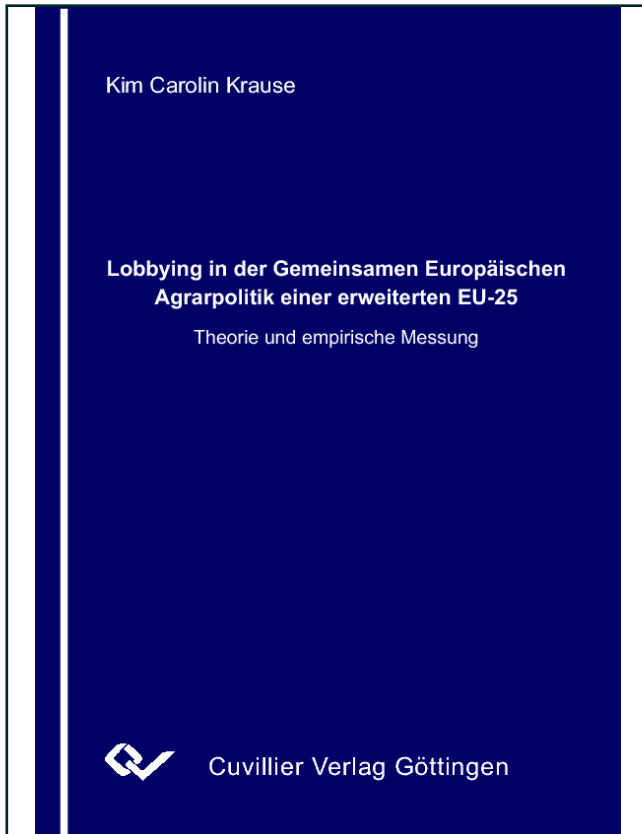




Kim Carolin Krause (Autor)

**Lobbying in der Gemeinsamen Europäischen
Agrarpolitik einer erweiterten EU-25: Theorie und
empirische Messung**



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/2362>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

1. Einleitung

Die jüngste Erweiterung der Europäischen Union auf insgesamt 25 Mitgliedstaaten hat nicht nur bedeutende ökonomische Konsequenzen, sondern wird ebenfalls signifikante Auswirkungen auf die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Europäischen Politikbereiche haben. Dies gilt insbesondere für die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP), die seit Ende der 90er Jahre einem permanenten Reformprozess unterzogen wird. Dieser Reformprozess wird durch die EU-Osterweiterung neue Impulse erhalten. Insofern stellt die Osterweiterung hinsichtlich der zukünftigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen einerseits eine weitere Verunsicherung für den Agribusinesssektor dar. Andererseits beinhaltet die EU-Osterweiterung eine Herausforderung für die angewandte Politische Ökonomie, die zentralen Determinanten der zukünftigen GAP zu identifizieren und zukünftige agrarpolitischen Rahmenbedingungen einer erweiterten EU-25 zu prognostizieren.

In diesem Zusammenhang ist das DFG-Projekt „NACAP-EAST“ entstanden, von dem die vorliegende Arbeit ein Teil ist. Ziel des Projektes ist es, anhand von empirischen quantitativen polit-ökonomischen Analysen die Effekte der Osterweiterung auf das bislang am stärksten vergemeinschaftete Politikfeld der GAP zu untersuchen. Da die Osterweiterung eine fundamentale Veränderung der ökonomischen, strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die GAP formuliert wird, beinhaltet, wurde als theoretische Grundlage der Analysen ein politisches Tauschmodell gewählt. Im Gegensatz zu bisherigen polit-ökonomischen Partialmodellen umfasst dieses simultan ökonomische, strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen.

Die relevanten Akteure des politischen Entscheidungsprozesses umfassen neben Politikern und Parteien auch Wähler und Interessengruppen. Während bisherige polit-ökonomische Studien der Agrarpolitik vorwiegend die Bedeutung ökonomischer Rahmenbedingungen für die Politikformulierung hervorheben, wurden strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen in diesen Studien eher vernachlässigt (vgl. Literaturüberblick von de

Groter/Swinnen 2002, Henning 2004b). Strukturelle Rahmenbedingungen erklären, wie eine Gesellschaft jenseits der Ökonomie aufgebaut ist. Hierzu zählen u.a. die Existenz und Organisationsstruktur relevanter Interessengruppen und deren formale und informelle Zugangsstrukturen zu politischen Institutionen. Institutionelle Rahmenbedingungen umfassen daneben die jeweiligen institutionellen Regeln (z.B. Abstimmungsverfahren) und die konstitutionelle Ordnung des politischen Systems, in dem Politik formuliert wird. Dabei wird der legislative Entscheidungsprozess abgebildet und berücksichtigt, welche Institutionen formal an der Formulierung und Implementierung von Politiken beteiligt sind. Vergangene Untersuchungen konnten bereits zeigen, dass solche informellen und formalen Institutionen einen erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen mit sich bringen (Persson/Roland/Tabellini 2000, Henning 2000, Pappi et al. 1995).

