



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2015

Konstantin Schäffer

**Mehrebenenspiele in der
europäischen Agrarpolitik.
Wie substaatliche Akteure
Verhandlungen auf der EU-
Ebene beeinflussen**

Bachelorarbeit bei
Dr. Tanja Zinterer
SoSe 2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis	iii
Abkürzungsverzeichnis	iv
1. Einleitung.....	1
2. Theorie.....	2
2.1 Die EU durch den Blickwinkel des akteurszentrierten Institutionalismus	2
2.2 Vom „Two-Level-Games“-Konzept zu Mehrebenenspielen in der EU	3
2.3 Determinanten für die Grenzen nationaler Win-Sets	6
3. Forschungsdesign	8
3.1 Fallauswahl und Hypothesen	8
3.2 Methode	10
3.3 Operationalisierung.....	11
4. Empirie	13
4.1 Vorschläge der Kommission: Zentrale Konfliktpunkte und Untersuchungsgrundlage	13
4.2 Fallbeispiel Deutschland.....	15
4.2.1 Die Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen	16
4.2.2 Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas	21
4.2.3 Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen.....	23
4.2.4 Fazit Fallbeispiel Deutschland	24
4.3 Fallbeispiel Polen.....	25
4.3.1 Die Verteilung von Macht, Präferenzen und möglichen Koalitionen.....	25
4.3.2 Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas	30
4.3.3 Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen.....	31
4.3.4 Fazit Fallbeispiel Polen	32
4.4 Positionen der Regierungsvertreter im Ministerrat.....	33
4.4.1 Deutschland.....	33
4.4.2 Polen.....	34
4.5 Politische Einigung und Abstimmung im Ministerrat.....	35
5. Synthese und Diskussion	38
6. Fazit und Ausblick.....	42
Literaturverzeichnis.....	44
Anhang	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Direktzahlungen durch substaatliche Akteure in Deutschland.....	17
Tabelle 2: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GMO substaatliche Akteure in Deutschland..	19
Tabelle 3: Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Direktzahlungen durch substaatliche Akteure in Polen	26
Tabelle 4: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GMO durch substaatliche Akteure in Polen...	28

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
AMK	Agrarministerkonferenz.
AV	Abhängige Variable.
BDSI	Bundesverband der Deutschen Süßwaren-Industrie e.V.
Beirat-GR	Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen.
BfN	Bundesamt für Naturschutz.
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.
BPS	Basic Payment Scheme.
CEJA	Conseil Européen de Jeunes Agriculteurs (Europäischer Rat der Junglandwirte).
CDU	Christlich Demokratische Union.
CSU	Christlich Soziale Union .
DBV	Deutscher Bauernverband.
DRV	Deutscher Raiffeisenverband.
EFRWP	Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej (Europäischer Fond für die Entwicklung des ländlichen Raums Polens).
EU	Europäische Union.
EU-12	Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit Beitritt ab 2004 (ohne Ostdeutschland).
EU-15	Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit Beitritt vor 2004.
FDP	Freie Demokratische Partei.
FIR	Forum Inicjatyw Rozwojowych (Forum für Entwicklungsinitiativen).
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik.
GG	Grundgesetz.
GMO	Gemeinsame Marktordnung.
GO-BT	Geschäftsordnung der Bundestags.
IVA	Industrieverband Agrar.
IZZ	Infozentrum Zucker.
KRIR	Krajowa Rada Izb Rolniczych (Nationaler Rat der Landwirtschaftskammern).
MINROL	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung).
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation).

OTOP	Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (Polnische Gesellschaft für Vogelschutz).
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit).
PO	Platforma Obywatelska (Bürgerplattform).
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe (Polnische Volkspartei).
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung.
SAPS	Single Area Payment Scheme.
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej (Bund der Demokratischen Linken).
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands.
SPS	Single Payment Scheme.
UV	Unabhängige Variable.
WBA	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik.
WVZ	Wirtschaftliche Vereinigung Zucker.

Mehrebenenspiele in der europäischen Agrarpolitik.

Wie substaatliche Akteure Verhandlungen auf der EU-Ebene beeinflussen.

1. Einleitung

Bereits 1988 stellte Putnam fest, dass „*the most portentous development in the fields of comparative politics and international relations in recent years is the dawning recognition among practitioners in each field of the need to take into account entanglements between the two*“ (459f.). Er kam dadurch zur Schlussfolgerung, dass neue Modelle und Theorien nötig sind, um die vorhandenen empirischen Beobachtungen in den beiden Disziplinen zu ordnen und den wechselseitigen Einfluss der Systeme zu beschreiben. Auch auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union trifft diese Feststellung in zweierlei Hinsicht zu: einerseits sind sie (teil-)souveräne Nationalstaaten, deren Interessen auf der nationalen Ebene formuliert werden, und andererseits sind sie in das politische System der EU eingebettet, was per se eine systemische Betrachtung erfordert. Putnam schlug als ordnendes Modell in den Internationalen Beziehungen die „Two-Level-Games“ vor – ein Konzept, das insbesondere den Prozesscharakter des Spiels zwischen der nationalen und der internationalen Ebene beschreibt. Die EU als Untersuchungsobjekt ist zwar inzwischen weit entfernt vom anarchischen internationalen System, das Putnam beschreibt, weist aber bis heute weitreichende intergouvernementale Elemente auf, in denen sich Vertreter der Mitgliedsstaaten am Verhandlungstisch treffen. Daher kann ein modifizierter Ansatz, basierend auf dem ursprünglichen Two-Level-Games-Konzept, geeignet sein, um die Prozesse auf und zwischen den Verhandlungsebenen sowie den konkreten Einfluss substaatlicher Akteure zu analysieren. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ist dafür ein interessantes Anwendungsfeld, da sie nicht nur eines der ältesten, sondern auch am meisten europäisierten und integrierten Policy-Felder der EU ist. Diese Arbeit verwendet das 1988 von Robert D. Putnam vorgestellte Modell der „Two-Level-Games“, um den Einfluss der nationalen substaatlichen Akteure auf ihre Vertreter in der EU und damit ihre Rolle bei Verhandlungen über die 2013 beschlossene

Reform der GAP zu untersuchen. Putnams Konzept soll in dieser Arbeit modifiziert und im politischen System der EU verortet werden, um seinen potenziellen Erklärungsgehalt für das Zusammenspiel der nationalen und der europäischen Arena zu prüfen. Ziel dieser Arbeit ist es, folgende Forschungsfrage zu beantworten: *Unter welchen Umständen können nationale substaatliche Akteure Verhandlungen über die GAP erfolgreich beeinflussen?* Dazu werden nach der theoretischen Konzeptualisierung Fallstudien der nationalen Arenen in Deutschland und Polen sowie dem Verhalten ihrer Vertreter im Ministerrat durchgeführt.

2. Theorie

In diesem Kapitel soll der theoretische Rahmen der Arbeit dargestellt werden, der dann im Anschluss empirisch überprüft wird. In einem ersten Schritt wird das Mehrebenensystem der EU konzeptionell „entflochten“ um darin einen modifizierten Ansatz von Putnams *Two-Level-Games* zwischen den Verhandlungsebenen zu verorten. Im Anschluss werden die entscheidenden Kriterien für *Win-Sets* der Mitgliedsstaaten ausgearbeitet, die die Verhandlungspositionen und –strategien der nationalen Vertreter im Ministerrat beeinflussen. In einem letzten Schritt wird das entwickelte Mehrebenenkonzept in den Kontext der institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Praxis in Verhandlungen über die GAP gesetzt.

2.1 Die EU durch den Blickwinkel des akteurszentrierten Institutionalismus

Um die Beziehungen zwischen den Verhandlungsebenen zu verstehen und die Handlungsspielräume von Akteuren auf und zwischen diesen Ebenen zu untersuchen, wird die Analyseperspektive des akteurszentrierten Institutionalismus zugrunde gelegt. Diese Perspektive legt den Fokus der Untersuchung auf Akteure und Akteurskonstellationen sowie deren Handeln im Kontext eines institutionellen Rahmens (Scharpf 1997: 36ff.). In Mehrebenensystemen sind dabei Teilsysteme zu betrachten, die hierarchisch über- bzw. untereinander angesiedelt sind und in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen. Jede dieser Ebenen verfügt über eigene Institutionen, die Prozesse auf den jeweiligen Ebenen regeln, wobei die Beziehungen zwischen den Ebenen oft ebenfalls stark institutionalisiert sind. Die Stärke des akteurszentrierten Institutionalismus liegt bei der Analyse solcher Mehrebenensysteme darin, dass er Akteure und Akteurskonstellationen auf den einzelnen Ebenen betrachtet, die aber

außerhalb der Institutionen handeln können, die die Prozesse auf den jeweiligen Ebenen regeln (Benz 2009: 50f.).

Im Fall der Europäischen Union sind als nationale Ebene die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten zu verstehen, die auf der europäischen Ebene im Legislativprozess durch den Rat der Europäischen Union (Ministerrat) vertreten sind. Als supranationale Institutionen sind zudem die Europäische Kommission mit dem Initiativmonopol für Gesetzesvorschläge und das Europäische Parlament als mitentscheidende Instanz neben dem Ministerrat am europäischen Rechtssetzungsprozess beteiligt. In dieser Arbeit wird jedoch auf der europäischen Ebene der Fokus auf dem Ministerrat als intergouvernementales Element liegen, da dieser als direktes Bindeglied zwischen der nationalen und der europäischen Ebene verstanden werden kann (Veen 2011: 69) und in der Agrarpolitik, wie später unter dem Punkt 3.1 gezeigt wird, die entscheidende Instanz ist.

2.2 Vom „Two-Level-Games“-Konzept zu Mehrebenenspielen in der EU

Zur Ordnung der Erkenntnisse über Vorgänge in den nationalen Arenen und Verhandlungen auf internationaler Ebene schlug Putnam das Konzept der „Two-Level-Games“ vor. Konkret versucht er damit die Beziehung zwischen innerstaatlicher Politik und internationaler Diplomatie zu beschreiben (Putnam 1988: 459f.), was zur Untersuchung des Einflusses substaatlicher Akteure auf die europäische Ebene ebenfalls vielversprechend ist. Da im politischen System der EU natürlich kein internationales anarchisches System herrscht, von dem Putnam ausgeht, kann das Konzept nicht in seiner Gänze übernommen werden. Deshalb werden hier zunächst die relevanten Aspekte der Two-Level-Games ausgearbeitet und entsprechend modifiziert.

Nach Putnam kann es nützlich sein, internationale Verhandlungen als ein Spiel zwischen zwei Ebenen zu betrachten. Treffen sich Vertreter nationaler Regierungen zu Verhandlungen (Ebene I), versuchen substaatliche Akteure der nationalen Ebene (Ebene II) im Vorfeld ihre Interessen zu verfolgen, indem sie Druck auf ihre Regierung ausüben. Um ihre Präferenzen durchzusetzen, spielen diese Akteure ihren direkten Einfluss aus und formen Koalitionen (Putnam 1988: 434). Ihr Erfolg ist dabei ebenfalls bedingt durch die nationalen Institutionen, die ihnen mehr oder weniger Handlungsspielraum einräumen können (Benz 2009: 136ff.). Zur Untersuchung von Mehrebenenspielen in der EU sind zusätzlich die europäischen Institutionen zu erwähnen; weniger, weil sie die

Handlungsspielräume substaatlicher Akteure regeln, sondern weil sie eine Erwartungssicherheit zwischen den verhandelnden Akteuren auf Ebene I herstellen, was die Erfüllung gewisser Erwartungen der Akteure auf Ebene II unwahrscheinlicher macht. So herrscht im Ministerrat ein relativ hoher Einigungszwang, sodass die vollständige Ablehnung eines Gesetzesvorhabens nur schwer erreicht werden kann (ebd.). Dieses Zusammenspiel von nationalen (und europäischen) institutionellen Strukturen sowie der Einflussnahme substaatlicher Akteure führt zur Bildung sogenannter Win-Sets. Diese geben den Handlungsspielraum an, den Vertreter auf Ebene I bei Verhandlungen besitzen, sodass das potenzielle Ergebnis der internationalen Verhandlung in der nationalen Arena ratifizierbar bzw. akzeptabel ist (Putnam 1988: 435ff.). Für den Fall der EU ist ebenfalls entscheidend, dass die Ratifizierung der Beschlüsse bindend ist und somit keine gegenseitige Unsicherheit zwischen den Verhandlungspartnern über die Einhaltung der Beschlüsse besteht (Wessel 2009: 129ff.). Annahmen zur Entstehung von Win-Sets in den Mitgliedsstaaten werden unter dem Punkt 2.2 noch näher erläutert.

Für die Ebene I ergeben sich durch die vorgegebenen Win-Sets zwei zentrale Implikationen, die das Verhalten der Vertreter in Verhandlungen sowie deren Ausgang maßgeblich beeinflussen. Zum einen führen größere Win-Sets dazu, dass eine Einigung auf Ebene I wahrscheinlicher ist (Putnam 1988: 437f.). Dies ist dahingehend zu verstehen, dass eine Einigung de facto bedeutet, dass sich die Win-Sets der Verhandlungspartner überschneiden müssen. Folglich ist eine Einigung eher zu erreichen, wenn die Win-Sets der beteiligten Verhandlungspartner größer sind. Hindernisse für eine Einigung trotz sich überschneidenden Win-Sets sind zwar möglich, aber im politischen System der EU größtenteils auszuschließen. In einem anarchischen internationalen System kann es zu gewollter oder ungewollter „Abtrünnigkeit“ (defection) kommen; entweder weil Anreize zum Betrügen bestehen, oder weil der Verhandlungspartner die Beschlüsse des internationalen Abkommens in der heimischen Arena nicht durchsetzen kann (Putnam 1988: 452f.). Diese Möglichkeiten sind, wie zuvor angedeutet, durch den Rechtsrahmen der EU formal ausgeschlossen, da die Kommission exekutiv über die Einhaltung der Abkommen wacht und Verstöße beim Europäischen Gerichtshof zur Anzeige gebracht werden können (Wessel 2009: 129ff.).

Die zweite und entscheidendere Implikation ist, dass die Größe der Win-Sets die Stärke der Verhandlungspositionen beeinflusst. Ein großes Win-Set bedeutet viel Flexibilität bei Verhandlungen, was von anderen Verhandlungspartnern ausgenutzt werden kann, um

einen größeren Teil ihrer eigenen Forderungen durchzusetzen. Andersherum bedeutet ein kleines Win-Set eine starke Verhandlungsposition, bei der die verhandelnden Vertreter auf ihre „gebundenen Hände“ verweisen (tied-hands strategy), um Forderungen aus der nationalen Arena durchzusetzen (Putnam 1988: 440; Schieder 2006: 198f.). Studien weisen zudem darauf hin, dass auf und zwischen den Ebenen der EU ein stetiger Informationsaustausch besteht und dadurch alle beteiligten Akteure über die Verhandlungspositionen ihrer Verhandlungspartner gut informiert sind (Wonka/Rittberger 2013: 638ff.; Héritier 2011: 828). Da im Ministerrat Entscheidungen jedoch mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, kann für das politische System der EU nicht an der Daumenregel „je kleiner das Win-Set, umso besser die Verhandlungsposition“ festgehalten werden. Wie später noch unter dem Punkt 3.1 gezeigt wird, ist der Zwang zur Einigung immer noch sehr groß, was die Agrarminister jedoch nicht daran hinderte, einzelne Mitgliedstaaten zu überstimmen, wenn sie nicht in der Lage waren den ausgehandelten Kompromiss anzunehmen. Es ist also anzunehmen, dass bei sich überschneidenden Win-Sets das kleinere Win-Set eine stärkere Verhandlungsposition verleiht, ein zu kleines Win-Set jedoch zu Verhandlungsunfähigkeit und Marginalisierung führt.

Um den Fokus der Untersuchungen stärker auf das Handeln substaatlicher Akteure zu legen, wird der beschriebene Two-Level-Games Ansatz in dieser Arbeit durch ein liberales Verständnis des Staates modifiziert. Dabei gilt die Annahme, dass der Staat als Mediator zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik agiert, der Interessen kanalisiert und so sowohl nach innen als auch nach außen wirkt (Boettcher 2011: 7). Der Staat berücksichtigt beim Ordnen seiner Präferenzen also auch immer den innenpolitischen Kontext und damit sozioökonomische Faktoren, nationale Werte, Geschichte, Kultur, das politische System und die öffentliche Meinung (Holsti 1995: 252). Nach dem „principal-agent“-Ansatz kann der Staat so auch als Agent gesellschaftlicher Klienten verstanden werden (Pohl 2013: 316ff.). Dieses Verständnis hat den Vorteil, dass die Interaktionen zwischen substaatlichen Akteuren unter sich, sowie zwischen substaatlichen Akteuren und ihren Vertretern konkreter untersucht werden können.

2.3 Determinanten für die Grenzen nationaler Win-Sets

Nachdem das Two-Level-Games Konzept im Europäischen Mehrebenensystem verortet und damit das Spiel zwischen den Verhandlungsebenen dargestellt wurde, gilt es nun, den Blick auf die innenpolitische Ebene zu richten. Da Win-Sets, wie gezeigt wurde, eine entscheidende Rolle für die Stärke der Verhandlungsposition spielen, ist nun zu klären, welche Variablen eine Rolle bei der Entstehung solcher Win-Sets spielen und ihre Größe beeinflussen. Auch hier ist wieder das Zusammenspiel von Akteuren und Strukturen im Blickpunkt. Putnam liefert dabei in seinem ursprünglichen Artikel Kriterien, die Oppermann (2008) für eine Untersuchung von Ebene II näher konkretisierte. Sowohl Putnam als auch Oppermanns modifiziertes Modell sollen in dieser Arbeit der Untersuchung von Verhandlungen zugrunde gelegt werden, woraus sich drei zentrale Untersuchungsgrößen ergeben:

- (1) *Die Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen zwischen Akteuren auf Ebene II,*
- (2) *die relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas auf Ebene II und*
- (3) *die Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen von Akteuren auf Ebene II*
(Putnam 1988: 442ff.; Oppermann 2008: 182ff.).

Die *Verteilung von Macht, Präferenzen und möglichen Koalitionen auf Ebene II* resultieren aus Konstellationen von substaatlichen Akteuren. Entscheidend ist, ob Vertreter auf Ebene I Koalitionen von weitestgehend homogenen Interessen hinter sich wissen oder ob heterogene Interessen auf Ebene II gegeneinander konkurrieren. Homogene Akteurskonstellationen haben eine Verkleinerung des Win-Sets zur Folge, da der Vertreter an eindeutige, klar formulierte Forderungen gebunden ist. Konkurrieren ähnlich starke heterogene Interessen gegeneinander, vergrößern sich Handlungsspielräume der Vertreter und damit Win-Sets in den Verhandlungen. (Putnam 1988: 442 ff.; Benz 2009: 71).

