaft zu erbringen.

Drittens, war es bei den laufenden WTO Verhandlungen ein Verhandlungsvorteil für die EU, wenn ihre handelsverzerrenden Subventionen nicht zur Diskussion standen, weil diese als „non trade concerns“ in der Green Box nicht verhandelbar sind.

Viertens war die Herausforderung eine gemeinsame Agrarpolitik für die EU 25, mittlerweile EU 27, zu schaffen, die für die neuen Mitgliedsstaaten weiterhin Anreize zur Diversifizierung und Umstrukturierung gibt und eine leistbare Version für das Gemeinschaftsbudget darstellt.

Die administrative Umsetzung des MidTermReview erfolgt durch das seit 1992 bestehende EDV basierende Kontrollsystem für die gesamten Agrarausgaben der ersten Säule. Die Konzeption, Koordinierung und Kontrollfunktion von InVeKoS obliegt der Kommission. Es ist in allen Mitgliedsstaaten bereits implementiert und steht für die administrative Umsetzung der GAP Reformen.

Die 2003 gegründete Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit steht als unabhängiges Organ für die Relevanz von Lebensmittelsicherheit in der EU nach den Erfahrungen der BSE Krisen.

Der Paradigmenwechsel zu einer multifunktionalen Landwirtschaft konnte in dieser Arbeit anhand *Peter Halls* Modell dargestellt werden.

In der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde anhand dieser Lernprozesse ein großer Schritt vorwärts gemacht und die viel zitierten Reformblockaden überwunden. Die Zielsetzung und die Policy – Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik orientieren sich nun an einem neuen Glaubenssystem. Die Gestaltung der europäischen Agrarpolitik erfolgt mit dem Verständnis des multifunktionalen Paradigmas.

9 Literaturverzeichnis

Alemann von, Ulrich (1995) (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung. Opladen. Westdeutscher Verlag. Unter der Mitarbeit von Wolfgang Tönnesmann und Volker Sommer.

Anderegg, Ralph (1999): Grundzüge der Agrarpolitik. München. Wien.

Argyris, Chris/ Schön, Donald A. (1999): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart. Deutsche Übersetzung.

Balanyá, Belén (2001): Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen.

Bandelow, Nils (2003a): Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenburg. München. Wien. 289 – 330.

Bandelow, Nils (2003b): Lerntheoretische Ansätze in der Policy- Forschung. In: Maier, Matthias Leonhard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse- Leske + Budrich. Opladen. 98 – 121.

Bateson, Gregory (1947): Social Planning and the Concept of „Deutero-Learning“. In: Newcom, Theodore M./ Hartley, Eugene L. (eds.): Readings in Social Psychology. New York.

Beyme von, Klaus (1980⁵): Interessengruppen in der Demokratie. München. Piper Verlag.

Biegelbauer, Peter (2007): Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik- Lernansätze im Vergleich. In: ÖZP 36(3): 231 -247.

Bomberg, Elizabeth/ Stubb, Alexander (2003): The European Union: How does it work? The New European Union Series. Oxford University Press.

Bomberg, Elizabeth/ Peterson, John (1999): The Common Agricultural Policy. In: Ebenda: Decision – Making in the European Union. Houndsmill. European Union Series. 120 – 145.

Buholzer, René Paul (1998): Legislatives Lobbying in der Europäischen Union : ein Konzept für Interessengruppen. Dissertation Universität St. Gallen. Verlag Paul Haupt Bern. Stuttgart. Wien.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.) (2000): Grüner Bericht. Wien.

Burckhardt -Reich, Barbara/ Schumann, Wolfgang (1983): Agrarverbände in der EG.

Bouwen, Pieter (2001): Corporate lobbying in the European Union: towards a theory of access. EU working papers. Working papers in political and social sciences.

Bouwen, Pieter (2002): Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. In: Journal of European Public Policy, 9(3), 365 – 390.

Bouwen, Pieter (2004): The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. In: Journal of Common Market Studies, 42(3), 473 – 495.

Cardwell, Michael (2004): The European Model of Agriculture. Oxford University Press.

Chabera, Bernhard (2003): Die Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf die Entscheidungsfindung der EU. Diplomarbeit Universität Wien.

Ciavarini, Azzi Giuseppe (1996): The Commission Viewpoint. Beitrag zur Konferenz: Social Regulation Through European Committees: Empirical Research, Institutional Politics, Theoretical Concepts and Legal Developments, European University Institute, Florenz 9.-10. Dezember 1996.

Cini, Michelle (1996): The European Commission – Leadership, organisation and culture in the EU administration. Manchester. New York. Manchester University Press.

Coleman, William/ Grant, Wyn/ Josling, Tim (2004): Agriculture in the New Global Economy. Cheltenham, Northampton. Edward Elgar.

Coleman, William D/ Tangermann, Stefan (1999): The 1992 CAP Reform, The Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games. In: Journal of Common Market Studies, 37(3), 385 – 405.

Coleman, William D. (1998): From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture. In: Journal of European Public Policy, 5(4), 632 – 651.

Christiansen, Thomas (2001²): The Council of Ministers. The politics of institutionalised intergovernmentalism. In: Richardson, Jeremy (eds.): European Union. Power and policy – making. London. New York. Routledge. 135 – 154.

