



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Innovation und Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung 2014-2020 – eine vergleichende Policy-Analyse zur Politikformulierung auf EU- und der nationalen Ebene am Beispiel Österreichs“

Verfasserin

Maria Keuschnigg, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Doz. Dr. Gernot Stimmer

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
1.1	Forschungsansatz	6
1.2	Forschungsfragen	7
2.	Die Europäische Integration im Interesse der Wissenschaft – zur theoretischen Verortung	9
2.1	Die Entwicklung der Integrationstheorien im realpolitischen Kontext	9
2.2	Zur Begriffsbestimmung der Politischen Integration	11
2.3	Integrationstheorien im Überblick	12
2.4	Grenzen traditioneller Integrationstheorien – die Suche nach neuen Ansätzen zur Erklärung der vielen Governance-Ebenen	15
2.5	„Institutions matter!“	18
3.	Governance – ein vielfach verwendeter Begriff der modernen Politikwissenschaft	19
3.1	Die Bedeutung des Governance-Konzeptes – eine politikwissenschaftliche Modeerscheinung oder ein Paradigmenwechsel?	21
3.2	Das Konzept Multi-Level Governance	23
4.	Einführung in die Politikfeldanalyse	27
4.1	Prozesse in der Politikfeldanalyse – die Entwicklung von Policy-Prozessen ..	28
4.2	Prozesse in der Politikfeldanalyse – der Policy-Zyklus	30
4.2.1	Die erste Phase des Policy-Zyklus - die Problemdefinition	33
4.2.2	Die zweite Phase des Policy-Zyklus – das Agenda-Setting	35
4.2.3	Die dritte Phase des Policy-Zyklus – die Programmformulierung	40
4.2.4	Die vierte Phase des Policy-Zyklus – die Implementation	45
4.2.5	Evaluation und Terminierung – die abschließenden Phasen eines Policy-Zyklus	47
4.3	Stärken und Schwächen des Konzepts des Policy-Cycle	48
5.	Zur Methodenwahl und Hypothesen-Bildung	49
5.1	Methoden zur Datengenerierung	49
5.2	Methoden zur Datenanalyse	52
5.3	Hypothesen	53
6.	Die Gemeinsame Agrarpolitik	54
6.1	Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik	56
6.2	Die Anfangsjahre und Entwicklung der GAP - die sektorale politische Integration der Agrarpolitik	57
6.3	Gründe für die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik	59
6.4	Der Prozess des Policy-Making in der Agrarpolitik nach dem Vertrag von Rom	61
7.	Verfahren im Policy-Making der EU	61
7.1	Die Gemeinschaftsmethode und die GAP	62
7.2	Herausforderungen an die Gemeinschaftsmethode – Beginn einer Renationalisierung im Policy-Making der Agrarpolitik?	65
8.	Das Agenda-Setting - Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – die Ländliche Entwicklung 2014 bis 2020	68
8.1	Politische Rahmenbedingungen der Ländlichen Entwicklung ab 2014 – die Strategie Europa 2020	69
8.1.1	In Europa 2020 verankerte Prozesse des Policy-Making	71

8.1.2	Begriffsbildung und –abgrenzung der ‚Innovation‘ als Teil der Wissensproduktion	72
8.1.3	Wissen und Innovation in der Strategie Europa 2020	74
8.2	Die Innovationsunion.....	75
8.3	Die Europäischen Innovationspartnerschaften	76
9.	Die Programmformulierung (Policy-Formulierung) als Teil des Policy-Making der GAP 2014-2020, im Speziellen der 2. Säule, auf Ebene der Europäischen Union	78
9.1	Der Rat der Europäischen Union	80
9.2	Die Europäische Kommission	83
9.3	Das Europäische Parlament	91
9.4	Der neue Rahmen der Ländlichen Entwicklung ab 2014 – new governance ..	95
9.5	Innovation und Wissen in der 2. Säule der GAP	96
9.5.1	Innovation in der Ländlichen Entwicklung aus europäischer Perspektive ..	97
9.5.2	Das Verständnis von Innovation in der Ländlichen Entwicklung aus österreichischer Perspektive	98
9.5.3	Akteure und Interaktionen im landwirtschaftlichen Innovationssystem	99
10.	Die Programmformulierung – Wichtige Etappen im Policy-Making der GAP 2014-2020 auf österreichischer Ebene mit Fokus auf deren 2. Säule	103
10.1	Programmformulierung im BMLFUW – interne Prozesse	104
10.1.1	Das Projekt LE 2020 – interne Prozesse und Akteure	104
10.1.2	Die Priorität Innovation und Wissenstransfer – interne Strukturen und Akteure	106
10.2	Programmformulierung unter Einbindung von Stakeholdern	107
10.2.1	Die Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020.....	108
10.2.2	An der Politikformulierung Ländliche Entwicklung beteiligte Akteure in Österreich am Beispiel der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020	109
10.2.3	Kategorien und Begriffe zu den Akteursgruppen der Österreich-Konferenz	110
10.2.4	Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene mit agrarpolitischem Bezug	111
10.2.5	Regionale Gebietskörperschaften mit agrarpolitischem Bezug	115
10.2.6	Die Österreichische Raumordnungskonferenz	119
10.2.7	Politische Parteien und deren landwirtschaftliche Vorfeldorganisationen	119
10.2.8	Die gesetzliche Interessenvertretung	120
10.2.9	Interessenvertretung durch freie Vereine und Verbände	126
10.2.10	Weitere private Akteure und Unternehmen aus Beratung, Dienstleistungen und Medien	131
10.3	Die Strategie-Dialoge in den österreichischen Bundesländern	133
11.	Conclusio	136
12.	Verzeichnisse	154
12.1	Abkürzungsverzeichnis	154
12.2	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	157
12.3	Literaturverzeichnis	158

1. Einleitung

Innovation ist eine Form der Wissensproduktion, die eng mit Forschung und Entwicklung zusammenhängt, sich aber doch davon unterscheidet. Der Begriff Innovation und damit zusammenhängend der Begriff Wissenstransfer gelangten über die Strategie Europa 2020 auf die Agenda der Ländlichen Entwicklung 2014-2020, der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ein klassisches vergemeinschaftetes Politikfeld. Aus diesem Grund werden in dieser Arbeit wichtige Integrationstheorien und Begriffe sowie neuere Governance-Konzepte gesammelt und deren Nützlichkeit für eine Analyse des Policy-Making zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 getestet. Aus dem Policy-Zyklus, der das Policy-Making in sechs idealtypische Phasen teilt, werden zwei Phasen zur weiteren Untersuchung ausgewählt: das Agenda-Setting unter Berücksichtigung der vorherigen Phase der Problemdefinition und vor allem die Policy-Formulierung.

Entlang der beiden Phasen werden die Gemeinsame Agrarpolitik, deren zweite Säule, die Ländliche Entwicklung und deren aktuelle Themen, die Innovation und der Wissenstransfer analysiert. Nach einer inhaltlichen Einbettung und überblicksartigen Analyse der Themen werden beispielhafte Policy-Prozesse auf EU- und nationaler (österreichischer) Ebene zur derzeitigen Reform der GAP bzw. der Ländlichen Entwicklung betrachtet. Dabei wird analysiert, ob die beiden Phasen ausschließlich entlang der Gemeinschaftsmethode verlaufen, oder ob bereits weitere Methoden wie die Koordinierungsmethode Eingang in das supranationale Policy-Making in der GAP bzw. der Ländlichen Entwicklung gefunden haben.

Der aus den Theorien und Konzepten ausgewählte Ansatz der Multi-Level Governance ermöglicht eine Akteursanalyse auf verschiedenen politischen und weiteren gesellschaftlichen Ebenen. Anhand der Akteure wird die enge Verbindung der verschiedenen Ebenen aufgezeigt.

Einige der Akteure, die auf nationaler Ebene am Policy-Making beteiligt sind, haben mir Informationen weitergegeben und sich Zeit für meine Fragen genommen. Vielen Dank an Elfriede Fuhrmann, Magdalena Stacher und den MitarbeiterInnen der Abteilung II/6 im BMLFUW, sowie an Peter Fichtinger und Christina Mann für ihre Tipps und Hilfestellungen zu den Grafikprogrammen.

Herzlichen Dank an Gernot Stimmer, dem Betreuer meiner Masterarbeit, für die Geduld und die vielen Anregungen, und schlussendlich auch an alle, die mir Zeit, Verständnis und Freiräume für das Schreiben dieser Arbeit geschenkt haben.

1.1 Forschungsansatz

Wenn auch Vieles beim Alten bleiben soll und es durchaus akzeptabel erscheint, gut funktionierende, bewährte Instrumente weiterzuführen, ist doch davon auszugehen, dass auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Periode 2014 bis 2020 Neues zu finden sein muss. Für die Auswahl des Forschungsthemas war es dabei im Vorfeld von großer Wichtigkeit, mit welchen thematischen Erneuerungen sich die GAP und hier insbesondere deren zweite Säule, die Ländliche Entwicklung, beschäftigt, denn war der Verfasserin dieser Arbeit a priori klar, dass nach all den Evaluierungen und Feedback-Schleifen am Ende einer Programmperiode auch Veränderungen bzw. Adaptierungen zu entdecken sein müssten.

Und tatsächlich konnte nach ersten Recherchen von Dokumenten und Online-Quellen sowie Gesprächen das Forschungsthema auf Innovation und Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung eingegrenzt werden. Wissenstransfer wird als ein weiterführender Prozess der Innovation als Teil der Wissensgenerierung betrachtet und daher weniger ausführlich betrachtet als die Innovation selbst.

Innovation ist ein wichtiger Schlüsselbegriff in der Strategie Europa 2020 und wird erstmals auch ein relevanter horizontaler Bestandteil der Ländlichen Entwicklung sein.

Für diese Arbeit wird es von zentralem Interesse sein, welche relevanten Akteure am Policy-Making auf EU-Ebene, aber auch auf nationaler Ebene am Beispiel Österreichs beteiligt sind und über welche Prozesse Innovation und Wissenstransfer in der 2. Säule der GAP verortet wird bzw. welche politischen Prozesse hinter der Erstellung eines entsprechenden österreichischen Programms liegen. Auf inhaltlicher Ebene wird analysiert, wo und wie auf den einzelnen Ebenen der Begriff Innovation im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung thematisiert wird bzw. wie der Begriff auf die Agenda der Ländlichen Entwicklung gelangte. Dazu muss angemerkt werden, dass eine klare Trennung zwischen Prozessen, in denen sich Akteure mit der Policy Ländliche Entwicklung ab 2014 allgemein auseinandersetzen, und Prozessen, in denen es ausschließlich um Innovation und Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung geht, wohl kaum möglich sein wird. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass sich die beiden Prozesse überschneiden werden und die Themen Innovation und Wissenstransfer in allgemeinen Prozessen mitbehandelt werden. Es wird aber stets darauf geachtet, nur Prozesse zu beschreiben, in denen Innovation und Wissenstransfer zumindest mitbehandelt werden.

In dieser Arbeit wird zudem analysiert, ob sich abgesehen von den Akteuren, die in die Gemeinschaftsmethode eingebunden sind, noch weitere Akteure mit den Begriffen Innovation

und Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung und der Ländlichen Entwicklung allgemein beschäftigen und welche Prozesse hinter diesen Aktivitäten liegen.

Zur Erfassung der am Gemeinschaftsverfahren beteiligten Akteure, aber auch zur Erfassung von Aktivitäten, die möglicherweise außerhalb des formalen Policy-Making-Prozesses laufen, wurden zwei Hypothesen formuliert, die anhand des empirischen Materials, das mit qualitativen Methoden erhoben und mit Hilfe eines Ausschnittes aus dem Policy-Zyklus und des Konzeptes Multi-Level Governance analysiert werden wird, getestet werden.

Zur persönlichen Positionierung soll angemerkt werden, dass in dieser Arbeit Tätigkeiten einer nationalen Akteursgruppe erhoben werden sollen, die zum Teil derselben Organisation angehören wie die Verfasserin der Arbeit. Um aber einen möglichst offenen, unvoreingenommenen Zugang zum Forschungsthema zu haben und wirkliche politikwissenschaftliche Forschungsarbeit leisten zu können, wurde im Vorfeld bewusst ein Thema gewählt, das nicht im Zusammenhang mit meiner beruflichen Tätigkeit steht und zu dem ich nur bruchstückhaftes Vorwissen haben. Andererseits habe ich es als sinnvoll erachtet, ein Thema aus dem Politikfeld Agrarpolitik zu wählen. Aufgrund meiner beruflichen Tätigkeit habe ich dazu einen gewissen Zugang, was meines Erachtens für eine Politikfeldanalyse unbedingt notwendig ist. Der erleichterte Zugang betrifft die Teilnahme an Veranstaltungen, die bessere Übersicht über Publikationen und vor allem den Zugang zu Personen, die aufgrund von Expertenwissen Fragen beantworten können. Der verbesserte Zugang betrifft jedoch nicht den Zugang zu internen Dokumenten, auf deren Recherche verzichtet wurde, da diese ohnehin nicht zitiert werden dürften.

Abschließend möchte ich anmerken, dass die Fragestellung dieser Arbeit ein sehr umfangreiches Thema abdeckt. Aus diesem Grund werden beispielhafte Prozesse recherchiert und analysiert werden, die zur Testung der Hypothesen beitragen sollen. Eine vollständige Erfassung aller Prozesse auf allen politischen Ebenen sowie aller Akteure ist im Umfang einer Masterarbeit nicht möglich.

1.2 Forschungsfragen

- Wie verlaufen die beiden Phasen Agenda-Setting und Policy-Formulierung des Policy-Zyklus bei der aktuellen Neugestaltung der Ländlichen Entwicklung (2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik) auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene am Beispiel Österreichs?

- Welche relevanten Akteure sind im supranationalen Policy-Making am Beispiel der beiden Phasen Agenda-Setting und Policy-Formulierung der Policy Ländliche Entwicklung 2014-2020 eingebunden?

Sind im supranationalen Policy-Making-Prozess ausschließlich Akteure der EU-Ebene oder im Sinne des Multi-Level Governance Konzepts auch nationale, subnationale und/oder nicht-staatliche Akteure beteiligt?

Entsprechend dem Gemeinschaftsverfahren sind supranationale Policies auf nationaler politischer Ebene umzusetzen. Auch die Ländliche Entwicklung 2014 - 2020 als Teil der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wird vermutlich auf nationaler Ebene implementiert werden. Das geplante österreichische Programm zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 entspricht der Implementation der EU-Policy Ländliche Entwicklung 2014 – 2020, ist aber gleichzeitig auch als eigenständige Programmformulierungsphase auf nationaler Ebene zu betrachten.

- Welche wichtigen Akteure sind an der nationalen Politikformulierung oder, in anderen Worten, an der Umsetzung der EU-Policy zur Ländlichen Entwicklung 2014 – 2020 beteiligt? Sind ausschließlich formal politische EntscheidungsträgerInnen in das Policy-Making eingebunden, oder sind weitere Akteure aus der Verwaltung, anderen politischen Ebenen als der nationalen und/oder private Akteure beteiligt?

Es wird vorausgesetzt, dass die Reform einer Policy auch zu inhaltlichen Veränderungen führt. Die Reform der 2. Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung, beinhaltet dahingehend Änderungen, dass die Begriffe Innovation und Wissenstransfer auf die Agenda zur Ländlichen Entwicklung gelangt sind.

- Wie gelangten Innovation und Wissenstransfer als erstmals bedeutende und übergreifende Begriffe in der GAP auf die Agenda der supranationalen Policy Ländliche Entwicklung 2014 – 2020?
- Führten neue Inhalte in der GAP wie die Einführung der Ländlichen Entwicklung als zweite Säule und die Übernahme neuer Politikinhalt in der derzeitigen GAP-Reform zu einer Aufweichung des dominanten Gemeinschaftsverfahrens? Sind mögliche neue Verfahren eine Konkurrenz für die Gemeinschaftsmethode?
- Können neue Policy-Instrumente identifiziert werden, die sich ebenfalls mit Innovation und Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung beschäftigen? Welche Akteure sind in die neuen Prozesse und Instrumente eingebunden?

2. Die Europäische Integration im Interesse der Wissenschaft – zur theoretischen Verortung

Um zu verstehen, dass die Agrarpolitik auf EU-Ebene reguliert wird, dennoch nationale Akteure in die Politikgestaltung involviert sind und sich die Beteiligung an der Politikgestaltung nicht ausschließlich auf staatliche Akteure beschränkt, ist zu Beginn eine theoretische Verortung des Themas dieser Arbeit notwendig.

Keine Analyse kommt ohne „Rückgriffe auf politisch-theoretische Vorstellungen historischer wie zeitgenössischer Art“ aus. „Theorie hat nicht nur (selbst-)reflexive Bedeutung, sie schärft zudem das begriffliche Instrumentarium praxisrelevanter Politikwissenschaft“ (Kreisky/Löffler/Spitaler 2012, 12).

Theorien sind selektiv, sie behandeln Ausschnitte der Wirklichkeit bzw. gestalten Wirklichkeitsausschnitte in jeweils eigener Weise. Theorien eröffnen uns Gelegenheiten, Aspekte eines Phänomens in den Blick zu nehmen, andere aber gezielt außer Acht zu lassen. Wissenschaftliche Analysen und Beschreibungen setzen mehr oder weniger genau durchdachte Auswahl voraus (Kreisky 2012, 29).

2.1 Die Entwicklung der Integrationstheorien im realpolitischen Kontext

Bis in die 1970er Jahre hinein waren Integrationstheorien, die sich aus Theorien zu Internationalen Beziehungen entwickelten, die vorherrschenden Ansätze zur Erfassung der EU-Politik. Sie charakterisierten die Integration „als regionalen Strukturwandel der internationalen Politik“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 22). Seither wurden Integrationstheorien um neuere Ansätze aus der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Policy-Forschung ergänzt, die nicht so sehr die Einzigartigkeit der EU hervorheben, sondern die EU in ihrer Wertigkeit mit anderen politischen Systemen gleichsetzen, die verschiedenen politischen Systeme vergleichen und deren Entwicklungsprozesse und Politikergebnisse analysieren. „In dieser „Arbeitsteilung“ sind die Integrationstheorien hauptsächlich für die Erklärung der „historischen“ institutionellen Veränderungen im Integrationsprozess zuständig, nicht aber für die „alltäglichen“ Entscheidungsprozesse und materiellen Politiken der EU“ (ebd.).

Eine theoretische Befassung mit dem Phänomen Europäische Integration gab es also bereits in den 1970er bzw. 1980er Jahren, doch zeichnete sich diese Periode nicht durch übermäßige wissenschaftliche Beschäftigung und theoretische Neuerungen zum Thema Integration aus. Gründe dafür gab es viele. So herrschte unter anderem die Meinung vor, der Umfang oder Gehalt an möglichen Untersuchungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gäbe zu wenig her. Die auf die Erdölkrise folgende Wirtschaftskrise in den 1970er Jahren führte zu

vermehrten Rückgriffen auf nationale Politiken. Es wurde also vielfach versucht, von der Wirtschaftskrise verursachte Probleme nationalstaatlich zu lösen. Dazu kam der EU-Beitritt Großbritanniens, der Uneinigkeiten über das EU-Budget auslöste und quasi zu einem Stillstand bei der Gestaltung von supranationalen Institutionen führte. Die vom Budget ausgelösten Auseinandersetzungen betrafen die Zuständigkeiten und Verteilung des EU-Budgets, wobei vor allem der übermäßige Anteil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) am Gesamtbudget zu höchst unterschiedlichen Standpunkten führte. Zusammenfassend waren es die nationale politische Rückorientierung, die Auseinandersetzungen auf EU-Ebene und der Stillstand der Institutionen, die eine weiterführende theoretische Auseinandersetzung mit der EU wenig interessant machten (Rosamond 2000, 98).

Mitte bis Ende der 1980er Jahre kam jedoch wieder Schwung in die wissenschaftlichen Arbeiten zur Europäischen Integration. Ein wichtiger Auslöser dafür war die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahr 1987, die zu Ergänzungen des Gründungsvertrags (Römische Verträge) führte. Die EEA ermöglichte eine Erweiterung von EG-Kompetenzen, erleichterte institutionelle Reformen und setzte erstmals einen Zeitplan zur Vervollständigung des Binnenmarktes fest. Der Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten – dem freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – war ein Meilenstein in der Europäischen Integration. Er bot den Mitgliedstaaten einen geschlossenen Raum für wirtschaftliche Tätigkeiten mit einer einheitlichen Währung und einer zentralisierten Institution für Währungsangelegenheiten (Europäische Zentralbank, EZB), eine Arena, die, wie das nächste Kapitel zeigen wird, nicht alle Mitgliedstaaten im gleichen Ausmaß einschließt. Die Realisierung des Binnenmarktes löste die in der Theorie des Neo-Funktionalismus markanten Spillover-Effekte aus, Erwartungen, dass die Vergemeinschaftung eines Politikbereichs zur Integration weiterer Bereiche führen würde. Jedenfalls wurde es mit der Einführung des Binnenmarktes notwendig, das Risiko eines von den Nationalstaaten ausgehenden Stillstands zu reduzieren und daher die Entscheidungsfindungsprozesse auf gemeinschaftlicher Ebene zu erneuern (ebd., 98ff.).

Auch die seit dem EU-Beitritt Großbritanniens bestehenden Konflikte wurden durch eine Resolution zum britischen Beitrag zum gemeinsamen Budget entschärft. Darüber hinaus wurde die supranationale institutionelle Stagnation durch die Implementierung einer neuen Europäischen Kommission unter der Führung von Jacques Delors sowie durch Wechselbeziehungen zwischen einzelnen Institutionen beendet. All diese Entwicklungen führten zu einem neuen Interesse der Wissenschaft an der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union, zu einer lebhaften Auseinandersetzung zwischen IntergouvernementalistInnen und Neo-

FunktionalistInnen sowie zu neuen Ansätzen in der Forschung zur Europäischen Integration (ebd., 98f.).

2.2 Zur Begriffsbestimmung der Politischen Integration

Bevor auf theoretische Arbeiten zur Europäischen Integration näher eingegangen wird, soll zunächst geklärt werden, was unter dem Begriff ‚Politische Integration‘ zu verstehen ist. „Wir sprechen [...] von politischer Integration, wenn politische Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf eine supranationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen werden – unabhängig vom Ausmaß des Kompetenztransfers“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 20). Diese Definition der Integration ist mit dem Konzept der EU als Mehrebenensystem kompatibel, „in dem politische Kompetenzen zum einen sektoral unterschiedlich auf mehrere Regierungsebenen (EU, Mitgliedstaaten, substaatliche Einheiten) verteilt sind und sich zum anderen immer wieder durch Vertragsrevisionen verschieben, ohne dass ein Endpunkt oder konsensual geteiltes Entwicklungsziel erkennbar wäre“ (ebd.).

Die politische Integration gliedert sich in ihre sektorale, vertikale und horizontale Dimension (vgl. Tab. 2-1).

Tab. 2-1: Dimensionen politischer Integration

	SEKTORAL	VERTIKAL	HORIZONTAL
GEGENSTAND	Politikbereich	Kompetenzverteilung	Territorium
INTEGRATIONS-ZUWACHS	Integration neuer Politikbereiche („Ausdehnung“)	Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen („Vertiefung“)	Vergrößerung des territorialen Geltungsbereiches („Erweiterung“)

Quelle: Rittberger/Schimmelfennig 2005, 22.

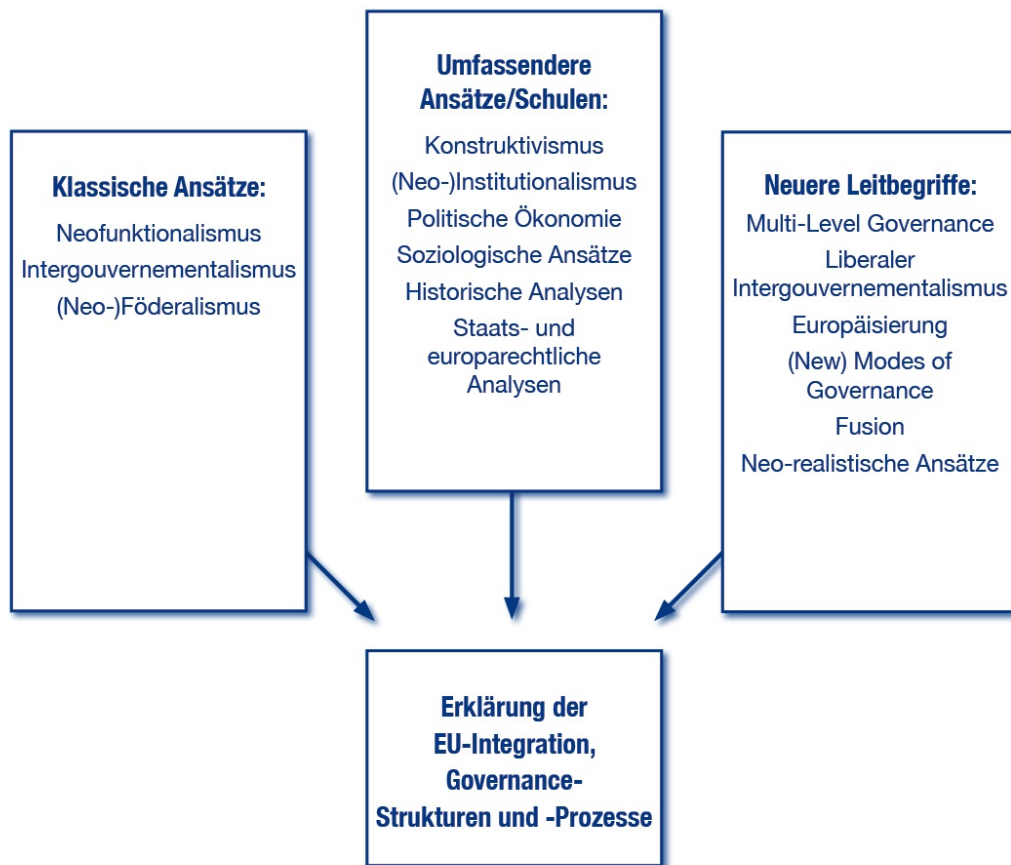
Die sektorale Dimension der Integration beschreibt die auf supranationale Ebene übertragenen Politikbereiche oder politischen Sektoren. Integrationszuwachs, also Ausdehnung, bedeutet hier, dass zumindest ein neuer Bereich in die Kompetenz der EU übertragen wird. Die zentrale Forschungsfrage lautet hier, warum ein Politikbereich der nationalstaatlichen Souveränität entzogen und nun auf EU-Ebene reguliert wird. Zudem wird die Frage gestellt, wie die „substantielle Regulierung“ in einem spezifischen Politikbereich erklärt werden kann. Die vertikale Dimension der politischen Integration hingegen widmet sich der Kompetenzverteilung innerhalb der EU-Institutionen in bereits integrierten Politikbereichen. Bei einem Integrationszuwachs wird ein Politikbereich der alleinigen nationalen Zuständigkeit entzogen und „zum Gegenstand institutionalisierter Kooperation im Rahmen der EU“ (Rittber-

ger/Schimmelfennig 2005, 21). Die Regulierung reicht hier von einer intergouvernementalen Kooperation oder Koordination bis hin zur Vergemeinschaftung von Politikbereichen, wobei bei letzterer die Zuständigkeiten vollständig der EU übertragen werden. Zur EU-Vertiefung gehört bereits die Änderung der Entscheidungsfindung von Einstimmigkeit auf Mehrheitsentscheidungen, da Mitgliedstaaten damit ihr Vetostimmrecht aufgeben. Zur EU-Vertiefung gehört des Weiteren die Abgabe gemeinsamer zwischenstaatlicher Kompetenzen an Institutionen der Europäischen Union - entweder teilweise oder zur Gänze. Eine der wichtigsten Fragen der vertikalen Dimension beschäftigt sich mit dem Thema, warum Mitgliedstaaten und deren Regierungen ihre Kompetenzen abgeben, einschränken oder mit EU-Institutionen teilen. Des Weiteren soll erklärt werden, warum dies je nach untersuchtem Politikfeld unterschiedlich gehandhabt wird. Schlussendlich gibt die horizontale Dimension die „territoriale Geltung der EU-Regulierung in den integrierten Politikbereichen“ wieder. Diese Form ist meines Erachtens die in der öffentlichen Wahrnehmung am häufigsten wahrgenommene und diskutierte Auswirkung der Europäischen Integration. Denn über die sogenannte EU-Erweiterung erhalten Staaten die EU-Mitgliedschaft und gelangen so in die Zuständigkeit der EU. Nicht so augenscheinlich ist, dass auch Assoziations- und Handelsabkommen zur horizontalen Integration zu zählen sind. Für alle Dimensionen gilt, dass die Integration von Politikbereichen, Kompetenzverteilungen und Territorien nicht homogen geregelt ist. Sogar in der letztgenannten Gruppe, der horizontalen Dimension, ist eine gewisse Inhomogenität zu finden. Obwohl die derzeit 27 nationalstaatlichen Territorien Mitglieder der EU sind, gelten bspw. die Regelungen der Währungsunion oder des Schengener Abkommens nicht für alle Mitgliedstaaten. Obwohl nicht Teil dieser Arbeit sollen der Vollständigkeit halber auch die wichtigsten Forschungsfragen zum Thema vertikale Integration genannt werden. Diese befassen sich damit, warum die EU die Mitgliedschaft auf weitere Staaten ausweitet und warum andere Staaten wiederum nicht in den Genuss einer EU-Mitgliedschaft kommen. Beantwortet werden soll auch, warum Staaten Interesse oder kein Interesse daran haben, Teil der Europäischen Union zu werden (ebd., 20f.).

2.3 Integrationstheorien im Überblick

Unterschiedliche theoretische Zugänge und Strömungen beschäftigen sich wissenschaftlich mit Europäischer Integration und Governance (vgl. Abb. 2-1; für einen Überblick über und eine Synthese von Integrationstheorien vgl. Rosamond 2000, 98-129; eine umfassende Begriffsdefinition von ‚Governance‘ erfolgt in Kap. 3).

Abb. 2-1: Überblick über Theorien in den EU-Studien



Quelle: veränderte Darstellung nach Wessels/Hofmann 2011, 280; vgl. auch Pollak/Slominski 2006, 67.

Dabei ist es schwierig, die **eine** passende Integrationstheorie zu finden, anhand derer eine spezifische Problemstellung verankert werden soll. Je nach Fragestellung, Anwendungsbereich und je nachdem, welchem Verfechter oder Kritiker einer Theorie man Glauben schenkt, stehen dem/der WissenschaftlerIn eine Vielzahl an traditionellen, adaptierten oder neuentwickelten Theorien großer und mittlerer Reichweite zur Verfügung.

[V]ielfach [wird] suggeriert, man müsse sich aus dem unübersehbaren Angebot nur für *die richtige* Theorie entscheiden, dann gelinge theoriegeleitete Forschung wie von selbst. Vorbehaltlose Identifikation mit einer Theorieschule wird aber nur über Dogmatisierung und absolute Unterwerfung gelingen, was neue Erkenntnisse eher behindert, als ermöglicht (Kreisky/Löffler/Spitaler 2012, 12).

Zur Vereinfachung der komplexen „Euro-polity“ hat John Peterson einen Ordnungsrahmen entwickelt, welcher die europäische Integrationsforschung in verschiedene Analyseebenen – die supersystemische, systemische und Meso-Ebene – mit ihren jeweils dazugehörigen Theorien gliedert (Rosamond 2000, 111; vgl. Tab. 2-2; vgl. Peterson 1995).

Tab. 2-2: *Gliederung theoretischer Ansätze nach Peterson*

LEVEL	DECISIVE VARIABLE	BEST MODEL
Super-systemic	Change in the wider political/economic environment	„Macro theories’ (intergovernmentalism, neofunctionalism)
Systemic	Institutional change	New institutionalism
Meso level	Resource dependencies	Policy network analysis

Tab. 2-2: Gliederung theoretischer Ansätze nach Peterson; Quelle: Rosamond 2000, 112, nach: Peterson 1995; geringfügig veränderte Darstellung.

Auf der super- bzw. übersystemischen Ebene sind Entscheidungen von großer, wenn nicht sogar historischer Bedeutung angesiedelt. Makrotheorien wie der Intergouvernementalismus oder der Neofunktionalismus sollten in der Lage sein, auf Entscheidungen, die das Governance-System der EU verändern und Veränderungen der politischen und ökonomischen Umwelt einzugehen. Die übersystemische Ebene entspricht der Ebene der Europäischen Integration, während auf den beiden anderen Ebenen die europäische Politikgestaltung (Policy Making) verankert ist. Zur Politikgestaltung auf systemischer Ebene gehört das Policy Setting. Mit Hilfe des Neo-Institutionalismus als theoretischem Ansatz ist es möglich, institutionellen Wandel – als ausschlaggebende Variable – zu erklären. Der zweite Bereich der Politikgestaltung (Policy Making) ist das Policy Shaping, die Gestaltung und Ausformung politischer Inhalte oder Programme. Für das auf der Mesoebene angesiedelte Policy Shaping schlägt Peterson die Policy-Netzwerkanalyse als geeignetstes Instrument zur Erklärung von Ressourcen-Abhängigkeiten vor (Rosamond 2000, 112).

Petersons Ansatz und auch der im Folgenden vorgestellte Ansatz von Jeremy Richardson zeigen, dass es nicht unbedingt notwendig ist, sich für eine einzige Theorie zu entscheiden. Stattdessen wird gezeigt, wie eine gleichzeitige Verwendung unterschiedlicher Theorien möglich ist. Wenn Petersons Verknüpfung von Analyseebene, ausschlaggebenden Variablen und Erklärungsmodellen bzw. Theorien nicht überzeugt, kann alternativ dazu auf das Modell von Jeremy Richardson zurückgreifen. Sein Modell unterscheidet sich von Petersons Ansatz dahingehend, dass hier der Policy-Prozess in unterschiedliche Stadien gegliedert wird, und jedem der Stadien ein eigenes theoretisches Instrument bzw. eine eigene Methode zugeordnet

Tab. 2-3: *Gliederung theoretischer Ansätze nach Richardson*

STAGE OF THE POLICY PROCESS	THEORETICAL TOOL
Agenda setting	Epistemic communities
Policy formulation	Policy communities/networks
Policy decision	Institutional analysis
Policy implementation	Interorganizational/behavioural analysis

Quelle: Rosamond 2000, 112, nach: Richardson 1996.

werden kann (Rosamond 2000, 112; vgl. Tab. 2-3; vgl. Richardson 1996).

Den Unterschied zwischen den beiden Modellen beschreibt Rosamond wie folgt:

Peterson divides the sub-discipline into different analytical levels [...], allowing for discussion of the broad trajectory of the EU plus dynamics of institutional change and detailed analysis of identifiable policy sectors. Richardson offers a recipe for the mapping of a particular policy area (or indeed a single piece of legislation) over time. Both also attempt to circumscribe the boundaries of usefulness for any given theoretical approach (Rosamond 2000, 113).

Es könnte der Einwand folgen, dass verschiedene theoretische Zugänge nicht ohne weiteres miteinander verknüpft werden können. So gibt auch Rosamond zu bedenken, dass eine Theorien-Synthese vor der Herausforderung der ontologischen und epistemologischen Kompatibilität steht. Diese Herausforderung scheint für Petersons Zugang kein großes Problem darzustellen, da er die EU-Forschung in eine Reihe von Sub-Disziplinen teilt. Richardson hingegen stellt eine Art ‚Toolkit‘ vor, einen theoretischen Werkzeugkasten zur Verortung der Entwicklung eines einzelnen Gesetzes oder zur Entstehung einer Policy-Kompetenz auf EU-Ebene (ebd.).