Die *relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas* ist ein Faktor, der erst durch die Aktionen substaatlicher Akteure an Bedeutung gewinnt. Die relative Wichtigkeit eines Themas ist in erster Linie bestimmt durch die Bedeutung, die ihm durch substaatliche Akteure zugemessen wird. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Rolle das Thema in der nationalen Arena im machtpolitischen und ökonomischen

Sinn spielt (Wlezien 2005: 556ff.). Für die öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung eines Themas ist in erster Linie die inner- und außerparlamentarische Opposition verantwortlich. Entscheidend ist, ob substaatliche Akteure Vorhaben oder Handlungen ihrer Repräsentanten als Fehlverhalten interpretieren und daraufhin einen „Feueralarm“ auslösen, der eine öffentliche Debatte entfacht (Oppermann 2008: 182f.). Je wichtiger das Thema also wahrgenommen wird, je mehr Aufmerksamkeit ihm zukommt und je mehr es politisiert wird, umso geringer ist der Handlungsspielraum von nationalen Vertretern in Verhandlungen.

Als weitere Determinante ist die *Glaubhaftigkeit von Sanktionen* zu berücksichtigen. Gemeint ist damit, inwiefern der institutionelle Rahmen erlaubt, dass substaatliche Akteure das Verhalten von Regierungsvertretern sanktionieren können. Dies bedeutet in Demokratien besonders den drohenden Verlust von Wählerstimmen, was besonders relevant ist, wenn die politische Opposition sich zu dem jeweiligen Thema klar positioniert (ebd.: 184f.). Ebenfalls entscheidend ist die Rolle der nationalen Parlamente: sieht die Verfassung vor, dass Regierungen bei internationalen Verhandlungen auf Mandat des Parlaments handeln, ist der Handlungsspielraum der Vertreter nur so groß, wie ihn das Parlament zulässt (Benz 2009: 137f.). Dementsprechend sind auch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu berücksichtigen.

Es ist also anzunehmen, dass Regierungen in Verhandlungen eine starke Position einnehmen, wenn eine homogene Koalition substaatlicher Akteure sich zu dem Thema positioniert, das Thema aufgrund von ökonomischen Faktoren und des „Feueralarms“ der Opposition große Aufmerksamkeit erregt und die institutionellen Rahmenbedingungen Sanktionsdrohungen von substaatlichen Akteuren glaubhaft machen. Umgekehrt deuten heterogene Beeinflussungsbemühungen substaatlicher Akteure auf eine schwächere Verhandlungsposition der Vertreter mit einem flexibleren Win-Set-Rahmen hin. Wie die Variablen für die Grenzen nationaler Win-Sets bei Verhandlungen über die GAP operationalisiert werden können, wird im folgenden Kapitel besprochen.

3. Forschungsdesign

3.1 Fallauswahl und Hypothesen

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist seit Gründung der EU bzw. ihrer Vorgänger ein zentrales Aufgabenfeld der Gemeinschaft und als solches eines der kostenintensivsten (Geppert 2012: 201ff.; Europäische Kommission 2015). Dies ist einer der Gründe, weshalb die Nationalstaaten bei der Allokation der Ressourcen möglichst viele Kompetenzen behalten wollen. So unterliegt die GAP zwar seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, sodass das Parlament und der Ministerrat im Legislativprozess formal gleichgestellt sind. Nun zeigte sich bei den Verhandlungen über die GAP nach 2013 jedoch, dass die Mitgliedsstaaten im Rat sich de facto als Entscheidungszentrum durchsetzen konnten (Geppert 2012: 218f.). Zum einen ist das damit zu begründen, dass der Vertrag von Lissabon Ausnahmen aus dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei der Regelung der GAP vorsieht. Im neuen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es:

„Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission genehmigen, dass Beihilfen gewährt werden: a. zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder b. im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme“ (Art. 42 Abs. 1 AEUV) sowie

„Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen“ (Art. 43 Abs. 3 AEUV).

Auch wenn dies nur Ausnahmen aus dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind, handelt es sich dabei nicht um nebensächliche oder ergänzende Kompetenzen, sondern um einige der zentralen Steuerungsinstrumente der GAP. Damit sind sie auch ein zentraler Bestandteil der 2013 beschlossenen Reformen (Geppert 2012: 218f.; Roederer-Rynning 2015: 212f.).

Zum anderen hat im Vorfeld der Reform eine Selbstermächtigung der Mitgliedsstaaten stattgefunden, die durch die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzierungsrahmen von 2014 bis 2020 einen strikten, an strukturelle Gegebenheiten der GAP geknüpften Finanzierungsrahmen vorgegeben hat, der das Budgetrecht des Parlamentes im Bereich der Agrarpolitik weiter einschränkte (Roederer-Rynning 2015:

214ff.). Dadurch ergibt sich für die GAP ein paradoxes Bild, das sinnbildlich für den unterschiedlichen Fortschritt der Europäisierung und der Supranationalisierung der Policy-Felder der EU steht. Die Mitgliedsstaaten übertragen einen großen Teil ihrer nationalen Kompetenzen in der Agrarpolitik auf die europäische Ebene und erlauben eine zentrale Steuerung der europäischen Landwirtschaft, sind jedoch nicht bereit, die Steuerung der GAP an die supranationalen Institutionen der EU zu überlassen.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gilt für die GAP im Ministerrat vollständig die Entscheidungsregel der Qualifizierten Mehrheit. In der Praxis ist der Zwang zur Einigung weiterhin groß, sodass der Rat in der Regel versucht Konsens anzustreben (Benz 2009: 136). Zu beachten ist, dass – im Gegensatz zu einstimmigen Entscheidungen – bei Entscheidungen mit qualifizierten Mehrheit eine Stimmenthaltung als Gegenstimme gilt, da die Mehrheit über einer Schwelle von (vor dem Beitritt Kroatiens und Inkrafttreten der doppelten Mehrheit) mindestens 255 gewichteten Stimmen aus insgesamt 345 definiert ist (Vertrag von Nizza, Art. 205; Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union, Art. 3). Eine Analyse der Abstimmungen im Agrarministerrat seit 2009 basierend auf Daten von VoteWatch Europe zeigt, dass auch hier die Mehrzahl der Entscheidungen im Konsens getroffen wurde. Dennoch führten unvereinbare Positionen dazu, dass einzelne Staaten überstimmt wurden, ohne dass eine Mehrheit im Rat jemals gefährdet war (s. Anhang: 48-54).¹

Dass die GAP als klassisches europäisches Politikfeld zwar eine zentrale Steuerungsinstanz auf der europäischen Ebene darstellt, in der die Mitgliedsstaaten jedoch intergouvernemental verhandeln, macht sie zu einem Untersuchungsgegenstand, in dem das Two-Level-Games-Konzept im europäischen Kontext einen hohen Erklärungswert haben könnte. Der Einfluss substaatlicher Akteure auf die Stärke der Verhandlungspositionen wird hier anhand der zuvor beschriebenen Indikatoren überprüft. Konkret werden folgende Hypothesen auf ihre Beständigkeit untersucht:

¹ Die einzige Ausnahme bei einem Sample von 60 Abstimmungen bildet eine Abstimmung vom 23.01.2012 zur Finanzierung der GAP und Marktorganisation. Hier stimmten Dänemark, Schweden und Großbritannien gegen die Regulierung, Tschechien enthielt sich. Dadurch ergab sich eine Stimmmehrheit von „nur“ 287 Stimmen.

H1a: Je homogener die Interessen einzelner substaatlicher Akteure eines Mitgliedsstaates sind, desto kleiner ist der Verhandlungsspielraum seines Vertreters in Verhandlungen über die GAP.

H1b: Je größer die relative Wichtigkeit und Politisierung eines europäischen agrarpolitischen Themas in einem Mitgliedsstaates ist, desto kleiner ist der Verhandlungsspielraum seines Vertreters in Verhandlungen über die GAP.

H1c: Je größere Sanktionsmöglichkeiten der institutionelle Rahmen eines Mitgliedstaates seinen substaatlichen Akteuren ermöglicht, desto kleiner ist der Verhandlungsspielraum seines Vertreters in Verhandlungen über die GAP.

H2: Bei sich überschneidenden Win-Sets hat ein kleineres Win-Set eine stärkere Verhandlungsposition zur Folge.

H3: Ein zu kleines Win-Set führt bei Verhandlungen über die GAP zu Verhandlungsunfähigkeit und Marginalisierung.

Zur Überprüfung der Hypothesen werden als Fallbeispiele Deutschland und Polen untersucht. Diese Fallauswahl bietet eine Reihe von Vorteilen: zum einen ist Polen der bevölkerungsreichste Staat der EU-12 und damit auch einer der Einflussreichsten in der EU. Somit bietet es einen relativ ausgewogenen Kontrapart zu Deutschland als (bevölkerungsreichstem) Vertreter der alten Mitgliedsstaaten. Auch im Ministerrat war die Stärke der beiden Staaten zum Zeitpunkt der GAP-Reform ähnlich groß, da Polen mit 27 gewichteten Stimmen nur zwei Stimmen weniger als Deutschland besaß. Gleichzeitig lassen sich für die beiden Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Ausprägungen der unabhängigen Variablen erwarten, da Interessenverbände in Deutschland und Polen eine sehr unterschiedliche Rolle spielen und die Landwirtschaft in Polen einen deutlich höheren Stellenwert einnimmt als in Deutschland.

Einen besonderen Fall stellt die Agrarreform von 2013 für die Fallbeispiele auch deshalb dar, weil sich Deutschland als Schwergewicht der europäischen Agrarwirtschaft in bei Verhandlungen um die Markorganisation sich als einzige Gegenstimme marginalisieren ließ (s. Anhang: 48).

3.2 Methode

Wie zuvor erwähnt, soll der Fokus dieser Arbeit auf den intergouvernementalen Verhandlungen im Agrarministerrat liegen. Als Grundlage dieser Verhandlungen sollen gemäß dem formalen Gesetzgebungsprozess der EU die Reformvorschläge der

Kommission betrachtet und die zentralen Maßnahmen sowie deren Konsequenzen ausgearbeitet werden. Im Rahmen dieser Arbeit wird konkret auf zwei verhandelte Richtlinienvorschläge der Kommission eingegangen, die im Weiteren genauer erläutert werden. In einem nächsten Schritt wird die Entstehung der nationalen Win-Sets durch den Einfluss substaatlicher Akteure in Deutschland und Polen herausgearbeitet, indem die identifizierten Determinanten in den nationalen Arenen der beiden Länder überprüft werden. Die Positionen der einzelnen substaatlichen Akteure zu den Inhalten der Reformvorschläge wurden dabei aus der Forschungsliteratur, veröffentlichten Statements, Interviews und persönlichen Anfragen entnommen. Ziel ist es nicht, einen Vergleich zwischen den beiden Mitgliedsstaaten herzustellen, sondern die Hypothesen an zwei Ländern zu testen, bei denen unterschiedliche Ausprägungen der Variablen erwartet werden. In einem letzten Schritt wird das Ergebnis der Verhandlungen im Ministerrat betrachtet und den Vorschlägen der Kommission gegenübergestellt. Dabei sollen nationale Interessen in den Veränderungen der Vorschläge identifiziert und anhand der Befunde über nationale Win-Sets erklärt werden.

3.3 Operationalisierung

Zur Untersuchung der Hypothesen werden hier zunächst die unter dem Punkt 2.3 identifizierten unabhängigen Variablen (UV) operationalisiert. Es wird ein qualitativer Ansatz gewählt, bei dem durch eine genaue Beschreibung der relevanten Aspekte aus den nationalen Arenen die Ausprägung der UV festgestellt werden soll. Ebenso soll die Ausprägung der abhängigen Variablen (AV) festgestellt werden, in dem die Ergebnisse der Verhandlungen beobachtet und beschrieben werden.

Unabhängige Variablen

(1) Die Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen zwischen Akteuren auf Ebene II

Wie zuvor beschrieben, ist hier insbesondere die Homogenität der Interessen entscheidend. Es wird daher identifiziert, welche die zentralen substaatlichen Akteure in der nationalen Debatte um die GAP-Reform waren und wie sie sich positionierten. Da diejenigen Akteure berücksichtigt werden, die die nationale Debatte am stärksten prägten, ist die Frage nach ihrer Einflussmöglichkeit implizit beantwortet. Dennoch soll auf Einzelfälle und Besonderheiten in den Mitgliedsstaaten eingegangen werden, um Drittvariableneffekte auszuschließen. Letztendlich soll untersucht werden, ob formelle

oder informelle Koalitionen zwischen den Akteuren bestehen bzw. sich durch homogene Interessen gegenseitig bestärken.

(2) Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas auf Ebene II

Die relative Wichtigkeit des Themas soll hier auf zweierlei Weise betrachtet werden. Zum einen soll die relative Wichtigkeit der Landwirtschaft im Allgemeinen festgemacht werden an ihrer makroökonomischen Bedeutung, namentlich dem Anteil der Beschäftigten in diesem Sektor und dem Anteil der Agrarwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt. Die Landwirtschaft hat aber in einigen Ländern der EU auch eine traditionelle Bedeutung, die über ihren ökonomischen Wert hinausgeht (Daugstad/Rønningen/Skar 2006: 71ff.) und muss daher im historisch-kulturellen Kontext des Landes betrachtet werden. Die öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung der Reform als solche ergibt sich aus der Bedeutung, die die substaatlichen Akteure dem Thema resultierend aus dem ökonomischen und historisch-kulturellen Kontext zumessen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der inner- und außerparlamentarischen Opposition, die als Kontrollinstanz die Handlungen ihrer Vertreter überwacht und versucht ein Fehlverhalten ins Licht der Öffentlichkeit zu ziehen.

(3) Die Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen auf Ebene II

Hier ist zu betrachten, ob und wie substaatliche Akteure eine Abweichung von den nationalen Präferenzen sanktionieren können. Als institutioneller Faktor ist zu berücksichtigen, welche Restriktionen des Handlungsspielraums von Vertretern die Verfassung des Landes bei Verhandlungen vorsieht. Als Sanktion wird hier ebenfalls der drohende Verlust von Wählerstimmen und Ämtern verstanden. Dabei wird zum einen betrachtet, ob die Opposition dieses Thema aufgreift um Stimmen zu maximieren, was besonders im Vorfeld von Wahlen einen starken Einfluss auf das Regierungshandeln hat (Oppermann 2008: 184). Zum anderen ist die Zusammensetzung des Parlamentes zu berücksichtigen, da eine starke Opposition sich als glaubhafte Alternative für öffentliche Ämter darstellen kann.

Der kausale Effekt der unabhängigen Variablen wird dahingehend verstanden, dass je stärker ihre Ausprägungen sind, das Win-Set umso stärker verkleinert wird.

Abhängige Variable

Zur Ermittlung des Handlungsspielraums der Vertreter werden zunächst die nationalen Positionen untersucht, die im Rat vertreten wurden. Darin sollen die Interessen substaatlicher Akteure identifiziert werden und anhand der Ausprägungen der UV eine Aussage über die Größe des Win-Sets getroffen werden. Anschließend wird das Verhalten der Vertreter bei den Abstimmungen ermittelt, um festzustellen ob ihr Win-Set sich mit dem im Ministerrat ermittelten Kompromiss überschneidet. Eine Stimme für den Beschluss wird als „Win-Sets überschneiden sich“ und eine Stimme dagegen als „Win-Sets überschneiden sich nicht“ gewertet. Des Weiteren wird das Outcome der Verhandlungen untersucht um festzustellen, wie die nationalen Interessen der untersuchten Mitgliedsstaaten in den geänderten Gesetzesentwurf eingeflossen sind. Ein erfolgreicher Einfluss weist auf ein günstiges Win-Set hin, das zwar eine starke Verhandlungsposition zur Folge hat, aber Verhandlungs- und Kompromissfähigkeit zulässt. Die abhängigen Variablen werden für die deutschen Win-Sets in den Verhandlungen als *DE1* und *DE2*, sowie für die polnischen Win-Sets als *PL1* und *PL2* bezeichnet. Ihre Ausprägung ist als Größe des jeweiligen Win-Sets zu verstehen: je kleiner der Wert, umso kleiner das Win-Set.

4. Empirie

4.1 Vorschläge der Kommission: Konfliktpunkte und Untersuchungsgrundlage

Bereits 2010 setzte die Europäische Kommission mit einer Kommunikation zur GAP die Grundlage für die Reformen und startete die öffentliche Debatte. Nach einem Jahr der Beratung führte diese schließlich zur Formulierung vier zentraler Reformziele: stärkere Wettbewerbsfähigkeit, verbesserte Nachhaltigkeit, eine harmonische Entwicklung der Landwirtschaft und die Vereinfachung der GAP (Cioloş 2011). Diese Ziele sollten durch vier umfassende Richtlinienpakete erreicht werden, die die Kommission im Oktober 2011 vorschlug. Zur Reform von Säule 1 formulierte die Kommission jeweils eine Verordnung zur Neuregelung der Direktzahlungen und der Marktordnung. Säule 2 sollte durch eine Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums neu geregelt werden (Europäische Kommission 2011a, 2011b, 2011c). Die vierte Verordnung galt der Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP und sollte als horizontale Komponente die Zusammenarbeit der beiden Säulen verstärken (Europäische Kommission 2011d). Über die vier Verordnungen wurde im Ministerrat getrennt

abgestimmt. In dieser Arbeit werden daher nur die Vorschläge zu Säule 1 untersucht, da diese die größte öffentliche Aufmerksamkeit erhielten und Regelungen über die Allokation des größten Teils der GAP-Ressourcen beinhalteten (Europäische Kommission 2013a). Zudem wurde die Verordnung über die Direktzahlungen einstimmig verabschiedet, während die Verordnung über die Marktordnung ohne die Zustimmung Deutschlands und Großbritanniens verabschiedet wurde, was auf eine für die Forschungsfrage interessante Konstellation von Win-Sets hinweist.

Rutz, Dwyer und Schramek (2013) identifizierten im Rahmen einer Konferenz unabhängiger Berichterstatter aus 10 Mitgliedsstaaten die zentralen Konflikt- und Diskussionspunkte um die Kommissionsvorschläge, die in dieser Arbeit als Bezugspunkt für die Positionen substaatlicher Akteure dienen werden.