COPA (1999): Das Europäische Landwirtschaftsmodell der weg nach vorn. Strategiepapier. Brüssel.

COPA (2003a): Weg falsch und Timing schlecht besserer Weg und besseres Timing geboten. Pressemitteilung COPA COGECA. CdP(03)06-1d. 22.Jänner 2003. Brüssel.

COPA (2003b): Erste Reaktion von COPA und COGECA auf den Legislativvorschlag der Kommission für eine Mid-Term Reform der GAP. Brüssel.

Däubler, Wolfgang (1989): Prospects for a European Social Policy – Comments. In: Betten, L/ Harris, D/ Jaspers, T. (eds.): The Future of European Social Policy. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer, Boston. 167 – 173.

Daugbjerg, Carsten (2003). Policy feedback and paradigm shift in EU agricultural policy: the effects of the MacSharry reform on future reform. In: Journal of European Public Policy, 10(3), 421 – 437.

Daugbjerg, Carsten/ Swinbank, Alan (2004): The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support. In: Journal of Common Market Studies, 42(1), 99 – 119.

Der Duden (2001⁷): Fremdwörterbuch. Duden Band 5. Bibliographisches Institut. Mannheim. Leipzig. Wien. Zürich.

Eichener, Volker (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Leske + Budrich. Opladen.

Eising, Rainer/ Kohler-Koch, Beate (2005): Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: ebenda (Hg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden. Nomos. 11 – 75.

Eising, Rainer (2004): Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisatorische Analyse. In: PVS, 45(4), 494-518.

Eising, Rainer/ Kohler – Koch, Beate (1994): Inflation und Zerschlagung: Trends der Interessensvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25, 175 – 206.

Falkner, Gerda (1991): Entscheidungsfindung in der EG: Einstimmigkeitserfordernis, Politikverflechtung und Vetomacht in sozialgestaltenden Politikbereichen. Dissertation Universität Wien.

Fischer, Klemens (1997): Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union. Berlin.

Fischer, Klemens H. (2001): The European Union. A compact guide for business – government – relations. Baden – Baden.

Fischer, Peter/ Köck, Heribert Franz/ Karollus, Margit Maria (Hg.) (2002⁴): Europarecht. Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen. Wien. Linz. Linde Verlag.

Fischler, Franz (2006): Erinnerungen. Aufgezeichnet von Peter Pelinka. Wien. Überreuter Verlag.

Giering, Claus (2002): Agenda 2000. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Institut für Europäische Politik. Bonn. 53 – 57.

Greenwood, Justin (2003) : Interest representation in the European Union. Basingstoke. Palgrave Macmillan. The European Union series.

Greenwood, Justin (1997): Representing interests in the European Union. London.

Groier, Michael (2008): Umweltinstrument oder agrarökologisches Feigenblatt? Die Cross Compliance im internationalen Kontext. Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.

Hall, Peter (1989): Conclusion. The Politics of Keynesian Ideas. In: Hall, Peter: The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations. Princeton. Princeton University Press. 361-391.

Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of economic policy-making in Britain. In: Comparative Politics 25 (3), 275 – 296.

Heclo, Hugh (1974): Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. New Haven. London.

Henning, Christian (2003): Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten? In: Agrarwirtschaft 52(3).

Henning, Christian/ Wald, Andreas (2000): Zur Theorie der Interessenvermittlung: Ein Netzwerkansatz dargestellt am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: PVS, 41(4), 647 – 676.

Henning, Christian (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik. Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen. Frankfurt/Main. Campus Verlag.

Henning, Christian/ Pappi, Franz U. (1998): Policy networks and political choice. 93rd ASA-Meeting. Rational choice session. Ron Burt (Ed). San Fransisco.

Henze, Arno (2000): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Caesar, Rolf/ Scharrer, Hans – Eckart (Hg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. Baden-Baden. Nomos. 171 – 190.

Herz, Dietmar (2002): Die Europäische Union. München. Beck – Verlag.

Hrbek, Rudolf (1996): Kommission. In: Kohler-Koch, Beate/ Woyke, Wichard (Hg.): Lexikon der Politik. Die Europäische Union. Band 5. München. Beck Verlag. 180 – 187.

Hull, Robert (1993): Lobbying Brussels: A View from Within. In: Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (eds.): Lobbying in the European Community. Oxford. University Press. 82 – 92.

Isak, Hubert (2004²): Europarecht I. Strukturen. Institutionen. Verfahren. Orac-Rechtsskripten. Wien.

Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hg.) (2003²): Europäische Integration. Opladen. Leske + Budrich.

Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus./ Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenburg. München. Wien. 71 – 104.

Josling Tim / Tangermann Stefan (1999): Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments fort he next round of negotiations. European Review of Agricultural Economics. Vol 26(3). 371-388.

Josling, Tim (2002): Competing Paradigms in the OECD and their impact on the WTO Agricultural talks. In: Tweeten, Luther/ Thompson, Stanley R (eds.): Agricultural Policy for the 21st Century. Ames. IA: Iowa State University Press. 245 -264.

Kielmannsegg Graf, Peter (2003²): Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler- Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. 49 – 76.