2.4 Grenzen traditioneller Integrationstheorien – die Suche nach neuen Ansätzen zur Erklärung der vielen Governance-Ebenen

Die frühere theoretische Auseinandersetzung zwischen dem Neo-Funktionalismus, „der supranationalistischen „Ur“-Theorie“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 31), und dem Intergouvernementalismus zur Erklärung der Europäischen Integration wurde nach Rosamond und Rittberger/Schimmelfennig von zwei aktuelleren politikwissenschaftlichen Polen abgelöst. Die Europäische Union wurde bisher von der einen Strömung als intergouvernementale, von der anderen als supranationaler Staat thematisiert. Auch wenn zwischen diesen zwei polarisierenden Strömungen dazwischen liegende Standpunkte konzeptualisiert wurden, sind aktuelle Forschungsfragen nach wie vor in die Zuständigkeiten des Nationalstaats bzw. nationaler Regierungen und die der supranationalen Institutionen auf EU-Ebene eingebettet. Seit den 1980er Jahren stehen sich zwei weitere Theorien gegenüber, die jedoch dem Intergouvernementalismus bzw. dem Supranationalismus zugeordnet werden können: der Liberale Intergouvernementalismus und der Institutionalismus. Der Intergouvernementalismus geht davon aus, dass „[d]er Integrationsprozess der EU [...] unter der Kontrolle der Regierungen [bleibt], die ihn hervorgebracht und nach ihren Interessen gesteuert haben“ (ebd., 23). Der Supranationalismus vertritt im Gegensatz dazu den Standpunkt, dass „[d]ie von den Regierungen geschaffenen Institutionen [...] eine eigendynamische Entwicklung [auslösen], die der

Kontrolle der Staaten entgleitet und diese selbst transformiert“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 22f.; Rosamond 2000, 105).

Die zunehmende Komplexität des EU-Systems aufgrund einer stetig wachsenden Anzahl an Akteuren, auch nichtstaatlichen, der vermehrten Verflechtung und Vernetzung nationaler und supranationaler Akteure, Politikbereiche und Arbeitsweisen sowie die Zunahme der EU-Mitgliedstaaten von ursprünglich sechs auf derzeit 28 verlangen nach einem theoretischen Konzept, das die Vielfalt der Mitgliedstaaten, die nationalstaatlichen und europäischen Überschneidungen im Bereich der ‚policies‘ - die politischen Inhalte, Programme, Aufgaben und Ziele - und ‚politics‘ - die politischen Prozesse, Interessen und Konflikte - (vgl. Schubert/Bandelow 2009, 5) sowie die Ausweitung der EU-Politikgestaltung und teilweise auch Entscheidungsfindung auf nicht-staatliche, subnationale oder private Akteure berücksichtigt.

Allgemein kann in der EU-Forschung eine Verlagerung des Fokus und Interesses von Integration zu Governance beobachtet werden (mehr zum Governance-Begriff in Kap. 3). Bisherige theoretische Ansätze, vor allem die großen Theorien zur Europäischen Integration sind nicht mehr dazu geeignet, neue Forschungsfragen zu generieren bzw. neue, überraschende Ergebnisse zu liefern (Rosamond 2000, 107, 109). Sie vernachlässigen aufgrund ihrer Fokussierung auf supranationale Institutionen oder nationale Regierungen die empirisch erfassbare Realität der alltäglichen politischen Arbeit und konzentrieren sich zu sehr auf historisch bedeutsame Ereignisse wie beispielsweise Vertragsänderungen oder Krisen. „The consequence is that responsibility for integration outcomes is ascribed to either national government or purposive supranational institutions, rather than to the gradual accretion of competence that is associated with the regulatory thicket of European policy-making and in evolving processes of institutional interaction“ (ebd., 106, nach Wincott, 1995). Auch lässt es die Komplexität des EU-Institutionen- und Normengefüges, kurz ‚polity‘ (vgl. Schubert/Bandelow 2009, 5) nicht mehr zu, die Europäische Integration auf die Dualität von Nationalstaat und EU zu beschränken. „The vocabulary of the old debate can capture neither the dynamics of the process, nor indeed the range of possible ‚Euro-futures‘ that may lie between ‚*Europe des Patries*‘ [ein Europa, das sich aus einzelnen Nationalstaaten zusammensetzt] and ‚United States of Europe‘“ (Rosamond 2000, 106). Dennoch sollte die mittlerweile beachtliche Anzahl an Theorien nicht gering geachtet werden, da die Theoriebildung zum Phänomen ‚Europäische Integration‘ an sich schon ein schwieriges Unterfangen ist. Grund dafür ist das ‚n=1 Problem‘, ein fehlender Integrations-Vergleichsfall innerhalb des globalen politischen und ökonomischen Systems zu dem der EU (ebd., 107).

Da der Zuständigkeitsbereich der EU, was Anzahl und Umfang der Policies (oder Agenden) betrifft, ständig zunimmt, sind auch am Verteilungskampf um Ressourcen wie bspw. das Budget oder um Einflussmöglichkeiten beim Agenda-Setting sowie bei der Entscheidungsfindung eine steigende Anzahl an Akteuren – staatliche und nicht-staatliche - beteiligt. Zwar sind Institutionen nach wie vor wichtig, da sie Präferenzen staatlicher Akteure gestalten bzw. beschränken, wie das die Theorie des Neo-Institutionalismus betont. Doch eine Beschränkung der Politikfeldanalyse einzig auf staatliche und EU-Institutionen gibt nicht den tatsächlichen Prozess der Europäischen Integration wieder, da, wie bereits an vorderer Stelle erwähnt, nicht-staatliche Akteure wie Interessenvertretungen, Experten oder die Zivilgesellschaft und weitere staatliche und subnationale Akteure wie z.B. Personen aus der Verwaltung an der Europäischen Integration von Policies beteiligt sind. Rosamond wird noch deutlicher mit seiner Behauptung, dass der Großteil des Policy Making aus technischen, regulierenden Tätigkeiten der sogenannten ‚low-politics‘ besteht (ebd., 106f.). „Low politics this may be ... but it is probably the nine-tenths of the EU ‚policy iceberg‘ that is below the water line. There is an increasing amount of political activity at this level within the EU and some means has to be found of analysing and conceptualising it“ (ebd., 107, nach Richardson 1996).

Ein interessanter Lösungsvorschlag zur Erfassung der vielen am politischen Prozess beteiligten Ebenen kommt von der Vergleichenden Politikwissenschaft. Simon Hix konnte aufzeigen, wie Fragestellungen aus der Vergleichenden Politikwissenschaft in die EU-Forschung integriert werden können. Er plädierte dafür, sich von der Ausrichtung der EU-Forschung an den Internationalen Beziehungen, die ursprünglich die Theorien zur EU dominiert hatten, zu lösen und sich vermehrt der Vergleichenden Politikwissenschaft zuzuwenden. Damit könnte das ‚n=1 Problem‘ umgangen werden, indem Fragen zu bspw. der Bereitstellung und Verteilung von Ressourcen sowie zur Vermittlung und Repräsentation von Interessen innerhalb nationaler politischer Prozesse auf die EU-Ebene übertragen werden bzw. politische Prozesse auf nationaler und EU-Ebene miteinander verglichen werden. Dazu kommt Hix‘ Kritik an der Suche nach geeigneten Großtheorien. Diese für ihn absurde Suche komme einer Suche nach einer einzigen passenden Theorie zu den politischen Prozessen bspw. Deutschlands gleich (ebd., 107f.). „The alternative is to use the EU as a productive venue for testing theories of politics and policy-making, which themselves may be sub-theories of broader paradigms such as pluralism“ (ebd., 108).

Ein weiterer interessanter Ansatz kommt von Giandomenico Majone, der die EU als Ordnungs- oder Regulierungsstaat (regulatory state) bezeichnet. Er sieht von einer herkömmlichen Staatsdefinition ab und ordnet dem ‚Staat EU‘ Policy Making-Funktionen

vergleichbar mit denen eines Nationalstaates zu, „a web of networks of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by a common style of policy-making“ (ebd., 108, nach Majone 1996).

Die Regulierungsfunktion, definiert als Maßnahmen, um Marktmängel und –versagen aufzufangen, ist neben der Umverteilungs- und Stabilisierungsfunktion eine der drei Hauptfunktionen eines Staates. Und tatsächlich kann beobachtet werden, dass die EU gerade in der Regulierung des Binnenmarktes am umfassendsten tätig ist. Da die Umverteilungs- und Stabilisierungsfunktion der EU weit weniger ausgeprägt sind, unterscheidet sich die Supranation doch deutlich von Nationalstaaten. Warum die EU, und hier vor allem die Europäische Kommission im Bereich der Regulierung tätig ist, erklärt Majone mit den vergleichsweise niedrigen Kosten der Regulierungsfunktion als spezifische Art des Policy Making der EU. Doch auch die Nationalstaaten sowie nicht-staatliche Akteure haben Interesse daran, der EU Regulierungsfunktionen zu übertragen. Ein Grund dafür ist, dass bi- und multilaterale Abkommen zwischen einzelnen Nationalstaaten eine unsichere Angelegenheit sind (ebd., 108f.).

2.5 „Institutions matter!“¹

Institutionen, die bereits im vorhergehenden Kapitel erwähnt wurden, sind ein wichtiger Ausgangspunkt für die Analyse von politischen Prozessen, da sie die in politischen Prozessen beteiligten Akteure prägen. Daher soll diejenige Theorie in Kürze dargestellt werden, die die Bedeutung von Institutionen wieder in die Politikwissenschaft gebracht hat – der neue Institutionalismus. Die zentrale und wohl bekannteste Aussage des Neo-Institutionalismus ist, dass Institutionen eine Rolle spielen („institutions matter“) (March/Olsen 1989; Rosamond 2000, 113), eine Aussage, die auf den ersten Blick trivial erscheinen mag.

„Grundlegend für diesen Ansatz ist die Annahme, dass Perzeptionen und Verhaltensweisen von Akteuren nicht auf deren bewusste und unabhängige Entscheidungen zurückzuführen seien, sondern durch Institutionen geformt werden“ (Michalowitz 2007, 27). Von zentraler Bedeutung für den neuen Institutionalismus sind die Arbeiten von James G. March und Johan P. Olsen (vgl. March/Olsen 1989), welche die Relevanz von Institutionen wieder entdeckten. Politische Institutionen definierten sie „als Entscheidungsträger und damit als politische Akteure, die den Rahmen definieren, in dem sich Politik entwickelt“ (ebd.). Der Staat ist mehr als die Summe einzelner oder gesellschaftlicher Interessen (Pollak/Slominski 2006, 63). „Bureaucratic agencies, legislative committees, and appellate courts are arenas for contending

¹ March/Olsen 1989

social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend values, norms, interests, identities, and beliefs“ (March/Olsen 1989, 17).

Der Institutionenbegriff unterscheidet sich je nach theoretischem Schwerpunkt. Dem Neo-Institutionalismus können drei Hauptströmungen zugeordnet werden – der rationalistische, soziologische und historische Institutionalismus. Während sich der historische Zweig des Institutionalismus auf formelle Institutionen konzentriert und deren Effekte auf Akteure in einer längerfristigen Perspektive untersucht, schließt der soziologische Institutionalismus auch informelle Normen in die Begriffsbestimmung von Institutionen mit ein. Zum historischen Institutionalismus sollten noch die Relevanz früherer Entscheidungen und deren langfristige Auswirkungen auf Institutionen und Akteure ergänzt werden. Diese langfristigen Effekte führen zu einer Pfadabhängigkeit von Institutionen, die Veränderungen nur schwerlich zulassen. Veränderungen sind mit höheren Kosten verbunden als die Beibehaltung des Status quo, daher ist politischer Wandel eher die Ausnahme als die Regel. Der rationalistische, oder Rational Choice-Institutionalismus hingegen beschreibt das Akteurshandeln als zielgerichtet. Um zu ihren Zielen zu gelangen, zeigen Akteure Anpassungsfähigkeit an politische Rahmenbedingungen (Michalowitz 2007, 28; Pollak/Slominski 2006, 63f.).

Ausgehend vom Neo-Institutionalismus bildete sich ein neuer Leitbegriff in den Studien zu Integration und Governance in der EU heraus. Der sogenannte Multi-Level Governance-Ansatz kann als „Anwendung des neuen Institutionalismus“ bezeichnet werden. Er ist allerdings auch ein Syntheseprodukt verschiedener Integrationstheorien, das versucht, Schwächen der Policy-Ansätze, der „institutionen- oder gesellschaftszentrierten Modelle“ auszugleichen (Pollak/Slominski 2006, 64; Pollack 2010, 35).

3. Governance – ein vielfach verwendeter Begriff der modernen Politikwissenschaft

Der Begriff ‚Governance‘ ist der Politikwissenschaft seit etwa 20 Jahren bekannt und ist daher eines der neuesten Konzepte. Governance ist das Produkt eines sich verändernden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeldes. Das Konzept Governance ist also als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen entstanden, ist aber selbst Teil neuer ökonomischer oder politischer Verhältnisse, die es objektiv zu analysieren vorgibt. Dieses Beispiel zeigt, dass Begriffe, die gegebenenfalls zu Konzepten oder Theorien weiterentwickelt werden,

niemals neutral sind, sondern immer in dem Kontext zu betrachten sind, in dem sie entstanden sind (Sauer 2012, 205f.).

Da der Begriff erst vor kurzem Eingang in die Politikwissenschaft gefunden hat und noch keine präzise Definition gefunden wurde, konnte zu Governance bisher keine politikwissenschaftliche Theorie entwickelt werden. Nichtsdestoweniger wurde und wird der Begriff in zahlreichen Studien mit oftmals eigenen Definitionen verwendet, weshalb auf eine Verwässerung der Begriffsschärfe bzw. auf mittlerweile recht unterschiedliche Interpretationen hingewiesen werden soll (Pollak/Slominski 2006, 64; Börzel 2008, 62; Sauer 2012, 204f.). Dennoch soll versucht werden, Definitionen zum Begriff Governance beispielhaft zu sammeln. Governance-Ansätze in den EU-Studien beschreiben in einer sehr breiten Begriffsauslegung „Formen und Instrumente[] des Regierens für die Herstellung von Politiken“ (Wessels/Hofmann 2011, 282). Governance kann auch mit „the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals“ umschrieben werden (Pollak/Slominski 2006, 64). Die ersten beiden Definitionen sind sehr allgemein gehalten und geben keinen Hinweis auf beteiligte Akteure preis. Dies kann meines Erachtens darauf zurückgeführt werden, dass die zuvor angeführten Begriffsauslegungen von ihrem lateinischen Ursprung ‚gubernare‘ abgeleitet wurden, was so viel wie „Steuern eines Bootes“ und im übertragenen Sinn „Prozess des Lenkens und Führens einer Gesellschaft“ bedeutet (Sauer 2012, 203). Allerdings geht daraus, wie schon zuvor angemerkt, nicht hervor, ob nun ausschließlich staatliche Akteure regieren, oder ob der Akteursbegriff auf private Personen, die auf welche Art auch immer an der Entscheidungsfindung beteiligt sein können, ausgedehnt werden kann.

Die Definition von Tanja Börzel geht tiefer ins Detail. Sie versteht unter Governance „institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (*policies*) verabschiedet und implementiert werden“ (Börzel 2008, 63). Governance beinhaltet hier also sowohl Strukturen als auch Prozesse der Politikgestaltung und –implementierung. Börzels Auslegung dieser Verbindung lässt ein Naheverhältnis zur Theorie des Neo-Institutionalismus erkennen:

Zum einen handelt es sich um Regelungsstrukturen (*governance structures*), die sich auf die Institutionen und Akteurskonstellationen beziehen. Zum anderen geht es um Koordinations- oder Interaktionsprozesse, die auf (wechselseitige) Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure abzielen. Da Institutionen Arenen für die soziale Handlungskoordination organisieren, Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zuteilen, den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen regulieren und die Handlungsorientierung von Akteuren beeinflussen, setzen sie den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination. Es gibt also eine logische Verbindung zwischen der strukturellen und der prozessualen Komponente von Governance (ebd.).

Rosamond setzt Governance in Verbindung zu Autorität und Autoritätsverschiebungen. Er stellt fest, dass Regieren auch ohne Regierungsinstitutionen möglich ist:

[...] the exercise of authority with or without the formal institutions of government. [...] the term has come to be used to note the drift of authority away from government, hence the term ‚governance without government‘“ (Rosamond 2000, 109). „Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in socio-political systems as ‚common‘ result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors (Rosamond 2000, 109, nach Kooiman 1993).

Auf die Neuheit des Regierens, an der staatliche, als auch private Akteure beteiligt sind, bezieht sich auch Birgit Sauer.

Bezeichnet werden mit Governance neuartige Formen der politischen Handlungskoordination und Entscheidung, in denen der Staat nicht mehr wichtigster Akteur gesellschaftlicher Gestaltung ist, nicht mehr der Herrschaftsmonolith [...]. Vielmehr werden nichtstaatliche, vor allem ökonomische und zivilgesellschaftliche [Hervorh. i. Orig.] AkteurInnen in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse eingebunden [...] (Sauer 2012, 203).

Man sieht also, dass die Wahl einer Begriffsdefinition stark von der Fragestellung bzw. vom Untersuchungsgebiet abhängen wird.

3.1 Die Bedeutung des Governance-Konzeptes – eine politikwissenschaftliche Modeerscheinung oder ein Paradigmenwechsel?

Um, wie im vorherigen Kapitel bereits erwähnt, die neue politische Realität, aber auch das vielfach diskutierte Demokratie- und Legitimationsdefizit in westlich-liberalen Staaten einzufangen, wurden Diskurse und Debatten rund um den Begriff Governance initiiert. Den Anfang machte die Weltbank mit ihrem normativen Konzept ‚Good Governance‘, das in den 1980er/1990er Jahren in Zusammenhang mit der Entwicklungsarbeit eingeführt wurde. Eine normative Komponente haben auch die „new modes of governance“. Neue Mechanismen sollen politischen Entscheidungen zu mehr Effizienz, Legitimität, Demokratie und Partizipation verhelfen. Partizipation im Sinne von Multi-Level Governance (vgl. Kap. 3.2) mittels BürgerInnenbeteiligung wird auch im Weißbuch Europäisches Regieren gefordert. Dies zeigt, dass Governance nicht nur als wissenschaftliches Konzept, sondern auch als politisches Programm definiert werden kann. Als politisches Programm ist es ein Gegenentwurf zu neoliberalen Strömungen, da politische Steuerung, wenn auch auf vielen Ebenen, erforderlich erscheint (Sauer 2012, 204).

Von der Politikwissenschaft wurde der Begriff Governance in den 1990er Jahren aufgenommen, mit der Hoffnung, damit die Veränderung der Staatlichkeit erfassen zu können. Die Konzeptionalisierung von Governance sollte einerseits die globalen Veränderungen nach dem Ende des Staatsozialismus erfassbar machen und andererseits die „Reskalierung von Staat-

lichkeit, d.h. die Verlagerung von staatlicher Entscheidungskompetenz auf die internationale und supranationale Ebene wie die EU oder auf die regionale und lokale Ebene“, das „Uploading“ bzw. das „Downloading“ von Entscheidungsmacht in konzeptionelle Debatten aufnehmen. Governance soll die „Verschiebung von Staatsmacht auf neue gesellschaftliche Agenturen“ erfassbar machen, beinhaltet aber auch das „Offloading“, d.h. die Abgabe „staatlicher Verantwortung an zivilgesellschaftliche [Hervorh. i. Orig.] Akteure oder Individuen“. Alles in allem soll Governance alle Veränderungen des Staates, einschließlich der Aufweichung der bisher starren Systemgrenzen von Staat, Markt und Gesellschaft behandeln (ebd., 206f.).

Zu Bekanntheit gelangte das Konzept unter der Bezeichnung „Governance im Mehrebenensystem“ im Zusammenhang mit Arbeiten zur EU-Integration und fand daraufhin fast inflationäre Verwendung in zahlreichen Policy-Studien. In die Politikfeldanalyse wurde Governance integriert, um die nach wie vor vorhandene Bedeutung des Staates hervorzuheben, dem in neoliberalen bzw. Neoliberalismus-kritischen Abhandlungen die Bedeutungslosigkeit vorausgesagt wird. Und schließlich wird Governance auch als „Gegengift gegen die schwindenden staatlichen Fähigkeiten, ein Allgemeinwohl zu repräsentieren und demokratische Legitimität zu erhalten“ instrumentalisiert (ebd., 207).

Mit Rückgriff auf einen Begriff von Thomas Kuhn scheint Governance eine dermaßen große Bedeutung sowohl für die Wissenschaft als auch für die Gesellschaft insgesamt zu haben, dass von einem Paradigmenwechsel hin zum „Governance-Paradigma“ gesprochen werden kann (ebd., 208). Ob es sich tatsächlich um einen Paradigmenwechsel handelt, lässt sich meines Erachtens zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten. Doch in dem Sinne, dass wissenschaftliche Fragen auftauchen, die mit herkömmlichen Konzepten nicht mehr beantwortet werden können, kann schon ein Paradigmenwechsel vermutet werden.

Birgit Sauer weist jedenfalls darauf hin, dass einige Inhalte des Governance-Konzeptes nicht neu sind. „Die Idee der Trennung zwischen öffentlich und privat sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen AkteurInnen war eine Fiktion“. Und auch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Politikgestaltung gibt es schon seit längerer Zeit in Form von korporatistischen Verhandlungsformen. Wie kommt man also auf die Idee, Governance als „governance turn“ oder „Governance-Paradigma“ zu bezeichnen? Nach Sauer soll das Neue des Konzeptes „den Boden dafür bereiten, die Verkürzungen, Leerstellen und Fehlinterpretationen von traditionellen politikwissenschaftlichen Annahmen wie der Steuerungstheorie, des akteurzentrierten Institutionalismus, des Behavioralismus und des Rational-Choice-Ansatzes [Hervorh. i. Orig.] zu kritisieren und durch das Governance-Paradigma [Hervorh. i. Orig.] zu

ersetzen“. Die herkömmlichen Theorien und Ansätze (vgl. dazu auch Kap. 2 zu den Integrationstheorien) können aktuelle Veränderungen nicht mehr erklären und verwickeln sich mehr und mehr in konzeptionelle Widersprüchlichkeiten (ebd.), was WissenschaftlerInnen natürlich dazu verleitet, sich an neuen Konzepten wie dem des Governance zu orientieren.

3.2 Das Konzept Multi-Level Governance

Multi-Level Governance ist eine spezielle Ausprägung der Governance-Ansätze, wobei von mehreren Ebenen eines politischen Systems ausgegangen wird. Um Elemente der Vergleichenden Politikwissenschaft ins Spiel zu bringen, werden in EU-Studien Prozesse der Politikgestaltung im System der Europäischen Union mit Prozessen in einzelnen Nationalstaaten verglichen. Das Mehrebenensystem kann auf zwei Arten definiert werden (Wessels/Hofmann 2011, 282; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, 170). „Zum einen werden die „Ebenen“ im Sinne territorial organisierter Gebietskörperschaften (EU-Nationalstaat-Region) verstanden, bei der anderen [Lesart] dreht es sich um „Ebenen“ im Sinne ineinander greifender Handlungssysteme“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, 170). Die beiden Definitionsmöglichkeiten wirken sich auf das Forschungsinteresse aus.

Die Diskussion um das Verhältnis Region – Staat – EU kreist um Fragen der Kompetenzverschiebung zwischen den Ebenen, um Autonomie, Identität und politische Selbstbestimmung sowie die künftige „Verfasstheit“ der EU. Werden die Ebenen dagegen als ineinander greifende Handlungssysteme verstanden, so ist damit gemeint, dass eine bestimmte Materie der europäischen Politik [...] nicht nur auf einer politischen Handlungsebene [behandelt wird], sondern [...] Willensbildungsprozesse auf supranationaler, nationaler und regionaler Ebene miteinander verflochten werden. Dabei rückt vor allem die Frage der Interdependenz der Willensbildungsprozesse zwischen den Ebenen ins Blickfeld (ebd., 170f.).

Auf die verschiedenen Ebenen des Regierens bezieht sich auch Rosamonds Erklärung von Multi-Level Governance. Seine Definition geht allerdings darüber hinaus und bezieht die Machtverteilung zwischen den politischen Ebenen sowie die rasche Zunahme an Akteuren bei der Entscheidungsfindung und Politikimplementierung mit ein.

Authority is dispersed rather than concentrated and political action occurs at and between various levels of governance. The idea also implies that the number of significant actors within the EU polity has multiplied and, therefore, that state-centric conceptions of integration carry only limited explanatory power (Rosamond 2000, 201).

Auf den bei Wessels/Hofmann zu findenden Vergleich von Prozessen auf EU- und nationaler Ebene geht Rosamond detaillierter ein. Er stellt fest, dass Vergleichende Politikwissenschaft und Policy-Analyse zu der Einsicht gelangten, Policy-Prozesse auf EU-Ebene seien nicht unbedingt mit denjenigen innerhalb der Mitgliedstaaten vergleichbar; jedenfalls seien sie nicht ident. Stattdessen schlägt er vor, die EU als ein hybrides Gebilde zu verstehen. Die EU ist

eine Institution, die zwischen einer internationalen Organisation und einem politischen System anzusiedeln ist. Das Konzept der Multi-Level Governance greift diese Idee auf und widmet sich den Besonderheiten des EU-Policy-Prozesses. Dabei wird versucht, „zwei Fallen“ zu vermeiden – den Staatszentrismus und die Sichtweise, dass europäische Politik nur auf Ebene der EU entsteht, also in den Institutionen der EU (Rosamond 2000, 110).

Der Ursprung des Mehrebenen-Ansatzes lässt sich in den Beiträgen Gary Marks in den 1980/90er Jahren zur Regional- und Strukturpolitik der EU finden. Marks stellte fest, dass die Strukturfonds die EU in einem bis dahin unbekanntem Licht präsentierten; er stellte in diesem Politikfeld einen Kontrollverlust der nationalen politischen Ebene einerseits an die Europäische Kommission und andererseits an regionale und lokale Regierungen fest (Pollack 2010, 36; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, 170). „[...] Marks and his colleagues placed a dual emphasis, first on the ‚multi-level‘ interdependence of territorial governments at the European, national, and sub-national level, and second on the development of new public-private policy networks transcending all three levels“ (Pollack 2010, 36). Marks Ansatz wurde später zwar relativiert, indem die wichtige Gatekeeper-Funktion der nationalen politischen Ebene hervorgehoben wurde. Demnach greifen zwar die EU-Ebene, und hier vor allem die Europäische Kommission, sowie die subnationale Ebene in die Zuständigkeiten der nationalen Ebene ein, doch kann der Nationalstaat als Gatekeeper, d.h. als Pfortner nach wie vor Eingriffe in die Staatssouveränität kontrollieren oder zumindest beschränken. Es muss allerdings angemerkt werden, dass diese Funktion innerhalb der EU unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Während bspw. Großbritannien eine ausgeprägte Gatekeeping-Funktion besitzt, mussten bzw. müssen andere nationale Regierungen einen deutlich wahrnehmbaren Autoritätsverlust an die supra- und/oder subnationale Ebene hinnehmen, wie das in Frankreich, Spanien, Italien oder Belgien der Fall war (ebd., 36f.).

Die Loslösung bzw. Weiterentwicklung der Governance-Ansätze vom Neo-Institutionalismus, wie an vorderer Stelle einleitend erwähnt, ist daran erkennbar, dass der Fokus des Multi-Level Governance-Ansatzes nicht hauptsächlich auf einer Analyse der institutionellen Entwicklung liegt, sondern vielmehr „Prozesse und Auswirkungen europäischer Politik“ erklärt werden sollen (Pollak/Slominski 2006, 64). Anders formuliert geht es nicht nur um Politics, die in institutionellen Analysen einen Schwerpunkt bilden, sondern auch um Polities, die politischen Prozessen. Es sollte allerdings nicht das Missverständnis aufkommen, dass Institutionen im Multi-Level Governance-Ansatz keine Rolle spielen.

Die folgende Beschreibung der Europäischen Union von Simon Hix zeigt auf, dass sowohl Institutionen auf verschiedenen politischen Ebenen als auch Akteure nationalstaatlicher und

europäischer Institutionen und darüber hinaus Akteure außerhalb des Staatengefüges in nur einem theoretischen Ansatz in Einklang zu bringen sind, wobei der Begriff ‚multi-level‘ bereits auf einen Prozess der Einbindung verschiedenster Akteure hinweist.

Folglich beschreibt Hix die EU als „unique set of multi-level, non-hierarchical and regulatory institutions, and a hybrid mix of state and non-state actors“ (Pollak/Slominski 2006, 64, nach Hix 1998). Die Bezeichnung ‚multi-level‘ betont, dass eine präzise Trennung von nationalstaatlicher und EU-Politik nicht möglich ist. Vielmehr ist in der politischen Praxis eine Verflechtung dieser beiden (und weiterer) Ebenen zu beobachten. Aus Sicht von VertreterInnen des Multi-Level Governance-Ansatzes liefern daher weder IntergouvernementalistInnen mit ihrem nationalstaatlichen Fokus, noch bspw. (Neo-)FunktionalistInnen mit ihrem Schwerpunkt auf supranationalen Institutionen und überstaatlichen Zuständigkeiten zufriedenstellende Antworten. Das Charakteristische des Mehrebenen-Ansatzes ist „das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und Ebenen“ auf allen politischen Ebenen, konkret auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene (ebd., 64f., 55-59).

Aufgrund der komplexen Zusammensetzung an Akteuren bei der EU-Politikgestaltung kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Monopol politischer Entscheidungen bei den nationalen EntscheidungsträgerInnen liegt. Ganz im Gegenteil, einen nicht unerheblichen Anteil an der Entscheidungsbefugnis wurde vom Nationalstaat auf EU-Ebene transferiert. Die zentrale Frage ist hier, aus welchem Grund nationale EntscheidungsträgerInnen dazu bereit sind oder waren, ihre Macht an überstaatliche Institutionen abzugeben (vgl. Kap. 2.2).

Dies kann der Einsicht in die effizientere Problemlösungskapazität der supranationalen Ebene geschuldet sein oder aber auch dem Wunsch, die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen [...] abzugeben. Ist der Prozess der Übertragung von Zuständigkeiten an die europäischen Institutionen einmal erfolgt, so verbleiben den Mitgliedstaaten nur mehr geringe Einflussmöglichkeiten im täglichen Entscheidungsprozess (ebd., 65).

Wie umfangreich oder gering der Einfluss der Mitgliedstaaten tatsächlich ist, soll im analytischen Teil dieser Arbeit hinterfragt werden. Pollak/Slominski gehen jedenfalls davon aus, dass der nationalstaatliche Einfluss durch potentiell hohe Kontrollkosten, wenig Vertrauen zwischen den einzelnen Staaten und den ungleichen Informationsgrad beschränkt wird (ebd., 65).

Weniger fatalistisch beschreiben Marks/Nielsen und davon ausgehend Rosamond die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten. Aus ihrer Sicht geht der Mehrebenen-Ansatz von sich überschneidenden Kompetenzen unterschiedlicher politischer Ebenen bzw. Regierungsebenen aus. Akteure dieser Ebenen interagieren miteinander. Die nationalen politischen EntscheidungsträgerInnen sind wichtige Akteure, allerdings sind sie nur eine Akteursgruppe unter

vielen, die die europäische Politik gestalten. Die nationalen politischen EntscheidungsträgerInnen sind nicht die einzige Verbindung zwischen der nationalen Politik und den intergouvernementalen Verhandlungen auf EU-Ebene. Zwei Ebenen, die nationale und die EU-Ebene reichen dem Mehrebenen-Ansatz zur Erklärung der EU-Prozesse nicht aus. Stattdessen ist es notwendig, eine vielschichtige Struktur zu entwerfen, deren Akteure die sich ständig verändernde politische Kontrolle innehaben (Rosamond 2000, 110f.).

Dass die Entscheidungsfindung eine sehr komplexe Angelegenheit ist, wird bei genauerer Betrachtung der EU-Institutionen ersichtlich.

Formal besitzt die Kommission in der Ersten Säule ein Initiativmonopol. In der Realität verteilt sich diese Agenda-setting-Funktion aber auf mehrere Organe wie z.B. den Rat, den Europäischen Rat, das EP und Interessengruppen. Auch in der Politikumsetzungs- oder Implementationsphase ist die Interaktion europäischer, (sub)nationaler und privater bzw. korporatistischer Akteure offenkundig (Pollak/Slominski 2006, 65).

Und genau davon geht das Mehrebenen-Konzept aus. Die pluralistische Sichtweise der Multi-Level Governance beschreibt die politische Arena als einen Ort, wo verschiedene Ideen, Interessen und Agenden miteinander wetteifern und wo Staaten zwar ihre politische Kontrolle an die EU-Institutionen oder subnationale Akteure einbüßen können, jedoch nie ganz ihren Einfluss verlieren (Rosamond 2000, 111).

Zur Auseinandersetzung zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus kann abschließend gesagt werden, dass Politikprozesse auf EU-Ebene weder auf alleinige nationalstaatliche noch auf supranationale Interessen und Einflüsse zurückgeführt werden können. „Vielmehr sind unterschiedliche Politikbereiche an unterschiedlichen Punkten eines Kontinuums zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus anzusiedeln“ (Pollak/Slominski 2006, 66).

So interessant der Mehrebenen-Ansatz für die empirische Erforschung von Politikfeldern sein mag, so schwierig, wenn nicht unmöglich war es bisher, daraus eine einheitliche Theorie großer Reichweite (grand theory) zu gestalten (Rosamond 2000, 111). Zur Vielzahl an unterschiedlichsten Governance-Definitionen soll noch einmal auf Kap. 3 dieser Arbeit verwiesen werden.

Der Multi-Level Governance-Ansatz ist allerdings ein sinnvolles Analyseinstrument, um die Komplexität der EU-Policy, deren Vielzahl an beteiligten Akteuren, ihre Veränderlichkeit oder Unvorhersehbarkeit einzufangen. „MLG is about fluidity, the permanence of uncertainty and multiple modalities of authority – suggesting an association with postmodernity“ (ebd.). Eine große Theorie zum Mehrebenen-System gibt es zwar (noch) nicht, doch wurden einige

Versuche unternommen, die komplexe Struktur der EU in einen theoretischen Ordnungsrahmen zu bringen (vgl. dazu die Gliederungen nach Peterson und Richardson in Kap. 2.3).

4. Einführung in die Politikfeldanalyse

Ausgehend von den und eingebettet in die zuvor vorgestellten politischen Theorien, insbesondere das Governance-Konzept, soll in dieser Arbeit eine Politikfeldanalyse durchgeführt werden. Als Analyserahmen und -konzept dient der Policy-Zyklus.

Die Betrachtung der Politikgestaltung als Zyklus bestehend aus einer Abfolge einzelner Phasen ist in politischen und wissenschaftlichen Diskussionen wiederzufinden. Der Policy-Zyklus, der in vielen empirischen Studien als Analysekonzept verwendet wurde, dient dazu, „politische Prozesse besser zu verstehen und zu beschreiben“. Andererseits wird dieses Konzept seit Jahren kritisiert (Jann/Wegrich 2009, 75; zu den Vorteilen und zur Kritik des Konzepts vgl. Kap. 4.3). Da sich die Politikfeldanalyse mittels Policy Cycle empirisch bewährt hat und die Phasengliederung eine vereinfachte und besser verständliche Darstellung empirischer Analysen ermöglicht, soll dieses Konzept – eingebettet in Integrationstheorien sowie neuere Konzepte zum Begriff Governance – auch in dieser Arbeit verwendet werden.

Die englische Bezeichnung der Politikfeldanalyse, Policy Analysis, weist bereits auf das Subjekt der Analyse hin. Die Analyse der ‚Policy‘ geht von Politikinhalten aus, von Gesetzen, Programmen, Verordnungen, Entscheidungen, Überzeugungs- oder Koordinationsleistungen der öffentlichen Politik (Schneider/Janning 2006, 48).

Der Policy-Begriff kann dabei sowohl in prozessualer als auch in struktureller Hinsicht ausdifferenziert werden. In prozessualer Hinsicht ist es sinnvoll, einen Policy-Prozess in unterschiedliche Phasen und Abschnitte zu unterteilen, in struktureller Hinsicht lassen sich verschiedene Komponenten und Beziehungstypen unterscheiden, die einen bestimmten Politikbereich oder ein Politikfeld charakterisieren (ebd.).

Wird Politik als Prozess bzw. als logische Abfolge von einzelnen Phasen interpretiert, ist es unerlässlich, auf die zugrunde liegende Definition von Politik „als „Policy Making“, als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme“ hinzuweisen. Erst die Fokussierung auf das ‚Policy Making‘ ermöglicht Fragestellungen zur Entstehung einer Politik, von der Problemdefinition, über die Gestaltung und Umsetzung politischer Programme, bis hin zur Evaluierung eines Programmes oder dessen Terminierung (Jann/Wegrich 2009, 75).