Bei der Regelung der Direktzahlungen waren folgende Vorschläge zentrale Diskussionspunkte:

- *Greening*: Vorgeschlagen wird, 30 Prozent der Direktzahlungen an ökologische Vorgaben zu binden. Unter anderem wird dabei vorgesehen, jährlich einen Teil der Agrarfläche unbewirtschaftet zu lassen.
- *Basisprämienregelung*: Bis zum Zeitpunkt der Reform existierten zwei parallele Zahlungsregelungen: das „Single-Payment-Scheme“ (SPS) für die alten Mitgliedsstaaten (plus Malta und Slowenien), beruhend auf historischen Zahlungen; sowie das „Single Area Payment Scheme“ (SAPS) für die neuen Mitgliedsstaaten, das sich auf Geld pro Hektar begründet. Anstelle dieser soll nun eine Basisprämienregelung in Kraft treten, die abhängig von regionalen Voraussetzungen ist und an die bewirtschaftete Fläche von Betrieben im ersten Bezugsjahr und die Höhe sonstiger Direktzahlungen gebunden ist.
- *Umverteilung* der Zahlungsansprüche, sodass zwischen neuen und alten Mitgliedsstaaten eine Angleichung der Zahlungen stattfindet. Dabei soll eine *interne Konvergenz* durch Gleichschaltung der Zahlungsansprüche, sowie eine *externe Konvergenz* durch das Anheben der Ansprüche von benachteiligten Mitgliedsstaaten erreicht werden.
- *Deckelung der Prämien*: Bei den flächengebundenen Prämien soll eine Degression und Deckelung stattfinden, sodass ab einer bestimmten Hektargrenze die Zahlungsansprüche sinken.

- *Koppelung mit der Beschäftigung*: Um einen Wettbewerbsnachteil für große Betriebe durch die Deckelung auszuschließen, können Direktzahlungen gekoppelt an die Beschäftigungszahl in Betrieben getätigt werden.
- *Zahlungen in benachteiligten Gebieten*: Landwirte in benachteiligten Gebieten sollen zusätzliche Direktzahlungen erhalten. Dies war bisher alleinige Aufgabe von Säule 2 der GAP.

Aus den Vorschlägen zur Neuregelung der Marktorganisation waren die folgenden Vorschläge zentraler Bestandteil der Diskussionen:

- *Exportstützen*: Hauptdiskussionspunkt war, dass Exportstützen bzw. ihre Abschaffung in den Kommissionsvorschlägen nicht thematisiert wurden.
- *Sicherheitsnetz*: Vorgeschlagen sind die Aufrechterhaltung und der Ausbau eines finanziellen Sicherheitsnetzes für krisenanfällige Branchen. Dieses basiert auf direkten Hilfszahlungen, die die oft große marktabhängige Einkommensvolatilität der Landwirte abfedern soll.
- *Risiko Management Maßnahmen*: Ausweitung der Möglichkeit von Marktinterventionen im Krisenfall.
- Planmäßiges Auslaufen der *Milch- und Zuckerquoten*.
- Auslaufen der *Weinanbaubeschränkungen* (ebd. 272ff.).

Anhand dieser Issues sollen im nächsten Schritt nun die Ausprägung der zuvor identifizierten unabhängigen Variablen für die Größe von Win-Sets untersucht werden. Zunächst werden dazu Positionen und Vorgänge in der nationalen Arena Deutschlands untersucht, im Anschluss wird der Blick auf Polen gerichtet.

4.2 Fallbeispiel Deutschland

Mit Deutschland wird einer der Gründungsmitgliedstaaten untersucht, der traditionell eine große Rolle in der Formulierung und der Finanzierung der GAP spielt. Viele der Ziele, die in der Reform von 2013 formuliert wurden, hatte die Bundesrepublik bereits im Vorfeld erreicht (BMEL 2011a). Die Organisation von Interessen ist in Deutschland traditionell stark, was eine Beobachtung der Rolle substaatlicher Akteure begünstigt und einen starken Einfluss vermuten lässt. Als abhängige Variable werden die Positionen

Deutschlands zu den Richtlinienvorschlägen zu Direktzahlungen (DE1) sowie zu der Gemeinsamen Marktorganisation (DE2) untersucht.

4.2.1 Die Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen

Rutz, Schramek und von Urff (2013: 4) identifizierten bereits im Vorfeld der erwähnten Konferenz die zentralen Stakeholder im deutschen Diskurs um die GAP-Reform und deren Positionen. Sie untersuchten dabei die Positionen der Länder, der Bauernverbände, NGOs, wissenschaftlichen Gremien, der Industrieverbände sowie der Bundesregierung und Bundesämter. Letztere beiden werden in diesem Abschnitt zunächst vernachlässigt, da die Position der Bundesregierung letztendlich als abhängige Variable betrachtet werden soll und Bundesämter nicht als substaatliche Akteure zu betrachten sind. Die Positionen der Länder werden hier durch die gemeinsame Position der Agrarministerkonferenz zusammengefasst. Einzelne abweichende Positionen sind primär auf parteipolitische Inhalte zurückzuführen und heben sich, wie später noch gezeigt wird, in der Summe gegenseitig auf. Zusätzlich zu den von Rutz, Schramek und von Urff identifizierten Akteuren werden hier die zu dem Zeitpunkt im Bundestag vertretenen Parteien als intermediäre substaatliche Akteure berücksichtigt. Hier stand zum Zeitpunkt der Diskussionen um die Reform eine Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP einer Opposition aus SPD, den Grünen und der Linken entgegen. Die einzelnen untersuchten substaatlichen Akteure sowie deren Haltung zu den Issues der Reform sind in *Tabelle 1* und *2* zu sehen. Ausführlich wird hier auf die Positionen eingegangen, die die Möglichkeit von Koalitionsbildungen bestimmen.

Präferenzen und Koalitionen bei der Diskussion über die Regelung der Direktzahlungen

Tabelle 1 zeigt die Positionen der substaatlichen Akteure zu den Issues der Direktzahlungsverordnung. Auf den ersten Blick zeigt sich hier ein eher heterogenes Bild, das bei näherer Betrachtung aber gewisse Regelmäßigkeiten aufweist. So verfolgen die einzelnen Gruppen der gesellschaftlichen Akteure weitestgehend homogene Interessen. Die beiden Bauernverbände positionieren sich eindeutig gegen die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen: insbesondere die obligatorischen Greening-Zahlungen, die Umverteilung zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten sowie die Deckelung der Prämien stießen bei den Verbänden auf großen Widerstand (DBV 2011; DRV 2011a; 2011b). Eine Plattform von 28 Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft,

Tabelle 1: Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Direktzahlungen durch substaatliche Akteure in Deutschland.

	Greening	Basic Payment Scheme	Angleichung der Zahlungsansprüche	Deckelung	Koppelung mit Beschäftigung	Zusätzliche Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten	Unterstützung für kleine Landwirte
Deutscher Bauernverband	-	0	-	-	0	--	0
Deutscher Raiffeisenverband	-	+	-	--	-	0	0
Deutsche Plattform	+	+	0	+	+	0	0
"Meine Landwirtschaft - Unsere Wahl"	+	0	0	+	+	0	0
NGO Forum Umwelt und Entwicklung	0	0	0	0	0	0	0
Beirat für Landwirtschaftspolitik	-	0	+	-	0-	-	-
Beirat-GR	+	0	0	0+	0	0	0
Rat für Nachhaltige Entwicklung	++	0	0	+	+	0	0
Industrieverband Agrar (IVA)	-	0	0	0	0	0	0
BDSI	0-	+	0	0	0	0	0
Infozentrum Zucker- verwender (IZZ)	0	0	0	0	0	0	0
Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ)	0	0	0	0	0	0	0
Agrarministerkonferenz	0-	0	0-	-	0+	0	0
CDU	-	+	0+	0	0	--	0
CSU	-	+	-	0	-	-	0
FDP	-	0	0	-	0	0	0
SPD	+	0+	+	+	0	-	0
Bündnis 90/Die Grünen	+	0+	0	+	+	0	0
Die Linke	+	0	0	0	+	0	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende:

++ $\hat{=}$ stark positiv; + $\hat{=}$ positiv; 0+ $\hat{=}$ bedingt positiv; 0 $\hat{=}$ keine Bewertung, 0- $\hat{=}$ bedingt negativ; - $\hat{=}$ negativ; -- $\hat{=}$ stark negativ

Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz (fortan Verbände-Plattform genannt) sowie die Kampagne „Meine Landwirtschaft – Unsere Wahl“ positionierten sich deutlich für die Vorschläge der Kommission und forderten für die Greening-Zahlungen noch weitreichendere Kriterien zur Qualifizierung (Verbände-Plattform 2011: 9ff.; Meine Landwirtschaft 2011). Etwas anders gestaltet es sich bei den wissenschaftlichen Gremien, die aufgrund ihrer verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven unterschiedliche thematische Schwerpunkte setzen. Allgemein findet die Reform Zustimmung; besonders das Greening der Direktzahlungen wurde im Wissenschaftlichen Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (Beirat-GR) sowie dem Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) begrüßt (Beirat-GR 2011: 13ff.; RNE

2011: 35ff.). Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA) bemängelt dagegen nicht die konkreten Maßnahmen, sondern spricht sich gegen Direktzahlungen per se aus und hält die Auswirkungen der Maßnahmen für nicht ausreichend untersucht (WBA 2011: 7ff.). Die Industrieverbände verhielten sich in der öffentlichen Debatte auffallend ruhig und positionierten sich (wenn überhaupt) nur zu Maßnahmen, die ihren Industriezweig direkt betreffen. Lediglich der Industrieverband Agrar (IVA) und der Bundesverband der Deutschen Süßwaren-Industrie e.V. (BDSI) äußerten sich verhalten negativ gegenüber dem Greening der Direktzahlungen bzw. den daraus resultierende Eingrenzung von Agrarflächen (IVA 2010; BDSI 2011). In der Agrarministerkonferenz zeigte sich, dass die Länder zu den Direktzahlungen keine klare Position finden konnten bzw. sich die Positionen der Länder gegenseitig neutralisierten. Zu Protokoll gegeben wurden lediglich bedingt stichhaltige Aussagen, die kein klares Für oder Wider erkennen ließen (Agrarministerkonferenz 2011: 7ff.). Nur die Deckelung der Direktzahlungen wurde auf Druck der neuen Bundesländer in der gemeinsamen Position bemängelt, die dieser Forderung in einem eigenen Protokoll nochmal Nachdruck verliehen - besonders im Osten seien die Höfe traditionell groß und gleichzeitig im Bundesvergleich benachteiligt. Dem setzten einige der alten Bundesländer in einem gesonderten Protokoll ihrerseits einschränkend entgegen, dass die Verteilung öffentlicher Gelder enger an die öffentlichen Leistungen der Landwirte geknüpft werden müsse und dabei sei eben auch die Struktur der Höfe zu berücksichtigen (Rutz/Schramek/von Urff 2013: 12ff.).

Bei den Parteien lässt sich eine klare Linie zwischen der Regierung und der Opposition erkennen. Besonders beim Greening sind die Positionen klar: die Unionsparteien und die FDP verwerfen die vorgeschlagenen Regelungen als zu unflexibel und bürokratisch, während SPD, die Grünen und die Linke das Vorhaben als einen Schritt in die richtige Richtung erachten. Auch sonst ist zu beobachten, dass die Opposition die Vorschläge der Kommission eher begrüßt und die Regierungsparteien sie mit Skepsis betrachten. Einzig bei den geplanten zusätzlichen Direktzahlungen für Landwirte in benachteiligten Gebieten herrscht parteiübergreifend Einigkeit darüber, dass diese nicht in den Aufgabenbereich der ersten Säule fallen sollten (Backhaus/Priesmeier 2010; Die Linke 2010; CDU 2011; Müller 2011; Steinmeier et. al 2011; Bündnis 90/Die Grünen 2011, 2013; FDP, 2013a).

Tabelle 2: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GMO substaatliche Akteure in Deutschland.

	Stärkung der Landwirte in der Produktionskette	Exportstützen	Sicherheitsnetz	Auslaufen der Milchquote	Auslaufen der Zuckerquote	Auslaufen von Weinanbau-beschränkungen	Risiko Management Maßnahmen
Deutscher Bauernverband	+	0	+	0	0-	0-	+
Deutscher Raiffeisenverband	0+	+	+	0	0	0	0+
Deutsche Plattform	0	--	0	-	-	0	-
"Meine Landwirtschaft - Unsere Wahl"	0	--	0	-	-	0	0
NGO Forum Umwelt und Entwicklung	0	--	0	0	0	0	0
Beirat für Landwirtschaftspolitik	+	-	0	+	+	+	0-
Beirat-GR	0	0	0	0	0	0	0
Rat für Nachhaltige Entwicklung	0	0	0	0	0	0	0
Industrieverband Agrar (IVA)	+	0	0	0	0	0	0
BDSI	0-	+	0+	0	+	0	0+
Infozentrum Zucker-verwender (IZZ)	0	0	0	0	++	0	0
Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ)	0	0	0	0	0+	0	0
Agrarministerkonferenz	0	0	0	0	0	0	0
CDU	0	0	+	0	0	0	0+
CSU	0	0	+	0	0	0	0+
FDP	0	--	0	0	0	0	0
SPD	0	-	0	+	0	0	+
Bündnis 90/Die Grünen	0	--	0	0	0	0	0
Die Linke	0	--	0	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende:

++ ≙ stark positiv; + ≙ positiv; 0+ ≙ bedingt positiv; 0 ≙ keine Bewertung, 0- ≙ bedingt negativ; - ≙ negativ; -- ≙ stark negativ

Präferenzen und Koalitionen bei der Diskussion über die Neuregelung der Marktordnung

Im Diskurs über die Neuregelung der Marktordnung fällt auf, dass die Positionen der einzelnen Akteure deutlich kohärenter sind, als dies bei der Regelung der Direktzahlungen der Fall war – was aber auch damit zu begründen ist, dass sich die Akteure unterschiedlich stark zu den verschiedenen Vorschlägen einbrachten. Die Bauernverbände sind hier allgemein den Vorschlägen der Kommission zugeneigt, fanden aber nur eine eindeutige gemeinsame Position für den Ausbau eines finanziellen Sicherheitsnetzes. Die NGOs und Bürgerbewegungen fanden ihren gemeinsamen Schwerpunkt in der Forderung nach der Abschaffung der Exportstützen, da diese ihrer Ansicht nach eine Belastung für Länder der Dritten Welt darstellen (Verbände-Plattform

2011: 6; Meine Landwirtschaft 2011, Forum Umwelt und Entwicklung 2011, 2f.). Die Verbände-Plattform und die Kampagne „Meine Landwirtschaft – Unsere Wahl“ sprachen sich zudem gegen das Auslaufen der Milch- und Zuckerquote aus, da sie einen Preisverfall allein zugunsten der Industrie befürchteten (Verbände-Plattform 2011: 8; Meine Landwirtschaft 2011).

Von den wissenschaftlichen Gremien äußerte sich lediglich der Wissenschaftliche Beirat für Landwirtschaftspolitik zu den Vorschlägen, die er allgemein begrüßte, jedoch ebenfalls bemängelte, dass sie die Abschaffung der Exportstützen nicht vorsahen (WBA 2011: 7ff.).

Auch die Industrie äußerte sich primär positiv zu den vorgeschlagenen Maßnahmen, konnte sich aber trotzdem nicht auf eine gemeinsame Position zu den einzelnen Themen einigen. Die Abschaffung der Zuckerquote wurde vom Bundesverband Deutscher Süßwarenindustrie und dem Infozentrum Zuckerverband begrüßt, was aber durch die verhaltene Position der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker relativiert wurde, die zu einem Beibehalten der Quoten bis 2020 riet (BDSI 2011; IZZ 2011; WVZ 2011).

Die Agrarministerkonferenz hielt sich zur Regelung der Marktorganisation mit Äußerungen zurück.

Bei den Parteien zeigt sich hier – ganz anders als bei den Direktzahlungsregelungen – keine klare Linie zwischen Regierung und Opposition. Die Exportstützen wurden seitens der Opposition und der FDP scharf kritisiert, während sich die Unionsparteien zu diesem Thema nicht äußerten. Andersherum fand die Aufrechterhaltung des finanziellen Sicherheitsnetzes die Unterstützung der Unionsparteien, während sich die übrigen Parteien zu diesem Thema nicht äußerten. Einschränkend ist hier zu erwähnen, dass die Unionsparteien eine Dauerintervention ablehnen und private Risikovorsorge fördern wollen. Die restlichen Themen fanden nur wenig Beachtung und spielten damit im Diskurs eine eher marginale Rolle (SPD 2011: 70; Die Linke 2010; CDU 2011; Müller 2011; Bündnis 90/Die Grünen 2011; DBV 2013).

Ausprägung der Variablen *Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen*

Die Diskurse über die beiden untersuchten Vorschläge der Kommission zeigen sehr unterschiedliche Interessenlagen. Im Fall der Regelung der Direktzahlungen sind die Interessen der am Diskurs beteiligten Gruppen in sich weitestgehend homogen, unterscheiden sich untereinander jedoch deutlich. Symptomatisch hierfür ist die

Diskussion um das Greening: die Agrar- und Industrieverbände sprechen sich gegen den Vorschlag aus, die NGOs und wissenschaftlichen Gremien unterstützen ihn. Ebenso gespalten sind die Parteien zwischen der Regierungs- und der Oppositionsfraktion. Die Unionsparteien und die FDP sind auf einer Linie mit den Agrar- und Industrieverbänden, während die Opposition aus SPD, Grünen und der Linken die Meinung der NGOs und der wissenschaftlichen Gremien vertritt. Die Verteilung von Macht ist in dem Sinne ebenfalls relativ ebenmäßig, wobei für die Union und die FDP ein gewisser „Heimvorteil“ bei der Vorgabe der deutschen Position in den Verhandlungen besteht, da aus ihnen die Regierungsfractionen hervorgehen. In den Verhandlungen um die Direktzahlungen ist also festzustellen, dass die Interessenlage stark heterogen ist, wodurch eine Vergrößerung des Handlungsspielraums für die Regierung in der Verhandlung im Ministerrat über die Verordnung zu erwarten ist.

Anders gestaltet sich die Interessenlage bei der Marktordnung. Hier kritisierten die meisten beteiligten Akteure die von der Kommission nicht thematisierten Exportstützen, sodass sich eine breite Koalition für deren Abschaffung bildete, die sogar die FDP als Koalitionspartei beinhaltete. Die Unionsparteien positionierten sich unterdessen nicht zu diesem Thema. Es ist also zu erwarten, dass auf der Regierung ein großer Druck lastet, die Abschaffung der Exportstützen im Agrarministerrat zu thematisieren, und ihr Handlungsspielraum damit stark eingeschränkt ist.