Kielmansegg, Graf Peter (1996): Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler- Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. 47 – 71.

Kirner, Leopold (2003): GAP-Reform 2003. Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe in Österreich. Versuch einer Quantifizierung. Modellrechnungen anhand von ausgewählten Betriebstypen. Agrarpolitische Arbeitsbehelfe. Wien.

Kohler – Koch, Beate (2004a): Legitimes Regieren in der EU. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Weißbuch zum Europäischen Regieren. In: Kaiser, André/ Zittel, Thomas (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. 423 – 445.

Kohler-Koch, Beate/ Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michèle (2004b): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Grundwissen Politik. Band 34. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften.

Kohler – Koch, Beate (1996): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen. In : Jachtenfuchs, Markus/ Kohler- Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. 193 – 222.

Kohler-Koch, Beate (1992): Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess. In: Kreile, Michael (Hg.): Die Integration Europas. PVS Sonderheft 23. Westdeutscher Verlag. Opladen. 81 – 119.

Kopetz, Anna (2006): Die Landwirtschaft unter den Regeln der WTO – Eine Konfliktanalyse aus europäischer Perspektive. Diplomarbeit Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.

Köppel, Peter (2003): Power Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert. Wien.

Köppel, Peter (1995): Akzeptanz, Relevanz und Dominanz von Lobbyismus in der transnationalen politischen Entscheidungsfindung der Europäischen Union. Die funktionale Notwendigkeit der Integration von Lobbyismus im Rahmen informeller politischer Kommunikation als Beitrag zur politischen Entscheidungsfindung. Dissertation Universität Wien.

Krachler, Martin Maria (2001): Quo vadis – agricultura. In: 173 – 180. Penker, Marianne/ Pfusterschmid, Sophie (Hg.): Wie steuerbar ist die Landwirtschaft? Erfordernisse zur Ökologisierung der Landwirtschaft. Graz.

Krause, Kim Carolin (2005): Lobbying in der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik einer erweiterten EU –25. Theorie und empirische Messung. Göttingen.

Kucera, Marcus (2007): WTO und Landwirtschaft. WTO-Agrarverhandlungen komprimiertes Wissen und Erklärungen. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

Kuhn, Thomas (1976²): Die Struktur wissenschaftlicher Revolution. Dt. Übersetzung. Frankfurt/ Main. Suhrkamp.

Lahusen, Christian (2005): Kommerzielle Beratungsfirmen in der Europäischen Union. In: Eising, Rainer/ Kohler-Koch, Beate (Hg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden. Nomos. 251 – 279.

Lahusen, Christian/ Jauß, Claudia (2001): Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden – Baden.

Lenschow, Andrea (2006): Environmental Policy. Contending Dynamics of Policy Change. In: Wallace, Helen/ Wallace, William/ Pollack, Mark A. (Eds.): Policy-Making in the European Union. Fifth Edition. Oxford University Press.

Leonhard, Simon (1998): Das Agrimonetäre System der EU. Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Schriftenreihe Nr. 83. BM für Landwirtschaft und Forstwirtschaft. Wien.

Leif, Thomas/ Speth, Rudolf (2003): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag.

Lewis, Jeffrey (2002): National Interests: COREPER. In: Peterson, John/ Shackelton, Michael (eds.): The Institutions of the European Union. Oxford. Oxford University Press. 277 – 298.

Leidwein, Alois (2004²): Europäisches Agrarrecht. Gemeinsame Marktorganisationen, Beihilfen, ländliche Entwicklung, Betriebsmittel, Produktionsbedingungen und –auflagen, multilaterale Abkommen. Graz. Wien.

Lippert, Christian (2007¹⁰): Agrarpolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bundeszentrale für politische Bildung. 51 – 58.

Lippert, Christian/ Von Urff, Winfried (2002⁸): Agrarpolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Institut für Europäische Politik. Bonn. 58 – 65.

Lontzek, C. (2005): „Die Gemeinsame Agrarpolitik – Zustand und Reformbedarf“, Agrar- und Umweltrecht. Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raums. Heft 3. 35.Jahrgang. Münster. März. 73 – 80.

Maier, Matthias Leonhard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (2003) (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse- Leske + Budrich. Opladen.

Matyja, Miroslaw (1999): Der Einfluß der Vereinigung der Industrie- und Arbeiterverbände (UNICE) auf dem Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Bern, Berlin. Europäische Hochschulschriften.

Maurer, Andreas/ Wessels, Wolfgang (2003): Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi? Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Baden-Baden. Nomos.

Mayer, Dominik (2004): Gesundheitsschutz in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel von BSE. Eine Untersuchung der Kompetenzen, Durchführung und Entwicklung anhand der Maßnahmen der Gemeinschaft zur Eindämmung des BSE – Erregers. Europäische Hochschulschriften. Frankfurt/ Main. Peter Lang Verlag.

Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (2001²): Interest groups and EU policy – making: organisational logic and venue shopping. In: Richardson, Jeremy (eds.): European Union. Power and policy – making. London. New York. Routledge. 217 – 237.

Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (1993): Interest groups in the European Community. In: Richardson, Jeremy (ed.): Pressure groups. Oxford. University Press. 191 – 213.