Die Neudefinition von Politik als Gestaltungsprozess (Policy Making) führte in den 1970er und 1980er Jahren zu einer neuen inhaltlichen und methodischen Beschäftigung mit Politik. So wurde einerseits die angelsächsische Trennung des Politikbegriffes in Policy, Politics und Polity auch in die heimische Politikwissenschaft eingeführt. „Politikinhalt (Policies), so wurde angenommen, werden nicht nur durch die sozio-ökonomische Umwelt (z. B. Problemlagen, aber auch Klasseninteressen), sondern sowohl durch die Ausgestaltung politischer Institutionen (Polity) als auch durch konfliktäre Prozesse des Machterwerbs und –erhalts (Politics) beeinflusst, aber eben auch durch die Strukturen der Verwaltung selbst“. Die vormalige strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung wurde aufgeweicht, zugunsten eines weiteren politischen Akteursbegriffes. Der Verwaltung wurde zuerkannt, im Policy Making einen wichtigen Beitrag zu leisten und nicht nur als ausführendes Organ der Politik (im Sinne von Regierung und Parlament) tätig zu sein (ebd., 76).

Die herausragende Bedeutung der Verwaltung ergab sich aus der plausiblen Vermutung, dass in einem modernen, hoch komplexen und differenzierten öffentlichen Sektor die „Politik“ mit ihren Institutionen in Regierungen, Parlamenten und Parteien nur einen kleinen Teil – und bei quantitativer Betrachtung vermutlich den weitaus kleineren Teil – der insgesamt produzierten Entscheidungen bestimmen kann (ebd., 76f.).

Spätestens an dieser Stelle schließt sich der Kreis zum Konzept Governance bzw. zu dessen spezieller Ausprägung, dem Konzept der Multi-Level-Governance, die wiederum neuere Ansätze der klassischen Integrationstheorien sind. Wie bereits in Kap. 3 ausführlich dargelegt beschäftigt sich Governance u.a. mit aktuellen Formen des Regierens, mit politischen Prozessen und den daran beteiligten Akteuren.

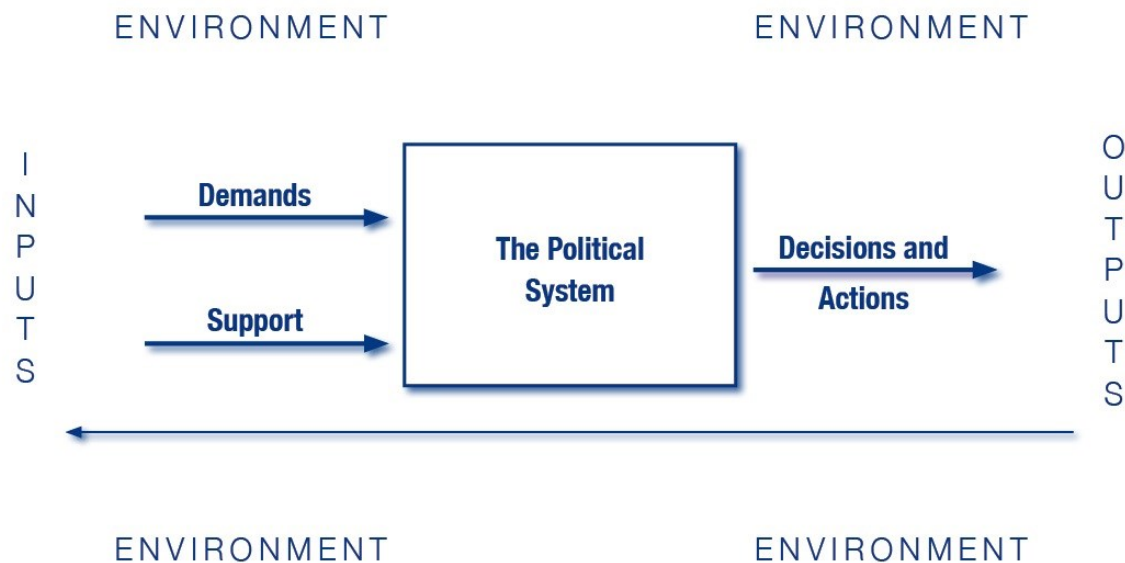
4.1 Prozesse in der Politikfeldanalyse – die Entwicklung von Policy-Prozessen

Historischer Ausgangspunkt für die Politikfeldanalyse sind die Systemtheorien, die wiederum eine Weiterentwicklung des Behaviorismus sind. Der Ahnherr der politikwissenschaftlichen Systemtheorie ist David Easton (Easton 1953).

Weder Staat noch Macht erkannte er als Grundbegriffe an, die politikwissenschaftliche Forschung voranzubringen vermögen. PolitikwissenschaftlerInnen hätten vielmehr Funktions- und Wirkungsweisen des politischen Systems zu analysieren, das Easton als jenes Interaktionsverhältnis ortete, durch das Werte in einer Gesellschaft autoritativ zugewiesen werden. Eine solche Analyse fokussiert daher auf den Entscheidungsprozess, wie diese Verteilung zustande kommt und wie das gesellschaftliche Gleichgewicht abgesichert wird (Kreisky/Löffler/Spitaler 2012, 14).

In seinem Modell des politischen Systems gliederte Easton den Informationsverarbeitungsprozess im politischen System in Inputs und Outputs (vgl. Abb. 4-1).

Abb. 4-1: A Simplified Model of a Political System



Quelle: Easton 1965, 112.

Zwar entwickelte David Easton kein Phasenmodell, wie es derzeit in der Politikfeldanalyse verwendet wird, doch er setzte der reinen Inputorientierung der Politikwissenschaft ein Ende. Die klassische Politikwissenschaft beschäftigte sich fast ausschließlich mit Inputs, nach Eastons Modell mit den ‚Demands‘ und ‚Supports‘ (Anforderungen und Unterstützung), die auf ein politisches System einwirkten. Die Outputs eines politischen Systems, nach Easton die ‚Decisions‘ und ‚Actions‘ (Entscheidungen und Aktionen) wie „beispielsweise Gesetze, Programme, Budgets, politische und/oder administrative Maßnahmen“ und auch die „black box“ – in Eastons Modell als das politische System dargestellt, d.h. die „Prozesse und Strukturen von Regierung und Verwaltung [...] in der „demands and support“ in „decisions and actions“ umgewandelt werden“ waren für die Politikwissenschaft lange Zeit uninteressant oder einfach nicht greifbar. Erst Eastons „Simplified Model of a Political System“ beschäftigte sich mit den Outputs des Systems und inspirierte auch die Politikfeldanalyse, sich mit diesen Bereichen zu beschäftigen (Jann/Wegrich 2009, 76, 78, 81f.; vgl. Easton 1965).

Der Ursprung der Phaseneinteilung der Politikgestaltung ist auf Harold Lasswell zurück zu führen. Er entwickelte bereits 1956 sieben Phasen, die das Policy Making beschreiben sollten – intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination und appraisal (Jann/Wegrich 2009, 78; vgl. Lasswell 1956). Auch wenn dieser Policy-Prozess zu seiner Zeit

sehr erfolgreich war, wird auf eine nähere Darstellung verzichtet, da sich diese Arbeit auf einen bereits weiterentwickelten Policy-Prozess stützt.

4.2 Prozesse in der Politikfeldanalyse – der Policy-Zyklus

Ausgehend von Eastons und Lasswells Annahmen wurde die Umwandlung von Inputs in Outputs sowie das Feedback der Outputs auf die Inputs in verschiedene Phasen gegliedert und schlussendlich auch als Zyklus dargestellt. Die heutige Darstellung des Policy-Zyklus (vgl. Abb. 4-2) geht auf die Arbeiten von Jones und Anderson (Jones 1970; Anderson 1975) zurück, die sich mit ihrer Einteilung in ‚Agenda Setting‘, ‚Policy Formulation‘ oder ‚Formation‘, ‚Adoption‘, ‚Implementation‘ und ‚Evaluation‘ trotz alternativer Vorschläge bis heute durchsetzen konnten. In den 1970er Jahren wurde diese Phaseneinteilung von Renate Mayntz in die deutsche Politikfeldanalyse übernommen und zur Diskussion gestellt (Jann/Wegrich 2009, 79).

Ein ähnlicher Zugang ist in der Betriebswirtschaft oder Organisationssoziologie zu finden, wo Planungs- und Entscheidungsprozesse in einzelnen Phasen analysiert werden (vgl. Tab. 4-1: Phasenperspektiven der Politikentwicklung, Entscheidungstheorie).

Tab. 4-1: *Phasenperspektiven der Politikentwicklung*

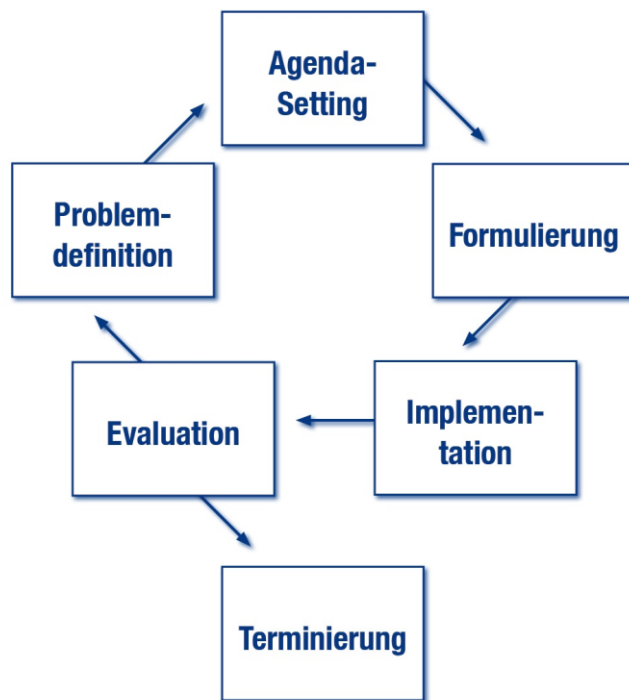
ENTSCHEIDUNGSTHEORIE	POLICY-PROZESS
Problemdefinition	Problemdefinition, Thematisierung
Zielsetzung	Agenda-Setting
Bewertung von Alternativen, Entscheidung	Programmformulierung
Durchführung	Implementation
Evaluation	Policy-Evaluierung

Quelle: Schneider/Janning 2006, 49 (geringfügig veränderte Darstellung).

Ähnlich der Phaseneinteilung in der Entscheidungstheorie wird auch der Policy-Prozess in einzelne Schritte gegliedert, die eine öffentliche Politik idealtypisch durchläuft. Es muss dabei beachtet werden, dass der Policy-Zyklus ein reines Analyseinstrument darstellt, um politische Prozesse in einer vereinfachten Form erfassbar zu machen. Die politische Realität hingegen hält sich nicht an strenge prozessuale Abläufe. Im idealen Policy-Prozess wird als erster Schritt ein gesellschaftliches Problem thematisiert bzw. definiert, gefolgt vom Agenda-Setting. Im Anschluss daran geht die spezifische politische Problemstellung in die Formulierung eines Programmes über, welches in der vierten Phase des Policy-Zyklus implementiert, d.h. umgesetzt wird. Die implementierte Policy wird schlussendlich evaluiert (Schneider/Janning 2006, 49; vgl. Tab. 4-1 und Abb. 4-2). „Bei wiederholten politischen

Problemlösungsprozessen, die in der Art einer Rückkopplungsschleife immer wieder ablaufen, ist die Evaluationsphase die Verzweigungsstelle, an der entschieden wird, ob eine Policy endgültig abgeschlossen ist (Terminierung) oder wieder in die Thematisierungsphase zurück geführt wird“ (Schneider/Janning 2006, 49).

Abb. 4-2: Policy-Zyklus



Quelle: Schneider/Janning 2006, 50; vgl. Jann/Wegrich 2009, 86 (geringfügig adaptierte Darstellung).

Das Besondere an der Darstellung der Phasen als Policy-**Zyklus** ist, dass das Policy Making als nie oder zumindest selten endender Prozess dargestellt werden kann. Im Idealfall folgt auf die Evaluierung einer Policy wieder eine möglicherweise modifizierte Policy. Es wird gezeigt, dass „Policies in aller Regel nicht im luftleeren Raum entstehen, sondern fast immer schon auf bestehende Policies treffen, diese ergänzen, modifizieren oder, was wahrscheinlicher ist, mit diesen konkurrieren oder negativ interagieren“. Nach Jann/Wegrich ist der Policy-Zyklus auch deshalb ein idealtypisches Modell, da Policies eher selten eine systematische Evaluierung durchlaufen, die auf eine Reformulierung oder Terminierung einer Policy zielt. Viel häufiger werden Policies ohne dezidierte Evaluation überprüft und angepasst, sodass in der Praxis eine klare Abgrenzung der Phasen nicht mehr möglich ist. Policy Maker müssen sich mit einer Vielzahl an bereits bestehenden Policies auseinandersetzen, die aus der Systemumwelt auf die aktuell zu gestaltende Policy einwirken bzw. diese inhaltlich ein-

schränken. Akteure im Policy-Prozess müssen auch frühere Entscheidungen und Policies berücksichtigen (Jann/Wegrich 2009, 85).

Tab. 4-2 gibt einen Überblick über die Phasen des Policy-Zyklus in kompakter Form und die Ergebnisse, die aus den einzelnen Phasen entstehen. Die Ergebnisse werden in den einzelnen Kapiteln zu den jeweiligen Phasen des Policy-Zyklus noch genauer behandelt (vgl. Kap. 4.2.1 – 4.2.5).

Tab. 4-2: *Phasen und Ergebnisse des Policy Making-Prozesses*

PHASEN	ERGEBNISSE
Politikformulierung	Programme (Policies i. e. S.) <ul style="list-style-type: none"> • Gesetze • Budgets • Verordnungen • Regierungserklärungen • Pläne
Politikdurchführung Implementation	Output (Intervention, Leistung) <ul style="list-style-type: none"> • Verteilung von Ressourcen • Anwendung von Normen • Verträge • Einzelentscheidung
Reaktion der Adressaten	Impact (Wirkung) <ul style="list-style-type: none"> • Verhaltensänderung • Anpassungsstrategien • Widerstand
Reaktion des Systems	Outcome (Auswirkung) <ul style="list-style-type: none"> • Lösung des Problems • Verbesserung des Gesamtsystems • Nebenwirkungen • nicht intendierte Ergebnisse

Quelle: Jann/Wegrich 2009, 84 (geringfügig adaptierte Darstellung).

Die am häufigsten in der Literatur diskutierten und zugleich bedeutendsten Phasen des Policy-Zyklus sind die Problemdefinition, das Agenda-Setting, die Programmformulierung sowie die Implementation. Evaluierung und Terminierung werden in der Policy-Analyse zwar als eigenständige Phasen angeführt, tatsächlich handelt es sich bei diesen aber vorrangig um eine Rückkopplungsschleife, oder, um den Begriff aus David Eastons Systemtheorie zu verwenden, um ein Feedback (Schneider/Janning 2006, 22, 50).

In den nächsten Kapiteln sollen nun die wichtigsten Phasen des Policy-Zyklus näher dargestellt werden. Der Fokus der Analyse in dieser Arbeit wird bei den Phasen Agenda-Setting und Programmformulierung liegen. Aus diesem Grund werden die Problemdefinition, die sich auf das Agenda-Setting auswirkt, das Agenda-Setting selbst und die Programmformulierung

im Detail vorgestellt. Um den gesamten Zyklus nachvollziehen zu können und um der Annahme Rechnung zu tragen, dass in der politischen Praxis Überschneidungen zwischen den Phasen möglich sind, werden auch alle weiteren Phase vorgestellt, wenn auch in kürzerer Form.

4.2.1 Die erste Phase des Policy-Zyklus - die Problemdefinition

Ein Problem entsteht, wenn der Ist-Zustand vom Soll-Zustand bzw. eine Norm von der Faktizität abweicht, und wird Policy-relevant, sofern „sozio-politische Steuerungsmittel[]“ zur möglichen Erreichung des Soll-Zustandes zur Verfügung stehen und ein steuernder Eingriff seitens öffentlicher Akteure als notwendig erachtet wird. Viele Modelle der Policy-Analyse gehen von einer sozialen Norm, von einem Erwartungsniveau oder einer Notwendigkeit aus, von der die Realität abweicht, ohne die Mechanismen, die hinter dem Problem liegen, zu beachten (Schneider/Janning 2006, 50f.; Jann/Wegrich 2009, 85). „Jedoch ist es für das Verständnis des sozialen Wirkungsspektrums eines Problems wichtig, dessen innere Natur und dessen Vernetzung mit anderen Problembereichen zu kennen. Probleme können zunächst ökonomischer, ökologischer oder technischer Natur sein. Erst indem sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken, werden sie zu sozialen Problemen“ (Schneider/Janning 2006, 51). Oftmals existieren Abweichungen vom Soll-Zustand über längere Zeit, ohne von sozialen Akteuren wahrgenommen zu werden. Erst die Verknüpfung von Schieflagen mit Ideologien, Theorien oder Modellen, die eine Vorstellung von der Realität ermöglicht, und die Erkenntnis sozialer Akteure, dass eine Diskrepanz zwischen dem Soll und dem Ist vorherrscht, machen daraus ein soziales Problem, das in der Folge zu einem politischen Problem werden kann, aber nicht muss (ebd.). „Nicht alles ist per se politisch. Manche Phänomene werden aufgrund ihrer Umkämpftheit sofort als politisch bezeichnet, andere müssen erst politisiert werden“ (Falter 2012, 70).

Abgesehen von dieser sozialkonstruktivistischen Interpretation der Problementstehung können Probleme auch durch neue „kognitive Voraussetzungen (z.B. Entwicklung bestimmter Testmethoden und Messverfahren im Umweltschutz“ wahrgenommen werden (Schneider/Janning 2006, 51).

Die Transformation eines sozialen Problems in ein politisches Problem, auch Politisierung genannt, findet nur dann statt, wenn ein Normen- und Wertewandel der Gesellschaft dies zulässt. Probleme müssen daher immer eingebettet in ihre normativen Voraussetzungen

betrachtet werden. Denn soziale oder politische Probleme in einem Land oder einer Region mögen in einem/einer anderen ein Alltagszustand sein (ebd.). „Durch die Politisierung werden Phänomene, Strukturen, Ideen, Konzepte etc. zum Gegenstand öffentlicher Debatten und damit auch in ihrer relativen Kontingenz angesichts gesellschaftlicher Strukturen sichtbar gemacht, als transformierbar thematisiert und manchmal auch verändert“ (Falter 2012, 70).

Im Kontext der Problemdefinition ist es wichtig, die Verbindung zwischen der Struktur eines Problems und der Menge der Lösungsmöglichkeiten zu erkennen. „Obwohl Probleme in der Regel ihre eigenen Lösungen nicht vorprogrammieren, besteht zwischen der Problemstruktur und den Lösungsoptionen doch ein gewisser Zusammenhang. Dieser sollte allerdings nicht als eine deterministische Beziehung betrachtet werden, sondern als eine Art Gelegenheitsstruktur, die Freiheitsräume für unterschiedliche, sachlich mögliche Lösungsoptionen vorzeichnet“ (Schneider/Janning 2006, 51f.). Zur Problemstruktur zählen beispielsweise die Merkmale und Inhalte eines Problems. Aber auch „kognitive Orientierungsschemata“ geben bereits Lösungsoptionen vor, indem politische Akteure Handlungsmöglichkeiten bewerten und Entscheidungen für oder gegen bestimmte Möglichkeiten treffen. „Die Menge der zu einem Zeitpunkt erkennbaren und denkbaren Lösungen ist daher immer nur ein Ausschnitt der prinzipiell möglichen sachlichen Alternativen. Das Wissen über die vorherrschende Problemsicht, welche die Bewertung der verschiedenen Restriktionen zentral lenkt, ist daher unabdingbar für das Verständnis einer Politikentwicklung“ (ebd., 52).

All diese Betrachtungen zur Problemdefinition können als systemischer Zugang zur ersten Phase des Policy-Prozesses zusammengefasst werden. Ein weiterer wichtiger Zugang setzt die Rolle der Akteure in das Zentrum der Analyse, denn „Probleme lösen sich nicht selbst“. Probleme müssen die Lebenswirklichkeit von Akteuren berühren und deren Interesse daran wecken, ein Problem zu behandeln. Akteure müssen daran interessiert sein, Strategien zur Problembewältigung zu finden und Ressourcen für die Auseinandersetzung mit einem Problem einzusetzen (ebd.).

Die Wahrnehmung durch soziale Akteure, dass ein Ist-Zustand nicht dem Soll-Zustand entspricht, reicht noch nicht aus, um sie zum Handeln zu bewegen. Es besteht nämlich immer die Möglichkeit, Probleme als gegeben hinzunehmen und zu akzeptieren. Voraussetzung für das Initiieren von Problemlösungsstrategien ist, dass betroffene Akteure die Erreichbarkeit des Soll-Zustandes für realistisch halten und sich einen anderen Zustand als den gegenwärtigen vorstellen können (ebd.).

Diese Bedingung setzt bestimmte Situationsdeutungen voraus, die die Möglichkeit des Andersseins in sich bergen. Die Strukturen der Situationsdeutungen (Weltbilder, Ideologie, Kultur, Normen etc.) sind daher ein strategisches Element der Thematisierung einer Problemlage und in der Politikerklärung so

bedeutsam, dass ohne sie - abseits von den rationalen Entscheidungsansätzen – viele reale Entscheidungsprozesse nicht erklärbar wären (ebd.).

Doch selbst wenn eine Vorstellung über Lösungsoptionen existiert, führt das noch nicht in jedem Fall zum Handeln der Akteure. Dazu müssen noch Ressourcen kommen, die nicht jedem handlungswilligen Akteur zur Verfügung stehen. „Handeln erfordert die gegenwärtige Investition knapper Mittel, um zukünftige Erträge zu ernten, es involviert also Unsicherheit und Risiko“ (ebd.).

Wenn nun ein Akteur oder eine Gruppe von Akteuren im politischen System agiert und Prozesse zur Problemlösung startet, hängt der Erfolg des Handelns auch vom Handeln und den Reaktionen weiterer Akteure ab, die im politischen Raum intervenieren. All das zeigt, dass eine Problemwahrnehmung und die Bereitschaft sowie die Ressourcen zur Problembearbeitung nicht automatisch zur politischen Bearbeitung des Problems führen. Denn Probleme werden nicht nur bearbeitet, sondern auch negiert, verdrängt oder verharmlost. „Schließlich sind Konstellationen denkbar, in denen Akteure an einer Problemkonservierung interessiert sein können. Ist ein Problem strategisch vorteilhaft für eine Seite, hat diese sicher kein Interesse, dieses zu lösen (man würde ja die Henne töten, die goldene Eier legt!)“ (ebd., 52f.).

Probleme können aber auch frühzeitig beseitigt werden, noch bevor sie zu einem breiten sozialen Problem werden. Die meisten Regierungen haben ‚Frühwarnsysteme‘ in Form von wissenschaftlichen Instituten, eigenen Abteilungen in der Verwaltung etc. eingerichtet, die das Ziel verfolgen, mögliche Probleme im Frühstadium zu erkennen (ebd., 53).

4.2.2 Die zweite Phase des Policy-Zyklus – das Agenda-Setting

In den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen rund um das Thema Agenda-Setting werden Erklärungen gesucht, unter welchen Voraussetzungen soziale Probleme zu politisch bearbeiteten Problemen werden. Die Politikwissenschaft versucht Gründe dafür zu finden, warum ein Problem öffentlich diskutiert und schließlich auf die Agenda von Regierungen, Parlamenten und weiteren politischen Institutionen gesetzt wird (Schneider/Janning 2006, 53).

John Kingdon, ein prominenter amerikanischer Politikwissenschaftler, der sich u.a. neben Elmer Eric Schattschneider, Frank R. Baumgartner und Bryan D. Jones mit der Phase des Agenda-Setting befasste, weist auf die Vieldeutigkeit des Begriffes ‚Agenda‘ hin. Nicht einmal die politische Agenda kann eindeutig definiert werden. Kingdon umschreibt die politische Agenda als „an announced subject for a meeting“, als „kind of plan an organizer wants parti-

cipants to adopt“ – im Sinne einer „hidden agenda“, oder als „coherent set of proposals, each related to the others and forming a series of enactments its proponents would prefer“, alles Definitionen, die meiner Meinung nach auch auf den allgemeineren Begriff ‚Agenda‘ zutreffen. In seiner wichtigsten Definition, die er auch in seiner Arbeit weiter verwendet, betrachtet er die politische Agenda als „list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time“ (Kingdon 1995, 3). Jann/Wegrich unterscheiden zwischen der öffentlichen Agenda, die die Fachöffentlichkeit und die Massenmedien umfasst, und der politischen Agenda, die sich an das politisch-administrative System richtet (Jann/Wegrich 2009, 86).

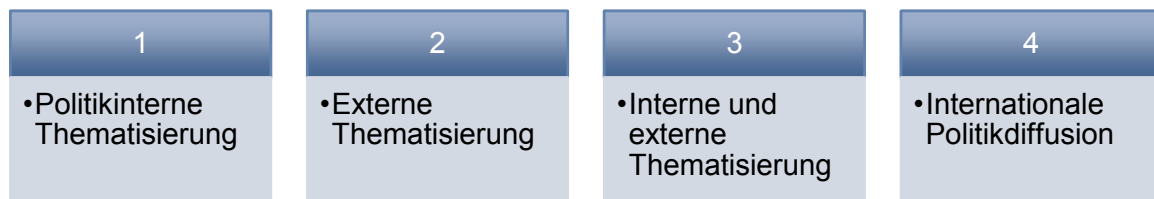
Aus der amerikanischen Wissenschaft kommt auch das im Folgenden dargestellte Konzept, das eine gewisse Relevanz für das Thema Agenda-Setting aufweist. Da sich politische Akteure mit einer Vielzahl an Problemen und Entscheidungsfindungen sowie Routinethemen zeitgleich auseinander setzen müssen, ist es für ein neues Problem äußerst schwierig, überhaupt die Aufmerksamkeit von EntscheidungsträgerInnen zu erlangen. Neue Themen und Problemstellungen machen daher den geringsten Anteil auf der politischen Agenda aus. Gleichzeitig müssen neue Themen mit anderen Themen konkurrieren, die ebenfalls noch nicht auf die politische Agenda gelangt sind. Es herrscht also ein Konkurrenzkampf, „einerseits um überhaupt auf die politische Prioritätenliste zu gelangen, andererseits um innerhalb dieser Rangordnung einen möglichst guten Platz zu belegen“ (Schneider/Janning 2006, 53; vgl. Jann/Wegrich 2009, 87). Sowohl politisch-administrative als auch externe Akteure sind ständig darum bemüht, die politische Agenda zu beeinflussen. Es werden Aufmerksamkeitsfenster und öffentliche Stimmungen genützt, um Probleme zu artikulieren und Themen durchzusetzen. Dabei ist die strategische Wahl des Zugangskanals zum Entscheidungsprozess, auch als Venues bezeichnet, oder „die strategische Beeinflussung öffentlicher Berichterstattung“ von großer Wichtigkeit (Jann/Wegrich 2009, 87).

Agenda Setting entspricht einerseits dem „**outside initiation** Modell“, nach dem das politisch-administrative System mit Problemen von außen konfrontiert wird. Andererseits kann Agenda Setting auch nach dem „**inside initiation**“ Modell verlaufen. Zweiteres ist beispielsweise in der Agrarpolitik zu finden, wo Interessengruppen Probleme auf eigene Veranlassung auf die Agenda setzen, ohne vorher politische Unterstützung zu suchen. Wenn Probleme und deren Lösungen von politischen und/oder administrativen Akteuren von sich aus auf die Agenda gesetzt und propagiert werden, wird das Vorgehen als „**mobilisation**“ bezeichnet. In der heutigen Zeit spielen natürlich auch Themen der öffentlichen Agenda, d.h. Themen, die in

den Medien und der Fachöffentlichkeit behandelt werden, eine große Rolle und können von politischen Akteuren kaum ignoriert werden (vgl. ebd., 88).

Davon ausgehend können Akteure, die an einer politischen Behandlung eines Misstandes interessiert sind, unterschiedliche Strategien verfolgen. Die folgende Gliederung gibt das Agenda-Setting durch interne und/oder externe Akteure in einer strukturierten Darstellung wieder (Gliederung nach Cobb/Ross/Ross 1976, in: Schneider/Janning 2006, 54; vgl. Abb. 4-3):

Abb. 4-3: Themenkarrieren des Agenda-Setting



Quelle: eigene Darstellung, Gliederung aus Schneider/Janning 2006, 54.

- (1) Ein Problem oder eine negative Entwicklung kann von der Regierung oder der Verwaltung selbst wahrgenommen „und aus Gemeinwohlverpflichtung oder politischem Eigeninteresse bearbeitet“ werden. Falls die Akteure das Thema sowie die politische Programmgestaltung von der parteipolitischen Diskussion fernhalten und von einer Mobilisierung der Öffentlichkeit Abstand halten, bleibt das Thema isoliert und kann daher nicht öffentlich diskutiert werden (Schneider/Janning 2006, 54).
- (2) Eine potentielle öffentliche Diskussion eines Problems kann von Organisationen, nicht staatlichen Gruppierungen oder politischen Entrepreneuren (politischen UnternehmerInnen) initiiert werden. Sobald das Problem eine genügend hohe öffentliche Aufmerksamkeit erlangt hat, wird es vermutlich auch von der Regierung und der Verwaltung als wichtig und entscheidungsrelevant eingestuft. „Dies ist das konventionelle liberale Lehrbuchmodell, nach dem sich zunächst im öffentlichen Raum eine Auffassung über eine Politik bildet, diese dann über Interessengruppen, Parteien und Parlament in den Regierungsbereich transponiert wird“ (ebd.).
- (3) Möglich ist auch eine Verknüpfung von interner und externer Thematisierung eines Problems. Ein Problem kann, ohne dass es bereits in der Öffentlichkeit wahrgenommen worden wäre, innerhalb der Regierung und Verwaltung als relevant erachtet werden. Um ein von innen initiiertes politisches Programm besser durchsetzen zu können, suchen die Programmgestalter öffentliche Unterstützung. Dies geschieht über

Mobilisierung der Öffentlichkeit. Gleichgesinnte, die das ursprünglich von politischen Akteuren wahrgenommene Problem ebenfalls als Problem deklarieren und an einer Lösung interessiert sind, richten ihr Anliegen wiederum an staatliche Akteure und fordern diese somit zum Handeln auf (ebd.).

- (4) Über die internationale Politikdiffusion gelangen Themen durch Verbreitung von Innovation oder Ideen über nationalstaatliche Grenzen hinweg auf die politische Agenda. In ihrer aktiven Form initiieren eine Regierung oder Interessengruppen eines Staates ein Thema auf der politischen Agenda oder in der Öffentlichkeit eines anderen Staates, ohne dass bei Zweitem bereits ein Problembewusstsein vorhanden wäre. In der passiven Politikdiffusion hingegen wandert ein Thema auf die politische Tagesordnung eines Staates, ohne dass ein zielgerichtetes Handeln von politischen Akteuren erkennbar wäre. „Insbesondere im Kontext der Globalisierung werden diese immer wichtiger, vor allem in Bezug auf staatliche Politiken, die Einfluss auf industrielle Standortfaktoren wie Lohnniveau, infrastrukturelle Einrichtungen und regulative Belastungen haben. Manche Regierungen oder gesellschaftliche Interessengruppen sind deshalb bestrebt, mit dem Ziel der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen politische *issues* in Politikarenen ihrer Konkurrenten zu lancieren (z.B. Umweltschutz in Dritte-Welt-Staaten, Gewerkschaftsfreiheit in autoritären Ländern), für die im Grunde noch kein eigenständiges Problembewusstsein existiert“ (ebd., 54f.). Eine entscheidende Rolle bei der Politikdiffusion spielen auch Think Tanks, die als Treiber der Diffusion bezeichnet werden (Jann/Wegrich 2009, 93).

Tab. 4-3 zeigt noch einmal zusammenfassend die unterschiedlichen Themenkarrieren auf.

Wie die empirischen Untersuchungen vermutlich noch zeigen werden, sind die Themenkarrieren nicht immer einem einzelnen Typus zuzuordnen. In der politischen Realität finden Anpassungen und Optimierungen statt. Prozesse von der Problemdefinition bis hin zum Agenda-Setting können nicht immer idealen Typisierungen zugeordnet werden.

Tab. 4-3: Ausgangspunkte der Agenda-Building-Strategien

	INNENPOLITIK	INTER- UND TRANSNATIONALE POLITIK
STAATLICHER BEREICH	Ein Thema entsteht aus der „bürokratischen Innenpolitik“ heraus auf Initiative von Parlament und/oder Regierung	Ein Thema wird auf Konferenzen oder Gremien von Regierungsorganisationen kommuniziert
GESELLSCHAFT	Ein Thema wird von nationalen gesellschaftlichen Interessengruppen, sozialen Bewegungen oder Medien in Parlament und Regierung hineingetragen	Transnationale Regierungsorganisationen oder Medien machen ein nationales oder internationales Problem zum Thema

Quelle: Schneider/Janning 2006, 55.

Die amerikanische Politikwissenschaft hat ein weiteres Konzept hervorgebracht, das nicht wie die zuvor beschriebenen Konzepte Akteure in das Zentrum der Analyse rückt. John Kingdon (1995) stellt in seiner Publikation ‚Agendas, Alternatives, and Public Policies‘ einleitend fest, dass jedes Thema, jedes Problem und jede Idee ein bestimmtes Zeitfenster zur Verfügung haben, in dem sie wahrgenommen werden können:

The phrase „an idea whose time has come“ captures a fundamental reality about an irresistible movement that sweeps over our politics and our society, pushing aside everything that might stand in its path. We feel that such an event can be recognized by signs like sustained and marked changes in public opinion, repeated mobilization of people with intensely held preferences, and bandwagons onto which politicians of all persuasions climb (Kingdon 1995, 1).

Das von Kingdon entwickelte Konzept des ‚Policy window‘ (vgl. Kingdon 1995; Kingdon 1984) geht von strukturellen Auslösern aus, die Problemen den Weg zur politischen Agenda ebnen. Bestimmte externe Auslöser öffnen für kurze Zeit Möglichkeits- oder Zeitfenster (Windows of opportunity), um entsprechende Aufmerksamkeit für Probleme zu erlangen und plötzlich von der politischen Elite wahrgenommen zu werden. Schaffen es Probleme nicht, ein Policy window zu finden, erhalten sie folglich auch nicht die nötige Aufmerksamkeit, um auf die politische Agenda zu gelangen (Schneider/Janning 2006, 55; vgl. Jann/Wegrich 2009, 87).

Diese Selektionsleistung kann aus entscheidungstheoretischer Perspektive als eine Nichtentscheidung betrachtet werden [...]. Damit ist gemeint, dass institutionelle Schließungsmechanismen oder das Machtstreben politischer Akteure dazu beitragen können, dass spezifische Reformvorhaben oder Gestaltungsvorschläge erst gar nicht auf die politische Agenda gelangen und somit auch nicht als Gegenstand von politischen Entscheidungen vorkommen (Schneider/Janning 2006, 55f.).

Im Gegensatz zu den Windows of opportunity, die sich auf einen idealen Zeitpunkt beziehen, an denen Probleme auf die Agenda kommen können, beschreiben andere Konzepte Zyklen, an denen Themen an Relevanz gewinnen, und anschließend wieder unter der Oberfläche verschwinden. „Russ-Mohl unterscheidet hier beispielsweise zwischen kurzfristigen medienbezogenen Aufmerksamkeitszyklen, mittelfristigen Themenkarrieren und generationenlangen Reformwellen“ (ebd., 56).

Die Themenkarriere hängt natürlich auch von den Eigenschaften eines Themas ab. Tab. 4-4 gibt Merkmale von politischen Themen wieder, die darüber entscheiden, ob ein Thema auf die politische Agenda kommt oder ob es unter der Wahrnehmungsgrenze bleiben wird. Nach Cobb/Elder (vgl. Cobb/Elder 1972) gilt: „Je ambivalenter ein Thema definiert sei, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit, dass es politische Öffentlichkeit gewinnt. Das Thema ist dann anschlussfähig für sehr unterschiedliche Bezugsgruppen“ (Schneider/Janning 2006, 56).