4.2.2 Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas

In makroökonomischen Zahlen betrachtet ist die Wichtigkeit der Landwirtschaft in Deutschland als eher gering zu bewerten: nur 1,5 Prozent der erwerbstätigen Deutschen sind im Agrarsektor tätig, was weit unter dem EU-Durchschnitt von 12,6 Prozent liegt. Hinzu kommt, dass die deutschen Landwirte noch geringere 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erwirtschaften, womit Deutschland ebenfalls den EU-Durchschnitt von 1,7 Prozent unterschreitet (Weltbank 2015a, 2015b). Dadurch zeigt sich nicht nur der geringe ökonomische Wert der Landwirtschaft, sondern auch, dass der Markt die Leistungen der Landwirte nicht ausreichend honoriert und damit kompensierende Zahlungen notwendig macht. Auch eine ausgeprägte kulturelle Bedeutung der Landwirtschaft kann in Deutschland nicht festgestellt werden. Plieninger, Bens und Hüttl (2006: 2) attestieren der Landwirtschaft eine geringe Bedeutung in Wirtschaft und Gesellschaft, selbst im ländlichen Raum. Allgemein ist die relative

Wichtigkeit der Landwirtschaft also als eher gering zu bewerten. Dennoch hat Deutschland traditionell einen hohen Anspruch auf die Gestaltung der gemeinsamen Marktorganisation in der EU, der auf die ständige Kooperation und Konkurrenz mit Frankreich und den französischen Vorstellungen der Marktordnung im Verlauf der europäischen Integration zurückzuführen ist (Krotz/Schild 2013: 6ff.).

Mit der öffentlichen Aufmerksamkeit und Politisierung der Themen verhält es sich, wie auch schon bei der Verteilung von Präferenzen, eher Issue-spezifisch. Während ein Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen nur von wenigen Akteuren thematisiert wurde, bezogen beinahe alle Akteure eine Position zum Greening (s. Tabelle 1). Diese breite, ausgeglichene Debatte spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung wider: in einer Studie des Bundesamtes für Naturschutz für das Jahr 2011 gaben 45 Prozent der Befragten an, dass die Landwirtschaft zu wenig zum Umweltschutz beitrage, während 42 Prozent ihren Beitrag für genau richtig hielten (BfN 2012: 43). Die relative Wichtigkeit der Marktorganisation im Allgemeinen ist hingegen auf den ersten Blick nicht in den Positionen der substaatlichen Akteure wiederzuerkennen. Wie *Tabelle 2* zeigt, bezogen sie nur sehr spärlich Positionen zu den einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen. Eine mögliche Erklärung dafür bietet die Tatsache, dass die Exportstützen die öffentliche Debatte im Kontext der Marktorganisation beinahe exklusiv dominierten. Die Kampagne „Meine Landwirtschaft – Unsere Wahl“ stellte online einen Abstimmungsmechanismus zur Verfügung, an dem über 15.000 Menschen teilnahmen. Die Teilnehmer sollten angeben, wie sie 100 Euro auf vorgegebene Elemente der Landwirtschaftspolitik verteilen würden. Bei den Ergebnissen standen Umwelt und soziale Gerechtigkeit an erster Stelle – besonders unbeliebt waren dagegen die Exportstützen (Meine Landwirtschaft 2012). Es ist also möglich, dass Stakeholder versuchten diese vorherrschende Meinung in der Gesellschaft für sich einzunehmen und so ihren Einfluss auszuweiten.

Die Ausprägung der Variablen *Relative Wichtigkeit*, *öffentliche Aufmerksamkeit* und *Politisierung* muss also etwas differenzierter betrachtet werden. Die relative Wichtigkeit der Reformvorschläge als Ganzes ist in Deutschland als eher gering zu bewerten, wobei die Regelung der Gemeinsamen Marktorganisation durch den traditionellen Anspruch zur Gestaltung einen gewissen „Bonus“ besitzt. Die öffentliche Aufmerksamkeit für einzelne Vorschläge ist dagegen relativ groß: besonders das Greening und die Exportstützen dominierten die Debatte. Eine Politisierung dieser Themen fand ebenfalls

statt, im Fall des Greenings entlang der Regierungs- und Oppositionsparteien. Die Debatte um die Exportstützen übt auf die Regierung einen noch größeren Druck aus, da selbst aus der Regierungskoalition Zuspruch für die Abschaffung der Subventionen kommt. In den Verhandlungen um die Direktzahlungen ist daher aus der öffentlichen Debatte ein gewisser Druck auf die Regierung festzustellen, der auf eine moderate Verkleinerung des Win-Sets hinweist. Die Verhandlungen über die Marktordnung zeichnen sich sowohl durch eine größere relative Wichtigkeit als auch durch öffentliche Aufmerksamkeit und eine Politisierung der Exportstützen aus und lassen damit eine weitreichendere Verkleinerung des Win-Sets vermuten.

4.2.3 Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen

Institutionell betrachtet ist unter Sanktionen gegen die Regierung die Kontrollkompetenz des Parlamentes zu verstehen. In der Bundesrepublik sind die Befugnisse des Bundestags bei EU-Angelegenheiten im Grundgesetz geregelt. So ist in Artikel 23 festgelegt, dass die Regierung das Plenum frühestmöglich über Vorgänge und Ergebnisse in Ratssitzungen informieren und ihre eigene Position darlegen muss. Zudem ist der Bundesrat zu informieren, wenn europäische Gesetzesvorhaben in die Kompetenzen der Länder eingreifen (Art. 23 GG). Das Grundgesetz nennt zudem explizit den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union als einen von vier Ausschüssen, die in jeder Legislaturperiode gebildet werden müssen (Art. 45 GG). Zu seinen Aufgaben gehört es, die Position des Parlamentes zu EU-Angelegenheiten gegenüber der Bundesregierung zu vertreten. Er besitzt zudem die besondere Kompetenz, Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen der jeweiligen federführenden Ausschüsse zu stellen (§ 93 a Abs. 5 GO-BT). Ein verpflichtendes Mandat des Parlaments an die Bundesregierung ist jedoch nicht vorgesehen. Angesichts der dünnen Mehrheit, die die damalige schwarz-gelbe Regierung im Bundestag besaß, sind diese Kontrollinstrumente jedoch nicht zu vernachlässigen (Egeler 2009).

Sanktionsdrohungen durch Stimmenverlust waren im Zeitraum der öffentlichen Debatte um die GAP-Reform ein aktuelles Thema, da diese im Schatten der Bundestagswahl 2013 stattfand. Dabei ist besonders zu erwähnen, dass Umfragen der *Forschungsgruppe Wahlen* zum Zeitpunkt der Kommissionsvorschläge eine rot-grüne Mehrheit prognostizierten (Forschungsgruppe Wahlen e.V. 2011). Das Risiko für die Regierung, eine extreme Position gegen das Greening einzunehmen war also angesichts der

schlechten Umfragewerte groß, da ein Verlust von Wählerstimmen im Lager der Befürworter drohte. In der Debatte um die Marktordnung geriet die Regierung zunächst unter Zugzwang, da sich die Unionsparteien noch nicht zu den Exportstützen positioniert hatten. Wie später noch gezeigt wird, gab die Regierung schließlich dem Druck bei und stellte sich ebenfalls gegen die Exportstützen.

Die Androhung von glaubhaften Sanktionen aufgrund der institutionellen Gegebenheiten ist weitestgehend auf die Kontrolle des Regierungshandelns beschränkt, ein bindendes Mandat gibt es nicht. Allerdings ist aufgrund der politischen Machtverhältnisse und der bevorstehenden Bundestagswahl jede Information über ein Fehlverhalten der Regierung wertvoll. Die Variable *Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen* ist für das Fallbeispiel daher verhältnismäßig stark ausgeprägt und deutet auf eine deutliche Einschränkung des Win-Sets der deutschen Regierung sowohl hinsichtlich der Direktzahlungen als auch hinsichtlich der Marktorganisation hin.

4.2.4 Fazit Fallbeispiel Deutschland

Nach Betrachtung der relevanten unabhängigen Variablen können für die beiden untersuchten Verordnungsvorschläge unterschiedlich große Win-Sets und Ausprägungen der abhängigen Variablen erwartet werden. Bei der Debatte um die Regelung der Direktzahlungen sind die substaatlichen Akteure in zwei etwa gleichgroße Lager aufgespalten, die Interessenlage ist also stark heterogen. Dies bietet der Bundesregierung bei Verhandlungen im Ministerrat zunächst einen großen Handlungsspielraum. Da die relative Wichtigkeit der Landwirtschaft per se in Deutschland als eher gering zu bewerten ist, ist für einen großen Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen in Verhandlungen nur ein geringer Druck aus der Öffentlichkeit zu erwarten. In der öffentlichen Debatte bildete sich jedoch ein starker Fokus auf das Greening, den substaatliche Akteure nutzten, um ihren Einfluss geltend zu machen. Daher ist anzunehmen, dass die Regierung hinsichtlich der Greening-Maßnahmen unter starker öffentlicher Beobachtung steht. Besonders entscheidend ist dies hinsichtlich der schwachen Umfrageergebnisse der Regierungsparteien und der Politisierung des Themas durch die Opposition. Bei Verhandlungen über die Direktzahlungen ist aufgrund der Interessenlage also ein relativ großer Spielraum für die Regierung zu erwarten, solange sie keine extreme Position für oder gegen das Greening einnimmt. In diesem Fall würde den Regierungsparteien ein Verlust von Wählerstimmen

in einem der beiden Lager drohen. Die abhängige Variable *DE1* ist daher als relativ weit gefasst anzusehen, hat ihre Grenzen jedoch, wo die Interessen einer Gruppe von substaatlichen Akteuren klar bevorzugt werden.

Im Fall der Marktordnung ist die Debatte über die Exportstützen ebenfalls auf ein spezifisches Thema fixiert. Hier ist die Interessenlage jedoch eindeutiger: eine breite Koalition substaatlicher Akteure, inklusive der FDP als Regierungspartei, spricht sich für die Abschaffung der Exportstützen aus, die relative Wichtigkeit der Marktordnung ist in Deutschland höher angesehen, die öffentliche Aufmerksamkeit ist groß und die Regierung wird durch die Opposition unter Zugzwang gesetzt. Dies deutet auf ein sehr kleines, auf die Abschaffung der Exportstützen fixiertes, Win-Set hin, das der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Ministerrat nur wenig Spielraum lässt. Dies deutet auf eine sehr kleine Ausprägung von *DE2* hin.

4.3 Fallbeispiel Polen

Polen ist der flächenmäßig größte und der wirtschaftlich stärkste Staat der EU-12 (Eurostat 2015). Von allen Mitgliedsstaaten ist Polen der größte Nettoprofitteur der GAP und einer der größten Lebensmittelproduzenten (Kundera 2013). In diesem Abschnitt werden ebenfalls die Ausprägungen der unabhängigen Variablen beschrieben, um die Rolle substaatlicher Akteure in Polen bei der Formulierung des nationalen Win-Sets zu erklären. Auch hier werden als abhängige Variablen die Positionen Polens zu den Richtlinienvorschlägen zur Direktzahlungen (*PL1*) sowie zu der Gemeinsamen Marktorganisation (*PL2*) untersucht.

4.3.1 Die Verteilung von Macht, Präferenzen und möglichen Koalitionen

Nurzyńska (2013) ermittelte im Rahmen der zuvor erwähnten Konferenz die zentralen Akteure und deren Positionen in der öffentlichen Debatte über die GAP-Reform in Polen. Auch hier wurden die Bauernverbände, NGOs und wissenschaftliche Beiräte als wichtige Stimmen substaatlicher Akteure identifiziert. Auffallend ist, dass Industrieverbände in der polnischen Debatte eine wohl eher marginale Rolle spielten. Zu erklären ist dies möglicherweise dadurch, dass der Sektor der lebensmittelverarbeitenden Industrie in Polen deutlich kleiner ist als der Sektor der Nahrungsmittelproduktion (Mrówczyńska-Kamińska/Poczta 2013: 14). Zur Berücksichtigung der Regionen wird hier auch auf den Rat der Landwirtschaftskammern eingegangen, in dem sich selbstverwaltende regionale Landwirtschaftskammern auf eine gemeinsame Position einigten. Auch hier werden in

Tabelle 3: Bewertung der Kommissionsvorschläge zu den Direktzahlungen durch substaatliche Akteure in Polen.

	Greening	Basic Payment Scheme	Angleichung der Zahlungsansprüche	Deckelung	Koppelung mit Beschäftigung	Zusätzliche Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten	Unterstützung für kleine Landwirte
Bauernverbände (gemeinsame Position)	-	+	+	0	0	-	0
Polnischer Verband junger Landwirte	-	+	+	0	0	0	0
Polnische NGO-Plattform	+	0+	+	+	0	+	+
Natonaler Vogelschutzverband	+	0	0	0	0	0	0
Forum Inicjatyw Rozwojowych	+	++	++	0	0	+	+
Council of Agricultural Chambers (KRIR)	-	+	+	0	+	-	0
PO	-	-	+	+	+	0+	0+
PSL	-	-	+	+	+	0+	0+
PiS	-	-	0	0	0	0	0
Twój Ruch	0	0	0	0	0	0	0
SLD	-	0+	+	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende:

++ ≙ stark positiv; + ≙ positiv; 0+ ≙ bedingt positiv; 0 ≙ keine Bewertung, 0- ≙ bedingt negativ; - ≙ negativ; -- ≙ stark negativ

die Analyse die im Sejm vertretenen Parteien aufgenommen. Im Untersuchungszeitraum waren das seitens der Regierung die Bürgerplattform PO und die Bauernpartei PSL. Die Opposition setzt sich aus der sozialliberalen und antiklerikalen Twój Ruch (bis 2013: Ruch Palikota), der sozialdemokratische SLD sowie der nationalkonservativen und eurokritischen PiS zusammen. Die Positionen der Parteien zu den einzelnen Issues sind in *Tabelle 3* und *Tabelle 4* abgebildet. Auch hier wird im Einzelnen auf mögliche Koalitionen eingegangen.

Präferenzen und Koalitionen bei der Diskussion über die Regelung der Direktzahlungen

Wie in *Tabelle 3* zu sehen ist, war die Resonanz der polnischen substaatlichen Akteure weitestgehend positiv und auch innerhalb der einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen überwiegend homogen. Dies wird bereits deutlich, wenn man betrachtet, dass sich sechs Bauernverbände und 25 nicht-landwirtschaftliche NGOs auf jeweils eine Position einigen konnten (Nurzyńska 2012: 16, 21). Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Akteure unterschiedliche Schwerpunkte in ihren Stellungnahmen setzten.

Die Bauernverbände sowie die Junglandwirte² begrüßen nur einen Teil der Vorschläge der Kommission. Sie sind sich in ihren Positionen einig, dass verschiedene Zahlungsschemata in den alten und neuen Mitgliedsstaaten nicht mehr zu rechtfertigen seien und Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten ausgebügelt werden müssten. Einig sind sie sich aber auch, dass die bestehenden Cross-Compliance-Bedingungen für Direktzahlungen ausreichen und ein Greening der Zahlungen zu bürokratisch sei. Die Bauernverbände sehen Zahlungen in benachteiligten Gebieten aus Säule 1 kritisch, da sie Kürzungen in Säule 2 befürchten (Wielkopolska Izba Rolnicza 2011; Młodych Rolników 2011). Die Polnische NGO-Plattform unterstützt die Bauernverbände in ihrer Forderung nach gleichen Bedingungen für Direktzahlungen in neuen und alten Mitgliedsstaaten, sieht aber andere Kriterien für ein Basic-Payment-Scheme als die Kommission vor. Zudem forderte sie zusammen mit dem Nationalen Vogelschutzverband eine Umsetzung der Greening-Vorschläge. Die NGO-Plattform äußerte sich auch ansonsten positiv zu den Vorschlägen, während der Vogelschutzverband sein Interesse auf das Greening fokussierte (Zielony Instytut 2011; OTOP 2011). Die Expertenkommission *Forum Inicjatyw Rozwojowych* (FIR) fertigte im Rahmen des *European Fund for the Development of Polish Villages Programme* (EFRWP) ein unabhängiges Gutachten an, in dem er die Vorschläge der Kommission zur Neuregelung der Direktzahlungen begrüßte und ebenfalls besonderen Wert auf die einheitliche Regelung der Direktzahlung in allen Mitgliedsstaaten sowie eine Angleichung der Höhe der Zahlungen legte (FIR 2010).

Der Rat der Landwirtschaftskammern (KRIR) steht den Vorschlägen der Kommission gemischt gegenüber. Auch er fordert ein einheitliches Zahlungsschema und die Angleichung der Zahlungen in den neuen und alten Mitgliedsstaaten, betrachtet das Greening und zusätzlichen Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten jedoch mit Skepsis (Szmulewicz 2011).

Unter den Parteien lässt sich hinsichtlich der Neuregelung der Direktzahlungen kein direkter Wettbewerb feststellen, was in erster Linie an der mangelnden Positionierung und Koordination in der Opposition liegt. Die Regierungsparteien PO und PLS

² Die polnischen Junglandwirte unter dem europäischen Dachverband CEJA einigten sich auf eine gemeinsame Position, die sie in der polnischen Debatte vertraten. Sie setzten ihren programmatischen Schwerpunkt auf die Ausweitung der vorgeschlagenen Direktzahlungen für Junglandwirte. Diese fanden in der öffentlichen Debatte ansonsten jedoch nur geringe Beachtung und sind hier deshalb vernachlässigt.

Tabelle 4: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GMO durch substaatliche Akteure in Polen.

	Stärkung der Landwirten in der Produktionskette	Exportstützen	Sicherheitsnetz	Auslaufen der Milchquote	Auslaufen der Zuckerquote	Auslaufen von Weinanbau-beschränkungen	Risiko Management Maßnahmen
Bauernverbände (gemeinsame Position)	+	0	+	0	0	0	0
Polnischer Verband junger Landwirte	0	0	+	0	0	0	+
Polnische NGO-Plattform Natoualer Vogelschutzverband	+	-	0	0	0	0	0
Forum Inicjatyw Rozwojowych	0	0	0	0	0	0	0
Council of Agricultural Chambers (KRIR)	0	0	0	-	-	0	+
PO	+	+	+	-	-	0	+
PSL	+	+	+	-	-	0	+
PiS	0	0	0	0	0	0	0
Twój Ruch	+	0	0	0	0	0	0
SLD	0	0	0	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung.