Moyer, H. Wayne/ Josling, Tim (2002): Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EU and US in the 1990s. Burlington. Ashgate Press.

Nagel, Bernhard (2001³): Wirtschaftsrecht der Europäischen Union. Baden-Baden.

Neuschwander, Thomas (2005⁹): WTO/GATT (Welthandelsorganisation). In: Woyke, Wichard (Hg): Handwörterbuch. Internationale Politik. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. 591 – 598.

Niemann, Eckehard (2003): Das Interessensgeflecht des Agrobusiness. In: Leif, Thomas, Speth, Rudolf (Hg): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. Westdeutscher Verlag. 186 – 212.

Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (1995) (Hg.): Lexikon der Politik. Politische Theorien. Band 1. München. Beck Verlag.

Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer – Olaf, Schüttemeyer, Suzanne (1998) (Hg.): Lexikon der Politik. Politische Begriffe. Band 7. München. Beck Verlag.

Nollert, Michael (1996): Verbandliche Interessensvertretung in der Europäischen Union: Einflussressourcen und faktische Einflussnahme. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6(3), 647 – 667.

Norer, Roland (2007): Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003. Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse. Wien. Graz.

Nugent, Neill (2002): The Commission's Services. In: Peterson, John/ Shackelton, Michael (eds.): The Institutions of the European Union. Oxford. Oxford University Press. 141 – 163.

Nugent, Neill (2001): The European Commission. Basingstoke. Palgrave.

Nugent, Neill (1999⁴): The Government and Politics of the European Union. Basingstoke. Macmillan.

Olsen, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.

Pappi, Franz U./ Henning, Christian H.C.A. (2003²): Die Logik des Entscheidens im EU-System. In: Jachtenfuchs, Markus,/ Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. Leske + Budrich. 287 – 315.

Peterson, John (2003): Policy Networks. Reihe Politikwissenschaft Nr. 90. Institut für Höhere Studien Wien.

Peterson, John/ Shackelton, Michael (Hg.) (2002): The Institutions of the European Union. Oxford. Oxford University Press.

Platzer, Hans-Wolfgang (2002²): Interessensverbände und europäischer Lobbyismus. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europahandbuch. Gütersloh. 409 – 422.

Rauscher, Hans (1998): Franz Fischler – Provokation eines österreichischen Europäers. Signum Verlag.

Rieger, Elmar (2000⁴): The Common Agricultural Policy. Politics Against Markets. In: Wallace/ Helen, Wallace, William (eds.): Policy-Making in the European Union. Oxford. 179 – 210.

Rieger, Elmar (1996): Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik? In : Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. 401 – 428.

Roederer-Rynning, Christilla (2003): From 'Talking Shop' to 'Working Parliament'? The European Parliament and Agricultural Change. In: Journal of Common Market Studies, 41(1), 113-135.

Rose, Richard (1991): What is Lesson Drawing? In: Journal Public Policy. 11(1), 3 -30.

Rösener, Werner (1993): Die Bauern in der europäischen Geschichte. München. Beck.

Sabatier, Paul/ Jenkins-Smith, Hank C. (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder. San Francisco. Oxford.

Scharpf, Fritz (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Scharpf, Fritz (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS 26, 323 – 356.

Schendelen, Marinus P. C. M. van (2002): Machiavelli in Brussels the art of lobbying the EU. Amsterdam. Univ. Press.

Schendelen, Marinus P. C. M. van.(ed.) (1994): Introduction. The Relevance of National Public and Private EC Lobbying. In: Ibid: National Public and Private EC Lobbying. Aldershot. Dartmouth. 1 –19.

Schendelen, Marinus P. C. M. van.(ed.) (1994): Conclusio: From National State Power to Spontaneous Lobbying. In: Ibid: National Public and Private EC Lobbying. Aldershot. Dartmouth. 283 – 301.

Schendelen, Marinus P. C. M. van.(1993): Die wachsende Bedeutung des europäischen Lobbying. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 24(1), 64 – 72.

Schmalz, Uwe (2005⁹): Europäische Union als internationaler Akteur. In: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch. Internationale Politik. Wiesbaden. Verlag für Sozialwissenschaften. 121 – 152.

Schmidt, Manfred G. (2000³): Demokratietheorien. Eine Einführung. Leske + Budrich. Opladen. Stuttgart. UTB Verlag.

Schubert, Klaus,/ Bandelow, Nils (Hg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenburg. München. Wien.

Schubert, Klaus,/ Bandelow, Nils (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Ebenda (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenburg. München. Wien. 1 – 22.

Schultze, Rainer-Olaf (2005³): Paradigma. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2. 647 – 649.

Schuster, Monica (2001): Die Gemeinsame Agrarpolitik zwischen Reformzwang und Reformunfähigkeit, oder: Wie bringt man widerspenstige Partner unter einem Hut? Eine Modellierung und Bewertung der MacSharry Reform (1992) und der Agenda 2000. Magisterarbeit Universität Koblenz.

Sebalt, Martin (2002): Parlamentarismus im Zeitalter der Europäischen Integration. Zur Logik und Dynamik politischer Entscheidungsprozesse im demokratischen Mehrebenensystem der EU. Opladen.