Tab. 4-4: Merkmale politischer Themen

MERKMALE VON POLITISCHEN THEMEN	GEGENSÄTZE
Konkretheit und Klarheit	Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit
Gesellschaftliche Relevanz	Starke vs. marginale soziale Betroffenheit
Temporale Relevanz	Absolut dringend vs. verschiebbar
Komplexität	Einfach vs. komplex
Novität	Routineangelegenheit vs. Novum
Wertgeladenheit	Große vs. geringe symbolische Bedeutung

Quelle: eigene Darstellung, Daten aus Schneider/Janning 2006, 56.

4.2.3 Die dritte Phase des Policy-Zyklus – die Programmformulierung

Hat es ein Thema auf die politische Agenda geschafft und entscheiden sich die politischen Akteure für eine Umsetzung von Problemen, Forderungen und Vorschlägen in ein staatliches Programm, kann „die Phase der inhaltlichen Gestaltung eines politischen Programms“ starten. Im Folgenden wird die Initiierung eines Politikprogramms als rationaler Entscheidungsprozess skizziert. Der Entwurf eines Politikprogramms hat bereits einen Entscheidungsprozess durchlaufen, in dem verschiedenen mögliche Handlungsoptionen und –strategien gegeneinander abgewogen wurden, und die beteiligten Akteure sich für eine bzw. mehrere Strategien entschieden haben. Effizienz und Effektivität sind Kriterien, die am häufigsten für eine Bewertung herangezogen werden. „Als effektiv wird ein politisches Programm bezeichnet, wenn es eine Problemlösung wirksam erreicht, als effizient, wenn dabei der Mitteleinsatz möglichst gering gehalten werden kann“. Die Zielwirksamkeit von Mitteln ist der eine Aspekt, der bei der Vorbereitungsarbeit berücksichtigt werden muss, der andere ist eine Vorausschau möglicher Reaktionen anderer betroffener Akteure (Schneider/Janning 2006, 56f.; vgl. Jann/Wegerich 2009, 89).

Am Rande soll angemerkt werden, dass Autoren wie bspw. J. Kingdon eine Unterscheidung zwischen „Formulierung (Generierung und Diskussion von Alternativen) und „adoption“ (formelle Entscheidung über eine bestimmte Policy)“ fordern (Jann/Wegerich 2009, 89), während in der Literatur häufig auf eine Trennung der Begriffe ‚Agenda‘ und Handlungsalternativen verzichtet wird, obwohl diese Unterscheidung für die analytische Arbeit sehr hilfreich wäre (Kingdon 1995, 4). Jann/Wegerich verzichten auf eine Einführung weiterer Phasen, da, wie sie argumentieren, auch in formellen Entscheidungen auf eine klare Unterscheidung zwischen Formulierung von Alternativen und Entscheidung für bzw. gegen eine spezifische Policy verzichtet wird. „Entscheidung soll [...] als ein iterativer Prozess auf-

gefasst werden, nicht als eine punktuelle Aktion“ (Jann/Wegrich 2009, 89). Dieses Beispiel zeigt im Übrigen, dass eine Abgrenzung der Phasen des Policy-Zyklus nicht einfach ist, da diese Diskussion sowohl dem Agenda Setting (Kingdon 1995) als auch der Policy-Formulierung (Jann/Wegrich 2009) zugeordnet wird.

Entsprechend Programmen, die in privaten Unternehmen initiiert werden, werden auch bei Politikprogrammen Handlungsziele, Adressaten, Akteure, die die Durchführung übernehmen werden, erforderliche Mittel und Operationen, die zur Zielerreichung führen sollen, festgesetzt. „Im Kontext rechtstaatlicher Politik nehmen politische Programme meist die Form von *Gesetzen oder Verordnungen* an, wobei politische Programme (bspw. größere Privatisierungsvorhaben) oft eine Myriade von Gesetzen und Verordnungen implizieren, die in Bezug auf ein politisches Ziel formuliert und aufeinander bezogen werden müssen“ (Schneider/Janning 2006, 56f.).

Das politische Ziel wird aber häufig nicht allzu detailliert formuliert. Vielmehr gibt das Ziel den Rahmen vor, in dem sich Akteure, die für die Lösung eines Problems bzw. für die Umsetzung des Zieles verantwortlich sind, bewegen müssen. Der Grund dafür ist, dass sich politische Akteure bei einer sehr groben Zielformulierung nicht Interessenskonflikten stellen müssen (ebd., 57).

In der Praxis trifft die Programmgestaltung auf kognitive und/oder institutionelle Einschränkungen. Zu den ersteren sind „keine klaren Zielvorstellungen, zu wenig Wissen über alle möglichen Problemlösungsstrategien, meist keine expliziten Bewertungsmaßstäbe für die Handlungsoptionen und kein sicheres Wissen über die soziale Durchsetzbarkeit eines Programms“ zu zählen. Wenn das zutrifft, werden häufig inkrementelle oder zufriedenstellende Lösungen akzeptiert. Es kommt auch vor, dass Programme aus anderen Ländern oder Lösungsstrategien aus anderen Problembereichen imitiert werden. Daneben können institutionelle Einschränkungen die Zweckrationalität bei der Programmgestaltung untergraben. So ist in rechtlichen Institutionen „die Institutionalisierung einer gesellschaftlichen Arbeitsteilung“ verankert. Rechtliche Einrichtungen geben also vor, welche Akteure sowie Akteursgruppen welche Kompetenzen innehaben bzw. welche Akteure überhaupt dazu befugt sind, Programme zu initiieren und auszugestalten. Auch sogenannte „Verfahrensmuster“ und die „Ablauforganisation“ sind vorgegeben. „Diese rechtlichen Restriktionen dürfen jedoch nicht als vollkommen rigide aufgefasst, sondern sollten eher als elastische Netze begriffen werden, die zwar Ausnahmen zulassen, ihre Bindewirkung jedoch mit zunehmender Regelabweichung verstärken“ (ebd., 57f.).

Handelt es sich um ein Programm, das die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung annimmt, so ist zumeist auch der Ablaufprozess rechtlich geregelt. Die Verfassung gibt übergeordnete Informationen, wie Akteure, deren Kompetenzen und Aufgaben vor. „Operative[] Details“ sind hingegen in den Geschäftsordnungen der Institutionen zu finden. Trotz alledem sind auch bei Gesetzesvorbereitungen „informelle Praktiken“ zu finden. Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigen Schneider/Janning, dass in sehr vielen Fällen Gesetze nicht von Institutionen mit Initiativrecht ausgearbeitet werden, sondern von Referaten in Bundesministerien – eine Feststellung, die meines Erachtens auch auf Österreich übertragbar ist. „Dieses Vorstadium auf der Referatsebene ist das strategische Entscheidungsstadium eines Gesetzes überhaupt; hier sind im Staatssektor auch die meisten Ressourcen bezüglich Information und Expertise konzentriert“ (ebd., 58).

Zur Bedeutung der Verwaltung in der Programmformulierung äußern sich auch Jann/Wegrich. Studien aus den USA zur geplanten Einführung des „Planning-Programming-Budgeting Systems“ in den 1960er Jahren und die daran anschließenden Studien in Deutschland, die im Rahmen einer Projektgruppe zur „Regierungs- und Verwaltungsreform“ in den 1970er Jahren erstellt, deren Ergebnisse aber größtenteils nicht umgesetzt oder veröffentlicht wurden, kamen zu folgenden Ergebnissen (Jann/Wegrich 2009, 90):

Während die eigentliche Entscheidung über eine Policy im Rahmen eines formalen Verfahrens von den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen getroffen wird (Parlament, Regierung), [...] geht dem ein umfangreicher, mehr oder weniger offener, häufig informeller Austausch- und Verhandlungsprozess voraus, bei dem Ministerialverwaltung und Interessengruppen von entscheidender Bedeutung sind. Diese sowie weitere zentrale Akteure (u. a. Vertreter von Parlamentsausschüssen, Experten) können dabei recht stabile Netzwerkbeziehungen formen, die sogenannten Policy-Netzwerke (ebd., 90f.).

Die Analysen zeigten, dass Prozesse, die innerhalb von Policy-Netzwerken ablaufen, oft einen viel größeren Einfluss auf Policies haben als parlamentarische Entscheidungsprozesse. Fritz Scharpf zeigte in seinen Arbeiten, dass Entscheidungen zumeist über Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren in Politiknetzwerken und kaum als Ergebnis einer rationalen Auswahl einer Policy aus einer Reihe von potentiellen Alternativen zustande kommen (ebd., 91).

Bei den Verhandlungen in Politiknetzwerken unterscheidet Scharpf zwischen der positiven und negativen Koordination. Die positive Koordination beschreibt er als Versuch, „die Effektivität und Effizienz der Regierungspolitik insgesamt durch die Nutzung der gemeinsamen Handlungsoptionen mehrerer Abteilungen oder Ressorts zu steigern“. In der Praxis beschreibt die positive Verhandlungskoordination „multilaterale Verhandlungen“ in Form von „intra- oder interministeriellen Projektgruppen“, die das Ziel verfolgen, alle Handlungsmöglichkeiten aller am Prozess beteiligten Akteure zu berücksichtigen (Scharpf 1993, 69).

Der negativen Koordination hingegen geht es ‚nur‘ um eine ‚Vermeidung der Störungen, welche die ausschließlich an den eigenen Zielen orientierten Programminitiativen einer spezialisierten Einheit in den Zuständigkeitsbereichen anderer Einheiten auslösen könnten‘. Konkret heißt das, dass bilaterale ‚Abstimmung[en]‘ zwischen der an einer Programminitiativen arbeitenden Einheit und anderen Einheiten, deren Zuständigkeitsbereich potentiell betroffen werden könnte‘ stattfinden. Oft ist diese Abstimmung aber nur eine reine Formalität, da auf Handlungsoptionen derjenigen Einheiten, die das Programm nicht initiiert haben, sondern davon nur betroffen sind, keine Rücksicht genommen werden kann (ebd.).

Die bereits an oberer Stelle erwähnten Fallstudien aus Deutschland machten deutlich, dass trotz der Vorteile der positiven Koordination – in (inter-)ministeriellen Projektgruppen werden Problemlösungen in konzertierter Form entwickelt und diskutiert – in den meisten Fällen die negative Koordination angewandt wird. D.h. in der Praxis wird ein Programm von einer federführenden Einheit produziert. Erst nachdem der Programmentwurf fertiggestellt wurde, werden weitere Einheiten oder andere Ministerien eingebunden, die wiederum den Entwurf dahingehend überprüfen, ob ihre eigenen Zuständigkeiten und Positionen betroffen sind. Die dazugehörige bürokratische Form ist das Mitzeichnungsverfahren. Die positive Koordination wäre zwar ein ambitioniertes Vorhaben, ist aber sehr komplex und birgt hohe Entscheidungskosten und ein bedeutend höheres Risiko zu scheitern in sich. Daher wird häufig auf die negative Koordinierung zurückgegriffen, um das politisch-administrative System vor Überforderung zu schützen und das Risiko des Scheiterns in der Phase der Programmformulierung zu minimieren (Jann/Wegrich 2009, 91). Darüber hinaus kann mit der negativen Koordination das ‚Problem der großen Zahl‘ umgangen werden. Denn, wie Scharpf bereits 1993 festgestellt hat, steigen die ‚Schwierigkeiten der ausgehandelten Koordination [...] mit der Zahl der selbständig Beteiligten und ihrer interdependenten Handlungsoptionen und dementsprechend mit der Zahl der Transaktionen, die gleichzeitig zustande kommen müssen‘ (Scharpf 1993, 66). Schade ist nur, dass mit der negativen Koordination ‚der Spielraum für Programminnovationen vermindert wird, wenn nur die Handlungsoptionen der initiiierenden Einheit zur Disposition stehen, während bei allen mitzeichnenden Einheiten der jeweilige Status Quo ihrer Programme als unveränderliche Gegebenheit vorausgesetzt wird‘ (ebd., 69).

Scharpf widmete sich auch dem Thema der hierarchischen und horizontalen Koordination. Er stellte fest, dass eine hierarchische Koordination zwar vorkommt, in der Regel jedoch ‚vertikale Interaktionsbeziehungen‘ aufgrund der besseren Praktikabilität weitaus häufiger vorkommen. ‚Politikdialog[e] [werden] in der Regel durch Einvernehmen und nicht durch hierarchische[] Oktroi beendet‘, wenn auch ‚Politiker gegenüber den Beamten das letzte

Wort“ haben. Einvernehmen ist zumeist auch zwischen den Abteilungen eines Ministeriums zu finden, da eine Programminitiative, die von einer Abteilung initiiert wird, zumeist auf Beiträge weiterer Abteilungen angewiesen ist oder sich auf Zuständigkeiten anderer Abteilungen auswirkt. Kooperation scheint daher die einzig sinnvolle Arbeitsweise zu sein, um ein Programm erfolgreich zu formulieren (ebd., 68).

Bezüglich Policy-Netzwerke kann eine Unterscheidung zwischen zwei Typen mit unterschiedlichen Abgrenzungen zur Umwelt des politischen Systems und unterschiedlichen Strukturen getroffen werden. Auf der einen Seite gibt es die sogenannten „iron triangles“. Das sind stabile Netzwerke, die sich klar nach außen hin abgrenzen und nur aus einer relativ kleinen Anzahl an Akteuren bestehen. Häufig umschreiben „iron triangles“ Akteurs- bzw. „Klientelbeziehungen“, die aus „Bürokratie, Parlamentsausschüssen und gesellschaftlichen Interessengruppen mit häufig gleichgerichteten Interessenlagen bestehen“. Möglich sind aber auch „Issue Networks“, Netzwerke, die viele Akteure auch mit unterschiedlichen Interessenlagen umfassen, die relativ „offene Umweltgrenzen“ aufweisen und ausschließlich über ein klar abgegrenztes Thema miteinander kooperieren. Die Verbindung der Akteure im Netzwerk ist zumeist lose (Jann/Wegrich 2009, 92).

Ein weiterer interessanter Punkt, der im Rahmen der Politikformulierung erwähnt werden sollte, ist die Rolle der Wissenschaft bzw. der wissenschaftlichen Beratung. Es konnte empirisch belegt werden, dass politische EntscheidungsträgerInnen „äußerst selten durch einzelne Studien oder Gutachten beeinflusst werden“, was aber nicht bedeutet, dass wissenschaftliche Arbeiten nicht zumindest einen mittel- bis langfristigen Einfluss auf die Problemwahrnehmung, Deutungsweisen oder politischen Entscheidungen hätten. Die Wissenschaft hat also einen gewissen Einfluss auf politische Entscheidungen, muss dabei aber mit anderen Informationsquellen und Auslegungen, sowie mit dem „Erfahrungs- und Alltagswissen“ von EntscheidungsträgerInnen konkurrieren (ebd., 93).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass politische und administrative Akteure nach wie vor eine wichtige Rolle bei der Programmformulierung innehaben. Vorrangig bei der „formellen Festlegung staatlicher Policies“ sind sie nach wie vor unverzichtbar, wenn auch bereits „Mechanismen der Selbstregulierung“ vorkommen. Vor allem in westlichen Demokratien hat jedenfalls ein Wandel Richtung offener Prozesse stattgefunden, in denen gesellschaftliche Akteure in die Programmformulierung eingebunden werden (ebd., 94).

4.2.4 Die vierte Phase des Policy-Zyklus – die Implementation

Eine erfolgreiche Programmformulierung führt nicht von selbst zur Durchsetzung und Anwendung durch die betroffenen Akteure. Die Durchsetzung hängt von der „Akteurskonstellation des Implementationszusammenhangs (die Struktur des Beziehungsgeflechts, welches Programmmentscheider, Implementationsträger und Vollzugsadressaten verbindet)“ ab, aber auch von den „Eigenschaften eines politischen Programms selbst, wie z.B. der konkrete Mix von eingesetzten Policy-Instrumenten und Policy-Ressourcen“ (Schneider/Janning 2006, 58f.). Einige Programmtypen lassen sich leicht durchsetzen, bei anderen ist mit Widerstand zu rechnen. Renate Mayntz hat eine Einschätzung von Wirkungsweise, Aufwand und Vollzugsprobleme, geordnet nach den drei Programmtypen Regulative Programme, Anreiz- und Leistungsprogramme durchgeführt (ebd., 59; vgl. Tab. 4.5).

Bei jedem dieser Programmtypen kommen Policy-Instrumente zum Einsatz. Dazu gehören Recht, Gewalt oder Geld. Infrastrukturelle Leistungsprogramme werden häufig mit dem Instrument Geld reguliert und setzen daher vorhandene finanzielle Ressourcen voraus. Ein regulatives Programm hingegen wird über das Recht und oft in Verbindung mit Gewalt, im Sinne von Strafandrohungen, gesteuert (ebd., 60).

Tab. 4-5: Programmtypen und Vollzugsprobleme

	REGULATIVE PROGRAMME	ANREIZPROGRAMME	LEISTUNGSPROGRAMME
WIRKUNGSWEISE	Direkte Verhaltensbeeinflussung; gute Umsetzbarkeit von Zielen; ruft bei Adressaten Widerstand hervor	Motiviert Adressaten positiv; wirkt indirekt; tatsächliche Wirkung oft unsicher; Möglichkeit, sich zu entziehen	Motiviert Adressaten positiv; Sicherung des Angebots, aber nicht der Inanspruchnahme
AUFWAND	Relativ hoher administrativer Aufwand, speziell Kontroll- und Sanktionsaufwand; hohe Befolgungskosten möglich	Relativ geringer administrativer Aufwand, hohe direkte Haushaltsbelastung	Hoher administrativer und direkter finanzieller Aufwand
VOLLZUGSPROBLEME	Tendenz zu Normverstößen; ungleiche Durchsetzung je nach Widerstandspotential der Adressaten	Unerwünschte Selektivität bei Inanspruchnahme; Mitnahmeeffekte; Nutzung des Angebots ohne Verhaltensänderung (Unterlaufen)	Effizienzmängel infolge unzureichender Fähigkeit/Motivation der Vollzugsträger; Gefahr von Überinvestition oder Unterinvestition

Quelle: Schneider/Janning 2006, 59, zit. n. Mayntz 1982, 82.

Die Implementation von Programmen erfolgt entweder durch private Akteure oder durch Akteure innerhalb der Regierung oder Verwaltung. Bei der Umsetzung verwaltungsinterner Programme sind sowohl Vollzugsträger als auch die Adressaten des Programms Teil der

Verwaltung oder Regierung. Wenn Programme von privaten, d.h. gesellschaftlichen Akteuren vollzogen werden sollen, herrscht „zwischen den staatlichen Vollzugsträgern und den gesellschaftlichen Normadressaten“ häufig eine gleichberechtigte, horizontale Beziehung. Die Implementation ist von der Bereitschaft der Adressaten eines Politikprogramms abhängig, mit den Vollzugsträgern zu kooperieren, da Bestrafungen oder Androhungen von Sanktionen kaum notwendige Verhaltensänderungen hervorrufen. Eine Kooperation ist nur dann zu erwarten, wenn beide Seiten Vorteile erwarten dürfen (Schneider/Janning 2006, 60). Schneider/Janning (2006) unterscheiden vier Beziehungstypen, die das Verhältnis zwischen Vollzugsträgern und Normadressaten bei der Implementation von Regulierungsprogrammen charakterisieren:

- (1) Ein starker Staat mit ausgeprägten Ressourcen dominiert über schwache Normadressaten. Der Staat zwingt Adressaten politischer Programme „zu programmkonformem Verhalten“ und bestraft abweichendes Verhalten. „Diese Konstellation entspricht der Lehrbuchvorstellung rechtsstaatlichen Vollzugs“ (ebd., 60f.).
- (2) Im umgekehrten Fall stehen dem Staat mächtige gesellschaftliche Akteure gegenüber. In diesem Fall ist eine Befolgung von Normen mittels Strafandrohungen nicht durchsetzbar. Staatliche Akteure treffen bei der Implementation auf große Probleme (ebd., 61).
- (3) Ist die Macht zwischen den beiden Akteursgruppen ausgeglichen, kann eine Pattsituation entstehen; nämlich dann, wenn dem staatlichen Vollzugsträger zu wenig Ressourcen zur Verfügung stehen, um normkonformes Verhalten zu kontrollieren und gegebenenfalls zu bestrafen und wenn Normadressaten regulative Vorgaben nicht vollständig abwehren können. Um diese scheinbar ausweglose Situation zu entschärfen, können staatliche Akteure die Ziele ihres Programms leicht verändern und die gesellschaftlichen Akteure im Gegenzug ein kooperativeres Verhalten zeigen. Dies wird als Tauschgeschäft bezeichnet (ebd.).
- (4) Ein übermächtiger Vollzugsträger kann durch Androhung regulativer Eingriffe gesellschaftliche Akteure dazu veranlassen, selbst regulative Politikprogramme zu erstellen. „Unter bestimmten Bedingungen, unter denen es organisierte Interessen in Monopolverbänden für vordringlich halten, drohende staatliche Regulierungseingriffe abzuwehren, können solche Gruppen motiviert werden, gegen einen Verzicht staatlicher Interventionen Problemlösungsmechanismen unter eigener Regie aufzubauen“. Damit können staatliche Ressourcen entlastet werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass Verbände zu den Adressaten politischer Programme, oft Mitglieder von Verbänden,

zumeist ein besseres Verhältnis haben und deren Situation besser einschätzen können, als staatliche Initiatoren von Programmen. Werden Programme von Verbänden implementiert, kann auf Einzelfälle besser eingegangen werden, was dazu führt, dass Regulierungen bei den Normadressaten eher akzeptiert werden (ebd.).

4.2.5 Evaluation und Terminierung – die abschließenden Phasen eines Policy-Zyklus

Programmevaluierung und Terminierung sollten nicht als eigenständige Phasen im Policy-Prozess betrachtet werden, sondern sind als Rückkopplung auf die Problemdefinition – die erste Phase des Policy-Zyklus – zu verstehen. Eine Policy muss nach der Implementierung und Evaluierung nicht unbedingt beendet werden. Genauso gut kann sie nochmals in die erste Phase, wenn auch oft in modifizierter Form, übergeführt werden (Schneider/Janning 2006, 62).

Die Programmevaluierung stellt den Aufwand, der für ein Programm betrieben wurde, dessen Ertrag gegenüber und bewertet Verbesserungen bzw. Verschlechterungen des ursprünglichen Zustandes. Sie bewertet auch, ob überhaupt eine Veränderung stattgefunden hat oder ob alles beim Alten geblieben ist. Da die „Kosten und Erträge einer Policy nicht durchgehend quantifizier[t]“ werden können und „keine eindeutigen Kriterien für eine bessere oder schlechtere Policy existieren“, stellen Evaluierungen große Herausforderungen an die Forschung. „Hier ist das nahe liegende Problem zunächst die Effektivität, d.h. wie wirksam ein Policy-Programm überhaupt war. Erst danach kann sich die Frage nach der Kosten-Nutzen-Relation, d.h. nach der Effizienz, stellen“. Effizienzkriterien beschreiben beispielsweise die Veränderung oder Nichtänderung der Nutzenverteilung durch das implementierte Programm. Für die Bewertung der Effizienz werden auch „Kontroll- und Transaktionskosten“, „Opportunitätskosten, Legitimationskosten und Gleichheits- bzw. Fairnesskosten“ herangezogen (ebd., 61f.).

Die Evaluation soll schließlich zu der Frage führen, ob ein Problem mit der durchgeführten Policy gelöst wurde. Gibt es weiterhin eine Kluft zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand, kann eine weitere, gegebenenfalls modifizierte Policy notwendig sein. Stellen die staatlichen Akteure fest, dass ein Problem nicht über staatliche Eingriffe gelöst werden kann, oder wurde in der Evaluierung festgestellt, dass ein Problem tatsächlich gelöst wurde, kann ein Programm beendet, d.h. terminiert werden. Ein Programm kann auch dann terminiert werden, wenn die finanziellen Ressourcen eine Weiterführung des Programms nicht mehr erlauben, wenn „Ef-

fektivitäts- bzw. Effizienzüberlegungen ein Aufgeben nahe legen oder schließlich auch politisch ideologische Motive eine Terminierung des Policy-Zyklus bewirken“ (ebd., 62).

4.3 Stärken und Schwächen des Konzepts des Policy-Cycle

Das Konzept des Policy-Zyklus wird dahingehend kritisiert, dass die Phaseneinteilung des Policy-Prozesses nicht mit der Empirie übereinstimmt. Allzu oft kommen Analysen zu dem Schluss, dass Inhalte nicht einer einzigen Phase zugeordnet werden können. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Simplifizierung der Politikgestaltung. Der ideale Policy-Zyklus nimmt an, dass einer Policy auch nur ein Zyklus entspricht. In der Realität jedoch „entwickeln sich Politikinhalt in mehreren Zyklen, die zeitlich parallel ablaufen, verschiedene politische Ebenen erfassen und sich wechselseitig beeinflussen“. Abgesehen davon, dass zu einer Policy mehr als nur ein Zyklus zeitgleich abläuft, kann zu einer Policy auch ein neuer Zyklus gestartet werden noch bevor der alte zur Phase der Evaluierung oder Terminierung gelangt ist. Und wie schon an vorderer Stelle angesprochen findet nicht in jeder Policy eine offizielle Evaluierung statt; vielmehr können in jeder Phase Veränderungen und Adaptionen der Inhalte erfolgen. Ebenfalls nicht erfassbar sind die Wechselwirkungen mit anderen Policies desselben Politikfeldes oder anderer Politikfelder (Schneider/Janning 2006, 63f.; vgl. Jann/Wegrich 2009, 102f.).

Trotz der Kritik ist der Policy-Zyklus ein sinnvolles Instrument, um Policy Making als Prozess darzustellen und damit die unveränderbare Abhängigkeit der Politikgestaltung von politischen Institutionen zu umgehen. Indem der Prozess in einzelne Phase gegliedert wird, können einzelne Stadien im Prozess für sich betrachtet werden und führen damit zu einer einfacheren Handhabung politischer Analysen. Die Darstellung als Zyklus zeigt, dass Policy Making „nicht mit der Verabschiedung eines Programms oder eines Gesetzes endet“. Seinen besonderen Wert hat der Policy-Zyklus als „*Heuristik*, d.h. als konzeptionelles Werkzeug, um spezifische Eigenschaften des Policy-Prozesses herauszuarbeiten“ (Schneider/Janning 2006, 62f.)

Der Kritik, dass der Policy-Zyklus kein theoretisches Modell darstellt, kann mit einer Symbiose von Policy-Zyklus mit anerkannten Theorien, wie das hier mit den Integrationstheorien und neueren Ansätzen zu Governance versucht wird, entgegnet werden.

5. Zur Methodenwahl und Hypothesen-Bildung

Wie den Forschungsfragen zu entnehmen ist geht es in dieser Arbeit nicht um eine Untersuchung von Kausalzusammenhängen, sondern um eine deskriptive, analysierende und, wo möglich, um eine verstehende Untersuchung eines ausgewählten Politikfeldes. Aus diesem Grund wäre die Anwendung quantitativer Methoden zur Beantwortung der Forschungsfragen bzw. Testung von Hypothesen nicht Erfolg versprechend. Der Untersuchungsgegenstand impliziert vielmehr die Anwendung qualitativer Methoden zur Generierung brauchbarer Daten.

Nach Sadovnik ist qualitative Forschung vor allem dazu geeignet, eine niedrige Anzahl an Fällen vertiefend sowie komplexe Phänomene zu untersuchen. Mittels qualitativer Methoden können persönliche Erfahrungen in die Datenerfassung eingebaut werden. Es kann der Kontext, in den Phänomene eingebettet sind, erfasst werden, und schlussendlich ermöglichen qualitative Methoden die Erforschung dynamischer Prozesse (Sadovnik 2007, 423f.). Diese beispielhaft angeführten Merkmale qualitativer Methoden sollen zeigen, warum sich die Verfasserin dieser Arbeit für diese Methodenart entschieden hat. Ausgehend von Sadovniks Merkmalen geht es in dieser Arbeit um die Analyse weniger Fälle, die möglichst vertiefend dargestellt werden sollen, sowie um das komplexe Phänomen, dass Akteure auf verschiedenen politischen und nicht-staatlichen Ebenen am Policy-Making beteiligt sind und um den komplexen Prozess des Policy-Making an sich, der durch den Policy-Zyklus vereinfachend dargestellt werden soll. Es geht aber auch um persönliche Erfahrung, die in einer teilnehmenden Beobachtung gemacht werden und um die Erfassung eines dynamischen Prozesses, da der Prozess des Policy-Making derzeit im Laufen ist und sich ständig verändert. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich immer wieder neue Akteure mit Innovation, Wissenstransfer, mit der Ländlichen Entwicklung und inhaltlich ähnlichen Politikfeldern beschäftigen werden. Wie zuvor angemerkt ist die GAP-Reform und daher auch die Reform der Ländlichen Entwicklung noch nicht abgeschlossen. Es handelt sich daher um ein neues zu erforschendes Gebiet, zu dem es vermutlich nur wenig Literatur geben wird, was für die Verwendung qualitativer Methoden spricht.

5.1 Methoden zur Datengenerierung

Die Annahme, dass in den Sozialwissenschaften Daten einfach herumliegen, um vom/von der ForscherIn (auf-)gesammelt zu werden, vergleichbar mit einem Botaniker, der Proben sammelt, setzt ein positivistisches Wissenschaftsverständnis voraus, nämlich dass der oder die

WissenschaftlerIn außerhalb des Forschungsprozesses steht und daher objektives Vorgehen möglich ist (Yanow 2007, 409). Diese Grundannahme ist meines Erachtens mit qualitativen Forschungsmethoden nicht kompatibel. Zwar ist es möglich, einen sehr distanzierten Zugang zu den Daten zu haben, die generiert werden sollen, wie dies beispielsweise bei der Inhaltsanalyse von Dokumenten der Fall sein kann. Doch steht am Beginn jedes Forschungsprozesses die Person des Forschers, sein Vorwissen, seine Nähe oder Distanz zum Forschungsgegenstand. All das beeinflusst die Auswahl des Vorgehens oder des Materials, woraus Daten generiert werden sollen, den Zugang zu Daten und die Art der Interpretation generierter Daten. Davon abgesehen ist objektive Forschung, vor allem objektive Sozialforschung, einfach nicht möglich. In der qualitativen Forschung wird stattdessen auf das realistische Kriterium ‚intersubjektive Nachvollziehbarkeit‘ zurückgegriffen (vgl. auch Yanow 2007, 407f.).

Yanow schlägt aus qualitativ-interpretativer Perspektive die Bezeichnung ‚Beweismaterial‘ anstatt ‚Daten‘ vor. Ganz nach dem Konzept des Sozialkonstruktivismus wird dieses ‚Beweismaterial‘ oder Material von TeilnehmerInnen einer Veranstaltung bzw. eines Settings konstruiert, um anschließend vom/von der WissenschaftlerIn analysiert zu werden. Ist auch der/die ForscherIn TeilnehmerIn im Forschungsprozess kann von einer Ko-Generierung oder Ko-Konstruktion des Materials gesprochen werden (ebd., 409). Um auf die Rolle des Forschers bzw. der Forscherin und den Begriff Objektivität aus interpretativer Perspektive zurückzukommen: „From this perspective, the researcher cannot stand outside the subject of study: more than just the five senses is involved in interpreting people’s acts, the language they employ, and the objects they create and use; objectivity is not possible [...] as situational sense-making draws on prior knowledge and builds on intersubjective understanding“ (ebd., 407).

Diese Interpretation der Datengenerierung beschreibt Methoden wie die (teilnehmende) Beobachtung oder das qualitative Interview sehr zutreffend. Für die Inhaltsanalyse ist meiner Meinung nach die Methodenkategorie qualitativ-positivistisch zutreffender (vgl. Kategorisierung in quantitative, qualitativ-positivistische und qualitativ-interpretative Methoden in Yanow 2007).

Zur Gewinnung von Analysematerial wird in dieser Arbeit methodisch vorrangig auf die Inhaltsanalyse zurück gegriffen. In der qualitativen Inhaltsanalyse werden Texte und Audio-Aufzeichnungen von Präsentationen, zu denen Transkriptionen erstellt wurden, verwendet. Mit Texten sind Publikationen bzw. wissenschaftliche Beiträge zum State of the Art, Berichte, relevante Veröffentlichungen politischer und gesellschaftlicher Akteure auf EU- und österreichischer Ebene, öffentlich zugängliche Dokumente, Presseaussendungen und Online-

Quellen gemeint. Audio-Aufzeichnungen und die daraus angefertigten Transkriptionen wurden von Präsentationen und Diskussionen der Veranstaltung ‚Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014 – 2020‘, die am 22.5.2012 in Perchtoldsdorf stattgefunden hat, erstellt und sind aufgrund der Aktualität des Materials eine wertvolle Quelle für die Analyse dieser Arbeit. In dieser Arbeit wird auf zahlreiche Online-Quellen zurückgegriffen. Obwohl diese eine vergängliche Informationsquelle sind, sind sie für die Datenerhebung unerlässlich, da damit aktuellste Informationen in die Arbeit aufgenommen werden können. In dieser Arbeit wird ein laufender Policy-Prozess beschrieben, daher sind aktuelle Informationen, die oft nicht in gedruckter Form vorliegen, eine wichtige Datenquelle.

Bei der Inhaltsanalyse wird darauf geachtet, nicht ausschließlich die **Inhalte** des gesammelten Materials zu selektieren, zu bündeln und ausgehend von theoretischen Überlegungen und dem Konzept bzw. der Methode des Policy-Zyklus zu analysieren. Wenn sinnvoll werden auch AutorIn des Textes bzw. der Audio-Aufzeichnung, Gegenstand und sozio-kultureller Hintergrund, Empfänger und Zielgruppe erfasst werden (Mayring 2008, 469ff.). Zur Sicherstellung wissenschaftlichen Arbeitens mit qualitativen Methoden wird auf die Regelgeleitetheit der qualitativen Inhaltsanalyse geachtet; d.h. die Arbeit wird nach einem vorher festgelegten Ablauf durchgeführt werden. Zudem wird auf die Theoriegeleitetheit geachtet. Damit ist gemeint, dass die Fragestellungen und Hypothesen aus den verwendeten Theorien und Konzepten entwickelt werden bzw. wurden und die Analyse entlang der Kriterien, die im Governance- und konkret im Multi-Level Governance-Konzept sowie im Policy-Zyklus vorrangig zu den Phasen ‚Agenda-Setting‘ und ‚Policy-Formulierung‘ vorgegeben sind, durchgeführt wird (vgl. ebd., 471).

Abgesehen von der Inhaltsanalyse als vorrangig verwendeter Methode zur Datengenerierung wird eine nicht-standardisierte teilnehmende Beobachtung, im Sinne einer Beschreibung einer kleinen Lebenswelt oder Beobachtung einer Kultur in der eigenen Gesellschaft (Lüders 2008, 389f.) durchgeführt. Es handelt sich aber nicht um eine längere Teilnahme im Feld, wie das in der Ethnografie empfohlen wird (vgl. Lüders 2008, 391ff.); daher soll verdeutlicht werden, dass der Input der teilnehmenden Beobachtung für diese Arbeit gering ist. Die Verfasserin dieser Arbeit besuchte die Veranstaltung ‚Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020‘ (22.5.2012 in Perchtoldsdorf) und lässt ihre Beobachtungen und Aufzeichnungen in diese Arbeit einfließen.

Da es sich bei der Österreich-Konferenz um eine nationale Startveranstaltung zu einer neuen Policy handelt und daher die wichtigsten agrarpolitischen Akteure eingeladen wurden, ist vor allem die Analyse der TeilnehmerInnen, weniger der Inhalte, von Interesse. In dieser die In-

haltsanalyse ergänzenden Methode sollen die Akteure möglichst lückenlos erfasst werden. Dies ist mit der Inhaltsanalyse nicht machbar. Andere Methoden hingegen, wie die Beobachtung und vor allem die Datenerfassung über Teilnehmerlisten sind hierfür geeigneter.