Legende:

++ ≙ stark positiv; + ≙ positiv; 0+ ≙ bedingt positiv; 0 ≙ keine Bewertung, 0- ≙ bedingt negativ; - ≙ negativ; -- ≙ stark negativ

positionierten sich hingegen klar zu den diskutierten Issues: sie begrüßen die Vorschläge der Kommission im Allgemeinen, sehen aber wie die Bauernverbände Cross-Compliance-Bestimmungen als ausreichend und das vorgeschlagene Greening der Direktzahlungen als zu bürokratisch (Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi 2011a, Sejm 2012). Hier erhalten sie auch Zustimmung von PiS und der SLD (PiS 2015; SLD 2012, Sejm 2012). PO und PLS stehen außerdem für eine Ausweitung eines einfachen SAPS auf alle EU-Staaten anstelle des vorgeschlagenen Basic Payment Scheme, oder zumindest eine Verlängerung der bestehenden Ordnung (Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi 2011a, Sejm 2012).

Präferenzen und Koalitionen bei der Diskussion über die Neuregelung der Marktordnung

Wie auch schon beim Fallbeispiel Deutschland, positionierten sich die polnischen substaatlichen Akteure deutlich spärlicher zur Neuregelung der GMO als zu den Direktzahlungen und waren auch in den Gruppen weniger geschlossen (s. Tabelle 4).

Die Bauernverbände sowie der Verband der Jungbauern enthielten sich der Thematik weitestgehend, begrüßten aber beide den vorgeschlagenen Ausbau des finanziellen Sicherheitsnetzes. Die Junglandwirte forderten zudem die Umsetzung der geplanten

Risiko-Management-Maßnahmen. Die vorgeschlagene Stärkung der Landwirte und landwirtschaftlicher Interessenorganisationen in der Nahrungsmittelkette fand dagegen bei den Bauernverbänden Zuspruch (Wielkopolska Izba Rolnicza 2011; Młodych Rolników 2011). Die NGOs enthielten sich der Debatte ebenfalls weitestgehend, sahen aber auch eine Stärkung der landwirtschaftlichen Interessen als sinnvoll an. Sie forderten außerdem die Abschaffung der Exportstützen zugunsten von Nahrungsmittelmärkten in der Dritten Welt (Zielony Instytut 2011). Die Expertenkommission *Forum Inicjatyw Rozwojowych* äußerte sich nicht zu den Vorschlägen.

Der Rat der Landwirtschaftskammern hielt sich in der Debatte um die neuen Elemente der GMO ebenfalls zurück, begrüßte jedoch die Risiko-Management-Maßnahmen. Das vorgesehene Auslaufen der Milch- und Zuckerquoten bemängelte er dagegen als zu überhastet angesichts der starken Preisfluktuationen (Szmulewicz 2011).

Bei den Parteien zeigt sich ein ähnliches Bild wie schon bei den Direktzahlungen. Die Regierungsparteien befürworten die Kommissionsvorschläge im Allgemeinen, kritisieren jedoch das Auslaufen der Milch- und Zuckerquoten (Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi 2011b, Sejm 2012). Die Oppositionsparteien beziehen dagegen weitestgehend keine Positionen zu den vorgeschlagenen GMO-Maßnahmen. Einzig Twój Ruch fordert ebenfalls eine Stärkung der Landwirte in der Nahrungsmittelkette (Twój Ruch 2015).

Ausprägung der Variablen *Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen*

Für das Fallbeispiel Polen ist eine weitaus homogenere Interessenlage zu beobachten, als das in Deutschland der Fall ist. Besonders innerhalb der Akteursgruppen der NGOs und der Bauernverbände ist es auffallend, dass eine gemeinsame Position ausgehandelt und nach außen vertreten wird. Deutliche Fronten gibt es nur bei der Interessenlage zum Greening und dem Basic Payment Scheme. Diese Fronten spiegeln sich aber nicht wie in Deutschland im Parteienwettbewerb wider; vielmehr stellen sich beim Basic Payment Scheme die Regierungsparteien sowie die PiS als Oppositionsparteien gegen eine geschlossene Koalition aus zivilgesellschaftlichen Akteuren. Einschränkend muss hier jedoch erwähnt werden, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht ausdrücklich die Umsetzung des BPS forderten, sondern lediglich eine Angleichung der Zahlungssysteme. Eine Umsetzung des SAPS wäre demnach wohl ebenfalls in ihrem

Sinne. Eine Fortsetzung der bestehenden Ordnung, wie sie die Regierung erwägt, ist aus ihrer Sicht jedoch wohl inakzeptabel.

Die Oppositionsparteien enthielten sich im Diskurs weitestgehend und äußerten nur selten klare Positionen. Die Regierungsparteien stehen dagegen geschlossen hinter der Regierungslinie und geben sich keine Blöße durch abweichende Positionen. Zu erklären ist dies unter anderem dadurch, dass polnische Parteien im Allgemeinen einen relativ kleinen programmatischen Personalstab besitzen und den Regierungsparteien die Ressourcen der Ministerien zur Verfügung stehen, was zu einer Ressourcenasymmetrie zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien führt (Becht 2015). Die Verteilung von Macht fällt also deutlich zugunsten der Regierungsparteien aus. Eingeschränkt wird diese im Fall der Neuregelung der Direktzahlungen nur durch die zivilgesellschaftlichen Akteure, während sich bei der Debatte um die GMO keine echte Opposition bildet. Die Variable *Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen* ist also für das Fallbeispiel Polen stark in der Haltung der Regierungsparteien, mit kleineren Einschränkungen im Fall der Direktzahlungen, ausgeprägt.

4.3.2 Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung des Themas

Die makroökonomischen Zahlen sprechen deutlich für eine hohe relative Wichtigkeit der Reformen für Polen. Der Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor lag 2011 mit 12,7 Prozent im EU-Durchschnitt, während der Anteil der Landwirtschaft am gesamten BIP mit 3,3 Prozent fast doppelt so hoch ist wie der EU-Durchschnitt (1,7 Prozent) (Weltbank 2015a; Weltbank 2015b). Der hohe Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft deutet auch darauf hin, dass ein hoher Anteil der polnischen Bevölkerung von den Direktzahlungen der GAP profitiert oder gar abhängig ist, sodass diesem Teil der Reform wohl ein besonderes Augenmerk gilt. Er weist außerdem darauf hin, dass die Landwirtschaft und ländliche Kultur in Polen noch deutlich tiefer verankert ist, als das in Deutschland der Fall ist.

Auch was die öffentliche Aufmerksamkeit für die Reformen angeht, liegt die polnische Bevölkerung über dem europäischen Durchschnitt. In einem Eurobarometer Spezial (2014) zur europäischen Landwirtschaft gaben 80 Prozent der polnischen Befragten an, von Direktzahlungen der EU an Landwirte zu wissen, was weit über dem EU-Durchschnittswert (und dem für Deutschland ermittelten Wert) liegt. Zudem gaben 15 Prozent der Befragten an, detailliertes Wissen über diese Zahlungen zu besitzen, was in

der EU Spitzenwert ist. Bei der Bewertung der Aufgabenbereiche der GAP sahen die polnischen Befragten die Finanzierung der Landwirte als etwas überdurchschnittlich wichtig an, während dem Umweltschutz eine unterdurchschnittliche Wichtigkeit zugeschrieben wird (Europäische Kommission 2014). Die öffentliche Aufmerksamkeit für die GMO-Maßnahmen ist dagegen eher gering. Die Sichtung des empirischen Materials ergab keine Hinweise auf eine besondere Thematisierung auch nur einzelner Issues in der öffentlichen Debatte. Dies zeichnet sich auch daran ab, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure kaum Position zur Gemeinsamen Marktorganisation bezogen, wie in *Abbildung 4* zu sehen ist. Eine Politisierung des Themas ist nur beschränkt zu beobachten. Wie zuvor festgestellt wurde, ist die politische Opposition in der öffentlichen Debatte weitestgehend stumm geblieben, weshalb eine wirkliche politische Alternative zur Regierungsposition nicht vorhanden ist.

Die Ausprägung der Variablen *Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung* ergibt sich also primär aus den ersten beiden Komponenten. Die Landwirtschaft ist in Polen ökonomisch und kulturell wichtig und die Bevölkerung ist gut darüber informiert. Auch wenn in der Debatte also keine echte politische Alternative vorhanden ist, steht die Regierung in ihren Handlungen unter Beobachtung. Dass dies von vergleichsweise großer Bedeutung ist, wird im nächsten Punkt gezeigt. Die Variable ist daher aufgrund der großen Rolle, die die Landwirtschaft im Allgemeinen für Polen spielt, relativ stark ausgeprägt.

4.3.3 Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen

Institutionell betrachtet bietet sich dem Sejm eine Reihe von Kontrollmechanismen. Auch hier gibt es einen Ausschuss für europäische Angelegenheiten, der die Haltung des Parlaments zu europäischen Themen formulieren und das Regierungshandeln bei europäischen Themen kontrollieren soll. Ihm werden Informationen und Dokumente zu Legislativvorhaben der EU-Institutionen übermittelt, zu denen er die Position des Sejm ermittelt. Diese präsentiert er dann dem polnischen Ministerrat, der diese Position dann in den Rat der Europäischen Union tragen soll. Dies ist zwar kein bindendes Mandat an die Minister, doch es verpflichtet sie, sich vor dem Parlament zu rechtfertigen, sollten sie von der Position des Parlamentes abweichen (Sejm 2015). Formal besitzt der Sejm also etwas weitreichendere Kontrollmöglichkeiten als das beispielsweise im Bundestag der Fall ist.

Im Untersuchungszeitraum sind diese Kompetenzen jedoch stark durch die politische Realität eingeschränkt. Die Regierungskoalition aus PO und PSL ging erst wenige Tage bevor die Kommission ihre Vorschläge vorlegte mit einer Regierungsmehrheit aus den Parlamentswahlen hervor. PiS und SLD hatten dagegen beide Verluste im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode zu verzeichnen. Twój Ruch (zum Zeitpunkt der Wahl noch Ruch Palikota) trat 2011 zum ersten Mal zur Wahl an und erlangte aus dem Stand zehn Prozent der Wählerstimmen (Państwowa Komisja Wyborcza 2011). Wie bereits unter dem Punkt 4.4.1 erwähnt wurde, liegen die drei Oppositionsparteien programmatisch sehr weit auseinander. Hieraus lassen sich zwei Implikationen ableiten. Erstens wirkten Sanktionsdrohungen gegen die Regierung durch die institutionellen Mittel unwahrscheinlich, da die Regierungsparteien eine Mehrheit im Parlament und damit auch im EU-Ausschuss besaßen. Zweitens geht die Regierung gestärkt aus der Wahl hervor und muss keinen akuten Verlust von Wählerstimmen befürchten, insbesondere da die Oppositionsparteien untereinander keine glaubhafte Koalition bilden können. Einschränkend ist jedoch zu erwähnen, dass die Wählervolatilität in Polen traditionell sehr groß ist (Rensmann 2012: 68ff.), was auch am massiven Erfolg von Twój Ruch zu erkennen ist. Daher sind gerade vor dem Hintergrund der großen Wichtigkeit der GAP für Polen Sanktionen durch die Wählerschaft auf lange Sicht nicht auszuschließen.

Die Variable *Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen* ist also nur sehr schwach ausgeprägt, da die institutionellen Kontrollmittel in der politischen Realität im Untersuchungszeitraum nur von geringer Bedeutung sind und der Regierung akut kein Verlust von Wählerstimmen droht. Einschränkend ist dies lediglich vor dem Hintergrund der hohen Wählervolatilität in Polen zu betrachten, die eine grundsätzliche Vorsicht der Regierung bei populären Themen vermuten lässt.

4.3.4 Fazit Fallbeispiel Polen

Die Win-Sets Polens bei Verhandlungen über die Neuregelung der Direktzahlungen sowie der GMO sind primär durch eine homogene Interessenlage bei Abwesenheit einer politischen Opposition sowie einer hohen Wichtigkeit der Thematik und einer großen öffentlichen Aufmerksamkeit für die Direktzahlungen geprägt. Die Richtlinienvorschläge zur GMO fanden dagegen deutlich weniger Beachtung. Die Variablenkonstellationen deuten auf eine sehr günstige Position der Regierung hin: sie selbst besitzt die Meinungsmacht und weitreichende Ressourcen in der heimischen Arena und kann im

Ministerrat auf die hohe Wichtigkeit der Reform für ihre Bevölkerung hinweisen. Insgesamt erweitert sich der Handlungsspielraum der Regierung beträchtlich dadurch, dass Sanktionsdrohungen angesichts der Mehrheitsverhältnisse und der mangelnden Koordination der Opposition nicht besonders glaubhaft sind. Win-Sets auf Basis der Interessen substaatlicher Akteure zu ermitteln, ist für das Fallbeispiel Polen daher nur bedingt möglich. Interpretiert man die Haltung der Regierungsparteien jedoch als vorherrschende Meinung in der nationalen politischen Arena, kann man anhand der übrigen Variablen ebenfalls Vermutungen über die Größe der Win-Sets formulieren. So ist für die polnische Haltung zu den Direktzahlungen (*PL1*) ein relativ kleines Win-Set zu vermuten, da hier die relative Wichtigkeit und öffentliche Aufmerksamkeit sehr groß ist. Die Position zur GMO (*PL2*) ist dagegen kaum eingeschränkt, da selbst die Regierung hier keine besonders ausgeprägten Standpunkte formuliert hat (wie im folgenden Abschnitt näher gezeigt wird). Zudem ist auch die öffentliche Aufmerksamkeit für die GMO-Maßnahmen eher gering.

4.4 Positionen der Regierungsvertreter im Ministerrat

4.4.1 Deutschland

In der Debatte um die Direktzahlungen nahm Deutschland eine Position ein, in der sich viele Argumente aus der öffentlichen Debatte wiederfinden lassen. Besonders am breit und kontrovers diskutierten Greening zeigt sich der Einfluss der substaatlichen Akteure an beiden Fronten. Die damalige Ministerin für Landwirtschaft und Ernährung, Ilse Aigner (CSU), sprach von einem Spannungsverhältnis zwischen den Zielen einer steigenden Produktion von Lebensmitteln und erneuerbaren Ressourcen einerseits und einem obligatorischen ökologischen Fokus andererseits (Rutz/Schramek/von Urff 2013: 7). Als Kompromiss sieht sie eine Berücksichtigung aller Agrarumweltmaßnahmen als Greening und fordert eine genauere Klärung der Auflagen, insbesondere hinsichtlich der Flächenstilllegungen. Unter Berücksichtigung dieser Punkte sicherte sie die Unterstützung Deutschlands für das Greening zu. Dem Vorschlag für ein Basic Payment Scheme stimmte Aigner im Konsens mit den deutschen substaatlichen Akteuren zu. Ebenfalls im Einvernehmen der substaatlichen Akteure steht die Ablehnung der Regierung von zusätzlichen Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten aus Säule I (Aigner 2013). Einer Deckelung der Direktzahlungen für große Höfe erteilte sie hingegen eine klare Absage und stellte sich damit auf die Seite der Bauernverbände und der

Länder (BMEL 2011b). Dies mag zunächst verwunderlich erscheinen, da die öffentliche Debatte um dieses Issue weitestgehend ausgeglichen scheint. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Ablehnung der Deckelung das einzige Thema war, zu dem sich die Bundesländer in der Agrarministerkonferenz einigen konnten, die die Reform letztendlich mit umsetzen müssen. Die übrigen Issues der Direktzahlungen sind in der öffentlichen Debatte wenig kontrovers diskutiert worden. Die deutsche Position richtet sich daher nach der Position der Regierungsparteien.

In der Position Deutschlands zur Neuregelung der GMO zeigt sich ein Einlenken der Regierung hinsichtlich der Exportstützen. Nachdem die Regierungsparteien diese zunächst nicht thematisierten, aber eine breite Koalition auf die Abschaffung der Subventionen drängte, nahm auch die Regierung eine deutlich ablehnende Haltung ein (Deter 2011). Nennenswert ist außerdem, dass die Regierung explizit auf die Stärkung der Erzeuger in der Nahrungskette eingeht, um dem Auslaufen der Milchquote entgegenzuwirken (Rutz/Schramek/von Urff 2013: 7). Die übrigen, weniger kontrovers diskutierten Themen sind auch hier in der Regierungshaltung weniger prominent.

4.4.2 Polen

In der polnischen Position ist kein Abweichen von der Haltung der Regierungsparteien zu erkennen, deren Position zu den meisten Issues allerdings in der nationalen Arena auch auf keine Gegenwehr gestoßen ist. Doch auch wo es Gegenstimmen gab, wie etwa bei der Einführung eines einheitlichen Zahlungsschemas, setzten sich die Regierungsparteien in der nationalen Position durch (Nurzyńska 2012: 6ff.; Czyzewski/Stepien 2014: 145ff.). Auffallend ist jedoch, dass die kontrovers diskutierten Themen der Neuregelung der Direktzahlungen auch in der Haltung der Regierung am stärksten in den Vordergrund gerückt wurden – unabhängig davon, ob die substaatlichen Akteure in der Summe die Regierungsposition befürworteten oder nicht. Bei bilateralen Gesprächen mit seiner deutschen Amtskollegin Ilse Aigner betonte der damalige polnische Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Stanisław Kalemba, seine Position zum Greening, dem Basic Payment Scheme und der Umverteilung der Mittel zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten (MINROL 2012a). Für die polnische Position zu den Marktmaßnahmen lässt sich eine solche Regelmäßigkeit nicht feststellen. Hier betonte Kalemba insbesondere die Wichtigkeit eines finanziellen Sicherheitsnetzes sowie von Risiko-Management-Maßnahmen, ohne

weiter auf die Ausgestaltung einzugehen. Kalemba sprach außerdem vom potenziellen Nutzen einer Verlängerung der Quotenregelungen (MINROL 2012b). Hier ist jedoch erneut darauf zu verweisen, dass die Debatte um die GMO generell weniger Aufmerksamkeit auf sich zog als das bei den Direktzahlungen der Fall war.