Seidel, Bernhard (2002⁸): Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Institut für Europäische Politik. Bonn. 321 – 328.

Sinabell, Franz/ Schmid, Erwin (2003): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Wichtige Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft. In: WIFO, Monatsberichte: O. Jg.(6), 425 – 440.

Teuber, Jörg (2001): Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union. Frankfurt am Main. Europäische Hochschulschriften : Reihe 31.

Töller, Annette Elisabeth (2002): Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik. Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit Band 21. Leske und Budrich.

Tömmel, Ingeborg (2003): Das Politische System der Europäischen Union. Oldenburg. Lehr- und Handbücher Politikwissenschaft. München. Wien.

Umbach, Gaby (2007¹⁰): Umweltpolitik. In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bundeszentrale für politische Bildung. 353 -355.

Urff von, Winfried (1997): Zur Weiterentwicklung der EU – Agrarpolitik. Synopse und Bewertung von Reformvorschlägen. Interne Studie Nr. 150/1997. Konrad – Adenauer Stiftung, Bereich Forschung und Beratung. Sankt Augustin.

Wallace, Helen (2003²): Die Dynamik des EU- Institutionengefüges. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler- Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen. Leske + Budrich. 255 – 285.

Wallace, Helen (2000⁴): The Institutional Setting/ The Policy Process In: Wallace/ Helen, Wallace, William (eds.): Policy-Making in the European Union. Oxford.

Wallace, Helen (1996): Die Dynamik des EU- Institutionengefüges. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler- Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen.141-163.

Warntjen, Andreas/ Wonka, Arndt (2004): The Making of Public Policies in the European Union: Linking Theories of Formal Decision-making and Informal Interest Intermediation. In: Ebenda (eds.): Governance in Europe. The Role of Interest Groups. Baden - Baden. 9 – 24.

Watson, Rory/ Shackleton, Michael (2003): Organized Interests and Lobbying in the EU. In: Bomberg, Elizabeth/ Stubb, Alexander: The European Union: How does it work? The New European Union Series. Oxford University Press. 88 – 107.

Watzek, Hans (2002): EU – Agrarpolitik auf dem Prüfstand. Bilanz und Alternativen einer sozialen und ökologischen Landwirtschaft. Hamburg.

Wessels, Wolfgang (1998): Comitology: fusion in action. Politico – administrative trends in the EU system. In: Journal of European Public Policy, 5(2): 209 – 234.

Windfuhr, Michael (2000): WTO. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg. 825- 827.

WTO (2002): Domestic support in agriculture. The Boxes. Factsheet. O.A.
http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.pdf vom 20.August 2008.

WTO (2004): Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579. 2.August 2004.

WTO (2008): News - DDA July 2008 Package: Summary 29 July, Day 9: Talks collapse despite progress on a list of issues.
http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_summary_29july_e.htm vom 20.August 2008.

Wyn, Grant (1997): The Common Agricultural Policy. Houndsmills, Bakingstoke, Hamshire. The European Union Series.

Wytrzens, Hans Karl (1999) (Hg.): Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit in der Agrarpolitik.

Website Österreichisches Lebensministerium

<http://www.lebensministerium.at/article/articleview/17762/1/5144> Lebensministerium 16. September 2008

Dokumente Europäische Union:

1993

EU (1993): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen. Europäische Kommission Brüssel. (93/C 63/02).

1997

EU (1997): Agenda 2000 – Landwirtschaft. Europäische Kommission. In: <http://europa.eu.int/en/...06/ag2000/sum/sum-de.htm>.

EU (1997): Agenda 2000: For a stronger and Wider union: Bulletin of the European Union, Supplement 5/97. COM (97) 2000. European Commission. Brussels.

1998

EU (1998): Analyse der Auswirkungen der Agenda 2000 Vorschläge für die GAP Reform. Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI). Brüssel.

1999

EU (1999a): Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsvorschriften. (1999/468/EG). Luxemburg. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L184/25. 17.7.1999.

EU (1999b): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 19. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, Brüssel, 1999. L130/113. www.eur-lex.eu.

EU (1999c): Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel. L130/103. www.eur-lex.eu.

EU (1999d): Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel. L160/113. www.eur-lex.eu.

EU (1999e): „Agenda 2000 – eine GAP für die Zukunft“, Rückblicke, Brüssel, 1999, 8-9. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/review99/08_09_de.pdf

EU (1999f): Agenda 2000. Stärkung und Erweiterung der Europäischen Union. Entwurf einer für die breite Öffentlichkeit bestimmten Informationsbroschüre der Kommission. Vorrangiges Veröffentlichungsprogramm 1999, X/D/5. Endgültige Fassung. http://ec.europa.eu/agenda2000/public_de.pdf

EU (1999g): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Berlin am 24./ 25. März 1999. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100.d9.html vom 29. Jänner 2008

EU (1999h): Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Info Paper. European Commission. Brussels.

2000

EU (2000): Agrarausschüsse. Fact-Sheet. GD Landwirtschaft, Referat A. II.1. Informationspolitik über Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Europäische Kommission Brüssel.

EU (2000a): Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Europäische Kommission. KOM (1999) 719 endg. Brüssel.