Sollten nach der Inhaltsanalyse, Beobachtung und Datenauswertung noch Informationslücken bestehen, ist vorgesehen, diese durch teilstandardisierte ExpertInnen-Interviews zu schließen. Diese sind aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen ausschließlich mit österreichischen Akteuren geplant. Teilstandardisierte Interviews zeichnen sich durch die Verwendung eines Interviewleitfadens aus, der zusätzliche, der Situation entsprechende Fragen und Nachfragen zulässt (vgl. Hopf 2008, 351).

Aufgrund von Bedenken oder fehlenden Ressourcen der potentiellen InterviewpartnerInnen kommt ein ExpertInnen-Interview möglicherweise nicht zustande. In diesem Fall sowie als mögliche Ergänzungen von Interviews sollen spontan zustande gekommene, kurze Gespräche eingeplant werden, zu denen zur Gewährleistung der Wissenschaftlichkeit möglichst zeitnah Protokolle angefertigt werden sollen. Den GesprächspartnerInnen wird in diesem Fall mitgeteilt, dass ihre Informationen weiter verwertet werden.

5.2 Methoden zur Datenanalyse

Die in Kap. 3 und 4 vorgestellten Konzepte, das Governance-Konzept und hierbei vor allem die Multi-Level Governance sowie die Politikfeld-Analyse werden miteinander kombiniert als Methode zur Datenanalyse angewandt.

Der Fokus dieser Arbeit wird auf die zwei Phasen des Policy-Zyklus, auf das ‚Agenda-Setting‘ und hauptsächlich die ‚Policy-Formulierung‘ gesetzt. Am Rande wird auch die Phase der ‚Implementierung‘ erwähnt werden, da die Policy-Formulierung auf nationaler Ebene auch als Implementierung der EU-Policy betrachtet werden kann.

Wie bereits in Kap. 5.1 zur Theoriegeleitetheit angemerkt werden die Fragestellungen und Hypothesen, die aus der Theorie und den Konzepten entwickelt wurden, entlang der Kriterien bzw. Akteursgruppen, die die Multi-Level Governance vorgibt, analysiert werden.

Die Analyse wird entlang der inhaltlichen Begriffe Agrarpolitik und Ländliche Entwicklung sowie Innovation und entlang der Akteure, die mit den verschiedenen Methoden erhoben werden, erfolgen. Agrarpolitik und Ländliche Entwicklung lassen sich oft nicht getrennt voneinander beobachten. Die Ländliche Entwicklung ist ein Teil der Agrarpolitik; daher finden

sich in den Prozessen der Ländlichen Entwicklung immer wieder Betrachtungen zur gesamten GAP. Dies spiegelt sich auch in dieser Arbeit wieder.

Entsprechend dem Multi-Level Governance-Konzept werden die am Policy-Making zur neuen Ländlichen Entwicklung (mit ihrem besonderen Fokus auf Innovation) beteiligten Akteure unter Zuordnung zu den Phasen Agenda-Setting und Policy-Formulierung gesammelt, grafisch dargestellt und analysiert werden.

5.3 Hypothesen

Die zu Beginn der Arbeit vorgestellten Fragen, Theorien, Konzepte und bisherigen Recherchen implizieren folgende Hypothesen, wobei es in Hypothese 1 (H1) um die in politischen Prozessen beteiligten Akteure und in Hypothese 2 (H2) um die Struktur(en) des Policy-Making geht:

Wenn Agenda-Setting und Policy-Formulierung als zwei Phasen des Policy-Making supranationaler Politikfelder entsprechend dem Multi-Level Governance-Konzept nicht ausschließlich auf EU-Ebene stattfinden, dann sind auch am Agenda-Setting sowie an der Politikformulierung der Ländlichen Entwicklung, der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, neben Akteuren und Institutionen der EU-Ebene nationale, subnationale sowie private (nicht-staatliche Akteure) beteiligt. Folglich sind auch an der nationalen Policy-Formulierung der Ländlichen Entwicklung in Form eines österreichischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums entsprechend dem Multi-Level Governance-Ansatz nicht nur nationale staatliche Akteure, sondern auch subnationale und nicht-staatliche Akteure involviert (H1).

Relevante strukturelle und inhaltliche Neuerungen und die Orientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik an bzw. Überschneidungen mit anderen Politikbereichen, insbesondere die Aufnahme der Ländlichen Entwicklung als zweite Säule der GAP sowie die Übernahme der Begriffe ‚Innovation‘ und ‚Wissenstransfer‘ von der Strategie Europa 2020 in die Agenda der Ländlichen Entwicklung ab 2014 führen dazu, dass der politische Prozess zum supranationalen Politikfeld Ländliche Entwicklung nicht ausschließlich entsprechend dem Gemeinschaftsverfahren verläuft. Supranationales Policy-Making ist nach wie vor der dominierende Prozess, doch daneben sind Prozesse aus anderen Policy-Bereichen zu finden wie der Transgouvernementalismus oder die Policy Coordination, die entweder in die Ländliche Entwicklung übernommen werden oder als parallele Prozesse zum standardisierten Policy-Making ablaufen (H2).

6. Die Gemeinsame Agrarpolitik

Das Thema dieser Arbeit, die Innovation und der Wissenstransfer in der Ländlichen Entwicklung, wird als Teil der gesamten Agrarpolitik betrachtet. Eine Darstellung der europäischen Agrarpolitik vom Beginn der Integration bis heute soll einen Überblick verschaffen und die Bedeutung der 2. Säule der GAP sowie neuer Begriffe wie Innovation und Übertragung von Wissen herausstreichen, die erst im Laufe der Zeit ihre Bedeutung erhalten haben. Überblicksartiges Wissen zur Agrarpolitik ist Voraussetzung, um dahinterliegende politische Prozesse zu verstehen.

Die Agrarpolitik wurde von den sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) initiiert und war das erste vergemeinschaftete, supranationale Politikfeld (vgl. Roederer-Rynning 2010, 182).

Supranational bedeutet aber nicht, dass alleine Institutionen und Akteure auf EU-Ebene für das Policy-Making zuständig sind. Ganz im Sinne des Multi-Level Governance-Konzeptes geht aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)² in Art. 4 eine geteilte Zuständigkeit für die „Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze“ zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten hervor (Europäische Union 2012a, 51). Dass es sich in der Agrarpolitik aber nicht um eine gleichmäßige Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen den beiden politischen Ebenen handeln kann, verdeutlicht Art. 38 AEUV: „Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch“ (ebd., 62). An und für sich kommen sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU als Gesetzgeber in Frage. Allerdings sind die souveränen Staaten nur dann als Gesetzgeber aufgerufen, wenn die EU nicht tätig wird. Übernehmen Organe der EU die Gesetzgebung, verlieren die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten. Im Bereich der Marktordnung ist in der politischen Realität ausschließlich die EU-Ebene als Gesetzgeber tätig, nicht jedoch in der Agrarstrukturpolitik, in der „tatsächlich ein System sich ergänzender nationaler und unionsrechtlicher Regelungen“ existiert (Frenz 2011, 694f.). Auch aus den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Ländlichen Entwicklung geht die gemeinsame Zuständigkeit hervor: „Die Vorschläge entsprechen dem Grundsatz der Subsidiarität. Die GAP ist eine wirklich gemeinsame Politik: es handelt sich um einen Bereich geteilter Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, der auf EU-Ebene [...] verwaltet wird [...]“ (Europäische Kommission 2011a, 7). Ob das Policy-Making tatsächlich in geteilter Zustän-

² Im Unionsrecht gibt es neben dem AEUV den Vertrag über die Europäische Union (EUV). Beide Verträge besitzen denselben Stellenwert. Der Vertrag über die Errichtung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) ist der dritte nach wie vor (nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) gültige Vertrag (Borchardt 2010, 15f.).

digkeit und nach dem Prinzip der Subsidiarität erfolgt, wird die Analyse des Policy-Making der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zeigen. Es wird vermutet, dass, auch wenn die EU-Ebene formal nach den Verträgen für die Gesetzgebung zuständig ist, auch Akteure der nationalen und weiteren Ebenen ihren Einfluss auf das Policy-Making und damit auf die Ausgestaltung rechtlicher Regelungen haben.

Der Autorin dieser Arbeit ist bewusst, dass der Begriff Landwirtschaft nicht von vorneherein mit Agrarpolitik gleichzusetzen ist. Wird jedoch Agrarpolitik als nationaler oder supranationaler Eingriff in landwirtschaftliche Tätigkeiten bzw. als Versuch einer Regulierung verstanden, kann auch mit ‚Landwirtschaft und Fischerei‘ in Art. 4 AEUV nur eine Policy bzw. eine Regulierung, nicht jedoch die praktische landwirtschaftliche Tätigkeit gemeint sein. Nur zur Verdeutlichung: EU und Mitgliedstaat sind für die Landwirtschaft zuständig, es kann damit aber nicht die Ausführung der praktischen landwirtschaftlichen Tätigkeit gemeint sein, sondern die staatliche oder supranationale Regulierung, also eine politische Tätigkeit.

Was aber ist nun die Agrar- bzw. Landwirtschaftspolitik?

Zur Abgrenzung des Politikfeldes von Zuständigkeiten inhaltlich verwandter Politikfelder wie der Regionalpolitik und zur Konkretisierung des eigenen Aufgabenbereichs ist gesetzlich festgelegt, was in die Zuständigkeiten der vergemeinschafteten Agrarpolitik fällt. Titel III AEUV der „Internen Politiken und Maßnahmen der Union“ und folglich Art. 38-44 widmen sich der Landwirtschaft und Fischerei. Art. 38 AEUV verdeutlicht, dass Landwirtschaft und deren Produkte als Teil des Binnenmarktes zu betrachten sind (Europäische Union 2012a, 59, 62).

Der Binnenmarkt umfasst auch die Landwirtschaft, die Fischerei und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen (ebd., 62).

Der Bezug auf den Binnenmarkt mag auch eine Erklärung dafür sein, warum in der Agrarpolitik Gesetzgebungskompetenzen von der nationalen an die EU-Ebene abgegeben wurden (vgl. Kap. 2.2 – politische Integration), denn „[m]it dem Funktionieren und der Entwicklung des Binnenmarkts für landwirtschaftliche Erzeugnisse muss die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen“ (ebd.). Art. 39-44 AEUV beinhalten die Ziele der Agrarpolitik, die Organisationsformen der Agrarmärkte, Maßnahmen zur Zielerreichung und das Gesetzgebungsverfahren (vgl. ebd., 62ff.), nicht jedoch eine eindeutige Definition des Begriffs Landwirtschaft. Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch Frenz in seiner Interpretation des Europarechts. Er merkt an, dass weder ‚Landwirtschaft‘, ‚Fischerei‘, noch ‚Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen‘ in den Verträgen definiert werden – lediglich die ‚land-

wirtschaftlichen Erzeugnisse' werden in Art. 38 AEUV näher verdeutlicht. Begriffsdefinitionen müssen stattdessen „aus dem Anwendungsbereich der GAP-Vorschriften“ entnommen werden (Frenz 2011, 687, 689). Im Kontext der Agrarpolitik (immer einschließlich der Fischereipolitik mit Ausnahme der biologischen Meeresschätze) sind allgemeine Bestimmungen wie die Beachtung des Umweltschutzes „bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“ zu berücksichtigen (vgl. Art. 11 AEUV), wie auch das Wohlergehen der Tiere (Animal Welfare) (vgl. Art. 13 AEUV) (Europäische Union 2012a, 53f.).

Anderegg betrachtet die Agrarpolitik als Teil der Wirtschaftspolitik, was der oben angeführten Einbindung der Landwirtschaft in den Binnenmarkt entspricht. „Als *politische Ökonomie der Landwirtschaft* beschäftigt sie sich mit der Ordnung, den Strukturen und den Prozessen der Agrarwirtschaft, zudem mit den ökologischen, sozialen und kulturellen Aspekten“ und ist damit ein interdisziplinäres wissenschaftliches Feld, das aus wirtschafts-, sozial- und naturwissenschaftlicher Sicht erforscht wird (Anderegg 1999, 2f.). Tissen definiert in Anlehnung an Henrichsmeyer/Witzke 1991 Agrarpolitik als „Gesamtheit aller Bestrebungen und Maßnahmen [...], die darauf abzielen, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Agrarsektor zu gestalten und den Ablauf der ökonomischen Prozesse im Agrarsektor zu beeinflussen“ (Tissen 2009, 109).

6.1 Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik

Da die Agrarpolitik auf unterschiedliche Weise definiert wird, wird nun der Weg gewählt, sich den Themen über die Ziele der Agrarpolitik zu nähern.

Die fünf Ziele der GAP nach Art. 39 AEUV sind:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen (Europäische Union 2012a, 62f.).

Eine genauere Betrachtung der fünf Ziele macht ihre Widersprüchlichkeit sichtbar. Es sollen zugleich angemessene, leistbare Preise für die KonsumentInnen und ein angemessenes Einkommen der LandwirtInnen und LandarbeiterInnen erreicht werden. Es sollen die Märkte stabilisiert werden und zugleich der Agrarsektor umstrukturiert werden (Roederer-Rynning

2010, 184). Ein Ausgleich zwischen den Widersprüchlichkeiten und die Prioritätensetzung sind große Herausforderungen für die Akteure der GAP.

6.2 Die Anfangsjahre und Entwicklung der GAP - die sektorale politische Integration der Agrarpolitik

Der Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik, der „Eckpfeiler der europäischen Integration“ (Europäische Kommission 2012) kann mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1957 – dem Vertrag von Rom³ – festgelegt werden, der von den sechs Gründungsmitgliedern der EWG die Gestaltung einer Gemeinsamen Agrarpolitik verlangte. Dabei wurden nationale agrarpolitische Kompetenzen auf die supranationale Ebene der EWG transferiert. Dieser Kompetenztransfer eines völlig neuen Politikbereiches wird als sektorale politische Integration bezeichnet (vgl. Kap. 2.2). Nach Roederer-Rynning war im EWG-Vertrag sowohl eine positive als auch eine negative Integration der Policy verankert: die positive Integration im Sinne der Schaffung einer Gemeinsamen Agrarpolitik und die negative Integration als Eingliederung der Landwirtschaft sowie des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten in den gemeinsamen Markt der EWG (Roederer-Rynning 2010, 183f.; Rittberger/Schimmelfennig 2005, 20).

Bereits damals wie auch heute wurde bzw. wird die GAP von drei Grundsätzen geleitet, die 1958 in der Konferenz von Stresa geprägt wurden: Markteinheit, Unionspräferenz und finanzielle Solidarität. ‚Markteinheit‘ ist ein Sammelbegriff für Regelungen wie den „freien Warenverkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Union“, die gemeinsame Marktorganisation, und in diesem Sinne einheitliche Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft und heute der EU, das Unterlassen von Wettbewerbsverfälschungen wie bspw. das Einheben von Zöllen und die Ausbezahlung von Subventionen in einzelnen Mitgliedstaaten. Der zweite Grundsatz, die ‚Unionspräferenz‘, bezieht sich auf das Verhältnis zu Produkten, die innerhalb der EU (zu Beginn der GAP innerhalb der EWG) erzeugt wurden, im Gegensatz zu Produkten, die am Weltmarkt erhältlich sind. Dabei sind landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der EU zu bevorzugen. Die Bevorzugung wird durch eine Einhebung von Zöllen bei der Einfuhr zumeist billigerer ausländischer Erzeugnisse und Förderungen bei Exporten von EU-Erzeugnissen angestrebt. Die beiden Instrumente,

³ Tatsächlich gab es zwei Römer Verträge: Den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und den für die Agrarpolitik nicht relevanten Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) (Einen Überblick über die Verträge geben bspw. Wallace/Pollack/Young 2010, 6f.).

Einfuhrzölle und Exportförderung, zielen darauf ab, die Landwirtschaft der EU vor billigeren Weltmarkterzeugnissen zu schützen und Schwankungen des Weltmarktes auszugleichen. Die EU darf dabei aber nicht willkürlich handeln und damit Störungen auf dem Weltmarkt hervorrufen, sondern muss entsprechend Art. 206 AEUV „auf eine harmonische Entwicklung des Weltmarkts“ achten. Der dritte Grundsatz, die ‚finanzielle Solidarität‘, behandelt die gemeinsame finanzielle Verantwortung aller EU-Mitgliedstaaten und das gemeinsame Tragen der Kosten, die durch die GAP entstehen. Die Vergemeinschaftung des Politikfeldes Agrarpolitik wirkte sich auf die Schaffung eines gemeinsamen Unionshaushaltes aus. Im Bereich der Agrarpolitik wurden als gemeinsame Instrumente der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der Europäische Fischereifonds (EFF) geschaffen (Frenz 2011, 714ff.; Roederer-Rynning 2010, 183f.).

Die GAP erhielt zwei Zuständigkeitsbereiche – die Organisation der Agrarmärkte und strukturpolitische Maßnahmen wie die Behebung regionaler Ungleichheiten, die Schaffung moderner landwirtschaftlicher Strukturen und den Beitrag zur Professionalisierung der LandwirtInnen. „Yet, how these tasks should be accomplished remained a perplexing issue and reconciling competing objectives placed policy-makers in a situation where they had to square the circle“ (Roederer-Rynning 2010, 184).

Die zu Beginn der GAP vage Vorstellung vom Inhalt der Policy konkretisierte sich im Laufe der 1960er Jahre und nahm zum Teil Formen an, die wohl zu Beginn der Integration dieses Politikfeldes so nicht beabsichtigt waren. Das vorherrschende Paradigma der 1960er Jahre war die Marktintervention. Warum sich die politische Elite ausschließlich zur Marktintervention verpflichtet hat, ist nicht klar nachvollziehbar (Roederer-Rynning 2010, 185f.). „A policy belief in the ‚exceptionality‘ of agriculture may have justified a high degree of state assistance in this sector“ (ebd., 186).

Zwischenstaatliche Verhandlungen in den Jahren 1962 und 1964 führten zu gesicherten Preisen auf Erzeugerseite. Neben den von den Kräften des freien Marktes losgelösten garantierten Einkommen der LandwirtInnen durch Preisstützungen für ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse konnten mit künstlich hoch gehaltenen Preisen sowie Exportsubventionen bzw. Einfuhrabschöpfungen landwirtschaftliche KonkurrentInnen aus dem nicht EWG-Raum ferngehalten werden (ebd., 185). Das zweite Ziel der GAP, die „Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen“ zur Gewährleistung einer „angemessenen Lebenshaltung“ (Europäische Union 2012a, 63) wurde in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts mit umfangreichen Preisstützungen erreicht. Die Interessen der

KonsumentInnen, auf die das 5. Ziel der GAP Bezug nimmt, gingen in der Politik der Marktinterventionen unter. Das Ziel, „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen“ (ebd.) wurde aufgegeben (vgl. Roederer-Rynning 2010, 186).

Dasselbe Schicksal erlitt das Vorhaben einer Neustrukturierung der Agrarpolitik. Der 1968 vorgelegte weitreichende Plan des niederländischen EU-Kommissionspräsidenten Sicco Mansholt, die Landwirtschaft in Europa neu zu strukturieren, wurde aufgeweicht. Folglich blieb die Strukturpolitik in den nationalen Zuständigkeiten, abgesehen von einigen wenigen Maßnahmen. Und auch die Entscheidung im Jahr 1970, das Agrarbudget einzufrieren, von Roederer-Rynning als „ring-fencing of CAP guarantee expenditure“ bezeichnet, entwickelte sich erst im Laufe der Zeit und erschien zu der Zeit notwendig, um Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu stützen. Indem das Agrarbudget unantastbar gemacht wurde, wurde es gleichzeitig dem Geltungsbereich des Europäischen Parlaments entzogen (ebd., 185f.).

Dies ist insofern eine sehr interessante Entscheidung mit einer langfristigen Auswirkung, als der Einfluss des Europäischen Parlaments bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon äußerst gering war. Wie sich das neue Mitentscheidungsverfahren in der GAP, das de facto seit 1.12.2009 besteht, auf die politische Realität auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, ehemaliger Abgeordneter zum EU-Parlament und Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft in Deutschland, bezeichnete es jedenfalls in der Wintertagung 2013⁴ als Versäumnis, dass das Europäische Parlament keinen eigenen Vorschlag zur GAP einbringt. Das Einbringen von Änderungsanträgen durch das Parlament ist seiner Meinung nach zu wenig (Graefe zu Baringdorf 2013).

Nach einer Analyse der agrarpolitischen Ausrichtung und trotz Berücksichtigung der Mängel und Schwächen, die die GAP beinhaltete, spricht Roederer-Rynning von einem „agrarian turn“, einer Agrarwende in den 1960er Jahren, die stark von nationalstaatlichen Interessen geprägt war (Roederer-Rynning 2010, 186).

6.3 Gründe für die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik

Vordergründig war für die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik der Mangel an Lebensmitteln nach dem Zweiten Weltkrieg verantwortlich, der eine effiziente, nachhaltige Lebensmittelproduktion erforderlich machte. Mit der angekurbelten Produktion sollten ein ausreichend hohes Einkommen für LandwirtInnen erwirtschaftet und zugleich vernünftige,

⁴ Die Wintertagung wird jährlich vom Ökosozialen Forum veranstaltet und bezeichnet sich selbst als die „größte agrarische Informations- und Diskussionsveranstaltung Österreichs“ (<http://www.oekosozial.at/index.php?id=13884>).

leistbare Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse für die KonsumentInnen erreicht werden - zwei Ziele, die nach wie vor ihre Gültigkeit haben (vgl. Kap. 6.1). Der Fokus der GAP lag zu der Zeit auf der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) (Roederer-Rynning 2010, 182f.). Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden dringende finanzielle und ökonomische Probleme in Angriff genommen, zu Lasten des landwirtschaftlichen Sektors. So blieb der Landwirtschaftssektor als rückständiger Bereich weit hinter dem industriellen Sektor zurück. Mit der Sicherstellung des Einkommens der LandwirtInnen sollte die Schere zwischen den Einkommen in den Städten und in ländlichen Gebieten verringert und folglich soziale Unruhen vermieden werden – ein in der Nachkriegszeit, in der politische Eliten Angst vor Unruhen und radikalen politischen Bewegungen im ländlichen Raum hatten, äußerst wichtiges und nachvollziehbares Ziel (ebd., 186). „European cooperation presented a unique opportunity to reduce bottleneck effects linked to a backward farm sector and to generate wealth for the economy as a whole“ (ebd.).

Nationalen EntscheidungsträgerInnen waren die Institutionen der EWG willkommen, um ihre Klientelbeziehungen vor dem kontrollierenden Blick der Öffentlichkeit zu schützen, ohne jedoch damit zu rechnen, dass sie ihre nationalen Kernkompetenzen an die europäische Ebene ‚verlieren‘ würden. Andererseits mussten die Inhalte der zukünftigen supranationalen Agrarpolitik innerhalb nationaler politischer Strukturen (politics) ausverhandelt werden. Die auf nationaler Ebene übliche Einbindung landwirtschaftlicher InteressenvertreterInnen, die häufig eine konservative politische Entwicklung des Agrarsektors anstrebten, machten es ModernisierungsbefürworterInnen schwer, ihre Vorstellungen aufgrund des fehlenden Rückhalts auf nationaler Ebene einzubringen. Um die Unterstützung des Großteils der LandwirtInnen nicht zu verlieren, wurde die Preispolitik durchgesetzt, nicht jedoch eine Modernisierung der ländlichen und betrieblichen Strukturen. Das war das Ergebnis eines Kompromisses zwischen der politischen Realität und Policy-Idealen (ebd.).

Divergent interests coalesced under the banner of a high-price policy and cemented two ‚iron pacts‘ in western Europe: an agrarian pact between states and farmers now federated in formidable national lobbying groups; and an intergovernmental pact around the Franco-German axis. Views crystallized of the farming world as a special sector of the economy, necessitating special assistance from the state. All these factors created long-term impediments to the efficient modernization of agriculture. They also raised high political and institutional obstacles in the path of advocates of change (ebd., 186f.).

6.4 Der Prozess des Policy-Making in der Agrarpolitik nach dem Vertrag von Rom

Nach der Ratifizierung des EWG-Vertrages berief die Europäische Kommission eine Konferenz ein, in der die sechs Mitgliedstaaten die Ausrichtung der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik zu gestalten hatten. Dies war alles andere als ein leichtes Unterfangen, denn in den 1950er Jahren war den EntscheidungsträgerInnen nicht klar, was auf der Agenda der GAP zu stehen hatte. Die sechs Gründungsmitglieder der GAP unterschieden sich grundlegend hinsichtlich Exportorientierungen, wirtschaftlicher Unabhängigkeit oder dem Einfluss der landwirtschaftlichen Interessenvertretung. Die unterschiedlichen Interpretationen der Agrarpolitik und der fehlende politische Konsens wirkten sich darauf aus, dass der Beginn der Agrarpolitik stark vom Intergouvernementalismus geprägt war und die Gesetze möglichst vage formuliert wurden, die in Folge dann doppeldeutige Interpretationen zuließen (Roederer-Rynning 2010, 184f.). Die folgende nähere Betrachtung der Rollenverteilung zwischen den politischen Ebenen bzw. Akteuren lässt meines Erachtens darauf schließen, dass zu Beginn der GAP ein Kompetenztransfer von der nationalen auf die supranationale Ebene (Integration der Agrarpolitik) in diesem Ausmaß nicht beabsichtigt oder vorhersehbar war.

Aus dem Vertrag von Rom ging hervor, dass die Mitgliedstaaten die Hauptakteure des Policy-Making sein würden. Und tatsächlich enthielt das Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 43 EWG) ein klares Ungleichgewicht zwischen nationaler und supranationaler Ebene: Das Konsultationsverfahren der GAP, das seit Beginn der Policy bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, also ca. 50 Jahre seine Gültigkeit hatte, sah für das Europäische Parlament keinerlei Gesetzgebungskompetenz vor. Konsequenterweise war ausschließlich der Rat für die Gesetzgebung zuständig, der sich aus den Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt und daher als Sprachrohr nationaler Interessen diente (ebd., 184).

Potential competitors like the European Parliament (EP) or national parliaments were excluded from policy-making: the former was granted only a consultative role, while the use of regulations directly applicable in the member states deprived national parliaments of any role in the policy-making process (ebd.).

7. Verfahren im Policy-Making der EU

Der Begriff Governance, der bereits in Kap. 3 definiert und in seinen unterschiedlichen Ausprägungen erläutert wurde, ist die Basis der folgenden Ausführungen zur europäischen Governance. Governance wurde bereits bspw. als „Formen und Instrumente[] des Regierens

für die Herstellung von Politiken“ (Wessels/Hofmann 2011, 282) definiert und bezeichnet damit die vielfältigen Formen des Policy-Making.

Policy-Making als Prozess ist nicht statisch. Es verändert sich im Laufe der Zeit gemeinsam mit dem Konstrukt Europäische Union (einschließlich seiner vorhergehenden Bezeichnungen), welches es beschreibt. Die EU hat sich von ursprünglich sechs Mitgliedstaaten auf derzeit 28 ausgeweitet. Dementsprechend passte sich das supranationale Policy-Making den unterschiedlichen Gesetzgebungen der teilweise völlig unterschiedlichen Mitgliedstaaten, den Praktiken und den sozio-ökonomischen Merkmalen – kurz den veränderten Rahmenbedingungen - an. Europäisches Regieren⁵ passiert nicht in einem Vakuum. Ganz im Gegenteil, politische Themen, die im Kompetenzbereich der EU liegen, werden auf vielen, sich teilweise überschneidenden Ebenen behandelt – auf der globalen, europäischen, nationalen, subnationalen, bis hin zur lokalen politischen Ebene und im Rahmen von formalen und informellen Prozessen. „European policy-makers have to manage the connections between these different locations, and sometimes make choices („forum-shopping“) as to which they prefer for addressing a particular issue“ (Wallace 2010, 90).

Eine Form des Policy-Making, die eng mit dem Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik verknüpft ist, ist das Gemeinschaftsverfahren oder die Gemeinschaftsmethode (*community method*) (vgl. Wallace 2010, 91ff.; Europäische Kommission 2001, 6).

7.1 Die Gemeinschaftsmethode und die GAP

Die GAP war eines der ersten Anliegen der neugeschaffenen EWG, daher war es auch die GAP, die die Rollen der Akteure und die Prozesse der Gemeinschaftsmethode, des Idealtypus des supranationalen Policy-Making, prägte (vgl. Wallace 2010, 91). Die Gemeinschaftsmethode wird nicht nur mit der GAP, sondern darüber hinaus mit weiteren vergemeinschafteten Politikfeldern wie die Handels- oder Wettbewerbspolitik in Verbindung gebracht (Pollack/Wallace/Young 2010, 484).

Nach dem Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘ der Europäischen Kommission ist die Gemeinschaftsmethode

... der Garant der Vielfalt und der Wirksamkeit der Union. Sie gewährleistet, dass alle Mitgliedstaaten, von den kleinsten bis zu den größten, gerecht behandelt werden. Sie erlaubt es, einen Ausgleich verschiedenster Interessen herbeizuführen, indem man sie zwei Filter passieren lässt: den des

⁵ ‚European Governance‘ wurde von der Europäischen Kommission in ihrem Weißbuch mit ‚Europäisches Regieren‘ übersetzt (vgl. Europäische Kommission 2001). Diese Übersetzung wird daher auch mit Verweis auf das Weißbuch Europäisches Regieren in dieser Arbeit verwendet, wenn auch angemerkt werden soll, dass der deutsche Begriff ‚Regieren‘ nicht die volle Bandbreite des Begriffes ‚Governance‘ umfasst.

Allgemeininteresses auf Ebene der Kommission und den der demokratischen – europäischen und nationalen – Vertretung auf Ebene des Europäischen Parlaments und des Rates, die zusammen die Legislative der Union bilden.

- Die **Europäische Kommission** unterbreitet als einziges Organ der EU Vorschläge für Gesetzgebung und Politik. Ihre Unabhängigkeit stärkt ihre Fähigkeit, die Politik der EU durchzuführen, Hüterin der Verträge zu sein und die Gemeinschaft in internationalen Verhandlungen zu vertreten.
- Legislative und haushaltspolitische Beschlüsse werden vom **Ministerrat** (der die Mitgliedstaaten vertritt) und vom **Europäischen Parlament** (das die Bürger vertritt) gefasst. Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit sind ein wesentliches Element der Wirksamkeit der Gemeinschaftsmethode. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Rechtsnormen wird auf die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten übertragen.
- **Der Europäische Gerichtshof** wacht darüber, dass die Rechtsstaatlichkeit gewahrt wird (Europäische Kommission 2001, 6).

Das Gemeinschaftsverfahren folgt einer funktionalen Logik. Um ihre Interessen besser durchsetzen zu können, bilden Akteure einer bestimmten Policy länderübergreifende Allianzen. Politische EntscheidungsträgerInnen gehen diese Allianzen in einem politischen System ein, das von einem Zusammenspiel politischer und ökonomischer Eliten und deren Interessen geprägt ist (Wallace 2010, 91ff.):

- (1) Die Europäische Kommission erhielt ihre besondere Bedeutung in der Politikgestaltung, der Politikvermittlung, der Ausführung und als Kontaktstelle zur Außenwelt (zu den Nicht-Mitgliedstaaten).
- (2) Strategische Verhandlungen und die Aushandlung von ‚Deals‘ stärken die Rolle des Ministerrats. Scharpf (1988) weist in diesem Zusammenhang auf die ‚Politikverflechtungsfalle‘ (*joint-decision trap*) hin. Der Einfluss von Vetoakteuren in Allianzen ist derart groß, dass sich bestehende vergemeinschaftete Policies nur schwer verändern lassen.
- (3) Stakeholder mit landwirtschaftlichen Interessen sind im europäischen Policy-Making integriert.
- (4) Als ausführende Organe supranationaler Regelungen wurden eigens nationale Agenturen geschaffen.
- (5) Der Einfluss gewählter nationaler politischer RepräsentantInnen kann möglichst gering gehalten werden. In diesem Sinne ist auch der Einfluss des Europäischen Parlaments sehr überschaubar.
- (6) Der Europäische Gerichtshof (EuGH) greift gelegentlich bei entscheidenden Policies ein, um seine Autorität im europäischen Gefüge klarzustellen.
- (7) Die Bereitstellung von Mitteln passiert gemeinschaftlich und solidarisch.

Das Policy-Making in der Agrarpolitik unterschied sich bis vor ein paar Jahren dahingehen von anderen Policies, als das Europäische Parlament (EP) nur konsultativ eingebunden wurde. Die Europäische Kommission war die einzige Institution, die Gesetzesinitiativen vorlegte und damit maßgeblichen Einfluss auf das Agenda-Setting in der Agrarpolitik hatte. Der Rat der Europäischen Union hatte zwar die Möglichkeit, die Kommission zu Initiativen aufzufordern, er konnte bzw. kann selbst aber keine Gesetzesvorschläge vorlegen und auch keine Entscheidungen ohne Gesetzesvorlage der Kommission treffen. Vor dem 1.12.2009 war der Rat die alleinige gesetzgebende Gewalt in der GAP. Zwar musste das EP eine Stellungnahme zu Gesetzesvorschlägen abgeben, diese musste vom Rat aber nicht weiter berücksichtigt werden (Roederer-Rynning 2010, 187f.).

Die Agrarpolitik war lange Zeit ein in sich geschlossener Bereich mit eigenen Akteuren, die einen Zugang von außen nur schwer möglich machten. Von Beginn an gab es einen eigenen Agrarministerrat, der seit 1960 von einem eigenen Ausschuss, dem Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL, SCA) begleitet wurde (ebd., 188).

Die Integrierung von Stakeholdern mit ausschließlich landwirtschaftlichen Interessen in das Policy-Tandem Rat und Kommission – und jetzt unter Berücksichtigung einer weiteren gesetzgebenden Gewalt - erfolgte de facto über Routinekonsultationen landwirtschaftlicher Interessengruppen. Auf EU-Ebene laufen landwirtschaftliche Interessen im ‚Comité des Organisations Professionnelles Agricoles‘ (COPA) zusammen, in einer Interessenorganisation, die wesentlichen Einfluss auf das EU-Policy-Making hat (ebd.).

Das Besondere in der GAP ist der hohe Vernetzungsgrad agrarpolitischer und landwirtschaftlicher Akteure. Im Policy-Making gibt es zahlreiche Interaktionen zwischen Kommission, Rat, landwirtschaftlichen Interessengruppen und nationalen politischen Akteuren, die seit Jahrzehnten zur Vertrauensbildung, zum Informationsaustausch und zum Interessenabgleich zwischen den Akteuren beitragen und folglich Konsens-orientiertes Policy-Making ermöglichen. Die GAP charakterisiert sich auch durch seine Exklusivität. Interessen außerhalb der Landwirtschaft gelangen nur schwer auf die Agenda der GAP. Dies hängt damit zusammen, dass bspw. KonsumentInneninteressen schwer erfassbar und daher kaum organisiert sind, dass Umwelt-Interessengruppen erst seit etwa 30 Jahren existieren und auf der politischen Bühne vertreten sind und auch die Lebensmittelverarbeitung sehr unterschiedlich ausgerichtete Interessen hat und damit nicht einheitlich organisiert ist (ebd., 189).

Nachdem nun einigen Jahrzehnte seit Einführung der *Community Method* vergangen sind, wäre eine Übertragung des Verfahrens auf weitere Politikfelder zu erwarten gewesen, was jedoch nur in sehr geringem Ausmaß erfolgt ist. Und Wallace gibt zu Bedenken, dass auch in

der GAP nationale politische Strukturen (*politics*) nach wie vor die Resultate des Policy-Making stark beeinflussen, wenn nicht sogar entscheiden (Wallace 2010, 94). „There are strikingly sparse examples of further common policies being introduced according to this classical Community method, with a centralized and hierarchical institutional process, with clear delegation of powers, and aimed at ‚positive integration‘“ (ebd.).