4.5 Politische Einigung und Abstimmung im Ministerrat

Knapp zwei Jahre nach Vorlage der Kommissionsvorschläge erzielten die EU-Organen im Juni 2013 schließlich eine politische Einigung über die Reform der GAP. Hier wurde allerdings besonders deutlich, dass es sich nur formal um eine Einigung zwischen Parlament, Rat und Kommission handelte. Das Parlament konnte sich nur durch kleine Änderungen einbringen, während der Rat sich in den fundamentalen Fragen der Reform (die hier primär berücksichtigt werden) durchsetzen konnte (Europäisches Parlament 2014: 64ff.). Vielmehr handelte es sich also, wie Eingangs bereits erwähnt, um eine Einigung zwischen den Mitgliedsstaaten. Die ursprünglichen Kommissionsvorschläge sind jedoch größtenteils in der finalen Fassung vertreten, wenn auch teilweise in abgeänderter Form. Die Einigung sah für die Neuregelung der Direktzahlungen folgende Punkte vor:

- Das *Greening* der Direktzahlungen wurde beibehalten, jedoch weiter spezifiziert und teilweise abgeschwächt. Die stillzulegenden Flächen werden vorerst reduziert und beziehen sich nur noch auf Höfe, die eine Fläche von 15 ha überschreiten. Außerdem werden durch ein „Greening-Equivalenz“-System bisherige umweltschonende Maßnahmen honoriert, sodass diese auch als Greening berücksichtigt werden können.
- Das *Basic Payment Scheme* wurde zwar beschlossen, nimmt jedoch die EU-12 bis 2020 aus, die bis dahin weiterhin das einfachere SAPS anwenden können. Zur Gewährleistung einer *internen Konvergenz* der Zahlungen müssen Mitgliedsstaaten, die Zahlungen auf Basis historischer Referenzgrößen erhalten, diese bis 2019 schrittweise in Richtung einheitlicher Hektarzahungen reduzieren. Individuelle Verluste einzelner Mitgliedsstaaten können jedoch auf 30 Prozent begrenzt werden. Außerdem wird zum Erreichen einer *externen Konvergenz* bis 2020 eine Mindesthektarzahung in allen Mitgliedsstaaten eingeführt.

- Eine Einigung über die *Deckelung* von Direktzahlungen konnte nicht erzielt werden und wurde deshalb vertagt. Die Koppelung kompensierender Zahlungen an die *Beschäftigung* wurde daher hinfällig.
- Zur *Unterstützung kleiner Landwirte* wurde ein „Small Farmer Scheme“ beschlossen, das kleinen Höfen Pauschalzahlungen gewährt, sie vom Greening ausnimmt und ihre Auflagen reduziert. Diese Maßnahme ist für die Mitgliedsstaaten freiwillig.
- *Zusätzliche Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten* können von den Mitgliedsstaaten freiwillig vorgenommen werden und wurden auf 5% des nationalen Limits für Direktzahlungen festgelegt.

Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Gemeinsamen Marktorganisation wurden einer Reihe von Änderungen unterzogen:

- Zur *Stärkung der Position von Landwirten in der Nahrungskette* wurden Regeln zur Anerkennung von Produzentenorganisationen sowie branchenübergreifenden Organisationen in allen Agrarsektoren verbindlich gemacht. Weitere Optionen zur Unterstützung solcher Organisationen sind in Säule II gegeben.
- Über die Abschaffung von *Exportstützen* konnte keine Einigung erzielt werden.
- Das finanzielle *Sicherheitsnetz* wird in Form einer Krisenreserve ausgebaut und durch die jährliche Reduzierung von Direktzahlungen finanziert.
- Finanziert durch das Sicherheitsnetz sollen die *Risiko-Management-Maßnahmen* responsiver und effizienter gestaltet werden. Außerdem wird eine Schutzklausel eingeführt, um auf generelle Marktstörungen zu reagieren.
- Die *Milchquote* sowie die *Weinanbaubeschränkungen* laufen wie geplant aus.
- Die *Zuckerquote* wird bis 2017 verlängert (Europäische Kommission 2013b; Europäisches Parlament 2014).

Selbstverständlich kann das Ergebnis der Verhandlungen nicht allein auf die deutsche und polnische Position zurückgeführt werden. Es sollen dennoch die erfolgreichen oder gescheiterten Forderungen der beiden Mitgliedsstaaten im Outcome der Verhandlungen identifiziert werden, da dies einen Hinweis auf die Stärke ihrer

Verhandlungsposition bieten kann. Die deutsche Regierung setzte in den Verhandlungen über die Direktzahlungen (Win-Set *DE1*) ihre Forderungen nach einer Einschränkung der Greening-Auflagen sowie einer Streichung der Deckelung von Direktzahlungen durch, musste aber bei ihrer Präferenz für die Einführung des Basic Payment Scheme zurückstecken. Die schrittweise Angleichung der Direktzahlungen in den alten und neuen Mitgliedsstaaten, wie sie letztendlich beschlossen wurde, war zwar ein Ziel der deutschen Regierung, das parallele Fortbestehen der Zahlungsschemata steht jedoch im Widerspruch mit den Forderungen Deutschlands. Die zusätzlichen Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten wurden deutlich eingeschränkt und basieren auf Freiwilligkeit, was als Kompromiss mit der deutschen Position verstanden werden kann.

Die polnische Regierung konnte bei den Verhandlungen über die Direktzahlungen einen deutlich größeren Teil ihrer Präferenzen (Win-Set *PL1*) umsetzen. Da das SAPS weiterhin Anwendung in den EU-12 findet, eine Angleichung der Direktzahlungen zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten beschlossen wurde und ein Großteil der polnischen Höfe durch die festgelegte Mindestgröße von der Flächenstilllegung im Rahmen der Greening-Auflagen ausgeschlossen sind, fanden alle Schwerpunkte der polnischen Regierung Eingang in die Richtlinie. Polen forderte zudem die Freiwilligkeit der zusätzlichen Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten, was es ebenfalls erreichte. Einzig die Deckelung der Direktzahlungen und die Kopplung mit der Beschäftigung entfielen, was aber angesichts der Hofstruktur in Polen auch nur eine nebensächliche Forderung der polnischen Regierung war.

Die Beschlüsse zur GMO sind mit der deutschen Position (Win-Set *DE2*) weitestgehend vereinbar: Die Stärkung der Landwirte in der Produktionskette sowie das Auslaufen der Quoten sind deutsche Präferenzen, die Eingang in die beschlossene Richtlinie erhielten. Da jedoch die Abschaffung der Exportstützen nicht in das Paket aufgenommen wurde, blieb die zentrale Forderung Deutschlands unberücksichtigt. Da Polen keine besonders deutlichen Forderungen formulierte (Win-Set *PL2*), ist es schwer zu beurteilen, ob die Regierung sich in irgendeiner Weise durchsetzen konnte. Die Aufrechterhaltung des finanziellen Sicherheitsnetzes sowie der Risiko-Management-Maßnahmen liegen sicherlich im nationalen Interesse Polens, Diskussionsgegenstand war jedoch primär die Ausgestaltung. Die einzige klare Forderung Polens, die Verlängerung der Quotenregelungen, wurde in den Beschlüssen nicht berücksichtigt.

Auch wenn eine Einigung im Ministerrat zwar stets angestrebt wird, so sind die Inhalte des politischen Kompromisses vor dem Hintergrund des Qualifizierten Mehrheitsverfahrens keineswegs als Konsens der Mitgliedsstaaten zu sehen. Wie die Praxis zuvor bereits mehrfach zeigte, wurden Mitgliedsstaaten, deren Positionen mit dem ausgehandelten Kompromiss nicht vereinbar waren, marginalisiert und letztendlich überstimmt. Im Fall der vorliegenden Richtlinienvorschläge verhielt es sich ähnlich. Als sich die Agrarminister im Dezember 2013 zur formalen Abstimmung über das Reformpaket trafen, wurden alle vier Richtlinienvorschläge der Kommission angenommen, ohne dass die qualifizierte Mehrheit in einem der Fälle gefährdet gewesen wäre. Dennoch bieten die beiden hier untersuchten Richtlinien ein unterschiedliches Bild. Der Kompromiss über die Direktzahlungen wurde letztendlich von allen Mitgliedsstaaten getragen, sodass die Richtlinie einstimmig verabschiedet wurde. Die Beschlüsse zur Gemeinsamen Marktorganisation waren dagegen nicht im Interesse aller Mitgliedsstaaten: das Vereinigte Königreich enthielt sich seiner Stimme, Deutschland stimmte gegen den Beschluss. Die Richtlinie zur Finanzierung der GAP beruht dagegen ebenfalls auf einem einstimmigen Beschluss, die Neuregelung von Säule II wurde unter Enthaltung von Tschechien beschlossen (Europäische Kommission 2013b).

5. Synthese und Diskussion

Die empirischen Befunde unterstützen die Forschungshypothesen der Arbeit zum Teil. Im Fallbeispiel Deutschland lässt die Ausprägung der Variablen *Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen* auf eine relativ kleine Einschränkung des Win-Sets in den Verhandlungen über die Direktzahlungen aufgrund einer heterogenen Interessenlage vermuten. Die Interessen in der nationalen Debatte um die GMO sind dagegen sehr homogen, wodurch eine weitreichende Verkleinerung des Win-Sets erwartet wird. Diese Annahmen lassen sich mit Blick auf die deutsche Position im Ministerrat bestätigen: in die Diskussionen über die Direktzahlungen ging Deutschland zwar mit gewissen Forderungen, die aber durchaus Kompromissbereitschaft symbolisieren (z.B. Greening). Die deutsche Haltung in Verhandlungen über die GMO war dagegen deutlich definierter und ließ wenig Spielraum für Kompromisse. Auffallend ist außerdem, dass die substaatlichen Akteure eine Art „Agenda-Setter“-Rolle

einnahmen, also die Schwerpunkte der deutschen Position setzten. So wurden insbesondere das Greening und die Exportstützen zu zentralen Themen.

Auch in der polnischen Debatte kam den substaatlichen Akteuren eine derartige „Agenda-Setter“-Rolle zu. Die Ausrichtung der Regierungshaltung konnten die substaatlichen Akteure jedoch nicht zwingend beeinflussen, obwohl ihre Interessen meistens sehr homogen ausgerichtet waren. Besonders in der polnischen Haltung zum Basic Payment Scheme wird das deutlich: hier stellte sich die Regierung gegen eine breite Koalition aus zivilgesellschaftlichen Akteuren. *Hypothese 1a* bestätigt sich also für das Fallbeispiel Deutschland, muss aber aufgrund des Fallbeispiels Polen falsifiziert werden.

Die Variable *Relative Wichtigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung* ist in beiden Fällen stark ausgeprägt, wenn auch mit verschiedenen Schwerpunkten. In Deutschland ist die relative Wichtigkeit der Landwirtschaft als Ganzes relativ gering, was aber durch die öffentliche Aufmerksamkeit für bestimmte Issues kompensiert wurde. Diese Issues wurden dann auch sehr stark politisiert, was die Regierung weiter unter Druck setzte. Im Fall Polens ist die relative Wichtigkeit der Landwirtschaft hoch und auch die öffentliche Aufmerksamkeit für die GAP ist gegeben. Politisiert wurde das Thema jedoch nicht, da sich die Oppositionsparteien nicht wirklich zu den Issues positionierten. Allenfalls bestärkte die relative Wichtigkeit und öffentliche Aufmerksamkeit die Regierungshaltung, die ihren Forderungen im Ministerrat so Nachdruck verleihen kann. *Hypothese 1b* bestätigt sich somit und liefert außerdem Hinweise darauf, dass Strategien von Akteuren und eine aktive politische Opposition eine wichtige Rolle bei der Wirkung der Variablen spielen.

Die institutionelle Komponente der Variablen *Glaubhaftigkeit von Sanktionsdrohungen* ist in beiden untersuchten Beispielen relativ ähnlich: das Parlament übernimmt in Form eines EU-Ausschusses die Kontrollfunktion über die Regierung ohne ein bindendes Mandat auszusprechen. Der Sejm besitzt dabei etwas weitreichendere Kompetenzen als der Bundestag. Entscheidend war jedoch die politische Realität zum Zeitpunkt der öffentlichen Debatte, die in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich war. In Deutschland war angesichts der aktuellen Umfrageergebnisse und der anstehenden Bundestagswahl ein Regierungswechsel nicht auszuschließen. Die polnische Regierung wurde dagegen erst im Herbst 2011 ins Amt gewählt und sah sich einer unorganisierten und programmatisch weit auseinanderliegenden Opposition gegenüber. Damit war der

Druck auf die deutsche Regierung deutlich größer als das in Polen der Fall war. *Hypothese 1c* lässt sich also ebenfalls bestätigen.

Ob *Hypothese 2* zutrifft, kann durch die empirischen Befunde nicht eindeutig festgestellt werden, da eine Analyse aller Mitgliedstaaten notwendig wäre, um das genaue Kräfteverhältnis im Ministerrat festzustellen. Es kann jedoch angenommen werden, dass bei den Verhandlungen über die Direktzahlungen sowohl das polnische als auch das deutsche Win-Set sich mit der erzielten politischen Einigung überschneiden. Die deutsche Regierung erreichte dabei ihre Forderungen (Win-Set *DE1*) nach einer Einschränkung der Greening-Auflagen und einer Streichung der Deckelung der Direktzahlungen, musste aber bei ihren Präferenzen für die Einführung des Basic Payment Scheme zurückstecken. Die polnische Regierung konnte einen noch größeren Teil ihrer Präferenzen (Win-Set *PL1*) umsetzen, indem das SAPS weiterhin Anwendung in den EU-12 findet, eine Angleichung der Direktzahlungen zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten beschlossen wurde und ein Großteil der polnischen Höfe durch die festgelegte Mindestgröße von der Flächenstilllegung im Rahmen der Greening-Auflagen ausgeschlossen ist. Bei der Neuregelung der GMO blieb ein großer Teil der polnischen Forderungen (Win-Set *PL2*) unberücksichtigt. Auf Basis der Fallstudien lässt sich für die Größe der drei genannten Win-Sets folgende Rangfolge erschließen: $PL1 < DE1 < PL2$. Geht man von dieser Hierarchie aus, deutet dies darauf hin, dass ein kleineres Win-Set bei überschneidenden Schnittmengen tatsächlich zu einer stärkeren Verhandlungsposition führt. Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass für das Fallbeispiel Polen *Hypothese 1a* nicht bestätigt werden konnte und somit für den weiteren Verlauf der Arbeit die Position der Regierungsparteien als maßgeblich für die nationale Position Polens angenommen wurde. Es ist jedoch möglich, dass es im polnischen System noch weitere, intervenierende Variablen gibt, die in der Analyse nicht berücksichtigt wurden.

Die deutsche Position zur Neuregelung der GMO (Win-Set *DE2*) ist sehr stark auf die Abschaffung der Exportstützen konzentriert und bietet der Regierung wenig Verhandlungsspielraum. Verortet man dieses nun auch in der Rangfolge der Win-Sets ergibt sich folgendes Bild: $DE2 \ll PL1 < DE1 < PL2$. Damit ist es auch zu erklären, dass das deutsche Win-Set sich nicht mit dem ausgehandelten Kompromiss überschneidet und Deutschland gegen die Richtlinie stimmte. Deutschland ließ sich also (zusammen

mit Großbritannien) bei den Verhandlungen über die GMO durch sein eng gefasstes Win-Set marginalisieren, was *Hypothese 3* vorläufig bestätigt.

Die hier vorgestellten Befunde sind vor dem Hintergrund zu bewerten, dass es sich um eine qualitative Studie handelt, die nicht den Anspruch hat, verallgemeinerbare Ergebnisse zu liefern. Vielmehr soll hier die potenzielle Aussagekraft eines modifizierten Two-Level-Games-Ansatzes geprüft werden und so Anhaltspunkte für weiterreichende Forschung geliefert werden. Durch die empirische Überprüfung der Theorie zeigte sich, dass die Hypothesen für das Fallbeispiel Deutschland bestätigt werden konnten, dies beim Fallbeispiel Polen gerade die Rolle der substaatlichen Akteure nicht in demselben Maße der Fall war.

Eine mögliche Erklärung ist, dass die unabhängigen Variablen dahingehend stark interdependent sind, dass eine schwache Ausprägung der Variablen *Relative Wichtigkeit, Öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung* sowie *Glaubhaftigkeit und Sanktionsdrohungen* eine relativ starke Ausprägung der Variablen *Verteilung von Macht, Präferenzen und mögliche Koalitionen* außer Kraft setzen kann. Im Fall Polens sind besonders die Sanktionsmöglichkeiten äußerst schwach ausgeprägt, was der Regierung die Möglichkeit bietet, ihre Interessen stärker durchzusetzen. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass substaatliche Akteure in Polen generell ein geringeres Vertrauen in der Gesellschaft genießen, als das in Deutschland der Fall ist (Matthes 2012: 551ff.), sowie Oppositionsparteien aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen ihre Kontrollfunktion nur beschränkt erfüllen können. Der in Deutschland stark ausgeprägte Korporatismus wirkt dagegen sicherlich begünstigend für die Bemühungen substaatlicher Akteure.

Die Hypothesen über den Einfluss von Win-Sets in Verhandlungen im Ministerrat konnten zumindest tendenziell bestätigt werden. Einschränkend ist aber hier zu bemerken, dass die vorgenommene Einordnung der Größe der Win-Sets in numerischen Werten nicht zu messen ist und deshalb hier lediglich auf der Basis qualitativer Merkmale erfolgte. Eine objektive Nachvollziehbarkeit der Befunde soll durch die genaue Beschreibung der Win-Sets in den Fallbeispielen gegeben werden. Deren Interpretation obliegt jedoch dem Betrachter, sodass auch andere Schlussfolgerungen nicht ausgeschlossen werden sollten.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde nur auf zwei der vier Richtlinienvorschläge eingegangen. Es sei deshalb erwähnt, dass besonders Polen im Rahmen der Verhandlungen über die

Finanzierung der GAP forderte, dass das Gesamtbudget zumindest beibehalten werden sollte – letztendlich wurden jedoch relativ starke Kürzungen vorgenommen. Zwar konnte sich Polen auch hier einen Kompromiss heraushandeln, sah jedoch sein Budget in Säule 2 deutlich gekürzt. Denkbar ist also auch, dass verhandlungsübergreifende Kompromisse getroffen wurden und Polen deshalb in den Verhandlungen über die Direktzahlungen bevorzugt behandelt wurde. Wenn das der Fall war, kam Polen jedoch mit einem guten Deal davon, da durch die Angleichung der Direktzahlungen das gesamte nationale Budget Polens sogar leicht wuchs (Czyzewski/Stepien 2014: 142f.).

Ebenfalls unberücksichtigt blieb in dieser Arbeit die Ebene der Region, die in der EU zunehmend an Bedeutung gewinnt. Um den Einfluss der Region nicht zu vernachlässigen, wurden mit der Agrarministerkonferenz und dem Rat der Landwirtschaftskammern auch Räte regionaler Körperschaften in die Untersuchung mit einbezogen. Im Fall der GAP-Reform bildeten diese weitestgehend ein Nullsummenspiel. Dass Deutschland es sich jedoch zu einer der höchsten Priorität machte, die Deckelung der Prämien aus dem Reformprogramm zu streichen, bietet Hinweise darauf, wie groß der Einfluss der Regionen eines Staates sein kann, wenn sie sich auf eine gemeinsame Position einigen können.