2001

EU (2001a): Verordnung (EG) 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission. Amtsblatt. Brüssel.

EU (2001b): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Europäische Kommission, KOM (2001) 428 endgültig. Brüssel. 25.7.2001.

EU (2001c): Europäische Pressemitteilung IP/01/331 8. März 2001, Kommissar Franz Fischler bei der Eröffnung der größten italienischen Landwirtschaftsmesse in Verona. Brüssel.

2002

EU (2002a): Erweiterung und Landwirtschaft: die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedsstaaten in die GAP. Europäische Kommission. Diskussionspapier. Brüssel. SEK (2002)95.

EU (2002b): Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union und die drei Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts: PAHRE, ISPA, SAPARD. Bericht von der Konferenz vom 5. März 2001 der GD Erweiterung, und der ständigen Vertretungen Schwedens und Österreichs bei der EU. Europäische Kommission. Brüssel.

EU (2002c): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft: die Halbzeitbewertung der EU – Agrarpolitik. Europäische Kommission. In:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index-de.htm> 06.01.2003.

EU (2002d): Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien „Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“. Europäische Kommission, KOM (2002)713 endgültig. Brüssel. 11.12.2002.

EU (2002e): Mitteilung der Kommission. Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission. Europäische Kommission, KOM (2002)704 endgültig. Brüssel. 11.12.2002.

EU (2002f): Erweiterung und Landwirtschaft. EU-Gipfel verabschiedet faires, maßgeschneidertes Paket für die Landwirtschaft in den Beitrittsländern. Presseinformation: IP/02/1882. Europäische Kommission. Brüssel, Kopenhagen. 16.12.2002.

EU (2002g): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. SAPARD Jahresbericht – Jahr 2001. Europäische Kommission. Brüssel.

EU (2002h): Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

2003

EU (2003a): Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Bericht 2001. Europäische Kommission, KOM(2003) 64 endgültig. Brüssel.

EU (2003b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 814/2000 des Rates über Informationsmaßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. Europäische Kommission, KOM(2003) 235 endgültig. Brüssel.

EU (2003c): Bericht der Kommission über Europäisches Regieren. Luxemburg. Europäische Kommission. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EU (2003d) Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003, Brüssel, 2003. <http://eur-lex.europa.eu>

EU (2003e) Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003, Brüssel, 2003. <http://eur-lex.europa.eu>

EU (2003f): Landwirtschaft und Umwelt. Factsheet. Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Brüssel.
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/envir/2003_de.pdf

2004

EU (2004a): Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung. Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Teil der Rechtsetzungsinstanz. Europäisches Parlament. Brüssel.

EU(2004b): GAP - Die Gemeinsame Agrarpolitik erklärt. Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Infobroschüre. Brüssel.

EU (2004c): Beschluss der Kommission zur Arbeitsweise der Beratungsgruppen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik. (2004/391/EG) vom 23. April 2004.

2005

EU (2005a): Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel 2005. <http://eur-lex.europa.eu>.

EU (2005b): Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 20. September 2005, Brüssel, 2005. <http://eur-lex.europa.eu>.

EU (2005c): Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2005. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.

2006

EU (2006a): Generaldirektionen und Dienste der Europäischen Kommission
http://europa.eu.int/comm/dgs_de.htm vom 6. April 2006

EU (2006b): Abgeordnete zum Europäischen Parlament
<http://www.europarl.eu.int/members/expert.do?language=DE> 8. April 2006

EU (2006c): Grünbuch. Europäische Transparenzinitiative. Europäische Kommission, KOM(2006)0194 endg. 03.05 2006. Brüssel.

EU (2006d): Die EU-Politik zur Förderung des ländlichen Raums 2007 – 2013. Factsheet. Amt für amtliche Veröffentlichungen. Luxemburg.

EU (2006e): Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments. 16. Auflage. Europäisches Parlament. In: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+RULES-EP+20060213+RULE-009+DOC+XML+V0//DE&HNAV=Y> vom 16. März 2006

EU (2006f): CONCESS – Datenbank der Europäischen Kommission.
http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/listedomaine.cfm?CL=de 6.Juni 2006

EU (2006g): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums. Programmplanungszeitraum 2007—2013. (2006/144/EG). (Amtsblatt L55/20 vom 25.2.2006).

EU (2006h): Institutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung. Mitteilung. Amtsblatt C 139/01. Brüssel.

EU (2006i): Beschluss der Kommission vom 24.Mai. 2006 zur Festsetzung der Beträge, die gemäß Artikel 10 Absatz 2 sowie den Artikeln 143d und 143e der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates dem ELER zur Verfügung gestellt werden, und der für Ausgaben des EGFL verfügbaren Beträge (2006/410/EG). Brüssel.

EU (2006j): Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2006 in Brüssel.