7.2 Herausforderungen an die Gemeinschaftsmethode – Beginn einer Renaissance im Policy-Making der Agrarpolitik?

Die Reformen der GAP haben nicht nur die Inhalte der Politik, sondern auch das Policy-Making verändert. Nach wie vor verläuft die Politikgestaltung in einigen Bereichen der GAP nach der Gemeinschaftsmethode, doch andere Bereiche lassen sich nicht mehr mit ihr vereinbaren. Das Policy-Making der ersten Säule der GAP entspricht immer noch der Gemeinschaftsmethode, wenn auch die Regierungen der Mitgliedstaaten großen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben und daher nicht von einer rein supranationalen Zuständigkeit gesprochen werden kann. Die zu Beginn der GAP eingeführte Gemeinschaftsmethode existiert in dieser Form aber nicht mehr. Das traditionelle Gemeinschaftsverfahren wurde um Elemente aus anderen Verfahren bereichert und ist im Großen und Ganzen nicht mehr in dem Maße ‚gemeinschaftlich‘ wie zu Beginn angedacht (Roederer-Rynning 2010, 190, 196; Pollack/Wallace/Young 2010, 485).

Die Kommission hat größere Unabhängigkeit erlangt. Damit einhergehend veränderte sich das konsensuale Vorgehen von Kommission und Rat hin zu mehr Auseinandersetzungen im Policy-Making. Das Konsultationsverfahren der Kommission richtet sich nicht mehr ausschließlich an die geschlossene Gruppe traditioneller landwirtschaftlicher Stakeholder, sondern umfasst eine größere Akteursgruppe und wird transparenter gestaltet. „The more selective and ad-hoc consultation of societal interests has increased the Commission’s room for manoeuvre in preparing CAP reforms; it also explains how it has been possible to pass complicated reforms in a relatively short time“ (Roederer-Rynning 2010, 199). Auch der Konsens im Rat wurde seltener. Auseinandersetzungen hinsichtlich Agrarbudget, Grad der Liberalisierung, neuer Technologien wie gentechnisch veränderter Organismen und dergleichen polarisierten die politischen Akteure im Rat zusehends. Zugleich wurden in einigen Mitgliedstaaten die Ministerien neu strukturiert; in Deutschland entstand das neue Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Konsumentenschutz; in Österreich das Lebensministerium mit den Zuständigkeiten für Landwirtschaft, Umwelt, Forst und Wassermanagement. Die neuen

Zusammensetzungen nationaler Ressorts führten auch auf EU-Ebene zu neuen Konstellationen und zu einem Aufbrechen traditioneller Agrargremien (ebd., 196ff.).

Auch die Interessen der landwirtschaftlichen Community wurden immer heterogener. Solange sich die GAP auf Preisstützungen landwirtschaftlicher Produkte konzentrierte, teilten große und kleine landwirtschaftliche Betriebe dieselben Interessen. Doch mit der Einführung der Direktzahlungen nahmen verteilungspolitische Spannungen zwischen den LandwirtInnen unterschiedlicher Ausrichtung, Spezialisierung oder Betriebsgröße zu (ebd., 198f.).

Die Bedeutung der sektoralen politischen Integration der GAP, des Transfers nationaler agrarpolitischer Zuständigkeiten auf die supranationale Ebene (vgl. Kap. 6.2) hat sich mit der Schaffung einer 2. Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung gewandelt. Nach Roederer-Rynning sind es vor allem die Bereiche der landwirtschaftlichen Modernisierung, die nicht oder nur zum Teil supranational reguliert werden:

Notwithstanding descriptions of the CAP as a uniquely Europeanized regime, one must recognize the vigour of national interests and the ability of national governments to resist the pooling of competences at the supranational level. Entire areas of agricultural policy-making thus remained under the partial or exclusive competence of member states: the bulk of structural policy, of course, but also social security provisions for farmers, the regulation of the working conditions and wages of agricultural workers, and the regulation of land tenure – all representing, in contrast with market policy, important levers of agricultural modernization (ebd., 189f.).

Mit der Implementierung der 2. Säule der GAP in der Agenda 2000 wurde das Instrument der Kofinanzierung zwischen EU und Mitgliedstaaten eingeführt. Zahlungen in der 2. Säule aus dem EU-Topf müssen um nationale Mittel ergänzt werden. Dies ist zwar ein klarer Schritt Richtung Renationalisierung der finanziellen Verantwortung für Programme und Maßnahmen der GAP, der Grundsatz der finanziellen Solidarität (vgl. Kap. 6.2) wurde meines Erachtens damit aber nicht angetastet. Denn nach wie vor tragen die Mitgliedstaaten die gemeinsame Verantwortung für die Finanzierung der GAP (ebd., 196, 202).

Mit der Zweisäulenstruktur wurde neben der Gemeinschaftsmethode ein zweites Policy-Verfahren in der GAP initiiert. Das dezentralisierte Verfahren geht über die geteilte Zuständigkeit in der Finanzierung hinaus. Auf EU-Ebene werden die Prioritäten der 2. Säule vorgegeben, für die Ausgestaltungen der Prioritäten in nationalen Strategieplänen und die Formulierung von Programmen zur Ländlichen Entwicklung sind hingegen nationale und subnationale Policy-Akteure zuständig. „The result has been *flexible implementation within a simplified policy framework*“ (ebd., 202). Es kann hier schon von einer Renationalisierung der GAP gesprochen werden, die sich in ihrer 2. Säule ausdrückt. Die Flexibilität in der Implementierung ist das Ergebnis von Anpassungen an nationale Besonderheiten. In der GAP

werden die nationalen Zuständigkeiten mehr anstatt weniger (vgl. Pollack/Wallace/Young 2010, 487).

Die Regionen, im Fall von Österreich die Bundesländer, sind vorrangig von Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume betroffen und daher auch die Zielgruppe ländlicher Entwicklungsprogramme. Eine Einbeziehung regionaler Akteure in das Policy-Making der 2. Säule ist daher nicht verwunderlich. In Anlehnung an die Regionalpolitik, eine der Ländlichen Entwicklung inhaltlich ähnlichen Policy, wurden in der 2. Säule der GAP neue Verfahren im Policy-Making eingeführt, die mehr an die Verteilungsmethode (*distributional mode*) (vgl. Kap. 7.1 – Tab. 7.1) erinnern als an die Gemeinschaftsmethode. Die Ländliche Entwicklung bezieht aufgrund seiner Agenden auch gesellschaftliche und allgemeine ökonomische Interessen in die Überlegungen zur Policy und in die Gesetzesvorschläge mit ein – Bereiche, die bisher von der GAP nicht berücksichtigt wurden (Roederer-Rynning 2010, 202; vgl. Pollack/Wallace/Young 2010, 485).

Allgemein fällt auf, dass Policies nicht mehr streng nach den Vorgaben nur einer Methode des Policy-Making entstehen. Neue und traditionelle Instrumente werden frei miteinander kombiniert, um sich den ständig verändernden Policy-Umwelten anzupassen. Auch Gesetze, die nach der Gemeinschaftsmethode entstehen, werden um New Governance-Instrumente ergänzt. Dies sind die Instrumente der Policy-Koordinierung: die offene Methode der Koordinierung oder die Kreierung von Regulierungsnetzwerken auf informeller, nicht verpflichtender Basis. Es war eine der zentralen Entwicklungen der 2000er-Jahre, dass sich mehr und mehr nationale und subnationale Regierungen sowie regierungsunabhängige Regierungsbehörden – vertreten durch Policy-verantwortliche BeamtInnen - in transgouvernementalen Netzwerken organisierten. „This trend illustrates that increased cooperation can occur largely horizontally among domestic policy-makers and not just vertically between Brussels and the member states“ (Pollack/Wallace/Young 2010, 486f.).

8. Das Agenda-Setting - Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – die Ländliche Entwicklung 2014 bis 2020

Wozu braucht es eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw. warum wird die GAP gerade jetzt reformiert?⁶

Das Agenda-Setting der GAP 2020 wird von der ersten Phase des Policy-Making, der Problemdefinition beeinflusst.

Die bisherigen Reformen der GAP reagierten zumeist „auf endogene Herausforderungen wie riesige Überschüsse oder Lebensmittelsicherheitskrisen“. Das Neue bei der derzeitigen GAP-Reform ist, dass die Policy vorrangig auf Probleme reagieren muss, die außerhalb der Landwirtschaft liegen (Europäische Kommission 2011a, 3). Diese Probleme können zwar von der Landwirtschaft mitverursacht worden sein, doch häufig ist die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht der Hauptverursacher.

Natürlich muss die GAP auch aufgrund des Beginns der neuen EU-Finanz- und Programmperiode ab 2014 neu gestaltet werden. Von Beginn an, d.h. mit dem Inkrafttreten der derzeit gültigen Policy war klar, dass die GAP eine Laufzeit von 2007 bis 2013 haben würde und im Anschluss daran die Policy neu diskutiert und wohl auch adaptiert, wenn nicht sogar vollkommen reformiert werden müsste. Doch das Auslaufen einer Programmperiode allein erklärt nicht, warum Policies inhaltlich neu ausgerichtet werden.

Globale Herausforderungen wie steigender Nahrungsmittelbedarf, Klimawandel und Biodiversitätsverlust wirken sich auf die GAP aus und machen eine Anpassung der Agrarpolitik sowie der damit in Zusammenhang stehenden Policies erforderlich (vgl. Hofreither 2012). Zu einzelnen Problembereichen gibt es bereits spezifische Policies wie die Biodiversitätsstrategie oder klima- und energiepolitische Ziele, an denen sich die neue GAP ausrichten muss (Europäische Kommission 2011a, 3).

Dazu kommen Preisschwankungen landwirtschaftlicher Produkte, die zu einer unsicheren Einkommenssituation der LandwirtInnen führen.

Übergeordnete Policies wie die Europa 2020-Strategie oder der gemeinsame strategische Rahmen beeinflussen ebenfalls das Agenda-Setting der Agrarpolitik und der Ländliche Entwicklung, da sie eine Ausrichtung aller Policies an vorhandenen Strategien und dergleichen verlangen (vgl. ebd., 3ff.).

⁶ Auch wenn sich das Thema dieser Arbeit auf die Ländliche Entwicklung bezieht, werden Ursachen für die Reform der gesamten Gemeinsamen Agrarpolitik gesucht. Auch in der Auftaktveranstaltung zur Ländlichen Entwicklung („Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014 – 2020“) wurde dieser Zugang gewählt; die Vortragenden gingen nicht nur auf die 2. Säule der GAP ein; es konnte eine ganzheitlichere Betrachtung der GAP beobachtet werden.

Abschließend soll auch die Legitimation der Finanzierung der GAP durch öffentliche Gelder erwähnt werden.

Derzeit macht der Agrarhaushalt ca. 40% des gesamten EU-Haushaltes aus. Im Jahr 2011 wurden den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei 58,7 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestellt, im Jahr 2012 waren es 60 Milliarden Euro (zu finden unter der Kategorie „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“). Die Zahlungsverpflichtungen beliefen sich 2011 auf 56,4 Milliarden Euro und 2012 auf 57,03 Milliarden Euro. 2011 konnten von den gesamten zuvor genannten Verpflichtungsermächtigungen 15,7 Milliarden Euro für die Ländliche Entwicklung sowie die Fischerei eingegangen werden, 2012 waren es 14,6 Milliarden Euro (Lippert 2012a, Lippert 2012b).

Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, trotz unterschiedlicher Interessen und Ausrichtungen bspw. hinsichtlich Marktliberalisierung 40% des gesamten Haushalts für die Agrarpolitik zur Verfügung zu stellen und die Akzeptanz unter der EU-Bevölkerung, große Summen an öffentlichen Mitteln der landwirtschaftlichen Gesellschaftsgruppe zu überlassen, ohne weitere Umverteilungen zu verlangen, erfordert von der Agrarpolitik, auf aktuelle gesellschaftliche, strukturelle, ökonomische und ökologische Probleme einzugehen.

8.1 Politische Rahmenbedingungen der Ländlichen Entwicklung ab 2014 – die Strategie Europa 2020

Im März 2010 unterbreitete die Europäische Kommission den Vorschlag der Strategie ‚Europa 2020‘, einer Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum als Nachfolgeprojekt zur Lissabon-Strategie. Europa 2020 verfolgt drei Prioritäten, die eng miteinander verbunden sind, sich wechselseitig verstärken und eine Vision bieten, wie Europas Wirtschaft im Jahr 2020 aussehen soll. Sie „münden in die Vision der europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts“ (Europäische Kommission 2010a, 5, 12):

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt (ebd., 5).

Für das Thema dieser Arbeit ist vor allem die erste Priorität, das intelligente Wachstum, von Bedeutung.

Zusätzlich zu den Prioritäten schlug die Kommission Kernziele vor, die in der Europäischen Union bis zum Jahr 2020 erreicht und die in nationale Ziele umformuliert und durch nationale Maßnahmen ergänzt werden sollen (ebd.). Die vorgeschlagenen Ziele werden vollständig

wiedergegeben, da diese miteinander zu verknüpfen sind, auch wenn einige der Ziele für die Entwicklungsthemen Innovation und Wissen auf den ersten Blick nicht relevant zu sein scheinen. Das Politikfeld Ländliche Entwicklung berühren sie aber auf jeden Fall:

- Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-[J]ährigen von derzeit 69 % auf mindestens 75 %.
- Investitionen in Höhe von 3 % des BIP in FuE [Forschung und Entwicklung], insbesondere durch verbesserte Bedingungen für FuE-Investitionen des Privatsektors, sowie Entwicklung eines neuen Indikators zur Erfassung von Innovation.
- Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990 bzw. um 30 %, wenn die Bedingungen dies zulassen, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an unserem Energieendverbrauch auf 20 % sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
- Verringerung der Schulabbrecherquote von derzeit 15 % auf 10 % sowie Erhöhung des Anteils der 30-34-[J]ährigen mit Hochschulabschluss von 31 % auf mindestens 40 %.
- Verringerung der Zahl der unter den nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer um 25 %, wodurch 20 Millionen Menschen aus der Armut befreit würden (ebd., 37).

Zu guter Letzt unterbreitete die Europäische Kommission sieben Leitinitiativen, die ebenfalls an den drei Prioritäten ausgerichtet sind. Diese sind für EU und Mitgliedstaaten bindend (ebd., 5f.). Die Leitinitiativen geben weitaus detaillierter darüber Auskunft, auf welchem Weg die ‚Visionen‘ der Kommission erreicht werden sollten.

Neben den Leitinitiativen ‚Ressourcenschonendes Europa‘ und ‚Eine Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung‘, die dem nachhaltigen Wachstum zuzuordnen sind, und den Leitinitiativen ‚Neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten‘ sowie ‚Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut‘, die Teil des integrativen Wachstums sind, sind vor allem die Initiativen unter der Priorität ‚Intelligentes Wachstum‘ für die Fragestellung dieser Arbeit relevant (vgl. Europäische Kommission 2010a, 37, 6; Tab. 8-1; mehr zu Wissen und Innovation in der Strategie Europa 2020 in Kap. 8.1.3).

Tab. 8-1: Leitinitiativen zur Europa 2020-Priorität ‚Intelligentes Wachstum‘

INTELLIGENTES WACHSTUM
INNOVATION
EU-Leitinitiative „ Innovationsunion “ zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Verfügbarkeit finanzieller Mittel für Forschung und Innovation, um die Innovationskette zu stärken und die Investitionen in der Union zu erhöhen.
BILDUNG
EU-Leitinitiative „ Jugend in Bewegung “, um unsere Bildungssysteme leistungsfähiger und das europäische Hochschulwesen attraktiver für Studenten aus aller Welt zu machen.
DIGITALE GESELLSCHAFT
EU-Leitinitiative „ Eine digitale Agenda für Europa “, um die Verbreitung des Hochgeschwindigkeits-Internet zu beschleunigen und die Vorteile eines digitalen Binnenmarktes für Haushalte und Unternehmen zu nutzen.

Quelle: Europäische Kommission 2010a, 37, reduzierte Darstellung.

Aus der Strategie Europa 2020 geht eindeutig hervor, dass mit den Initiativen eine „stärkere wirtschaftspolitische Steuerung“ erreicht werden soll (Europäische Kommission 2010a, 6).

8.1.1 In Europa 2020 verankerte Prozesse des Policy-Making

Aus Kap. 8.1 ist bereits die Europäische Kommission als Akteurin hervorgegangen. Davon abgesehen werden noch weitere Akteure auf EU- und (sub-)nationaler Ebene von der Strategie Europa 2020 erfasst.

Auf EU-Ebene sind dies der Europäische Rat, das Europäische Parlament und die EU-Ausschüsse. Auf nationaler und subnationaler Ebene werden die nationalen Parlamente, nationale, regionale sowie kommunale Verwaltungen, die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und „sonstige Beteiligte“ genannt (Europäische Kommission 2010a, 7).

Tab. 8-2: Geplanter politischer Prozess zur Strategie Europa 2020

2010	
Europäische Kommission	Vorschläge für das Gesamtkonzept EUROPA 2020
Frühjahrstagung des Europäischen Rates	Einigung über das Gesamtkonzept und Auswahl der EU-Kernziele
Europäische Kommission	Vorschläge für die integrierten Leitlinien zu EUROPA 2020
Europäisches Parlament	Strategiedebatte und Stellungnahme zu den integrierten Leitlinien
Ministerrat	Justierung der wichtigsten Parameter (EU-/nationale Ziele, Leitinitiativen und integrierte Leitlinien)
Junitagung des Europäischen Rates	Annahme der Strategie „EUROPA 2020“, Validierung der EU- und nationalen Ziele sowie Bekräftigung der integrierten Leitlinien
Europäische Kommission	Verfahrensleitlinien für die nächsten Schritte auf dem Weg zu EUROPA 2020
Herbsttagung des Europäischen Rates	Vertiefte Erörterung eines ausgewählten Themas (z.B. FuE und Innovation)
Mitgliedstaaten	Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie Nationale Reformprogramme
2011	
Europäische Kommission	Jahresbericht zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Stellungnahmen zu Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen sowie Vorschläge für Empfehlungen
Ministerrat	Prüfung der Vorschläge der Kommission für Empfehlungen, ECOFIN für SWP
Europäisches Parlament	Plenardebatte und Annahme einer Entschließung
Frühjahrstagung des Europäischen Rates	Fortschrittsbewertung und strategische Leitlinien
Mitgliedstaaten, Europäische Kommission, Rat	Folgemaßnahmen zu Empfehlungen, Umsetzung von Reformen sowie Berichterstattung
2012	
Gleiches Verfahren unter besonderer Berücksichtigung der Fortschrittsüberwachung	

Quelle: Europäische Kommission 2010a, 39, veränderte Darstellung.

Der Vorschlag einer Strategie Europa 2020 wurde von der Europäischen Kommission unterbreitet. Der Europäische Rat ist für die Strategie verantwortlich. Die Kommission begleitet

des Weiteren die Strategie, beobachtet die Zielerreichung, unterstützt den Austausch zwischen den politischen Ebenen und schlägt Möglichkeiten zur Steuerung von Maßnahmen und zum Vorwärtsbringen der Leitinitiativen vor. Das Europäische Parlament agiert als Mitgesetzgeber, laut Strategie aber nur bei „bedeutsamen Vorhaben“, und darüber hinaus ist das EP dafür zuständig, die europäischen Bürger zu mobilisieren. Alle weiteren bereits genannten Akteure sollen einbezogen und an der Realisierung der Strategie beteiligt werden (ebd.). Tab. 8-2 zeigt den Prozess noch einmal eingebettet in eine Zeitleiste.

8.1.2 Begriffsbildung und –abgrenzung der ‚Innovation‘ als Teil der Wissensproduktion

Das gemeinsam von der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) und Eurostat herausgegebene ‚Oslo Manual‘ gibt Richtlinien, einschließlich Begriffsdefinitionen zum großen Feld der Innovation vor. Innovation wird darin als „the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in[!] business practices, workplace organisation or external relations“ definiert (OECD/Eurostat 2005, 46). Das Innovationskonzept der OECD mit seinen vier Innovationstypen (Produkt-, Prozess-, Marketing- und Organisationsinnovation) beinhaltet sowohl die Entwicklung von Innovationen als auch deren Anwendung und umfasst jedenfalls mehr als ‚nur‘ Forschung und Entwicklung. Den vier Innovationstypen ist gemeinsam, dass Innovationen neu im Unternehmen – dies umfasst auch landwirtschaftliche Unternehmen, neu auf dem Markt oder eine Weltneuheit sein müssen (OECD 2013, 12; OECD/Eurostat 2005, 46f.).

In einer anderen Begriffsdefinition wird Innovation als „development and adoption of new and improved ways of addressing social and economic needs and wants“ bezeichnet. Innovation hat einen technischen, ökonomischen und sozialen Aspekt (Kuhlmann/Shapira/Smits 2010, 1).

Um die Unterschiede der Begriffe Innovation, Forschung und Entwicklung zu verstehen, sollte man sich deren historische Entwicklung unter dem Aspekt der Wissensproduktion ansehen. Bis in die 1980er Jahre teilte sich die Wissensproduktion in Grundlagenforschung und angewandte Forschung. Grundlagenforschung wurde in Universitäten und akademischen Institutionen praktiziert, während für die angewandte Forschung Institutionen, die zu Ministerien gehören, Forschungseinrichtungen der Industrie sowie technische Universitäten oder Departments zuständig waren. ‚Entwicklung‘ fand in den industriellen Forschungseinrichtun-

gen statt. Deren Forschungsziel war die Generierung von ‚Erfindungen‘, die, sobald vermarktet bzw. kommerziell verwertet, als ‚Innovationen‘ bezeichnet werden konnten (Martin 2010, 28).

Die 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts brachten einen grundlegenden Wandel in der Wissensproduktion und der Bedeutung und Abgrenzung von Forschung, Entwicklung und Innovation mit sich. Die Globalisierung und der damit zusammenhängende Boom des Kapitalismus förderten den wirtschaftlichen Wettbewerb. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, verstärkten die Industrieländer ihre Innovationsaktivitäten. Gleichzeitig wurden unternehmensinterne Forschungsaktivitäten an Universitäten und andere Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen ausgelagert. Staatsnahe Forschungsstellen wurden durch Zusammenlegungen, Privatisierungen oder Schließungen reduziert. Die veränderte Wissensproduktion brachte aber zugleich auch neue öffentliche Forschungseinrichtungen hervor, deren ‚Laufzeit‘ zumeist auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt wurde, die oft interdisziplinär ausgerichtet sind und sich aus universitären und industriellen Akteuren zusammensetzen. Ein Beispiel dafür sind die Kompetenzzentren in Österreich. Auch im privaten Bereich entstanden neue Akteure in der Forschung und Wissensgenerierung, allen voran Beratungs- und Software-Unternehmen. Eine der bedeutendsten Entwicklungen ist, dass wissenschaftliches Arbeiten zumeist nicht mehr abgekapselt stattfindet, sondern sich die WissenschaftlerInnen zu Netzwerken oder Konsortien zusammen schließen (ebd., 29ff., 41f.).

Die Bedeutung von Wissen und technischen Fertigkeiten nehmen stetig zu, sodass wir bereits von einer Wissensgesellschaft oder Wissensökonomie sprechen. Innovation und Technologien beruhen zunehmend auf wissenschaftlichen Aktivitäten und Resultaten. Zugleich verlassen Innovationen den geschlossenen Raum der Labors und werden immer öfter Bestandteil gesellschaftlicher Diskussionen. Gesellschaftliche Akteure erkennen die Risiken technischer und wissenschaftlicher Neuerungen wie Gentechnik oder Nuklearenergie und beginnen, sich (diskursiv) damit auseinander zu setzen. Der Kreis an Akteuren, der sich mit Forschung und Innovationen beschäftigt und in Entscheidungsfindungsprozessen zu Forschung, Innovation und Technologien eingebunden ist, wird heterogener (ebd., 30ff.).

8.1.3 Wissen und Innovation in der Strategie Europa 2020

Wissen und Innovation sind ein wichtiger Teil der Strategie Europa 2020 und drücken sich in den drei Leitinitiativen ‚Innovationsunion‘, ‚Jugend in Bewegung‘ und ‚Eine digitale Agenda für Europa‘ aus, die wiederum der Priorität ‚Intelligentes Wachstum‘ zugeordnet werden (vgl. Kap. 8.1; Europäische Kommission 2010a, 37).

Es stellt sich nun die Frage, wie Innovation und Wissen auf die Agenda von Europa 2020 gelangten. Was waren die Auslöser dafür, dass diese beiden Themen Teil der neuen Strategie wurden?

Ein Auslöser ist die derzeitige Wirtschaftskrise, die aus der Perspektive der Europäischen Kommission „zwanzig Jahre Haushaltskonsolidierung zunichte gemacht“ und die „strukturellen Schwächen Europas“ (kursiv i. Orig.) sichtbar gemacht hat. Die Kommission warnt davor, den Zustand von vor der Wirtschaftskrise wiederherzustellen, da Europa bereits vor der Krise in einigen Bereichen nicht mit dem „Rest der Welt“ Schritt halten konnte. In der jüngeren Vergangenheit lag das Wirtschaftswachstum aufgrund geringerer Produktivität generell unter dem der wichtigsten Handelspartner. Für die geringere Produktivität werden „unterschiedliche[] Geschäftsstrukturen in Verbindung mit geringeren Investitionen in FuE und Innovation“ – im Gegensatz zu den Schwellenländern, die vergleichsweise hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung tätigen, um wirtschaftlich aufzuholen und „höherwertige Produkte herzustellen“, der „unzulängliche[] Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie, Widerstände[] in einigen Teilen unserer Gesellschaft gegen Innovation, Hindernisse[] für den Marktzutritt“ und das nicht allzu dynamische Umfeld der Unternehmen verantwortlich gemacht (Europäische Kommission 2010a, 8f.). Innovation ist ein zentrales Anliegen in der Strategie Europa 2020. Mit der Intensivierung von Aktivitäten zur Innovation soll versucht werden, die großen Herausforderungen unserer Zeit wie den Klimawandel oder Ressourcen- sowie Energieknappheit anzugehen (Europäische Kommission 2010b, 2).

In Kap. 8.1 wurden bereits die von der Kommission vorgeschlagenen Kernziele der Strategie vorgestellt. Eine davon beschreibt Investitionstätigkeiten in Forschung und Entwicklung.

In Forschung und Entwicklung sollen drei Prozent des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) investiert werden. Öffentliche als auch private Gelder sollen in die Forschung fließen. Während bislang auf die Höhe der Gelder geachtet wurde, wurde bisher die Wirkung der Investitionen vernachlässigt. Es muss angemerkt werden, dass Forschung und Entwicklung nicht mit Innovation gleichzusetzen ist. Dennoch, „[w]ürden wir FuE und Innovation zusammen betrachten, so würden unsere Ausgaben einen größeren Bereich abdecken, der für die Unternehmenstä-

tigkeit und für die Ankurbelung der Produktivität von größerer Bedeutung wäre. Die Kommission schlägt vor, das 3 %-Ziel aufrechtzuerhalten und zugleich einen Indikator für die FuE- und Innovationsintensität zu entwickeln“ (Europäische Kommission 2010a, 13).

Auf alle weiteren Kernziele soll in der Folge nicht mehr näher eingegangen werden. Interessant ist jedoch, wie diese miteinander verwoben sind. „Verbesserte Möglichkeiten für Forschung und Entwicklung sowie Innovation in allen Wirtschaftssektoren in Verbindung mit Ressourceneffizienz steigern die Wettbewerbsfähigkeit und fördern die Schaffung von Arbeitsplätzen. Investitionen in saubere, emissionsarme Technologien helfen unserer Umwelt, dienen der Bekämpfung des Klimawandels und schaffen neue Geschäfts- und Beschäftigungsmöglichkeiten“ (ebd.).

8.2 Die Innovationsunion

Die Innovationsunion als eine Leitinitiative in der Policy Europa 2020 ist ein Konzept, das den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten eine strategische Bearbeitung des Themas Innovation ermöglichen soll. Ausgehend von diesem Konzept soll Innovation ein „übergeordnetes politisches Ziel“ sein, das die Ausrichtung aller politischen Instrumente, Maßnahmen und Budgetmittel auf allen politischen Ebenen an der Innovation beinhaltet (Europäische Kommission 2010b, 2). Die wichtigsten Inhalte und Forderungen des politischen Konzepts der Innovationsunion werden im Folgenden aufgeschlüsselt:

Auch wenn sich die Haushalte der Mitgliedstaaten noch nicht von der Wirtschaftskrise erholt haben, ist es notwendig, höhere finanzielle Mittel für Forschung, Entwicklung, Bildung und Innovation aufzubringen und zugleich die Forschungs- und Innovationssysteme zu reformieren, um einen höheren Output zu erreichen, wettbewerbsfähig zu bleiben und Fragmentierungen in Europa abzubauen. Auch das Bildungssystem muss dahingehend reformiert werden, dass über die Bildung „Spitzenleistungen“ erzielt werden sollen. Die ForscherInnen und Innovatoren sollen verstärkt auf europäischer Ebene kooperieren. Dies ist am ehesten in einem wirklichen Europäischen Forschungsraum möglich. Die Akteure im Innovationssystem müssen einen leichteren Zugang zu EU-Programmen erhalten. Im Forschungsrahmenprogramm bspw. sollen private Akteure wie die KMU mehr Berücksichtigung finden. Dies beinhaltet auch, dass mehr Kooperationen zwischen WissenschaftlerInnen und Unternehmen stattfinden sollen, damit Forschung noch viel mehr zu Innovationen führt. Dabei geht es nicht nur um materielle und ökonomisch wichtige Innovationen, sondern auch um den Begriff der sozialen Innovation (ebd., 3ff.).

Aus der Innovationsunion soll ein neues Instrument hervorgehen - die Europäische Innovationspartnerschaften. Dieses Instrument soll vorrangig dazu dienen, Forschung, Entwicklung und Innovation inkl. der Markteinführung neuer Produkte, Dienstleistungen und Prozesse zusammenzubringen und deren Ablauf zu beschleunigen (ebd., 3f.).

All das wird in der Kommunikation der Europäischen Kommission ‚Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion‘ detailliert erläutert. Dazu macht die Kommission Vorschläge, wie die Mängel und Hindernissen beseitigt werden könnten. Im Dokument sind „Selbstverpflichtungen im Rahmen der Innovationsunion“ für die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen mit einem zeitlichen Ziel zu finden (vgl. Europäische Kommission 2010b).

Neben ideellen Werten und Zielen, gibt es einige interessante und konkretere Punkte. Aus dem Bildungsbereich sind dies die Förderung von „Wissensallianzen“ zwischen Universitäten/Hochschulen und der Wirtschaft; „neue Lehrpläne zur Beseitigung von Lücken bei den Innovationsfähigkeiten“; die umfassende Förderung von IKT-Kompetenzen. Interessante Punkte bzw. Vorhaben aus der Forschung sind die „Beseitigung von Mobilitätshindernissen“ und die „Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit“ von Forschungsinstitutionen sowie Forschungsfinanzierungsstellen; freier Zugang zu Daten und Publikationen öffentlich finanzierter Forschung (Open access); die Öffnung von Forschungsinfrastrukturen der Mitgliedstaaten für alle EuropäerInnen; Abstimmung europäischer und nationaler Forschungsstrategien und –programme bzw. Innovationsprogramme sowie Ausrichtung aller Programme an den Europa 2020-Zielen; verbesserter Zugang von KMU an öffentlich finanzierten EU-Forschungs- und Innovationsprogrammen. Als Vorbild für die Zusammenführung von Forschung, Bildung und Innovation, das ‚Dreieck des Wissens‘, wird das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) angeführt (ebd.).

Das Paper geht des Weiteren auf die Finanzierungsinstrumente in der Innovationsunion ein, wie die Finanzierung über das derzeit 7. Forschungsrahmenprogramm und das zukünftige ‚Horizon 2020‘, als auch über das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) und private Investoren. Und letztendlich werden die Themen EU-Patente und Nutzung von Strukturfondsprogrammen für Innovationen genannt (ebd.).

8.3 Die Europäischen Innovationspartnerschaften

Ein wichtiges Instrument der Innovationsunion sind die Innovationspartnerschaften (EIP). Dieses Instrument ist aus der Strategie Europa 2020 bzw. der Leitinitiative Innovationsunion hervorgegangen. Die EIP sind auf konkrete gesellschaftliche Herausforderungen und den ge-

sellschaftlichen Nutzen ausgerichtet und werden auf diejenigen Bereiche ausgerichtet, „bei denen staatliche Eingriffe eindeutig gerechtfertigt sind“. Sie sollen bisherige Instrumente effizienter gestalten. Außerdem sollen EIP auf alle wichtigen Akteure der EU-, der nationalen und subnationalen Ebene einwirken (Europäische Kommission 2010b, 27f.).

Die EIP sind zwar ein europäisches Konstrukt, die praktische Durchführung soll jedoch dezentralisiert erfolgen, „damit für eine starke Identifizierung der Praktiker und anderer wichtiger Interessengruppen gesorgt werden kann“ (ebd., 29).

Die Leitung jeder EIP übernimmt ein Lenkungsgremium, das aus „hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten (im Ministerrang), Parlamentsmitgliedern, Führungskräften aus der Wirtschaft, Forschern und anderen wichtigen Interessenvertretern besteht“. Darüber hinaus wird es operative Gruppen geben, „die sich aus Fachleuten aus dem privaten und dem öffentlichen Sektor, Praktikern und Nutzern zusammensetzen und die den Inhalt der „Arbeitspakete“ festlegen und umsetzen“. Den Vorsitz im Gremium wird das fachlich zuständige Kommissionsmitglied übernehmen. Ein Sekretariat der Kommission wird die Arbeit unterstützen. Die Kommission wird eng mit dem Parlament und dem Rat kooperieren, „um für einen starken politischen Rückhalt zu sorgen“ (ebd., 29).

Das Pilotprojekt der Kommission war die EIP über aktives und gesundes Altern (ebd., 30). Für das Thema dieser Arbeit ist hingegen die EIP ‚Agricultural Productivity and Sustainability‘ (EIP-AGRI) interessant. Diese ist ein neues Instrument der Ländlichen Entwicklung.

Bisher gab es im Programm der Ländlichen Entwicklung bereits Bildungs-, nationale Beratungs- sowie Innovationsmaßnahmen, die es allesamt auch im neuen Programm geben wird. Die EIP ist hingegen etwas völlig Neues (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

Inhaltlich setzt sich die EIP-AGRI mit der wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft auseinander. Die Ergebnisse der Netzwerkaktivitäten sollen zur Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln sowie Biomaterialien beitragen. Der Innovationsbegriff ist in der EIP-AGRI technischer, organisatorischer und sozialer Natur. Es geht um neue, aber auch um traditionelle Praktiken. In der EIP soll nicht nur ein linearer Wissenstransfer von der Wissenschaft hin zur Praxis bzw. hin zu den AnwenderInnen, sondern ein wechselseitiger Austausch von wissenschaftlichem und traditionellem Wissen erfolgen (mehr zu diesem Thema in Kap. 9.5.3 zu den landwirtschaftlichen Innovationssystemen). Die unterschiedlichen Akteure wie WissenschaftlerInnen, BeraterInnen, LandwirtInnen, Unternehmen und andere sollen in operationellen Gruppen zusammenkommen.⁷

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm

Die Initiierung und Finanzierung operationeller Gruppen ab 2014 kann sowohl von der Ländlichen Entwicklung als auch vom Forschungs- und Innovationsrahmenprogramm ‚Horizon 2020‘ ausgehen. „The two policies complement each other in giving emphasis to different objectives and main target groups“. Während das Programm Ländliche Entwicklung regionspezifisch ist, muss das Forschungsprogramm regions- oder länderübergreifend oder auf EU-Ebene agieren (European Commission 2013).

Operationelle Gruppen werden entlang konkreter Innovationsprojekte aufgebaut. Sie widmen sich bestimmten Problemen und generieren im Idealfall im Laufe ihrer Aktivitäten Innovationen. Dass Aktivitäten tatsächlich zu Innovationen führen kann aber nicht vorhergesehen werden, weshalb ein Scheitern im Konzept der EIP enthalten ist (European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2013).

9. Die Programmformulierung (Policy-Formulierung) als Teil des Policy-Making der GAP 2014-2020, im Speziellen der 2. Säule, auf Ebene der Europäischen Union

Auf EU-Ebene gibt es seit 2010 eine Vielzahl an Aktivitäten, die der Programmformulierung als eine Komponente des Policy-Zyklus zugeordnet werden können. Um einen Überblick über die Tätigkeiten zu erhalten, wurden maßgebliche Entwicklungen bzw. Aktivitäten von öffentlich zugänglichen Quellen gesammelt. Es wurde dabei auf Informationen drei großer EU-Institutionen - Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament - zurückgegriffen.