6. Fazit und Ausblick

Auch wenn nicht alle Arbeitshypothesen eindeutig belegt werden konnten liefern die empirischen Befunde vor allem eine interessante Implikation. Die Konstellation der deutschen substaatlichen Akteure bei der Debatte um die GMO bietet quasi ein Paradebeispiel für Putnams Two-Level-Games: eine homogene Koalition substaatlicher Akteure bewegt ihre Regierung dazu, ihre Forderung in internationale Verhandlungen voranzutragen und bietet ihr nur einen kleinen Handlungsspielraum. Festzuhalten bleibt aber, dass die deutsche Regierung mit ihrer Forderung gescheitert ist. Weder wurde die Abschaffung der Exportstützen in das Reformpaket aufgenommen, noch führte Deutschlands Gegenstimme zu einer Nicht-Einigung. Das mag nicht verwunderlich klingen, da das europäische Gesetzgebungsverfahren nun mal keine Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten voraussetzt. Es zeigt aber, dass möglicherweise viele Einflussstrukturen in Deutschland noch auf einer alten Handlungslogik beruhen, die bei Verhandlungen über internationale bi- und multilaterale Abkommen so auch noch zutreffen mag. Für einen erfolgreichen Einfluss in der EU reicht dies jedoch nicht mehr

aus. Die zunehmende Bedeutung europäischer Interessenverbände zeigt, dass substaatliche Akteure einen derartigen Trend erkannt haben und ihre Bemühungen zunehmend auf die europäische Ebene verlagern. Besonders durch die zunehmende Gleichstellung des Europäischen Parlamentes könnte diese Entwicklung zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

Literaturverzeichnis

- Agrarministerkonferenz, 2011: Agrarministerkonferenz am 1. April 2011. Ergebnisprotokoll, in: https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/Endfassung_jena.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Aigner, Ilse, 2013: Aigner: Deutschland unterstützt Greening. (P. Kapern, Interviewer), in: http://www.deutschlandfunk.de/aigner-deutschland-unterstuetzt-greening.694.de.html?dram:article_id=240842; abgerufen am: 28. Juni 2015.
- Backhaus, Till/Priesmeier, Wilhelm, 2010: Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013. Berlin/Schwerin.
- Becht, Lukas, 2015: Positionen polnischer Parteien. (K. Schäffer, Interviewer).
- Benz, Arthur, 2009: Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Boettcher, Alexander, 2011: Konstanten und Bestimmungsfaktoren türkischer Außen- und Sicherheitspolitik im Wandel. Eine Analyse mithilfe Putnams 'two-level Game', in: Network Turkey Working Paper 10, 1-24.
- Bundesamt für Naturschutz, 2012: Naturbewusstsein 2011. Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt. Niestetal.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2011a: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, in: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrarbericht2011.pdf?__blob=publicationFile; abgerufen am: 14. Juni 2015.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2011b: Pressemitteilung Nr. 211 vom 12.10.11. Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner: "Die Ziele stimmen, aber entscheidende Fragen sind noch offen", in: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/211-AI-GAP.html>; abgerufen am: 28. Juni 2015.
- Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e.V., 2011: Position zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 und ihre Auswirkungen auf die Süßwarenindustrie, in: http://www.bdsi.de/fileadmin/redaktion/Positionen___Themen/BDSI_Position_Gemeinsame_Agrarpolitik_GAP_2011.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Bündnis 90/Die Grünen, 2011: Bundesregierung blockiert Neuausrichtung, in: https://www.gruene-bundestag.de/themen/agrar/bundesregierung-blockiert-neuausrichtung_ID_393248.html; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Bündnis 90/Die Grünen, 2013: Agrarpolitik mit grünem Kompass, in: http://www.gruene-bundestag.de/themen/agrar/agrarpolitik-mit-gruenem-kompass_ID_4390134.html; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Christlich Demokratische Union, 2011: Positionspapier zur GAP-Reform 2013, in: <http://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/110415-Positionspapier-GAP-Reform.pdf?file=1>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Cioloș, Dacian, 2011: Eine neue Partnerschaft für Europa und Europas Landwirte. Rede zur Vorstellung der Legislativvorschläge über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Europäischen Parlament am 12. Oktober 2011. Brüssel, in:

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-653_de.htm?locale=en; abgerufen am 10. Juni 2015.

Czyzewski, Andrzej/Stepien, Sebastian, 2014: Reform of the Common Agricultural Policy 2014-2020. Assessment of the Negotiations Results from the Polish Point of View, in: Economic Science for Rural Development Conference Proceedings 33, 142-159.

Daugstad, Karoline/Rønningen, Katrina/Skar, Brigitte, 2006: Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualizations and value judgements—A Norwegian perspective in international context, in: Journal of Rural Studies 22(1), 67-81.

Deter, Alfons, 2011: Aigner will Exportsubventionen abschaffen, in: <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Aigner-will-Exportsubventionen-abschaffen-636109.html>; abgerufen am: 28. Juni 2015.

Deutscher Bauernverband, 2010: Stellungnahme zu den Kommissionsvorstellungen der GAP nach 2013, in: <http://media.repro-mayr.de/43/129943.pdf>; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Deutscher Bauernverband, 2013: "Agri-Meter" zur Bundestagswahl 2013. In: http://www.fdp.de/files/4849/DBV_-_Deutscher_Bauernverband__Agri-Meter.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Deutscher Bundestag, 2011: Drucksache 17/6299 vom 28. Juni 2011. Berlin.

Deutscher Raiffeisenverband e.V., 2011a. Presse-Information 40/2011, in: <http://www.raiffeisen.de/downloads/2011-40.pdf>; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Deutscher Raiffeisenverband e.V., 2011b: Presse-Information 44/2011, in: <http://www.raiffeisen.de/downloads/2011-44.pdf>; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Die Linke, 2010: Für eine soziale, ökonomische und ökologische Agrarpolitik und Entwicklung der ländlichen Räume - Thesen zu Diskussion, in: http://www.agrarpolitikdielinke.de/fileadmin/lcmsagrar/dokumente/dossiers/Konzept_100313%20_Final_.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Egeler, Roderich, 2009: Endgültiges amtliches Ergebnis der Bundestagswahl 2009, in: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/75_EndgueltigesErgebnis.html; abgerufen am: 16. Juni 2015.

Europäische Kommission, 2011a: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 19. Oktober 2011. KOM(2011) 625. Brüssel.

Europäische Kommission, 2011b: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung „Einheitliche GMO“) vom 19. Oktober 2011. KOM(2011) 626. Brüssel.

Europäische Kommission, 2011c: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vom 19. Oktober 2011. KOM(2011) 627. Brüssel.

- Europäische Kommission, 2011d: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 19. Oktober 2011. KOM(2011) 628. Brüssel.
- Europäische Kommission, 2013a: Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. in: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf; abgerufen am: 14. Juni 2015.
- Europäische Kommission, 2013b: CAP Reform – an explanation of the main elements, in: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_en.htm; abgerufen am: 28. Juni 2015.
- Europäische Kommission, 2014: Special Eurobarometer 410. Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy (CAP), in: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_410_en.pdf; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Europäische Kommission, 2015: CAP expenditure in the total EU expenditure, in: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf; abgerufen am: 5. Juli 2015.
- Europäisches Parlament, 2014: The First CAP Reform under the Ordinary Legislative Procedure: A Political Economy Perspective, in: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL_STU\(2014\)529067_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529067/IPOL_STU(2014)529067_EN.pdf); abgerufen am: 1. Juli 2015.
- Eurostat, 2015: BIP und Hauptkomponenten – Volumen, in: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>; abgerufen am: 22. Juni 2015.
- Forschungsgruppe Wahlen e.V., 2011: Politbarometer Oktober 2011, in: http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2011/Oktober_I/; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Forum Inicjatyw Rozwojowych, 2010: Wspólna polityka rolna 2013 plus, in: http://efrwp.xelibri.pl/data/files/4d7f972a1c8f6-C_Documents_and_Settings_ja_Ustawienia_lokalne_Dane_aplikacji_Opera_Opera_cache_g_0036_opr00UOF.pdf; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Forum Umwelt und Entwicklung, 2011: Die Zeit ist reif für eine neue EU-Agrarpolitik: fair, umweltgerecht und global verantwortlich!, in: <http://germanwatch.org/handel/pos-gap2.pdf>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Freie Demokratische Partei, 2013: Stellungnahme der FDP zu den Forderungen des Bayerischen Bauernverbandes, in: http://www.fdp.de/files/4849/Bayerischer_BauernVerband.pdf; abgerufen am: 18. Juni 2015.
- Gepper, Thomas, 2012: EU-Agrar- und Regionalpolitik. Wie vergangene Entscheidungen zukünftige Entwicklungen beeinflussen - Pfadabhängigkeit und die Reformfähigkeit von Politikfeldern. Bamberg.
- Héritier, Adrienne, 2011: Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information, in: Journal of European Public Policy 10(5), 814-833.

- Holsti, Kalevi J., 1995: *International Politics. A Framework for Analysis*. Upper Saddle River, NJ.
- Industrieverband Agrar, 2010: Eine nachhaltige Landwirtschaft braucht Produktivität und Innovation - Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) muss die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in Europa stärken, in:
http://www.iva.de/sites/default/files/benutzer/uid/pressemitteilungen/pm_181110_iva_-_eine_nachhaltige_landwirtschaft_braucht...pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Krotz, Ulrich/Schild, Joachim, 2013: *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to the Twenty-First Century Politics*. Oxford.
- Kundera, Jaroslaw, 2013: Poland in Common Agricultural Policy, in: *International Journal of Agricultural Extension* 1(1), 36-41.
- Matthes, Claudia-Yvette, 2012: Polen. Verbände, Vereine und NGOs, in: *Reuttner, Werner* (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden, 551-582.
- Meine Landwirtschaft, 2011: Für eine neue Agrarpolitik: Bauernhöfe statt Agrarindustrie, in:
http://www.meine-landwirtschaft.de/fileadmin/files/meine-landwirtschaft/Forderungen_kurz_layout.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Meine Landwirtschaft, 2012: 16066 Menschen haben abgestimmt und ihre 100 Euro so verteilt, in: http://www.meine-landwirtschaft.de/index.php?eID=tx_cms_showpic&file=uploads%2Fpics%2FAbstimmungsergebnis_copy.jpg&md5=5639df5c3b51bc5b95105952fcb112cdcfc45154¶meters%5B0%5D=YTo0OntzOjU6IndpZHRlJzOjM6lJgwMCI7czo2OiJoZWlnaHQiO3M6NDoiNjAw¶meters%5; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi, 2011a: Projekt stanowiska Rządu RP (przygotowany przez MRiRW) do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, in:
http://www.minrol.gov.pl/content/download/35470/198148/version/1/file/01_www_PLATNOSCI_stanowisko%20RP_%20COM_2011_625.pdf; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi, 2011b: Projekt stanowiska Rządu RP (przygotowany przez MRiRW) do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”) (COM(2011)626), in:
http://www.minrol.gov.pl/content/download/35471/198152/version/1/file/02_www_RYNKI_stanowisko%20RP_COM_2011_626.pdf; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi, 2012a: Visit to Berlin, in:
<http://www.minrol.gov.pl/eng/content/view/full/36544>; abgerufen am: 28. Juni 2015.
- Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi, 2012b: Important issues related to agriculture and fisheries discussed at the Agriculture and Fisheries Council of Ministers of the European Union, in:
<http://www.minrol.gov.pl/eng/layout/set/print/Ministry/News/Important-issues-related-to-agriculture-and-fisheries-discussed-at-the-Agriculture-and-Fisheries-Council-of-Ministers-of-the-European-Union>; abgerufen am: 28. Juni 2015.

- Moore, Carolyn, 2008: A Europe of Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional and Federal Studies* 18(5), 517-535.
- Mrówczyńska-Kamińska, Aldona/Poczta, Walenty, 2013: Erzeugung und Verteilung der Produkte des Agrarsektors und der Lebensmittelindustrie vor dem Hintergrund ihrer Verbindungen mit der Volkswirtschaft (vergleichende Analyse des Agrar- und Lebensmittelsektors in Polen und Deutschland). *Berichte über Landwirtschaft* 91(1), 1-26.
- Müller, Stefan (Hrsg.), 2011: Gemeinsame Agrarpolitik in Europa - für Bayern und Deutschland. Beschluss der XXXV. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 05. - 07. Januar 2011 in Wildbad Kreuth, in: <https://www.cducsu.de/sites/default/files/Gemeinsame%20Agrarpolitik%20in%20Europa%20-%20fuer%20Bayern%20und%20Deutschland.pdf>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Nurzyńska, Iwona, 2012: Synthesis and assesment of the public debate on the reform of the CAP after 2013 in Poland, in: http://www.ifls.de/uploads/media/Poland_report_CAP2013-debate.pdf; abgerufen am: 22. Juni 2015.
- Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, 2011: Zazielenienie Wspólnej Polityki Rolnej, in: <http://otop.org.pl/obserwacje/rolnictwo-przyjazne-przyrodzie/zazielenienie-wspolnej-polityki-rolnej/>; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Opperman, Kai, 2008: Saliency and sanctions: a principal-agent analysis of domestic win-sets in two-level games - the case of British European policy under the Blair government, in: *Cambridge Review of International Affairs* 21(2), 179-197.
- Państwowa Komisja Wyborcza, 2011: Wybory 2011, in: <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html>; abgerufen am 23. Juni 2015.
- Plieninger, Tobias/Bens, Oliver/Hüttel, Reinhard F., 2006: Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, 23-30.
- Pohl, Benjamin, 2013: The logic underpinning EU crisis management operations, in: *European Security* 22(3), 307-325.
- Prawo i Sprawiedliwość. (2015). Posłowie o polskim rolnictwie i Wspólnej Polityce Rolnej, in: <http://www.pis.org.pl/article.php?id=23677>; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Putnam, Robert. D., 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: *International Organization* 42(3), 427-460.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2011: "Gold-Standard Ökolandbau": Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende, in: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Gold-Standard_Oekolandbau_texte_Nr_40_Juli_2011_01.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Rensmann, Lars, 2012: Volatile Counter-Cosmopolitans. Explaining the Electoral Performance of Radical Right Parties in Poland and Eastern Germany, in: *German Politics and Society* 30(3), 64-102.

- Roederer-Rynning, Christilla, 2015: The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged, in: *Wallace, Helen/ Pollack, Mark A./ Young Alasdair* (Hrsg.), Policy-Making in the European Union. Oxford, 196-219.
- Rutz, Cordula/Dwyer, Janet/Schramek, Jörg, 2013: More New Wine in the Same Old Bottles? The Evolving Nature of the CAP Ferorm Debate in Europa, and Prospects for the Future, in: *Sociologia Ruralis* 54(3), 266-284.
- Rutz, Cordula/Schramek, Jörg/von Urff, Winfried, 2013: Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013. Germany. Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO.
- Sejm, 2012: Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu. Posiedzenie nr 28 w dniu 07-12-2012 (3. dzień obrad), in: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posiedzenie.xsp?posiedzenie=28&dzien=3>; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Sejm, 2015: The Sejm and the European Union, in: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/>; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Sojuszu Lewicy Demokratycznej, 2012: Zbiór podstawowych dokumentów z działalności, in: http://www.zachodniopomorskie.sld.org.pl/nowastrona/public/ckfinder/userfiles/files/zbior_dokumentow_SLD_2009-2012.pdf; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 2011: Beschlüsse des Ordentlichen Bundesparteitags der SPD. Berlin, 4.-6. Dezember 2011. Berlin.
- Szmulewicz, Wiktor, 2011: Stanowisko Zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, in: http://krir.pl/files/stanowisko_krir_ws_wpr_po_2013.pdf; abgerufen am 23. Juni 2015.
- Twój Ruch, 2015: Nowoczesne Państwo, in: <http://twojruch.eu/nowoczesne-panstwo>; abgerufen am: 23. Juni 2015.
- Veen, Tim, 2011: The dimensionality and nature of conflict in European Union politics: On the characteristics of intergovernmental decision-making, in: *European Union Politics* 12(1), 65-86.
- Verbände-Plattform, 2011: EU-Agrarpolitik jetzt konsequent reformieren, in: http://www.meine-landwirtschaft.de/fileadmin/pics/meine-landwirtschaft/Protesttafel-TastetheWaste/Plattform-Papier-EU-GAP-2013-Juni_2011__4_.pdf; abgerufen am 16. Juni 2015.
- Weltbank, 2015a: Employment in agriculture (% of total employment), in: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Weltbank, 2015b: Agriculture, value added (% of GDP), in: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Wessel, Ramses A., 2009: The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Famework of Action and Interpretation, in: *European Constitutional Law Review* 5, 117-142.

- Wielkopolska Izba Rolnicza, 2011: Stanowisko polskich organizacji rolniczych zrzeszonych w Copa Cogeca, in: http://www.wir.org.pl/archiwum/aktualne/stanowisko_copa_pl.htm; abgerufen am 22. Juni 2015.
- Wirtschaftliche Vereinigung Zucker, 2011: Wäre eine Aufgabe der Quotenregelung wünschenswert?, in: <http://www.zuckerverbaende.de/component/content/article/59-fragen-zur-zuckermarktordnung/241-waere-eine-aufgabe-der-quotenregelung-wuensenswert.html>; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2011: EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, in: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenGAP.pdf?__blob=publicationFile; abgerufen am 16. Juni 2015.
- Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen, 2011: Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen - 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik, in: http://beirat-gr.genres.de/fileadmin/SITE_GENRES/downloads/docs/Beirat-GR/Gutachten_Stellungnahmen/Beirat_GAP_Reform_Druckfassung.pdf; abgerufen am: 16. Juni 2015.
- Wlezien, Christopher, 2005: On the salience of political issues: the problem with "most important problem", in: *Electoral Studies* 24(4), S. 555-579.
- Wonka, Arndt/Rittberger, Berthold, 2013: The Ties that Bind? Intra-party Information Exchanges of German MPs in EU Multi-level Politics, in: *West European Politics* 37(3), 624-643.
- Zdanovskis, Kristaps/Pilvere, Irina, 2015: Engagement of Agricultural Nongovernmental Organisations in Making the Common Agricultural Policy, in: *Proceedings of the 2015 International Conference "ECONOMOIC SCIENCE FOR RURAL DEVELOPMENT"* 38, 239-249.
- Zielony Instytut, 2011: Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej do roku 2020, in: <http://zielonyinstytut.pl/download/wpr.pdf>; abgerufen am: 23. Juni 2015.