2007

EU (2007a): CONECCS – Datenbank der Europäischen Kommission.
http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_de.htm vom 2.April 2007

EU (2007b): Informationen zu den Funktionen des Rates für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=414&lang=de vom 13.Dezember 2007

EU (2007c): Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative. Europäische Kommission. Ergebnisse der Konsultation.
http://ec.europa.eu/transparency/eti/contributions_de.htm 8.Mai 2007

EU (2007d): Europäische Transparenzinitiative. Aktuelle Informationen. Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_de.htm#6 8.Mai 2007

EU (2007e): Begünstigte der GAP Zahlungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung. Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung.
http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_de.htm 8.Mai 2007

EU (2007f): Europäisches Parlament. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments. Anlage IX: Bestimmungen zur Durchführung von Artikel 9 Absatz 4 – Interessengruppen beim Europäischen Parlament.

EU (2007g): Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM (2007) 722 endg. Brüssel.

EU (2007h): Der Gesundheitsscheck der GAP Reform. Rechtsvorschläge. Präsentationsvorlagen 20.November 2007. Europäische Kommission.

2008

EU (2008a): „Reform der GAP. Eine Politik für die Zukunft“, Fact-Sheets Landwirtschaft. Brüssel, k .A. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/policy/index_de.htm 5.August 2008.

EU (2008b): Ratsprotokolle über die Annahme von Rechtsakten
http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?lang=DE&page=Result&typ=Minutes&fc=R_EGAISDE&ff_SOUS_COTE_MATIERE=PV+CONS&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_ETAT_DOC

[UMENT DEF=*ADD*&ssf=RNAME+DESC&ff COTE DOCUMENT=*%2F04&srm=50&md=400&cmsid=552&srs=1](#) vom 29.Jänner 2008

EU (2008c): Organisation der Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_de.htm vom 6.Februar 2008

EU (2008d): Die Doha-Runde der WTO. Ministertreffen in Genf im Juli 2008. Factsheet. Brüssel. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139794.pdf 21.August 2008

EU (2008e): Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Verfahren zur Lebensmittelsicherheit. SCADplus. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/f80501.htm> vom 6.September 2008

EU (2008f): Landwirtschaft und Umwelt. Website der GD AGRI vom 30.September 2008. http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_de.htm

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1 Prozess der Durchsetzung neuer wirtschaftlicher Paradigma nach Hall.....	26
Abbildung 2 Factors Affecting the Reception of Keynesian Ideas.....	28
Abbildung 3 Interessengruppen in Brüssel 1996.....	37
Abbildung 4 Euroverbände nach Domänen 2002	38
Abbildung 5 Policy Cycle in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.....	80
Abbildung 6 EAGLF Struktur und Garantie – Anteile am EU Budget 1987 -1998.....	116
Abbildung 7 Reale Entwicklung zwischen 1975 und 1987 (EUR 10).	140
Abbildung 8 Entwicklung der GAP Ausgaben 1980 bis 2007.....	156
Abbildung 9 GAP Ausgaben 2007-2013 des EGFL- erste Säule.....	160
Abbildung 10 Paradigmenwechsel zur Multifunktionalen Landwirtschaft nach Peter Hall ...	164
 Tabelle 1 Übersicht Lerntypen	 19
Tabelle 2 Lerntheoretische Ansätze – eine Auswahl	21
Tabelle 3 Phasen verbandlicher Aktivitäten	35
Tabelle 4 Dokumente für das Informations- und Datenmanagement auf europäischer Ebene	41
Tabelle 5 Leitprinzipien der Kommission im Umgang mit Interessengruppen laut Mitteilung	52
Tabelle 6 Maßnahmen seitens der Kommission zur Erhöhung ihrer Transparenz	53
Tabelle 7 Maßnahmen im Grünbuch Europäische Transparenzinitiative.....	60
Tabelle 8 Beiträge zur Konsultation zum Grünbuch Europäische Transparenzinitiative.....	62
Tabelle 9 Stimmenanzahl im Agrarministerrat der EU 27 und der EU 15	90
Tabelle 10 Akteure und Phasen im Policy Making der GAP.	96
Tabelle 11 Einfluss der Akteure im agrarpolitischen Entscheidungsprozess vor 2000	100
Tabelle 12 Struktur der Macht-Generierung der Akteurskategorien in der GAP vor 2000 ...	102
Tabelle 13 Einfluss der Akteure im agrarpolitischen Netzwerk 2005	103
Tabelle 14 Machtgenerierung einzelner Akteure im agrarpolitischen Netzwerk	104
Tabelle 15 Beschlüsse der MacSharry Reform 1992 und der Uruguay Runde 1994	118
Tabelle 16 Finanzielle Vorschau GAP Ausgaben 2000-2006	122
Tabelle 17 Finanzieller Rahmen: GAP Ausgaben 2000 – 2006.....	122
Tabelle 18 Förderung in den 3 Achsen der Ländlichen Entwicklung	126
Tabelle 19 Finanzieller Rahmen: GAP Ausgaben 2007 – 2013.....	128
Tabelle 20: Entwicklung des Selbstversorgungsgrades wichtiger Agrarprodukte in %.	139
Tabelle 21: Reale Entwicklung zwischen 1975 und 1987 (EUR 10).	140
Tabelle 22 Politikinstrumente der agrarpolitischen Paradigmen	147