Die EU-Institutionen sind in das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingebunden, in dem sie institutionenübergreifend Entscheidungen treffen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das mit dem Vertrag von Lissabon zum dominanten Verfahren in der Entscheidungsfindung wurde, ist in Art. 294 AEUV geregelt. In diesem Verfahren liegt das Initiativrecht größtenteils bei der Europäischen Kommission. Der Rat oder das Europäische Parlament können jedoch die Kommission zur Vorlage von Gesetzesvorschlägen auffordern. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen können Stellungnahmen zum Vorschlag abgeben (Tekin/Wessels 2011, 124).

Im Anschluss an den Kommissionsvorschlag sind drei Lesungen vorgesehen, wobei die Entscheidungsfindung bereits nach der ersten Lesung abgeschlossen werden kann, sofern die beteiligten Institutionen eine Einigung erzielen.

In der ersten Lesung legt das Parlament seinen Standpunkt zum Vorschlag der Kommission mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen fest und übermittelt diesen dem Rat der Europäischen Union. Billigt der Rat in seiner ersten Lesung den Standpunkt des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit, so gilt der Rechtsakt als erlassen. Billigt der Rat die Stellungnahme des Parlaments nicht, muss der Rat selbst eine Stellungnahme mit detaillierter Begründung für die abweichende Stellungnahme formulieren und diese dem Parlament übermitteln (Europäische Union 2012a, 174; Tekin/Wessels 2011, 124f.).

In seiner zweiten Lesung kann das Parlament die Stellungnahme des Rates billigen oder sich nicht dazu äußern, womit der Rechtsakt als erlassen gilt. Der Rechtsakt ist als gescheitert zu betrachten, wenn das Parlament den Standpunkt des Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt. Das Parlament kann aber auch einen Abänderungsantrag mit der Mehrheit der Mitglieder beschließen. In diesem Fall wird der Änderungsantrag an den Rat und die Kommission übermittelt, wobei die Kommission eine Stellungnahme zu den Abänderungen abzugeben hat und der Rat in seiner zweiten Lesung die Abänderungen billigen kann, womit der Rechtsakt als erlassen gelten würde. Werden nicht alle Änderungen akzeptiert, wird ein Vermittlungsausschuss einberufen (Europäische Union 2012a, 174; Tekin/Wessels 2011, 124ff.).

Sind die Arbeiten des Vermittlungsausschusses, der sich aus VertreterInnen des Parlaments und des Rates zusammensetzt und von Kommissionsmitgliedern vermittelnd begleitet wird, erfolglos, ist der Rechtsakt gescheitert. Kommt eine Einigung zustande, wird der Rechtsvorschlag in einer dritten Lesung weiterbehandelt (Tekin/Wessels 2011, 125f.).

In der dritten Lesung muss eine Einigung erzielt werden, ansonsten ist der Rechtsakt endgültig gescheitert. Das Europäische Parlament muss dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, der Rat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen (Europäische Union 2012a, 175; Tekin/Wessels 2011, 125f.).

Um sich dieses langwierige Prozedere von drei Lesungen zu ersparen oder das Scheitern eines Rechtsaktes zu verhindern, werden nach der ersten Lesung häufig Trilogie eingesetzt. In den Trilogien sind einige wenige Mitglieder der Ratspräsidentschaft, des Parlaments und der Kommission vertreten, die auf informellem Weg eine gemeinsame Position zu finden versuchen. Die Trilogie nehmen die Arbeiten des formalen Vermittlungsausschusses zumeist vorweg (Tekin/Wessels 2011, 126).

9.1 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (*Council of the European Union*), oft einfach als Rat bezeichnet, ist gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebungsinstanz der EU. Die Gesetzesvorschläge kommen zumeist von der Europäischen Kommission und werden im Anschluss daran von den Gesetzgebern verhandelt.⁸ Der Rat ist die am meisten intergouvernemental geprägte Institution der EU, da hier Regierungsvertreter aus den mittlerweile 28 Mitgliedstaaten zusammenkommen und ihre jeweiligen, zumeist nationalen Interessen in die Verhandlungen einbringen.

Den Vorsitz übernimmt jeweils ein EU-Mitgliedstaat für sechs Monate. Um kontinuierliches Arbeiten zu ermöglichen bzw. große Brüche zu vermeiden, kooperiert derjenige Mitgliedstaat, der den Ratsvorsitz übernommen hat, mit denjenigen Mitgliedstaaten, die den Vorsitz in der Vorperiode inne hatten bzw. ihn in der nächsten Periode übernehmen werden (Dreivorsitz oder Teampräsidenschaften). Dies gilt allerdings nicht für den Rat ‚Auswärtige Angelegenheiten‘, in dem seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Hohe Vertreterin Catherine Ashton den ständigen Vorsitz führt⁸ (vgl. Umbach 2011, 323).

Beschlüsse werden im Rat der Europäischen Union zumeist mit qualifizierter Mehrheit (QM) gefasst. „Eine QM ist erreicht, wenn mindestens 55% der Mitglieder im Rat, die mindestens 15 Staaten repräsentieren und gemeinsam mindestens 65% der EU-Bevölkerung ausmachen, für einen Vorschlag stimmen“. Zusätzlich gibt es eine „Sperrminorität von vier Staaten“ (Umbach 2011, 324).

Der Rat tagt seit der Gültigkeit des Vertrags von Lissabon in zehn unterschiedlichen Konstellationen. Je nach Fachbereich sind die jeweils zuständigen nationalen FachministerInnen vertreten. Der Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten‘, der sich zumeist aus den Außen- oder EuropaministerInnen zusammensetzt, sorgt für eine gemeinsame Ausrichtung der Arbeiten in den Ratszusammensetzungen und ist für die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates verantwortlich.⁸ Der Europäische Rat (*European Council*), der aufgrund der sehr ähnlichen Bezeichnung leicht mit dem Rat der Europäischen Union verwechselt wird, unterscheidet sich erst einmal in der Zusammensetzung des Gremiums. Hier kommen nicht die FachministerInnen zusammen, sondern die Staats- und Regierungschefs der 28 Staaten der EU.⁹ Die Besetzung des Gremiums mit VertreterInnen aus den Mitgliedstaaten hat er mit dem

⁸ <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=de>

⁹ <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=de>

Rat der Europäischen Union allerdings gemeinsam und stellt damit eine weitere intergouvernementale Komponente im politischen Gefüge Europas dar.

Der Europäische Rat beschäftigt sich nicht mit spezifischen Policies, sondern „legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Europäischen Union fest“. Er erlangte mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages 2009 den Status eines Organs und hat seither einen Vorsitzenden, derzeit Herman Van Rompuy. Er tritt zwei Mal pro Jahr zusammen. Beschlüsse werden einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit gefasst.⁹ Der Europäische Rat ist auch für die Agrarpolitik als Gesamtes relevant, als bspw. in seiner Tagung im Februar 2013 eine Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 erzielt werden konnte, wovon die Finanzierung eines großen Teiles der GAP und deren zukünftige Ausrichtung abhing.¹⁰

Für die inhaltliche Ausrichtung der GAP und eine detaillierte Behandlung der Ländlichen Entwicklung ist allerdings der Rat der Europäischen Union zuständig. Im Fachbereich ‚Landwirtschaft und Fischerei‘ tagt der Rat einmal pro Monat in formellen Ratssitzungen auf Ministerebene in Brüssel oder Luxembourg. Daneben gibt es informelle Treffen, in denen in kleinen Gruppen vertiefende Diskussionen stattfinden und Kompromisse ausgearbeitet werden. Aus Österreich nahmen zwischen Jänner und Juli 2013 Landwirtschaftsminister Nikolaus Berlakovich, Harald Günther (Ständige Vertretung Österreichs) sowie Edith Klauser (Sektionsleiterin im BMLFUW) an den formellen Ratssitzungen teil. Die stimmberechtigten Ratsmitglieder erlangen ihre Legitimation, an der Entscheidungsfindung von EU-Policies teilzunehmen, dadurch, dass sie auf (sub-)nationaler Ebene als Mitglied einer (sub-)nationalen Regierung „direkt demokratisch legitimiert und rechenschaftspflichtig sind“ (Umbach 2011, 320). In diesen Tagungen wurden neben spezifischen agrarpolitischen Themen die GAP-Reform sowie die Ländliche Entwicklung im Speziellen behandelt¹¹ (ebd., 323).

Aus den Unterlagen zur Tagung vom 15. Juli 2013 geht hervor, dass nach der politischen Einigung zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und dem Rat am 26. Juni 2013 nun erneut eine öffentliche Debatte zum derzeitigen Stand der GAP-Reform geplant ist (Council of the European Union 2013, 2).

Die interessierte Öffentlichkeit hat die Möglichkeit, bestimmte Tagungspunkte, die Vorschlägen zu Gesetzgebungsakten gewidmet sind, via Video-Stream mitzuverfolgen. Und auch sonst wird auf Öffentlichkeitswirksamkeit gesetzt, indem die Agenden der Tagungen und Zu-

¹⁰ <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=5f59de2f-4c2f-456d-add5-fb93520d27c7&lang=de&type=EuropeanCouncil>

¹¹ vgl. <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=de>

sammenfassungen wichtiger Punkte der Sitzungen sowie Presseaussendungen auf der Website des Rates in Form eines Registers veröffentlicht werden¹¹ (vgl. Umbach 2011, 321).

Der Rat wird organisatorisch und administrativ durch ein Generalsekretariat mit ca. 3.000 MitarbeiterInnen unterstützt (ebd., 321).

Die Ratssitzungen werden zumeist vom Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL; SCA) vorbereitet, ein Ausschuss, der aufgrund eines intergouvernementalen Beschlusses im Jahr 1960 eingesetzt wurde. Je nach zu behandelndem Thema kann die Vorbereitung aber auch vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV; COREPER)¹² erfolgen. Dieser Ausschuss wurde durch die Verträge eingesetzt. Die Ausschüsse werden wiederum von Arbeitsgruppen (*working parties*), die sich aus nationalen öffentlichen Bediensteten zusammensetzen, unterstützt. Im Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates der Europäischen Union werden der Landwirtschaft und Fischerei 29 Gruppen zugeordnet, wobei einer die Ländliche Entwicklung dezitiert als Zuständigkeit nennt. Die Arbeitsgruppe „Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung“ ist u.a. für Landwirtschaft und Umwelt, Ländliche Entwicklung und Agrarstrukturen zuständig. Andere Gruppen jedoch behandeln die Ländliche Entwicklung indirekt, indem deren Agenden Bereiche der Ländlichen Entwicklung berühren, wie v.a. die Gruppe „Agrofinanzielle Fragen“ (Rat der Europäischen Union 2013). Mitglieder dieser Arbeitsgruppen sind KommissionsmitarbeiterInnen und Experten aus den Mitgliedstaaten.¹³

Zusammenfassend lässt sich in der Analyse der Tätigkeiten des Rates der Europäischen Union ein Vorgehen nach der Gemeinschaftsmethode feststellen. Endgültige legislative und haushaltspolitische Entscheidungen werden vom Ministerrat, seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auch in der GAP gemeinsam mit dem Europäischen Parlament getroffen, wobei Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden (vgl. Kap. 7.1; Europäische Kommission 2001, 6). Strategische Verhandlungen und ‚Deals‘, wie dies Wallace in ihrer Darstellung der Gemeinschaftsmethode angeführt hat (vgl. Kap. 7.1; Wallace 2010, 91ff.), können am besten über Presseaussendungen der FachministerInnen nachvollzogen werden. So geht aus einer Aussendung des österreichischen Ministers für Landwirtschaft ein Arbeitstreffen mit seinem französischen Ministerkollegen Stéphane Le Foll hervor, in dem auf bilateraler Ebene über die für Österreich so bedeutende Gentechnikfreiheit der Landwirtschaft bzw. die nationale Selbstbestimmung über Gentechnikfreiheit verhandelt wurde. In dem Gespräch wurde auch das Agrarbudget besprochen. Die Formulierung „Berlakovich sucht Verbündete beim Kampf

¹² Der AStV I (stellvertretende Ständige Vertreter der Mitgliedstaaten) bearbeitet technische Belange und Fragen, die den Gemeinsamen Markt betreffen. Der AStV II (Ständige Vertreter) beschäftigt sich mit politischen Fragen (Umbach 2011, 321).

¹³ <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/agriculture-and-fisheries?lang=de>

ums Geld“ in der Presseaussendung zeigt auf sehr deutliche Weise, dass Minister auf Mitgliedstaatsebene im Vorfeld formeller Rattreffen strategische Verhandlungen führen.¹⁴

9.2 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist eine supranationale Institution, die die Interessen der EU vertritt und daher unabhängig von Weisungen nationaler Regierungen agiert. Neben dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP) ist sie die zentrale Institution bei der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene (Diedrichs 2011, 148).

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) definiert folgende Kompetenzen der Kommission:

Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel ein, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen (Art. 17 EUV) (Europäische Union 2012b, 25).

Die Kommission hat das Initiativrecht auf Gesetzgebungsakte, teilt sich diese Aufgabe jedoch je nach vertraglicher Regelung mit Staatengruppen, dem EP, der Europäischen Zentralbank (EZB), dem Gerichtshof der EU oder der Europäischen Investitionsbank (Diedrichs 2011, 156).

Aus der Prozessperspektive bedeutet dies, dass die Kommission unter Einbindung von nationalen BeamtInnen, Sachverständigen und InteressenvertreterInnen, die in den von der Kommission eingerichteten Ausschüssen und ExpertInnengruppen mitarbeiten, Vorschläge für zukünftige Gesetzgebungsakte erarbeitet und vorlegt, die in weiterer Folge „im Wechselspiel mit anderen Organen weiterbehandelt und in Form eines Rechtsakts verabschiedet“ werden. Solange der Rat keinen Beschluss zum Gesetzesvorschlag der Kommission getroffen hat, kann die Kommission ihre eigenen Vorschläge überarbeiten. Vorschläge legt sie aufgrund ihrer Verpflichtungen aus den EU-Verträgen oder nach Aufforderungen von Interessengruppen, anderen Institutionen der EU oder durch EU-BürgerInnen vor.¹⁵ Entspricht ein

¹⁴http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120924_OTSO213/berlakovich-schmiedet-allianzen-in-europa-fuer-gentechnikfreiheit-und-fuer-ausreichendes-agrarbudget

¹⁵http://ec.europa.eu/atwork/index_de.htm

Kommissionsvorschlag nicht den Vorstellungen des Rates, kann ein einstimmiger Beschluss im Rat den Gesetzesvorschlag der Kommission kippen (Diedrichs 2011, 156f.).

Um ihre Vorschläge möglichst erfolgreich durchzusetzen, bindet die Kommission bereits bei der Erarbeitung von Vorschlägen weitere EU-Institutionen ein. Sie präsentiert ihr jährliches Arbeitsprogramm vor dem EP und koordiniert ihre Aktivitäten mit den Schwerpunkten der jeweiligen Ratspräsidentschaft (ebd., 157).

Die Kompetenzen der Kommission nach dem EUV gehen mit der Beschreibung der Gemeinschaftsmethode konform (vgl. Kap. 7.1; Europäische Kommission 2001, 6; Wallace 2010, 91ff.). Einzig das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission, das zu Beginn dieses Kapitels bereits erörtert wurde, stimmt mit der politischen Realität und den EU-Verträgen nicht überein. „De facto ist die Kommission längst aus der Position eines ‚Initiativmonopolisten‘ ausgeschieden [...]“ (Diedrichs 2011, 156).

Abgesehen vom Initiativrecht beeinflusst die Kommission auch das Rechtsetzungsverfahren des EP und des Rates. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, dem nun auch die GAP unterliegt, ist ihr Einfluss aber nicht allzu groß. Die Kommission kann jedoch selbst „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“ erlassen, die Gesetzgebungsakte ergänzen oder verändern, sofern ihr dies von der Legislative der EU überlassen wird. Ihr kann auch die Befugnis, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, übertragen werden (ebd., 157f.).

Die weiteren Kompetenzen der Kommission werden nicht weiter ausgeführt, da der Fokus dieser Arbeit und im Besonderen dieses Kapitels die Programmformulierung der GAP ist (vgl. Art. 17 EUV zu Beginn dieses Kapitels).

Das oberste politische Gremium der Europäischen Kommission ist das Kollegium, das aus je einem Kommissar pro Mitgliedstaat besteht. Nach fünf Jahren Amtszeit endet die Tätigkeit als KommissarIn, da eine erneute Ernennung nicht möglich ist (Diedrichs 2011, 150).

An der Spitze des Kollegiums steht der Präsident der Europäischen Kommission, derzeit José Manuel Barroso, der die interne Organisation regelt und die Zuständigkeiten verteilt. Vizepräsidentin ist die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton.¹⁶ Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ist derzeit Dacian Cioloș; für Forschung, Innovation und Wissenschaft ist Máire Geoghegan-Quinn politisch verantwortlich.¹⁷

Jede/r KommissarIn hat ein Kabinett an seiner/ihrer Seite, das die „politischen Führungs- und Entscheidungsaufgaben des Kommissionsmitglieds unterstütz[t] sowie Informationen hori-

¹⁶ Die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik ist Mitglied von zwei bedeutenden Institutionen der EU. Sie ist Mitglied der Kommission und des Rates der Europäischen Union (Diedrichs 2011, 152).

¹⁷ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/members/index_de.htm

zontal wie vertikal weiterleite[t]“, sich jedoch nicht mit administrativen Tätigkeiten befasst (ebd., 154).

Die Administration der Kommission ist in Generaldirektionen, Dienste, Ämter und Agenturen untergliedert. Für die GAP 2014-2020 ist die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG AGRI) zuständig, für die der Agrarkommissar zuständig ist und die vom Generaldirektor Jerzy Bogdan Plewa geleitet wird. In der DG AGRI sind etwa 1.000 Personen beschäftigt. In der Ländlichen Entwicklung kooperiert die DG AGRI mit anderen Generaldirektionen, die sich mit der Strukturpolitik beschäftigen. Die Generaldirektion besteht wiederum aus 13 Direktionen.¹⁸ Ausschließlich mit der Ländlichen Entwicklung beschäftigen sich die Direktion E (*Rural development programmes I*), Direktion F (*Rural development programmes II*), Direktion G (*Horizontal aspects of rural development*) und Direktion H (*Sustainability and quality of agriculture and rural development*). Abgesehen von den Direktionen, die sich ausschließlich mit der Ländlichen Entwicklung beschäftigen, sind noch weitere indirekt der Ländlichen Entwicklung zuzuordnen, als sie bspw. für die Gesetzgebung der Agrarpolitik zuständig sind¹⁹ (vgl. Diedrichs 2011, 153).

Tab. 9-1 zeigt Aktivitäten, die von der Europäischen Kommission initiiert wurden oder als Folge der Kommissionsvorschläge von anderen Institutionen verfolgt wurden bzw. werden.

Tab. 9-1: Etappen des Policy-Making der GAP 2014-2020 auf EU-Ebene

AKTIVITÄTEN AUF EU-EBENE	ZEITRAHMEN
Öffentliche Debatte (Bürger und Organisationen in der EU)	12. April – 11. Juni 2010
<i>Die GAP nach 2013</i> – Konferenz zur öffentlichen Debatte	19.-20. Juli 2010
Mitteilung der Kommission „Die GAP bis 2020“	18. November 2010
Konsultation zur Folgenabschätzung (Interessenträger)	23. November 2010 – 25. Januar 2011
Kommissionsvorschläge für den EU-Haushalt 2014-2020	29. Juni 2011
Rechtsvorschläge der Kommission zur GAP Den Rechtsvorschlägen liegt eine Folgenabschätzung bei, in der auf der Grundlage umfassender quantitativer und qualitativer Analysen alternative Szenarios für die Fortentwicklung der Politik bewertet werden	12. Oktober 2011
Politische Einigung über die GAP-Reform zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament	26. Juni 2013
Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen zu den Verordnungen durch die Europäische Kommission	2013
Formelle Verabschiedung der GAP-Reform durch das Europäische Parlament und den Rat	Ende 2013 (geplant)
Neue Verordnungen treten in Kraft	1. Jänner 2014 (geplant)

Quelle: Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (n.d.), eigene Vervollständigung.

¹⁸ http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_de.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/who-is-who/org_en.pdf

Die Programmformulierung zur GAP bzw. zum Teilbereich Ländliche Entwicklung 2014-2020 startete in Form einer öffentlichen Konsultation auf Grundlage der von der Europäischen Kommission vorgestellten Optionen für die künftige GAP. Die Kommission forderte alle an der Agrarpolitik und Landwirtschaft interessierten EU-BürgerInnen, InteressenvertreterInnen, Forschungseinrichtungen und andere Akteure dazu auf, ihre Meinungen und Wünsche zur neuen Agrarpolitik mitzuteilen. Die Beiträge konnten anhand von vier Fragen über ein Portal der Kommission eingebracht werden. Bestimmte Akteure forderte die Kommission zur Übermittlung ausführlicherer Stellungnahmen auf, die sich ebenfalls an den folgenden vier Fragen orientieren sollten (Europäische Kommission – Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung n.d., 1):

- Warum benötigen wir eine gemeinsame europäische Agrarpolitik?
- Was erwarten die Bürger von der Landwirtschaft?
- Warum muss die Gemeinsame Agrarpolitik reformiert werden?
- Welches Instrumentarium benötigen wir für die GAP von morgen? (ebd., 1ff.)

Zugleich wurden Mitglieder des Europäischen Netzwerks für die ländliche Entwicklung (ENRD) dazu aufgefordert, in den einzelnen Ländern und Institutionen Diskussionen zur GAP bzw. Ländlichen Entwicklung 2020 zu starten, um den Input der öffentlichen Debatte zu steigern (ebd., 2). Das ENRD ist ein Netzwerk bestehend aus nationalen staatlichen und privaten Akteuren der Ländlichen Entwicklung, das 2008 von der Kommission – GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung – initiiert wurde, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Programme zur Ländlichen Entwicklung zu unterstützen.²⁰

Nach Beendigung der öffentlichen Debatte organisierte die Kommission eine ‚Konferenz zur öffentlichen Debatte‘, die am 19.-20. Juli 2010 in Brüssel stattfand. In der Konferenz wurden die Beiträge der öffentlichen Debatte diskutiert und weitere Meinungen bzw. Antworten zu den vier Fragen gesammelt. Die Beiträge der Öffentlichkeit wurden anhand eines Berichts präsentiert. In der Konferenz wurde eine Eurobarometer-Umfrage zur GAP vorgestellt und Beiträge zur Ernährungssicherheit, Zukunft ländlicher Räume, Umwelt und Landwirtschaft, Lebensmittelqualität, -vielfalt und Gesundheit und zu weiteren Themen aus dem weiten wissenschaftlichen und praktischen Umfeld der Agrarpolitik vorgestellt. Aus der Akteursperspektive wurden Paneldiskussionen und Workshops mit ExpertInnen, Mitgliedern von Thinktanks, Interessenvertretungen aus der Landwirtschaft und dem Bereich Umwelt, NGOs, WissenschaftlerInnen, nationalen, europäischen sowie globalen Policy-Akteure (Minister; Vertreter der Kommission sowie des Parlamentsausschusses für Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung; Ausschuss der Regionen; Wirtschafts- und Sozialausschuss; Ernäh-

²⁰ http://enrd.ec.europa.eu/de/en-rd-presentation_de.cfm

rungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen – FAO, OECD), Vertretern von Netzwerken wie bspw. des ENRD und weiteren Akteuren durchgeführt.²¹

Am 18. November 2010 legte die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung ‚Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen‘ Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Adressaten der Mitteilung waren das Europäische Parlament, der Rat, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen. Als wichtigste Ziele wurden eine „rentable Nahrungsmittelerzeugung“, eine „nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“ und eine „ausgewogene räumliche Entwicklung“ angeführt. Wichtig ist, dass die zwei Säulen der GAP – Marktordnungen und Direktzahlungen in der 1. Säule und die Ländliche Entwicklung in der 2. Säule – beibehalten werden sollen (Lippert 2012a, 126f.; vgl. KOM(2010) 672 endgültig).

Die Kommission schlug einige Änderungen oder Anpassungen der bestehenden Policy vor. Diese resultierten in drei Optionen, wie die GAP ab 2014 ausgestaltet werden könnte, wobei es hauptsächlich um die Beibehaltung oder Änderung der Direktzahlungen der 1. Säule ging (Lippert 2012a, 127).

Bezug nehmend auf die 2. Säule der GAP benannte die Kommission einerseits die „Nützlichkeit bestehender Instrumente (z.B. Investitionsförderung, Umweltmaßnahmen, Förderung benachteiligter Gebiete)“; ergänzend dazu wurden neue mögliche Politikinstrumente für das Risikomanagement vorgestellt, um den Mitgliedstaaten Reaktionsmöglichkeiten auf Erzeugungs- und Einkommensunsicherheiten zu schaffen. Die Europäische Kommission stellte hierzu Maßnahmen zur Stabilisierung der Einkommen aus der Landwirtschaft sowie „Förderung von Versicherungsinstrumenten“ vor (ebd., 126f.).

Der Kommissionsentwurf löste vielfältige Diskussionen auf wissenschaftlicher Ebene und unter nationalen politischen Akteuren aus.

Lippert schwächt die Bedeutung wissenschaftlicher Kritik am Kommissionsvorschlag zur neuen GAP dahin gehend ab, „dass – wie in der Vergangenheit auch – die künftige GAP wohl kaum nach zweckrationalen Erwägungen und eingehender Ziel-Mittel-Analyse ausgestaltet werden wird. Vielmehr ist bereits der vorliegende Entwurf als das Ergebnis der unterschiedlichen materiellen Interessenlagen sowie der entsprechenden Mehrheitsverhältnisse in den 27 EU-Mitgliedstaaten zu betrachten“ (ebd., 127).

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/19-07-2010_de.htm; vgl. <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/programme.pdf>

Zwischen 23. November 2010 und 25. Jänner 2011 konsultierte die Kommission Stakeholder zur Folgenabschätzung der kommenden GAP. Dies ist ein übliches Prozedere im Policy-Making der Kommission:

Vor der Vorlage von Vorschlägen führt die Kommission umfangreiche Anhörungen durch, so dass die Standpunkte der Interessengruppen berücksichtigt werden können. In der Regel wird mit dem Vorschlag eine Bewertung der möglichen Auswirkungen eines bestimmten Gesetzgebungsakts auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt veröffentlicht.²²

Grundlage für die Konsultation war die Mitteilung der Kommission ‚Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen‘. Die Konsultation der von der GAP betroffenen Organisationen zur Folgenabschätzung wurde nach der Vorstellung von Policy-Optionen durch die Kommission gestartet, um umfassende, auf Tatsachen beruhende, glaubwürdige Politikvorschläge zu erhalten. Die Hintergründe der Stakeholder-Konsultation, Problemdefinitionen der Agrarpolitik anhand realer ökonomischer, sozialer, ökologischer sowie struktureller Entwicklungen der Landwirtschaft und Ländlichen Entwicklung, Ziele der zukünftigen GAP und verschiedene Policy-Szenarien wurden in einem Dokument gesammelt, das online veröffentlicht wurde. Für die Zusammenstellung der Informationen war eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission (*Inter-Service Group; ISG*) verantwortlich, die auch den gesetzlichen Rahmen der GAP, der von den EU-Institutionen weiter ausgearbeitet und verabschiedet werden wird, mit einem Impact Assessment (ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Folgenabschätzung der drei Policy-Szenarien; vgl. auch Roederer-Rynning 2010, 201) begleiten wird. Um einen vergleichbaren Input zu erhalten, wurden im Dokument Fragen an die Interessenträger zur Übereinstimmung der Policy-Szenarien mit den Zielen der GAP, zur Vollständigkeit der Problemdefinition, zu den Policy-Instrumenten, Auswirkungen der Policy-Szenarien, Instrumenten und des Budgets, zum Monitoring und zur Evaluierung und dergleichen vorbereitet (European Commission n.d.; vgl. Europäische Kommission 2011a, 5).

Am 29. Juni 2011 präsentierte die Kommission ihre Vorschläge für den EU-Haushalt (vgl. Tab. 9-1), die für die weitere Gestaltung der GAP ausschlaggebend waren. Der Haushaltsrahmen wurde in der ‚Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für „Europa 2020“, KOM(2011)500 endgültig vorgestellt (vgl. Europäische Kommission 2011a, 2). Der Haushaltsentwurf war Voraussetzung, um am 12. Oktober 2011, etwa ein Jahr nach Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission zur GAP bis 2020, Legislativ-

²² http://ec.europa.eu/atwork/index_de.htm

vorschläge zur zukünftigen GAP veröffentlichen zu können. Diese wurden um die bereits an vorderer Stelle erwähnte Folgenabschätzung der Policy ergänzt (vgl. Tab. 9-1). Die Legislativvorschläge der Kommission in Form von Verordnungen wurden entsprechend den Hauptzielen der GAP in der Mitteilung der Kommission vom November 2010 mit Reformzielen begründet: einem Produktivitätsziel („rentable Nahrungsmittelerzeugung“), einem ökologischen Ziel („nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“), einem strukturpolitischen Ziel („ausgewogene räumliche Entwicklung“) sowie einem verteilungspolitischen Ziel („einer besseren Verteilung der [Direktz]ahlungen auf die Betriebsinhaber“). Die zwei Säulen der GAP sollten – entsprechend dem Vorschlag zum Mehrjährigen Finanzrahmen – auch in der Agrarpolitik bis 2020 beibehalten werden (Lippert 2012b, 136f.; Europäische Kommission 2011a, 2, 7).

Für die zweite Säule der GAP sind folgende Reformvorhaben in den Legislativvorschlägen relevant: Das „Greening“ bzw. die Ökologisierung der GAP ist als eine Komponente der Cross Compliance-Regeln²³ aus der ersten Säule der Agrarpolitik angedacht. Unter Greening fallen Maßnahmen wie Einhaltung der Fruchtfolge, Grünlandumbruchverbot oder die Vorgabe, mindestens sieben Prozent der Ackerfläche, für die eine Prämie bezogen wird, unbewirtschaftet zu lassen bzw. „als Landschaftselemente wie z.B. Hecken und Feldgehölze“ zu belassen und zu pflegen. Umfassende Diskussionen zum „Greening“ in den Mitgliedstaaten und schlussendlich im Agrarrat führten dazu, dass als Greening in der 1. Säule „auch Flächen mit bestimmten aus der zweiten Säule der GAP geförderten Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen“ sind und „[f]ür Betriebe des ökologischen Landbaus sollen die neuen Auflagen pauschal als erfüllt gelten“ (Lippert 2012b, 137).

Lippert setzt sich, wie seinen Beiträgen (Lippert 2012a und 2012b) zu entnehmen ist, für eine Einschränkung des Umfangs der Direktzahlungen in der 1. Säule ein. Vor diesem Hintergrund ist auch sein Lösungsvorschlag zum Greening zu verstehen: Die Direktzahlungen sollten gekürzt werden, die damit freiwerdenden Gelder sollten „für weitere freiwillige Agrarumweltprogramme [in der 2. Säule] verwendet“ werden. „Deren Angebot wäre regional differenziert und unter Beachtung des jeweiligen ökologischen Nutzens auszurichten“ (Lippert 2012b, 139). Seine Position aus Sicht der Wissenschaft stimmt mit einer weiteren Möglichkeit in den Legislativvorschlägen der Kommission überein – der Möglichkeit eines Transfers von Geldern von der 1. in die 2. Säule der GAP. Es soll den Mitgliedstaaten künftig

²³ Cross Compliance kann mit „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ übersetzt werden. Dieser seit 2003 gültige Mechanismus verpflichtet Landwirte, die Direktzahlungen (und teilweise auch Zahlungen im Rahmen der Ländlichen Entwicklung) erhalten dazu, bestimmte Auflagen zu Umwelt- und Tierschutz, öffentliche Gesundheit und Pflanzengesundheit einzuhalten. Bei Nichteinhaltung werden die Zahlungen gekürzt (http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_de.htm).

offen stehen, „bis zu 10% der Obergrenze [an Direktzahlungen] in die Entwicklung des Ländlichen Raums (zweite Säule der GAP) [zu] transferieren, was dann zu einer entsprechenden Kürzung der nationalen Flächenprämien führen würde“ (ebd., 137f.).

Es ist interessant, dass Lippert in seiner Beschreibung der Tätigkeiten zur GAP mit keinem Wort die Begriffe Innovation und Wissenstransfer erwähnt, obwohl deren Bedeutung an mehreren Stellen der Legislativvorschläge zur Ländlichen Entwicklung genannt werden:

Im Hinblick auf eine bessere Ausrichtung auf die Strategie „Europa 2020“, insbesondere bei der Ressourceneffizienz, wird es immer wichtiger, die Agrarproduktivität durch Forschung, Wissenstransfer und die Förderung von Zusammenarbeit und Innovation (auch im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit) zu verbessern“ (Europäische Kommission 2011a, 5).

Die politische Einigung zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik kam am 26. Juni 2013 zustande (mehr dazu in Kap. 9.3).

Die Einigung [...] betrifft vier Grundverordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates für die Gemeinsame Agrarpolitik: i) eine Verordnung über Direktzahlungen, ii) eine Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation (einheitliche GMO), iii) eine Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums und iv) eine horizontale Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP.²⁴

Die formelle Verabschiedung der GAP-Reform durch den Rat und das EP ist für Ende 2013 geplant, der Start der Umsetzung für 1. Jänner 2014. Die Kommission wurde beauftragt, Durchführungsbestimmungen zu den Verordnungen zu erstellen. Die Mitgliedstaaten der EU wurden dazu aufgefordert, Mehrjahresprogramme für die Ländliche Entwicklung zu generieren. Für bestimmte Bereiche wie die Agrarumweltzahlungen werden 2014 Übergangsbestimmungen gelten.²⁵

Der formale Prozess des Policy-Making wurde begleitet von unterschiedlichsten Veranstaltungen und Konferenzen, in denen Policy-Akteure, InteressenvertreterInnen, WissenschaftlerInnen, JournalistInnen und die Zivilgesellschaft im allgemeinen zusammenkamen. Beispielfhaft erwähnt werden zwei sehr zielgruppenspezifische Konferenzen: die *European journalists' conference on the CAP reform*, die sich an europäische JournalistInnen richtete, und die Konferenz *CAP reform through analytical lenses*, die die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Parlament organisierte und die VertreterInnen aus der Wissenschaft als Zielgruppe nannte.²⁶ Mit dem Thema Innovation und Forschung beschäftigten sich folgende Konferenzen, die beispielhaft für weitere Aktivitäten angeführt werden: Die

²⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_de.htm; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/events/ag-press-2011_en.htm; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/19-12-2011_en.htm

Konferenz *Enhancing innovation and the delivery of research in EU agriculture* gab Stakeholder, Landwirtschaftsverbände, Vertreter aus den Mitgliedstaaten (Ministerien, Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), Programmkomitee der DG RTD, Beratung) und EU-Institutionen sowie WissenschaftlerInnen als Zielgruppe an. In der Konferenz *The EIP on Agricultural Productivity and Sustainability – Priorities and Delivery Mechanisms* waren Stakeholder, europäische und nationale Landwirtschaftsverbände, Vertreter aus den Mitgliedstaaten (SCAR, Verantwortliche der ländlichen Entwicklung, Beratung), Umwelt-NGOs, die Zivilgesellschaft, Vertreter von Initiativen aus der Forschung und Innovation Broker vertreten.²⁷

9.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) als direkt gewähltes Organ ist die einzige demokratisch legitimierte Institution der EU, die direkt die Interessen der BürgerInnen vertritt. Die EU-BürgerInnen werden durch das Parlament allerdings nicht entsprechend der Einwohnerzahlen in den Mitgliedstaaten repräsentiert (Maurer 2011, 205f.).

Derzeit hat das EP 766 Abgeordnete, die in den 28 Mitgliedstaaten der EU gewählt wurden²⁸; nach dem Vertrag von Lissabon (Art. 14 EUV) sind maximal 751 Sitze inklusive des Präsidenten im Parlament vorgesehen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Anzahl der ParlamentarierInnen nach den nächsten Wahlen zum Europaparlament 2014 reduzieren wird. Der Großteil der ParlamentarierInnen gehört einer der multinationalen Fraktionen an. Die Zugehörigkeit zu einer der Fraktionen ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme parlamentarischer Rechte wie die Zuordnung von Redezeiten, Berichterstattungen, Vertretung in Ausschussvorständen, Inanspruchnahme von Büros und parlamentarischen MitarbeiterInnen und dergleichen. Derzeit ist die Fraktion der Europäischen Volkspartei am stimmenstärksten im EP vertreten, an zweiter Stelle befindet sich die Fraktion Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten (Maurer 2011, 205f.).