Anhang

1. Ergebnisse der Abstimmungen im Rat der Europäischen Union (Zusammensetzung: Landwirtschaft und Fischerei).

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von VoteWatch Europe.

Date	Name of document	Result of vote	Policy area	Unanimous	Against	Abstention
16.12.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 [First reading] - first reading, Adoption of the legal act	+	Agriculture	0	DE	UK
16.12.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 [First reading] - first reading, Adoption of the legal act	+	Agriculture	1		
16.12.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 [First reading] - first reading, Adoption of the legal act	+	Agriculture	0		CZ
16.12.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008 [First reading] - first reading, Adoption of the legal act	+	Agriculture	1		
16.12.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council laying down certain transitional provisions on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), [First reading] - first reading, Adoption of the legal act	+	Agriculture	1		
22.04.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on the European system of national and regional accounts in the European Union (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Economic & monetary affairs	0		SLV

22.04.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on food intended for infants and young children, food for special medical purposes, and total diet replacement for weight control and repealing Council Directive 92/52/EEC, Commission Directives 96/8/EC, 1999/21/EC, 2006/125/EC and 2006/141/EC, Directive 2009/39/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 41/2009 and (EC) No 953/2009 [First reading] - first reading, Adoption of the Council's position at first reading	+	Environment & public health	0	DE	UK
22.04.2013	Decision of the European Parliament and of the Council on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities related to land use, land use change and forestry and on information concerning actions relating to those activities (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	1		
22.04.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	1		
22.04.2013	Decision of the European Parliament and of the Council derogating temporarily from Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	0		DE,ESP
22.04.2013	Directive of the European Parliament and of the Council on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Internal market & consumer protection	0		DE
22.04.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR) (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Internal market & consumer protection	0		PO
25.02.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union and repealing Council Regulation (EC) No 247/2006 [First reading] - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	0		NE
25.02.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands and repealing Council Regulation (EC) No 1405/2006 [First reading] - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	0	UK, SE	

25.02.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 [First reading] - first reading, Adoption of the Council's position at first reading	+	Budgetary control	1		
25.02.2013	Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 574/2007/EC with a view to increasing the co-financing rate of the External Borders Fund for certain Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability [First reading] - first reading, Adoption of the legislative act	+	Civil liberties, justice & home affairs	1		
25.02.2013	Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC, Decision No 575/2007/EC and Council Decision 2007/435/EC with a view to increasing the co-financing rate of the European Refugee Fund, the European Return Fund and the European Fund for the Integration of third-country nationals as regards certain provisions relating to financial management for certain Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability [First rea - first reading, Adoption of the legislative act	+	Civil liberties, justice & home affairs	0		UK
25.02.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 850/98 for the conservation of fishery resources through technical measures for the protection of juveniles of marine organisms and Council Regulation (EC) No 1434/98 specifying conditions under which herring may be landed for industrial purposes other than direct human consumption [First reading] - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	0		NE
28.01.2013	Regulation of the European Parliament and of the Council on the approval and market surveillance of agricultural or forestry vehicles (First reading) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Internal market & consumer protection	1		
22.10.2012	Amendments of the European Parliament to the Council's position on the draft budget for 2013, Non-approval of EP amendments	+	Budget	1		
25.09.2012	Regulation of the European Parliament and of the Council on certain measures in relation to countries allowing non-sustainable fishing for the purpose of the conservation of fish stocks - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	0		DE,DK
26.04.2012	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 617/2009 opening an autonomous tariff quota for imports of high-quality beef - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	1		
26.04.2012	Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings - first reading, Adoption of the legislative act	+	Civil liberties, justice & home affairs	1		

23.01.2012	Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy and Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation) as regards food distribution to the most deprived persons in the Community - first reading, Adoption of the position of the Council in first reading	+	Agriculture	0	DK, UK, SE	CZ
23.01.2012	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Foreign & security policy	1		
15.12.2011	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1698/2005 as regards certain provisions relating to financial management for certain Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	1		
15.12.2011	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2000/75/EC as regards vaccination against bluetongue - first reading, Adoption of the Council's position at first reading	+	Environment & public health	0	BG	
20.10.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 378/2007 as regards the rules for the implementation of voluntary modulation of direct payments under the common agricultural policy - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	1		
20.10.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on repealing certain obsolete Council acts in the field of the common agricultural policy - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	1		
20.10.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on certain provisions for fishing in the GFCM (General Fisheries Commission for the Mediterranean) Agreement Area and amending Council Regulation (EC) No 1967/2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea - first reading, Adoption of the Council's position at first reading	+	Fisheries	1		
20.10.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council repealing Regulation (EEC) No 429/73 of the Council making special provisions for imports into the Community of certain goods coming under Regulation (EEC) No 1059/69 and originating in Turkey - first reading, Adoption of the legislative act	+	International trade	1		
20.10.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on repealing certain obsolete Council acts in the field of common commercial policy - first reading, Adoption of the legislative act	+	International trade	1		

20.09.2011	Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council granting an EU guarantee to the European Investment Bank against losses under loans and loan guarantees for projects outside the Union - first reading, Adoption of the Council's position at first reading	+	Budget	1		
19.07.2011	Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a European Union action for the European Heritage Label - first reading, Adoption of the Council's position (First reading)	+	Culture & education	0		DK
19.07.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation - second reading, Non-approval of EP amendments	+	Development	0	IT	
19.07.2011	Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the European Year for Active Ageing (2012) - first reading, Adoption of the legislative act	+	Employment & social affairs	0	UK	
19.07.2011	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2000/25/EC as regards the provisions for tractors placed on the market under the flexibility scheme - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	1		
19.07.2011	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast) - first reading, Adoption of the Council's position (First reading)	+	Environment & public health	1		
19.07.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1905/2006 establishing a financing instrument for development cooperation - second reading, Non-approval of EP amendments	+	Foreign & security policy	1		
19.07.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1889/2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide - second reading, Non-approval of EP amendments	+	Foreign & security policy	1		
19.07.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on textile fibre names and related labelling and marking of fibre composition of textile products and repealing Council Directive 73/44/EEC, Directive 96/73/EC of the European Parliament and of the Council and Directive 2008/121/EC of the European Parliament and of the Council - second reading, Approval of the European Parliament's amendments (Second reading)	+	Industry, research & energy	1		
19.07.2011	Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) no 1934/2006 establishing a financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories - second reading, Non-approval of EP amendments	+	International trade	1		

28.06.2011	Proposal for a Council Decision laying down simplified rules and procedures on sanitary controls of fishery products, live bivalve molluscs, echinoderms, tunicates, marine gastropods, by-products thereof and products derived from these by-products coming from Greenland - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	1		
17.05.2011	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 850/98 for the conservation of fishery resources through technical measures for the protection of juveniles of marine organisms and amending Council Regulation (EC) No 1288/2009 establishing transitional technical measures from 1 January 2010 to 30 June 2011 - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	0	UK, PO	
14.04.2011	Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) nÂ° 732/2008 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011 - first reading, Adoption of the legislative act	+	International trade	1		
17.03.2011	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council facilitating cross-border enforcement in the field of road safety - first reading, Adoption of the Council's position (First reading)	+	Transport & tourism	1		
21.02.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 and repealing Directives 87/250/EEC, 90/496/EEC, 1999/10/EC, 2000/13/EC, 2002/67/EC, 2008/5/EC and Regulation (EC) No 608/2004 - first reading, Adoption of the Council's position (First reading)	+	Environment & public health	1		
21.02.2011	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 708/2007 concerning use of alien and locally absent species in aquaculture - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	1		
21.02.2011	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council repealing Council Directives 71/317/EEC, 71/347/EEC, 71/349/EEC, 74/148/EEC, 75/33/EEC, 76/765/EEC, 76/766/EEC, and 86/217/EEC regarding metrology - first reading, Adoption of the legislative act	+	Internal market & consumer protection	0	IT	
24.01.2011	Directive of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions - first reading, Adoption of the legislative act	+	Internal market & consumer protection	0		IT, DK, AT
29.11.2010	Regulation of the European Parliament and of the Council concerning authentication of euro coins and handling of euro coins unfit for circulation - first reading, Adoption of the legislative act	+	Economic & monetary affairs	0		SE

29.11.2010	Regulation of the European Parliament and of the Council amending, as regards pharmacovigilance of medicinal products for human use, Regulation (EC) No 726/2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency, and Regulation (EC) No 1394/2007 on advanced therapy medicinal products - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	1		
29.11.2010	Directive of the European Parliament and of the Council amending, as regards pharmacovigilance, Directive 2001/83/EC on the Community code relating to medicinal products for human use - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	0		SLV
29.11.2010	Regulation of the European Parliament and of the Council laying down a scheme of control and enforcement applicable in the area covered by the Convention on future multilateral cooperation in the North-East Atlantic fisheries - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	1		
12.07.2010	Decision of the European Parliament and of the Council on the participation of the Union in a joint Baltic Sea Research and Development Programme (BONUS) undertaken by several Member States - first reading, Adoption of the legislative act	+	Industry, research & energy	1		
29.06.2010	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 247/2006 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union - first reading, Adoption of the legislative act	+	Agriculture	1		
29.06.2010	Directive of the European Parliament and of the Council on standards of quality and safety of human organs intended for transplantation - first reading, Adoption of the legislative act	+	Environment & public health	1		
29.06.2010	Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a catch documentation programme for bluefin tuna <i>Thunnus thynnus</i> and amending Council Regulation (EC) No 1984/2003 - first reading, Adoption of the legislative act	+	Fisheries	1		
29.06.2010	Decision of the European Parliament and of the Council providing macro-financial assistance to Ukraine - first reading, Adoption of the legislative act	+	International trade	1		
22.02.2010	Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning a European rail network for competitive freight - second reading, Adoption of the Council's position (First reading)	+	Transport & tourism	1		

Unanimous decisions (excluding abstentions):	38	63,33%
Unanimous decisions (including abstentions):	51	85,00%
Decisions with votes against:	9	15,00%

2. Positionen polnischer Parteien, E-Mail-Interview mit Lukas Becht

Lieber Herr Becht,

mein Name ist Konstantin Schäffer, ich bin Student am GSI und schreibe derzeit meine Bachelorarbeit zum Thema "Mehrebenenspiele in der europäischen Agrarpolitik". Von Ihrer Mitkollegiatin Sophie Straube habe ich erfahren, dass Sie sich mit dem postsozialistischen Polen befassen und sich gut mit der polnischen Parteienlandschaft auskennen. Da die Fallauswahl in meiner Arbeit Polen einschließt, möchte ich Sie daher gerne um Auskunft bitten.

Konkret geht es mir um die Positionen der polnischen Parteien zu den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der GAP nach 2013, insbesondere die Neuregelung der Direktzahlungen und der Gemeinsamen Marktorganisation. Ich habe zu diesem Thema bereits die nationalen Verbände der Parteien sowie polnische Abgeordnete im Europaparlament angeschrieben, ohne bisher Antworten zu erhalten.

Hätten Sie zu diesem Thema Informationen bzw. haben Sie eine Idee wo ich an Informationen kommen könnte? Falls Sie Zeit und Lust dazu haben, würde ich mich auch sehr freuen, mich mit Ihnen persönlich über das Thema zu unterhalten.

Vielen Dank im Voraus für Ihre Zeit und Mühen.

Mit freundlichen Grüßen,

Konstantin Schäffer

Lieber Herr Schäffer,

das klingt interessant. Ich kenne mich mit der europäischen Agrarpolitik nun gar nicht aus, stelle es mir aber schwierig vor, an fundierte Informationen zu Parteipositionen zu gelangen, ohne die polnische Sprache zu beherrschen. Das liegt vor allem daran, dass, erstens, die Parteien in Polen einen sehr dünnen programmatischen Personalstab haben; zweitens, dass derart komplizierte Fragen in der Regel entweder von Expert_innen diskutiert und von den Politiker_innen primär oder nur über die Medien und recht verkürzt verhandelt werden. D.h. sie werden eher Aussagen von Parlamentarier_innen und Regierungsvertreter_innen in den Medien finden als Positionspapiere der Parteien. Ihr Versuch, die Leute direkt anzuschreiben, war deshalb sinnvoll - wenngleich auch meiner Erfahrung nach eine Antwort sehr unwahrscheinlich ist.

Ich habe damals für meine Magisterarbeit mit Leuten aus der Parlamentsverwaltung gesprochen, hatte aber die Möglichkeit, mich vor Ort mit ihnen zu treffen. Dazu sind sie in der Regel gerne bereit, aber für eine Bachelor-Arbeit, in der Polen nur ein Vergleichsfall unter anderen ist, scheint mir das vielleicht zu viel Aufwand. Die Ausschuss-Sekretariate für Agrarpolitik- und EU-Angelegenheiten wären vermutlich am ehesten in der Lage, Ihnen weiterzuhelfen. Falls Sie das interessiert, lassen Sie es mich wissen - im Sekretariat des EU-Ausschusses habe ich mal für einen Monat gearbeitet.

Darüber hinaus ist es wahrscheinlich schwierig, ohne Kenntnis der polnischen Sprache viel Material zu finden. Wenn Sie Sprachkenntnisse haben, wäre meine Strategie, sich die Protokolle der Parlamentsdebatten und Ausschusssitzungen zu der Problematik anzusehen - hier werden am ehesten Parteipositionen deutlich. Im Grunde ist das relativ gut zu recherchieren, weil sie ja einfach nur die gemeinsamen Sitzungen von EU- und Landwirtschafts-Ausschuss herausfischen müssen; und in den Plenardebatten können Sie auf www.sejm.gov.pl ebenfalls nach Stichworten suchen.

Wissenschaftliche Publikationen, Expertisen und Konferenzbände gibt es zu der Thematik zuhauf, allerdings alles auf Polnisch und vermutlich kaum ergiebig, was Parteienpositionen angeht. Am sinnvollsten ist es also, eine Presserecherche anzustellen, aber auch dafür brauchen sie Polnischkenntnisse. Interessant wären für die Thematik *Gazeta Wyborcza*, *Rzeczpospolita* und der *Dziennik Gazeta Prawna*, evtl. der *Zielony Sztandar*, die Zeitschrift der Bauernpartei. Wenn es mit der Sprache schwierig ist, habe Sie die Archive deutschsprachiger und englischsprachiger Medien, die Sie sicherlich schon durchforstet haben. Mit viel Glück hat vielleicht eine der deutschen Partei-Stiftungen in Polen eine Analyse dazu veröffentlicht. Für alles Weitere, Policy Papers, übersetzte Zeitschriften-Hefte oder ähnliches (falls es auf Englisch existiert) kann ich Ihnen vermutlich auch nicht mehr sagen, als Google.

Das ist alles, was mir im Moment dazu einfällt. Da ich noch bis Ende Juli für einen Forschungsaufenthalt in Warschau bin, könnten wir uns nur zwischen 7. und 10. Juli treffen - dann bin ich kurzzeitig in München. Wenn Ihnen das noch passt, würde ich gerne besprechen, was Sie bisher herausgefunden haben.

Mit besten Grüßen,

Lukas Becht

Lieber Herr Becht,

vielen Dank für Ihre sehr ausführliche Antwort und Ihre Tipps, das bringt mich ein gutes Stück voran.

Ja, dass Polnischkenntnisse bei meiner Arbeit hilfreich wären, habe ich leider auch schnell bemerkt. Es war wohl auch etwas naiv von mir anzunehmen, dass ich da auf englische Dokumente stoßen würde. Tatsächlich ist Polen bei mir aber auch "nur" ein Vergleichsfall, ich habe auf Seite der alten Mitgliedsstaaten noch Deutschland untersucht. Daher würde es wahrscheinlich wirklich ein wenig den Rahmen sprengen, mich mit der Parlamentsverwaltung auseinanderzusetzen (auch wenn das sicher sehr spannend wäre).

In den Zeitungen konnte ich allerdings tatsächlich dank Google-Translator die eine oder andere Spur finden - vielen Dank auch für den Hinweis. Auf eine weitere Unklarheit bin ich allerdings noch gestoßen: mir ist aufgefallen, dass PO- und PSL-Vertreter (soweit ich das entdecken konnte) nie parteispezifischen Auskünfte gegeben haben, sondern immer nur aus der Regierungsperspektive gesprochen haben. Ist das Praxis im polnischen System, oder auch eine Besonderheit dieser Koalition, dass die Regierungsparteien von einer gemeinsamen Position nicht abweichen? In diesem Fall wäre wohl auch eine Regierungserklärung hilfreich für meine Arbeit.

Ansonsten würde ich mich auch sehr freuen, meine Ergebnisse mit Ihnen zu diskutieren, die ich bis zum 7. Juli wohl schon haben sollte. Was sich bisher abzeichnet ist auch ein wenig kontraintuitiv, daher bin ich auch gespannt, was letztendlich dabei herauskommt.

Vielen Dank nochmal für Ihre Hilfe!

Mit freundlichen Grüßen,

Konstantin Schäffer

Lieber Herr Schäffer,

kontraintuitive Hypothesen sind, wenn sie sich erhärten lassen, umso spannender. Insofern wäre es wirklich interessant, sich im Juli mal für ein Stündchen zusammzusetzen, wenn Ihnen das noch hilft.

Zu Ihrer Frage: Sie liegen mit Ihrer Vermutung ganz richtig. Meine Erfahrung bestätigt ebenfalls, dass die Parlamentarier_innen der Koalitionsparteien selten von der Regierungslinie abweichen. Das hat sich meiner Ansicht nach so eingespielt, weil (a) die Polarisierung der politischen Lager recht stark ist und öffentlich markierte interne Differenzen i. d. R. vermieden werden wollen, und (b) hat es strukturelle Gründe, da die Parlamentsabgeordneten keinen mit den Bundestagsdiensten vergleichbaren wissenschaftlichen oder auch nur beratenden Stab haben, also in den Regierungsfractionen häufig auf Dossiers aus den Ministerien zurückgreifen. In jedem Falle besteht hier eine eindeutige Asymmetrie in der Informationsgrundlage, die das Parlament aus meiner Sicht in seiner Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion eindeutig schwächt. (Allerdings muss ich einschränkend hinzusagen, dass ich nur in die Arbeit der außenpolitischen Ausschüsse involviert war und hier aus erster Hand über Eindrücke verfüge.) Regierungserklärungen finden Sie vermutlich auf der Internet-Seite des Ministeriums für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und/oder - sofern vor dem Sejm vorgetragen - in den Parlamentsstenogrammen.

Es freut mich, wenn ich Ihnen damit weiterhelfen konnte. Bei Fragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen

I.b.