Anhang Leitfadeninterview

Fragebogen für Interessensvertretungen

1. Wie ist der normale Vorgang, wenn Sie ein neues Lobbying Projekt starten?
Haben Sie einen strukturierten Plan?
2. Wie kommunizieren Sie die Ergebnisse Ihrer Tätigkeit den nationalen Verbänden?
3. Welche Zugänge zu den EU – Institutionen nützen Sie am meisten?
4. Welche Bedeutung hat für Ihre Anliegen die zwischenstaatliche Ebene der 25, früher 15, Mitgliedsstaaten?
5. Welche Methoden und Techniken verwenden Sie um Tauschgüter anzubieten: Telefongespräche, Briefings,
6. In welcher Position befinden sich Ihre Kontaktpersonen in den Institutionen?
7. In welcher Phase (Agenda – Setting, Vorbereitungs-, Herstellungs- oder Durchführungsphase) interagieren Sie am meisten?
 - 7.1. Wie stellte sich Ihr Vorgehen im Zusammenhang des MTR dar?
 - 7.2. Wie stellte sich Ihr Vorgehen im Zusammenhang der Agenda 2000 dar?
8. Wie stehen Sie zu den Ergebnissen des MTR?
9. Wie sehen Sie die weitere Entwicklung der GAP im Europa der 25? Werden weitere Reformen notwendig werden?
10. Der Einfluss der Dachverbände im agrarpolitischen Bereich scheint unter dem Blickwinkel des MTR zurückgegangen zu sein? Können Sie dieser Aussage zustimmen oder sie kommentieren?

Fragebogen für Institutionen

1. Lobbying hat nach wie einen negativen Kontext – wie stehen Sie persönlich dem Begriff Lobbying gegenüber?
2. Lobbying ist ein wichtiger Prozess im Austausch von Information. Aus Ihrer beruflichen Erfahrung, können Sie der Aussage zustimmen, dass die Existenz von Lobbying darin liegt, dass die Entscheidungsträger nicht immer über ausreichend Fachwissen verfügen?
3. Welche Informationen von Lobbyisten bevorzugen Sie am meisten? Rasche Information – Politische Information – Ausgewogene Darstellung – Umfassende Darstellung – Allgemeine Darstellung – Offizielle Stellungnahmen.
4. Die Meinung und Mitarbeit von welchen Lobbies ist für Ihre Arbeit von Bedeutung? – Europäische Dachverbände – Nationale Verbände – Spontane, punktuelle Interessen – Die Meinung und Mitarbeit von welchen Lobbies ist für Ihre Arbeit von Bedeutung? – Einzelunternehmen – Parteipolitiker – Umweltschutz – Konsumentenschutz – Regionen
5. Wie häufig haben Sie direkten persönlichen Kontakt mit Lobbyisten? Wie oft werden Sie kontaktiert?
6. Haben Sie sich in Ihrer Arbeit bisher von Lobbygruppen unter Druck gesetzt gefühlt?
7. Wie beurteilen Sie die Position der europäischen Dachverbände im Bereich der Agrarpolitik?
 - a. Geht Ihr enormer Einfluss zurück?
 - b. Sind Sie nach wie vor ein starker Partner oder starke Lobbyisten?
 - c. Müssen Sie Ihre Positionen an die realen Gegebenheiten anpassen?
Liberalisierung in der WTO, EU – Erweiterung,
8. Wie beurteilen Sie die Position der Dachverbände in den Verhandlungen zum MTR?
9. Der Einfluss der Dachverbände im agrarpolitischen Bereich scheint unter dem Blickwinkel des MTR zurückgegangen zu sein? Können Sie dieser Aussage zustimmen oder sie kommentieren?
10. Welche Einflüsse waren im Zusammenhang mit dem MTR am stärksten – am schwächsten?

Lebenslauf

Persönliche Informationen

Name: Margit Elisabeth Haiden
Geboren am: 01. Februar 1979 in Bruck/Mur, Steiermark

Schulausbildung

1985 – 1989 Volksschule Spital am Semmering, Steiermark
1989 – 1997 Bundesgymnasium Mürzzuschlag, Steiermark
Matura im Juni 1997

Studium und Lehrgang

1997 – 2008 Universität Wien
Politikwissenschaft mit Fächerkombination aus Französisch,
Geschichte und Volkswirtschaftslehre
Seit 2003 Wirtschaftsuniversität Wien
Betriebswirtschaftslehre
10/ 2006 – 02/ 2007 WIFI Linz/ Oberösterreich
Lehrgang für Public Relations

Berufserfahrung (Auswahl)

Seit 04/ 2008	Hutchison 3G Austria Mitarbeiterin Corporate Communications	Wien
11/ 2006 – 04/ 2008	ONE GMBH Mitarbeiterin in Marketing und Verkauf: Customer Care	Wien
04 – 07/ 2005	EU-Büro des Österreichischen Raiffeisenverbandes Praktikum: Recherche und Erstellen von Informations- material sowie der monatlichen Zeitung „Euronews“	Brüssel
Sommersaison 2000 bis 2003	ACADEMIA - Hotelbetriebsgesellschaft mbH. Rezeptionistin und Journalführerin	Wien

Auslandserfahrung

04 – 07/ 2005	Österreichischer Raiffeisenverband -Praktikum	Belgien
07 – 09/ 1997	Au –pair (Kinderbetreuung)	Frankreich