Das Hauptziel dieser Arbeit ist daher die polit-ökonomische Analyse struktureller und institutioneller Rahmenbedingungen in einer erweiterten EU-25. Konkret steht der Einfluss von Lobbying auf agrarpolitische Entscheidungen im Mittelpunkt der Untersuchung. Die Modellierung des politischen Entscheidungsprozesses erfolgt anhand eines polit-ökonomischen Gleichgewichtsmodells, das von Henning entwickelt wurde (Henning/Pappi 1998, Henning 2000). In diesem Modell werden politische Entscheidungen als Tausch von politischen Kontroll- und Einflussressourcen in empirisch erhobenen Politiknetzwerken organisiert. Die Struktur informeller Institutionen in der GAP wird anhand einer quantitativen Politiknetzwerkanalyse der Lobbyingsysteme bzw. Lobbyingstrategien untersucht. Neben der Identifikation der relevanten nationalen und supranationalen agrarpolitischen Interessengruppen und der quantitativen Messung ihres politischen Einflusses, heben die Analysen auf einen Vergleich der Lobbyingstrukturen zwischen ost- und westeuropäischen Verbänden einerseits sowie zwischen der EU-15 und der EU-25 andererseits ab.

Darüber hinaus wird in der Arbeit explizit auf das komplexe Zusammenwirken von informellen Lobbyingstrukturen und formalen politischen Entscheidungsregeln eingegangen. Die Wirkung von Lobbying auf das Politikergebnis wurde in der Literatur bislang kaum behandelt. Zur Analyse des simultanen und partiellen Einflusses von Lobbying

und von formalen politischen Institutionen auf die GAP erfolgt eine quantitative Politikanalyse für vier verschiedene Szenarien. Konkret wird das Tauschmodell für ein Szenario ohne Lobbying sowie ein Szenario ohne Osterweiterung berechnet. Ein drittes Szenario umfasst ein verändertes inter-institutionelles Entscheidungsverfahren der GAP, indem das bisherige Konsultationsverfahren durch das Mitentscheidungsverfahren¹ ersetzt wird. Letzteres beinhaltet im Vergleich zum Konsultationsverfahren eine wesentliche Stärkung des EU-Parlaments, da dieses dann als gleichwertige zweite Kammer zum Ministerrat fungiert. In einem vierten Szenario wird schließlich ein verändertes intra-institutionelles Entscheidungsverfahren der Kommission unterstellt. Üblicherweise wird in politischen Entscheidungsmodellen der EU die Kommission als unitärer Akteur dargestellt (Coleman/Tangemann 1999, Moravsik 1994, Hix 1999, Tsebelis 1994 und 2002, Tsebelis/Garrett 2000, Henning 2000). Dies ist mit der Vorstellung verbunden, dass der Kommissionsvorschlag nach dem Ressortprinzip von der jeweils zuständigen Generaldirektion allein ausgearbeitet und verabschiedet wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Kommission aus 25 Kommissaren bzw. unterschiedlichen Generaldirektionen zusammengesetzt ist, die nach dem formal vorgesehenen Kabinettsprinzip kollektiv an der Vorschlagsformulierung beteiligt sind. Dieser Tatsache soll Rechnung getragen werden, indem die Kommission als multipler Akteur konzipiert wird und die davon ausgehenden Veränderungen des Politikergebnisses analysiert werden. Inhaltlich erscheint eine Kommissionsentscheidung nach dem Kabinettsprinzip gerade bei einer zunehmenden multifunktionalen Ausrichtung der GAP realistisch, da Entscheidungen dann unterschiedliche Politikfelder, z.B. neben Agrar- auch Regional- oder Umweltpolitik, umfassen.

Die Arbeit ist in sieben Kapitel unterteilt. In **Kapitel 2** erfolgt die Einordnung der Arbeit, wobei bisherige Literaturbeiträge zur Lobbyingtheorie und dem Einfluss von Lobbying auf Politikentscheidungen kritisch gewürdigt werden.

In **Kapitel 3** wird ein politisches Tauschmodell von Henning (Henning/Pappi 1998, Henning 2000) vorgestellt, das politische Entscheidungen als den Tausch politischer

¹ Das Mitentscheidungsverfahren wird zum Teil auch als Mitbestimmungsverfahren bezeichnet. Beide Begriffe werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

Kontrolle zwischen individuellen politischen Akteuren abbildet. Der politische Einfluss von Interessengruppen wird durch das Angebot von politischen Einflussressourcen, wie politische Unterstützung und Experteninformation, abgebildet, die von politischen Agenten nachgefragt werden. Hierbei wird davon ausgegangen, dass der politische Kontrolltausch in sogenannten Politiknetzwerken organisiert ist.

Auf die Erhebung der Politiknetzwerke und der Politikpräferenzen wird in **Kapitel 4** eingegangen.

Auf der Grundlage der empirisch erhobenen Politiknetzwerke werden in **Kapitel 5** die Lobbyingstrukturen und Lobbyingstrategien relevanter Interessenverbände aus der EU-15 und den neuen Mitgliedstaaten netzwerkanalytisch untersucht. Die Analyse erfolgt mit Hilfe des innovativen Verfahrens der Input-Output-Netzwerkanalysen, die, entsprechend den ökonomischen Input-Output-Analysen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die Transferströme zwischen den Akteuren in quantitativen Maßzahlen zusammenfassen. Hierbei werden Netzwerke zunächst aus der Perspektive eines europäischen Mehrebenensystems mit allen supranationalen und nationalen Organisationen analysiert. Weiterhin werden Netzwerke aus der nationalen Perspektive von ausgewählten osteuropäischen Mitgliedsländern analysiert, um charakteristische nationale Politikfeldstrukturen zu identifizieren.

In **Kapitel 6** erfolgt die Simulation der unterschiedlichen Szenarien auf der Grundlage des empirisch spezifizierten politischen Tauschmodells. In **Kapitel 7** werden die zentralen Ergebnisse noch einmal zusammenfasst und einen Ausblick auf zukünftige Forschungsziele gegeben.