Dem EP stehen zur Durchführung seiner Tätigkeiten, im Besonderen zur Beratung, verschiedenen Gremien zur Verfügung.

Das Präsidium (Präsident [derzeit Martin Schulz], vierzehn Vizepräsidenten und fünf Quästoren) entscheidet über finanzielle Angelegenheiten und die Organisation des Parlaments, seines Sekretariats und seiner Teilorgane. Die Konferenz der Präsidenten (Parlamentspräsident und die Fraktionsvorsitzenden) beschließt die Sitzordnung, die Gesetzgebungsplanung sowie die Aufgabenverteilung in den Ausschüssen. Die Konferenz stellt die Tagesordnung der Plenarsitzungen auf, gibt die von den Ausschüssen

²⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/events/research-conference-2012_en.htm;

http://ec.europa.eu/agriculture/events/conference-eip-2012_en.htm

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0081ddf4a4/Abgeordnete.html>

beantragten Initiativberichte in Auftrag und besitzt eine allgemeine Organisationszuständigkeit in Fragen der Beziehungen des EP zu anderen EU-Organen sowie zu den nationalen Parlamenten [...] (ebd., 207).

Im EP gibt es 20 Ständige Ausschüsse, von denen der Ausschuss ‚Landwirtschaft und ländliche Entwicklung‘ (AGRI) die Arbeiten zur GAP für das Plenum vorbereitet. Der Agrarausschuss mit seinen 45 Mitgliedern sowie 45 StellvertreterInnen ist unter anderem für „das Funktionieren und die Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik [sowie] die ländliche Entwicklung, einschließlich der Tätigkeiten der einschlägigen Finanzinstrumente [...]“ verantwortlich. Er prüft und ändert, falls nötig, die Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission, und verfasst Berichte, die im Plenum weiterbehandelt werden.²⁹

Die Rechte des EP in der Gesetzgebung haben sich seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu Gunsten des Parlaments geändert. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, gesteht dem EP starke Mitwirkungsrechte im Entscheidungsverfahren zu. Das Parlament kann seitdem die Vorschläge der Kommission ändern oder per Beschluss verhindern. Werden die vom EP veränderten Gesetzgebungsakte wiederum vom Rat der Europäischen Union abgelehnt, muss der Rechtsakt in einem Vermittlungsausschuss, in dem Rat und EP vertreten sind, ausgearbeitet werden. Das EP hat nicht die Befugnis, selbstständig Gesetze zu initiieren. Um dieses Hindernis zu umgehen, kann es aber die Kommission zur Initiierung von Gesetzgebungsverfahren motivieren (Maurer 2011, 210).

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt seit 2009 auch für die Agrarpolitik, wie bereits an vorderer Stelle angemerkt. Dieses Verfahren wird jedoch nicht bei Maßnahmen des Rates zu „Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen“ angewandt (ebd., 211) – zu Bereichen, die eng mit der Agrarpolitik bzw. der Ländlichen Entwicklung verbunden sind.

Abgesehen von der Politikgestaltung hat das Parlament bedeutende Kontrollrechte über die EU-Institutionen und ihre Mitgliedstaaten. Als Instrumente stehen ihr „Fragerechte gegenüber [...] Rat der EU, Kommission und [...] Europäischer Zentralbank (EZB), Berichts- und Informationspflichten der Kommission, der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, des Rates, des Europäischen Rates und seines Präsidenten, und der Mitgliedstaaten, Klagerechte vor dem [...] Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Petitionsrechte der EU-Bürger an das Parlament [...] und indirekte Kontrollen durch Beauftra-

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/full-list.html>;
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/agri/home.html>

gung des Europäischen [...] Rechnungshofs (EuRH) zur Abgabe von Stellungnahmen“ zur Verfügung (ebd., 209).

Das EP tritt jährlich zu 12 Plenartagungen in Straßburg und sechs Plenartagungen in Brüssel zusammen. Zwei Wochen monatlich sind für Ausschusssitzungen sowie interparlamentarische Delegationen reserviert. Eine Woche im Monat ist für Fraktionssitzungen vorgesehen. Und vier Wochen im Jahr sind schlussendlich für Arbeiten im Wahlkreis des Europaparlamentarier/der Europaparlamentarierin vorgesehen.³⁰

Zu den Tätigkeiten des Parlaments zur Agrarpolitik wird auf das allgemeine Aktivitätenprofil des EP sowie Tab. 9-1 verwiesen. Auf ihrer Website gibt das EP an, dass im Agrarausschuss von den EU-Abgeordneten über 7.400 Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag eingegangen sind. „[S]o viele Eingaben gab es für kein anderes Gesetzespaket in der Geschichte des Europäischen Parlaments.“³¹ Im Jänner 2013 wurde im Agrarausschuss über ca. 8.000 Änderungsanträge vorrangig zu Zahlungen an die LandwirtInnen und die Marktorganisation für Agrarprodukte abgestimmt.³²

Für das Policy-Making der Ländlichen Entwicklung ist das Verfahren 2013/2530/(RSP) interessant, deren wichtigste Etappen online nachvollzogen werden können. Neben anderen Vorschlägen zur Beschlussfassung im Parlament ging am 4.2.2013 vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf Grundlage des Vorschlags der Kommission ein „Vorschlag für einen Beschluss betreffend die Aufnahme von und das Mandat für interinstitutionelle Verhandlungen über den 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)“ (vgl. Tab. 9-1, Punkt *Politische Einigung über die GAP-Reform zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament*) ein.³³ Am 12.-13. März 2013 fanden zum „Beschluss zur Erteilung eines Mandats für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ sowie zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP, zur Marktorganisation landwirtschaftlicher Produkte, zur Finanzierung, Verwaltung und zu den Kontrollsystemen der GAP sowie zur Vorbereitung der Tagung des

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/meetings-search.html>

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/4/html/EU-Abgeordnete-stellen-mehr-als-7400-Änderungsanträge-für-Reform-der-EU-Agrarpolitik>

³² <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/3/html/Agrarreform-Ausschuss-stimmt-über-8000-Änderungsanträge-ab>

³³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0081+0+DOC+XML+V0//DE>

Europäischen Rats im März 2013 Plenardebatten (Aussprachen) statt. Beiträge kamen von ParlamentarierInnen aller Fraktionen, Vertretern von Ausschüssen und dem Agrarkommissar Ciolos, die online in den jeweiligen Landessprachen der Personen nachgelesen werden können. Die einzelnen Beiträge sind inhaltlich sehr vielfältig. Es kann unter anderem herausgelesen werden, dass das Plenum mit der Anzahl der Änderungsanträge nicht zufrieden war und sich vom Agrarausschuss eine deutliche Reduzierung gewünscht hätte. Es kommen auch nach wie vor die nationalen Orientierungen und Ausrichtungswünsche sowie die politischen Ausrichtungen der Parlamentsfraktionen zur GAP im allgemeinen und zum Agrarbudget zum Ausdruck.³⁴

Am 13. März 2013 wurde in der Parlamentssitzung in Straßburg über die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Beschluss zur Erteilung eines Mandats für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen)“ mit einfacher Mehrheit abgestimmt.³⁵ Das „Mandat zur Verordnung über die Förderung der ländlichen Entwicklung“ wurde mit 556 Stimmen angenommen. Es gab 95 Gegenstimmen und 18 Stimmenthaltungen.³⁶

Das EP beschloss damit, das Mandat für interinstitutionelle Verhandlungen aufzunehmen, mit der Einschränkung, dass die Finanzierung der Ländlichen Entwicklung erst nach der Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 festgelegt werden kann.³⁷

Nach weiteren Verhandlungen erzielten das EP, der Ministerrat unter der irischen Ratspräsidentschaft und die Kommission am 26. Juni 2013 eine Einigung über den Rahmen der GAP nach 2014. Vor deren Umsetzung mussten sich die EU-Institutionen über den mehrjährigen Finanzrahmen einigen, der erst in Kraft treten kann, wenn das Plenum des EP den Haushaltsvorschlag annimmt. Zum mehrjährigen Finanzrahmen gab es am 2.-3. Juli 2013 eine Parlamentsdebatte in Straßburg, die mit einer Abstimmung bzw. politischen Einigung endete. Nach Beendigung der Verhandlungen über den Finanzrahmen wird der Landwirtschaftsausschuss über die gesamte GAP abstimmen. Die Agrarreform muss vom Ausschuss wie auch

³⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130312&secondRef=ITEM-014&language=DE&ring=B7-2013-0081>;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130313&secondRef=ITEM-006&language=DE&ring=B7-2013-0081>

³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20130313&secondRef=ITEM-008-09&language=DE&ring=B7-2013-0081>

³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/2/html/Die-neue-EU-Agrarpolitik-Umweltschutz-Fairness-Lebensmittelsicherheit>

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0086&language=DE&ring=B7-2013-0081>

vom Plenum des EP angenommen werden. Stimmt auch der Ministerrat dem Vorschlag des EP zu, treten die neuen Verordnungen in Kraft.³⁸

9.4 Der neue Rahmen der Ländlichen Entwicklung ab 2014 – new governance

Abb. 9-1: Die ländliche Entwicklung in einem neuen Rahmen



Quelle: Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (n.d.).

In Kapitel 8 und 8.1 zum Agenda-Setting der Ländlichen Entwicklung wurde auf die Einbettung in die Strategie Europa 2020, den Rahmen neu zu gestaltender Policies hingewiesen.

Die Ländliche Entwicklung ab 2014 in Form der ‚Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums‘ basiert auf einem Vorschlag der Kommission vom 6. Oktober 2011, in dem auf EU-Ebene ein Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR) für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) geschaffen werden soll.³⁹ Der GSR wird in den Mitgliedstaaten in Partnerschaftsverträgen umgesetzt (vgl. Abb. 9-1; vgl. Europäische Kommission 2011a, 4, 8).

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/1/html/Agrarreform-Parlament-Ministerrat-und-Kommission-einigen-sich-auf-EU-Agrarpolitik-nach-2014>; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//DE>

³⁹ vgl. KOM(2011) 615

Die Europäische Kommission schlägt den Mitgliedstaaten damit eine neue ergänzende Governance vor. Diese soll wie bereits erwähnt auf Partnerschaftsverträgen zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und der Europäischen Kommission basieren, um die verschiedenen Fonds wie Strukturfonds und den Ländliche Entwicklungsfonds zusammenzubringen. Aus der Prozessperspektive soll der Partnerschaftsvertrag sowohl Instrumente für die nationale Koordination, als auch die Koordination zwischen Mitgliedstaat und der Kommission bereitstellen (International Innovation 2012, 10).

In der Ländlichen Entwicklung 2007-2013 gab es vier Achsen, die das Programm und die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung sowie deren Finanzierung gliederten (vgl. BML-FUW 2013b, 111ff.):

- Achse 1: Wettbewerbsfähigkeit
- Achse 2: Umwelt und Landwirtschaft
- Achse 3: Lebensqualität und Diversifizierung
- Achse 4: LEADER

Da es in Zukunft die Achsen in der Ländlichen Entwicklung nicht mehr geben wird, sind die Mitgliedstaaten unter Einhaltung bestimmter politischer Rahmenbedingungen relativ frei in der Wahl ihrer Strategien – nur die Agrarumweltmaßnahmen sowie LEADER werden aus dem vorhergehenden Programm Ländliche Entwicklung 2007-2013 fortgesetzt (International Innovation 2012, 10).

9.5 Innovation und Wissen in der 2. Säule der GAP

Dass Innovation, Wissen und Forschung wichtige Begriffe im Policy-Making sind, zeigt die Rede Dacian Cioloș, EU-Kommissar für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, vor dem Europäischen Parlament im Oktober 2011 (gekürzt wiedergegeben in International Innovation, EuroFocus, Februar 2012). Cioloș bezeichnet die Landwirtschaft der Zukunft als wissensbasiert. Um dieses Wissen zu generieren schlägt er einerseits neue Finanzierungsschienen für Forschung und Innovation vor und andererseits, die Forschungsausgaben für den Agrarbereich zu erhöhen. Es reiche aber nicht, der Forschung mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn nicht sichergestellt wird, dass die Forschungsergebnisse ‚das Labor verlassen‘. Vielmehr müssen Technologien entwickelt werden, die in der Praxis auch benötigt und angewandt werden. Darüber hinaus müssen der Wissenstransfer und Kooperationen zwischen WissenschaftlerInnen und den LandwirtInnen gestärkt werden, als Basis für eine Innovationspartnerschaft. Der Ländlichen Entwicklung, der zweiten Säule der GAP, wird die wichtige

Aufgabe übertragen, der europäischen Landwirtschaft zu Nachhaltigkeit, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu verhelfen (International Innovation 2012, 9f.).

Die Bedeutung der Innovation wird in den neuen Prioritäten der Ländlichen Entwicklung deutlich betont. Mit Hilfe der sechs Prioritäten soll in der Ländlichen Entwicklung eine nachhaltige und zugleich wettbewerbsfähige Landwirtschaft erreicht werden:

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten;
- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und Verbesserung der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe;
- Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements in der Landwirtschaft;
- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, die von der Land- und Forstwirtschaft abhängig sind;
- Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft;
- Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten (Europäische Kommission 2011a, 8f.).

9.5.1 Innovation in der Ländlichen Entwicklung aus europäischer Perspektive

Josefine Loriz-Hoffmann von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, verdeutlichte in der Österreich-Konferenz zur Ländlichen Entwicklung (vgl. Kap. 10.2.1) die Bedeutung der Innovation folgendermaßen:

Ich glaube, man muss diesen Innovationsansatz ernst nehmen und nicht denken, dass das [...] ein Spielzeug ist für einige Leute, die ein bisschen fortschrittlicher sind. [...] Denn bei all diesen Fragen Biodiversität, Klimaschutz, alle diese Dinge, die uns sehr bewegen werden in den nächsten Jahren ist die Frage der Innovation eine zentrale Frage (Loriz-Hoffmann 2012).

Frau Loriz-Hoffmann widmete sich in derselben Konferenz auch dem Innovationsbegriff. Sie machte klar, dass von der Europäischen Kommission keine Begriffsdefinition zur neuen Policy der Ländlichen Entwicklung zu erwarten sein wird.

[...] die Mitgliedstaaten möchten, dass wir den Begriff der Innovation definieren, und wir möchten das nicht tun, weil wir denken, dass das die Mitgliedstaaten selber tun sollten. Wir glauben nicht, dass man auf europäischer Ebene festlegen kann, was Innovation ist. Das wäre dann ein so allgemeiner Begriff, dass er auch nicht nützlich ist (ebd.).

Auch wenn sich die Europäische Kommission wie angekündigt aus der Begriffsbestimmung heraushält, hat sie in den Leitlinien zur Programmierung von Innovation und der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) einige Anhaltspunkte für Definitionen vorgegeben, die sich nicht sonderlich von den Definitionen in Kap. 8.1.2 unterscheiden.

Innovation is often described as a new idea that proves successful in practice. The new idea can be a new product, practice, service, production process or a new way of organising things, etc. Such a new idea turns into an innovation only if it is widely adopted and proves its usefulness in practice (European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2013, 3).

Interessant ist auch ein Hinweis der Kommission, dass eine konkrete Einschränkung des Begriffes Innovation zum Programm Ländliche Entwicklung nicht im Vorhinein geschehen sollte. Sie rät den ProgrammherstellerInnen der Mitgliedstaaten daher, einen möglichst offenen Zugang zu wählen, um nicht interessante Maßnahmen und Projekte im Vorhinein auszuschließen. Das Programm Ländliche Entwicklung kann nur Maßnahmen vorschlagen, die zu Innovationen führen **könnten** (ebd.).

Die Kommission geht von zwei möglichen, gleichwertigen Prozessen aus, um Wissen zu produzieren und Innovationen zu generieren. Im linearen Prozess bzw. im linearen Wissenstransfer kommt das Wissen bzw. eine neue Idee von WissenschaftlerInnen. Forschungsergebnisse werden dabei von den ForscherInnen an die Praxis weitergegeben. Im interaktiven Prozess hingegen kommen Innovationsanreize von der Wissenschaft, aber auch von den PraktikerInnen sowie VermittlerInnen, auch ‚Innovation Broker‘ genannt. Es handelt sich hierbei um einen partizipatorischen Prozess der Wissensgenerierung und des Wissenstransfers, in den WissenschaftlerInnen, BeraterInnen, LandwirtInnen sowie zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden sind. Traditionell vorhandenes Wissen und neue Forschungsergebnisse werden im Netzwerk von einem Akteur an den anderen weitergegeben. Interaktive Innovationsprozesse haben den Vorteil, dass diejenigen Akteure, die Innovationen einführen, anwenden und Wissen weitergeben von Beginn an Teil des Innovationssystems sind und Innovationen daher besser an Umweltbedingungen angepasst sind (ebd., 3f.).

9.5.2 Das Verständnis von Innovation in der Ländlichen Entwicklung aus österreichischer Perspektive

In der Programmformulierung in Österreich wird eine Innovationsdefinition verwendet, die in der SWOT-Analyse zur Priorität 1 – Innovation und Wissenstransfer - festgelegt wurde. Die SWOT-Analyse wurde von einer Steuerungsgruppe im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) abteilungsübergreifend durchgeführt und von einem externen Konsulter begleitet. Diese Analyse widmete sich den Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen bzw. Risiken der Policy sowie der Strukturen (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b; vgl. Kap. 10.1.2).

Die Analyse ging davon aus, dass Innovation in einer kleinstrukturierten Landwirtschaft, wie sie in Österreich vorherrscht, und unter Berücksichtigung des Rahmens der Ländlichen Entwicklung ab 2014 etwas Neues ist. Innovation sollte nicht als Ganzes definiert, sondern unter Berücksichtigung der jeweiligen Priorität, in der Innovation stattfinden soll, genauer definiert

werden (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013a). So gibt es demnach eine Abgrenzung der Innovation in der ‚Förderung der Wettbewerbsfähigkeit‘, der ‚Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements‘ und dergleichen (zu den einzelnen Prioritäten vgl. Kap. 9.5; vgl. Europäische Kommission 2011a, 8f.).

Ähnlich dem Innovationsbegriff der OECD (OECD/Eurostat 2005, 46; OECD 2013), der in Kap. 8.1.2 behandelt wurde, jedoch nicht mit diesem ident, stützt sich auch der im BMLFUW unter Rückgriff auf die SWOT-Analyse verwendete Innovationsbegriff auf Produkte, Dienstleistungen und Verfahren bzw. Methoden mit Bezug auf den Markt:

Innovation bezeichnet einen Prozess, bei dem Wissen und Technologie mit der Wahrnehmung von Marktchancen für neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen und Verfahren im Vergleich zu den bereits auf dem gemeinsamen Markt verfügbaren verknüpft werden und diese Verknüpfung mit einem bestimmten Risiko verbunden ist (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013a).

„Innovation muss [jedoch] nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte abzielen und muss nicht in jedem Falle einkommensschaffend sein. Sie kann auch z.B. das Ziel verfolgen, Arbeitsbelastungen zu reduzieren und damit z.B. zur Sicherung der Gesundheit beitragen [...]“ (ebd.).

Nicht unter den Innovationsbegriff fallen betriebliche Investitionen in die technische Modernisierung. Eine neue Technik für einen einzelnen Betrieb ist generell zu wenig, um als Innovation zu gelten. Innovationen müssen einen Nutzen für die Allgemeinheit haben und von vielen landwirtschaftlichen Betrieben bzw. von einer gesamten Branche entwickelt und/oder genutzt werden. Innovation umfasst die Entwicklung und Testung neuer Produkte, Dienstleistung und Verfahren. Die Markteinführung fällt nicht mehr unter den Innovationsbegriff des BMLFUW (ebd.).

Als Beispiele für regionale Innovationen, ein wichtiger Bereich in der ländlichen Entwicklung, in der es um regionale Lösungen gehen muss, nennt das BMLFUW:

- Erarbeitung von Sektor/Produktionsstufen-übergreifenden Lösungen (d.h. Organisation von Wertschöpfungsketten)
- Voraussetzung muss das Potenzial eines überregionalen Marktangebotes sein (keine Lokalversorgung/Ab Hof Direktvermarktung).
- Kooperative Projekte, die neue Produkte, Dienstleistungen in Regionen schaffen
- Im Kern geht es um Verbindung von traditionellem Wissen mit Zukunftsfaktoren (neue Technologien, Nachfragetrends, neue organisatorische Lösungen, Märkte) (ebd.).

9.5.3 Akteure und Interaktionen im landwirtschaftlichen Innovationssystem

In das landwirtschaftliche Innovationssystem (*Agricultural Innovation System, AIS*) ist eine Vielzahl an Institutionen eingebunden. Eine wichtige Rolle nehmen in diesem System die Regierung und Verwaltung, also staatliche Behörden ein. Sie entwickeln politische Rahmen-

bedingungen und Leitlinien für WissenschaftlerInnen und BeraterInnen, stellen der Forschung und Beratung finanzielle Ressourcen für ihre Tätigkeiten zur Verfügung und schaffen selbst Forschungsinfrastrukturen wie Laboratorien, Datenbanken oder Technologien. Regierung und Verwaltung implementieren aber auch Policies wie bspw. Landwirtschaftspolicies und solche zur ländlichen Entwicklung, die sich auf die weiteren Akteure im Innovationssystem auswirken. Es sind nicht ausschließlich Innovationspolicies der staatlichen Behörden, die Innovationen fördern. Viele Programme, die nicht dezidiert den Anspruch erheben, Innovationen hervorbringen zu wollen, haben eindeutige Auswirkungen auf Innovationstätigkeiten (OECD 2013, 13, 16).

In the agricultural sector, rural, environmental, land, water and agricultural policies are particularly important for AIS [Agricultural Innovation Systems] as they influence structural adjustment, natural resources quality and availability, investment capacity, and producers' choices of production systems, including through extension and regulations (ebd., 16).

Zur Innovationspolitik an sich gehören Tätigkeiten wie die Finanzierung von öffentlichen Forschungseinrichtungen und hierbei vor allem die Finanzierung der Personalkosten, der Ausstattung, der Programme und Projekte. Private Forschungseinrichtungen erhalten zumeist steuerliche Anreize und werden im Rahmen von Public-Private Partnerships finanziell unterstützt. Die Innovationspolitik stellt aber nicht nur Gelder, sondern auch selbst Wissen und Infrastrukturen zur Verfügung, wie Gendatenbanken in den Life Sciences oder Informationssysteme. Weiters wird von der öffentlichen Hand die Bildung von Netzwerken, Exzellenzzentren und Plattformen gefördert (ebd.).

Eine weitere wichtige Akteursgruppe im Innovationssystem – neben Regierung und Verwaltung - sind die ForscherInnen privater oder öffentlicher Forschungsorganisationen, Akteure höherer Bildungseinrichtungen, LandwirtInnen und private Unternehmen, die Innovationen schaffen. Öffentliche Forschungseinrichtungen im landwirtschaftlichen Innovationssystem sind oftmals einem Landwirtschaftsministerium angegliedert, oder zumindest Ministerien mit den Zuständigkeiten Wissenschaft, Technologie und/oder Innovation. Es kommt aber auch vor, dass Forschungsaktivitäten in Agenturen stattfinden, die eigentlich für andere Politikfelder wie Umwelt oder Gesundheit zuständig sind. Höhere Bildungseinrichtungen sind zumeist Universitäten. Für den Bereich Landwirtschaft gibt es entweder eigens dafür geschaffene Universitäten oder landwirtschaftliche Departments in den großen Universitäten (ebd., 13, 22ff.).

In Österreich findet landwirtschaftliche Forschung und akademische Lehre hauptsächlich in einer eigens dafür geschaffenen Universität, der Universität für Bodenkultur in Wien statt. Daneben gibt es aber noch vereinzelte Departments in größeren Universitäten, die sich eben-

falls mit landwirtschaftlicher Forschung mit speziellen Schwerpunkten beschäftigen. Erwähnenswert ist hier v.a. das interdisziplinäre Forschungszentrum Berglandwirtschaft auf der Universität Innsbruck.⁴⁰ Mit spezifischen landwirtschaftlichen Themen beschäftigen sich auch die Veterinärmedizinische Universität Wien sowie die Technischen Universitäten in Österreich. Am Rande sind auch die größeren Universitäten, wie die Universitäten Wien, Linz, Salzburg, Graz und Klagenfurt erwähnenswert, da ihre Forschung und Lehre interessante Entwicklungen und Analysen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum hervorbringen. Aus dem nicht-universitären Bereich der LehrerInnen- und BeraterInnenausbildung ist die Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik die zentrale Organisation für landwirtschaftliche Bildung und Forschung.⁴¹

Im Verein BIOS Science Austria sind wichtige Agrarforschungseinrichtungen zusammengefasst: Universität für Bodenkultur, Veterinärmedizinische Universität Wien, das Lebensministerium (BMLFUW) mit seinen nachgeordneten Forschungseinrichtungen, die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES), das Umweltbundesamt und das Bundesforschungszentrum für Wald (BFW).⁴²

Für die Verbreitung von landwirtschaftlichen Innovationen und deren Anwendung sorgen BeraterInnen, die zumeist auf der subnationalen Ebene angesiedelt sind oder als private Beratungsinstitute auftreten, Akteure aus dem Bereich der Bildung und andere InteressenvermittlerInnen wie landwirtschaftliche Interessenvertretung, Geldinstitute, Broker, Industrie und dergleichen. Dazu kommen gemeinnützige Institutionen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als unterstützende Organisationen. Auch die KonsumentInnen und der Markt sind Teil des Innovationssystems. Von diesen gehen Informationen zum Bedarf an neuen Innovationen und zur Akzeptanz bereits bestehender aus, sie sind wichtig für die Anwendung von Innovationen und beeinflussen Forschungsprioritäten (OECD 2013, 13, 22ff.).

Kuhlmann/Shapira/Smits kommen zu einer sehr ähnlichen Zusammenstellung von Akteuren in Innovationssystemen aus einer allgemeinen Perspektive, ohne auf Besonderheiten landwirtschaftlicher Systeme einzugehen:

Innovation systems encompass [...] the ‚biotopes‘ of all those institutions which are engaged in scientific research and the accumulation and diffusion of knowledge, which educate and train the working population, develop technology, produce innovative products and processes, and distribute them. Hereto belong the relevant regulatory bodies (standards, norms, laws), as well as the state investments in appropriate infrastructures. Innovation systems extend over schools, universities, research institutions (education, private sector and science systems), industrial enterprises (economic system), the politico-

⁴⁰ <http://www.uibk.ac.at/berglandwirtschaft/profil/profil.html.de>

⁴¹ <http://www.agrarumweltpaedagogik.ac.at/cm2/index.php/organisation>

⁴² <http://www.bios-science.at/index.php/de/ueber-uns-h/36-institutionen>

administrative and intermediary authorities (political system) as well as the formal and informal networks of the actors of these institutions (Kuhlmann/Shapira/Smits 2010, 3).

Die Analysen der OECD zu den landwirtschaftlichen Innovationssystemen ergeben, dass verstärkte Interaktionen zwischen den Akteuren aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen aber auch zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen erforderlich sind, um erfolgreiche landwirtschaftliche Innovationen hervorzubringen (OECD 2013, 14). Gut entwickelte Innovationssysteme zeichnen sich dadurch aus, dass der Austausch zwischen wissenschaftlichen und technischen Institutionen, dem politischen System und der Industrie gut funktioniert. In diesen Netzwerken werden die Rollen der eingebundenen Akteure systemspezifisch definiert; das Netzwerk entwickelt eigene Verhandlungsräume und es werden vermittelnde Akteure bzw. Foren geschaffen, die die Kommunikation und Weitergabe von Wissen und Produkten vereinfachen sollen (Kuhlmann/Shapira/Smits 2010, 3).

Das Besondere an der Landwirtschaft ist, dass Innovationen häufig außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe generiert werden – im Gegensatz zur betriebsinternen Forschung und Entwicklung von Innovationen in der Industrie. Häufig werden sie von öffentlichen wissenschaftlichen Institutionen oder der vorgelagerten Industrie entwickelt und über Vermittler, allen voran über Beratungsdienste, der Zielgruppe (den landwirtschaftlichen Betrieben) nähergebracht (OECD 2013, 14). Die institutionelle Trennung zwischen Entwicklung und Anwendung von neuen Produkten, Prozessen bzw. Strategien kann meiner Meinung nach dazu führen, dass die von Forschungsorganisationen entwickelten Innovationen nicht angewandt werden. WissenschaftlerInnen sind auf die Begeisterung der BeraterInnen über ihre Innovation angewiesen sowie auf deren Bereitschaft, die Innovation den LandwirtInnen vorzustellen bzw. zu empfehlen. Und schlussendlich muss auch der Landwirt bzw. die Landwirtin dazu bereit sein, eine Innovation, die von außen kommt, auf dem eigenen Betrieb zuzulassen und in den eigenen Arbeitsprozess zu integrieren. Trotz erfolgreicher Entwicklung ist die Anwendung landwirtschaftlicher Innovationen also aufgrund ihrer institutionellen Trennung alles andere als sichergestellt.

Innovationssysteme werden immer komplexer. Mit ihrer Komplexität verschwimmen die Grenzen zwischen Forschung, Technologie und Innovation zunehmend. Dies erleichtert Interaktionen zwischen Wissenschaft, Technologie und Innovation und damit den Wissenstransfer, zugleich erschwert es aber politische Eingriffe und Regulierungen (Martin 2010, 42).

Komplexe Ansätze sind auch in der politischen Entscheidungsfindung an sich zu finden. Die Vielzahl an Akteuren, die im Innovationssystem zu finden ist, ist auch im Policy-Making an-

zutreffen. Politik wird nicht mehr hierarchisch von oben gesteuert, sondern wird in Netzwerken verhandelt. Besonders deutlich kommt das bei der Einbindung von Stakeholdern in politische Entscheidungsprozesse zum Ausdruck, wobei sich die Stakeholder selbst aus einer heterogenen Gruppe zusammen setzen (ebd., 44).

Auch der Fokus politischer Eingriffe in das Innovationssystem hat sich im Laufe der Zeit verändert:

Whereas past policies largely focused on building up strong actors (firms, government labs, universities) with regard to knowledge production and innovation, now the emphasis has shifted to nurturing and strengthening the links between those actors so that the national (or regional) innovation system as a whole works as effectively as possible (ebd.).

Eine Annäherung an österreichische Akteure, die in die landwirtschaftliche Innovation eingebunden sind, ist bereits in diesem Kapitel erfolgt. Welche wichtigen Etappen die Formulierung des nationalen Programms Ländliche Entwicklung durchläuft und welche weiteren wichtigen Akteure eingebunden sind, sollen die nun folgenden Kapitel zeigen.

10. Die Programmformulierung – Wichtige Etappen im Policy-Making der GAP 2014-2020 auf österreichischer Ebene mit Fokus auf deren 2. Säule

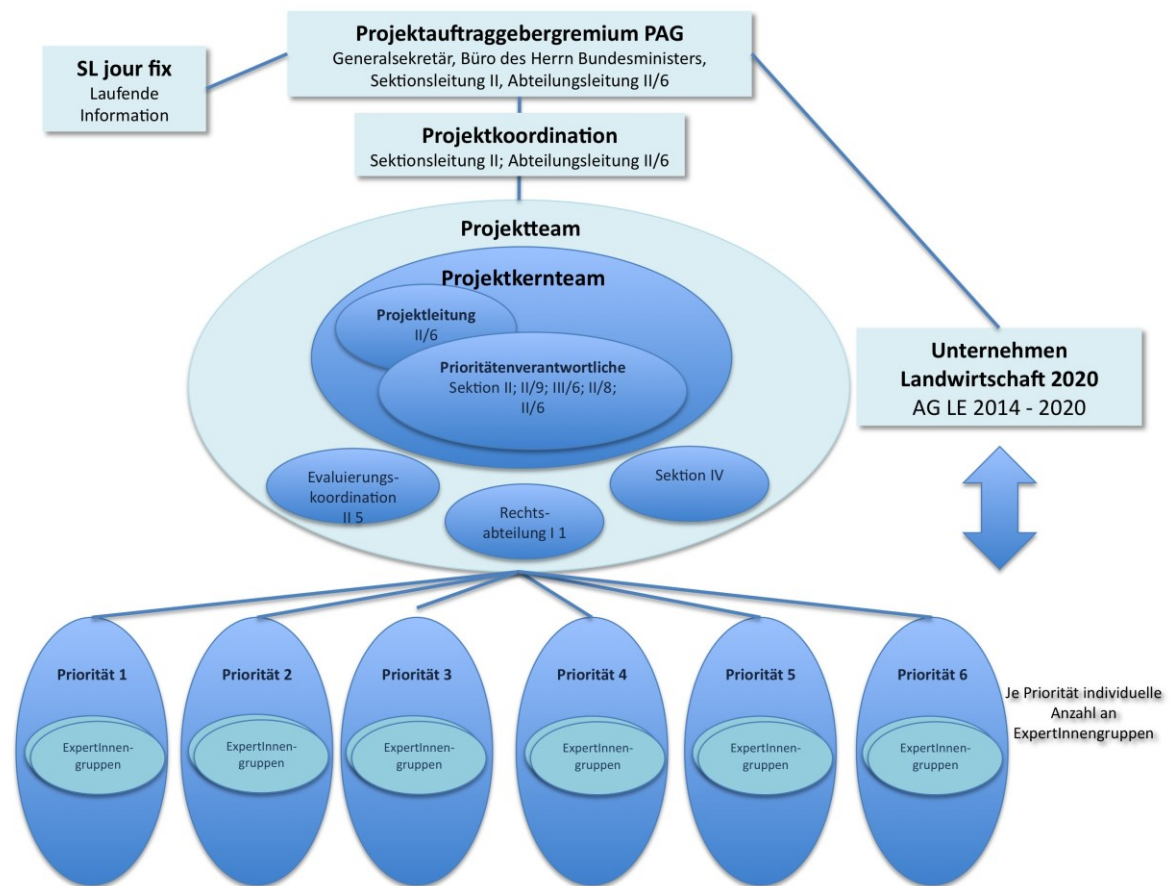
Die Verordnung zur Ländlichen Entwicklung, zur zweiten Säule der GAP, ist auf nationaler Ebene in einem Programm oder in mehreren Programmen umzusetzen. In Österreich wurde die Verordnung bisher in einem österreichweiten, umfassenden Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums umgesetzt und wird das auch für die Periode 2014-2020 beibehalten (vgl. BMLFUW 2013a), was die Kompetenzverteilung der Landwirtschaft in Österreich nicht ohne weiteres erwarten lässt. Denn entsprechend der österreichischen Bundesverfassung ist die Landwirtschaft in der Kompetenz der Bundesländer, während für Forst- und Wasserwirtschaft der Bund zuständig ist. Die Grundsatzgesetzgebung liegt in der Zuständigkeit des Bundes und dort, wo die Länder verantwortlich für die Politik sind, erlassen sie Ausführungsgesetze. Das Landwirtschaftsgesetz ist ein Beispiel für die geteilte Zuständigkeit (Greif 1997, 13).

Lange vor Beendigung des Policy-Zyklus auf EU-Ebene haben nationale Akteure mit Vorarbeiten zur Programmformulierung begonnen. Hierbei kann zwischen internen Strukturen und dem Dialog mit Stakeholdern unterschieden werden.

10.1 Programmformulierung im BMLFUW – interne Prozesse

Die Umsetzung der EU-Policy bzw. die Programmformulierung auf nationaler Ebene erfolgt im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) als Projekt ‚LE 2020‘. Das Projekt ist entlang der sechs Prioritäten, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurden, strukturiert (vgl. Kap. 9.5). Die gesamte Projektorganisation ist Abb. 10-1 zu entnehmen.

Abb. 10-1: Projektorganisation – Programmformulierung LE 2020 im BMLFUW



Quelle: BMLFUW/Abt. II/6, veränderte Darstellung (anonymisiert).

10.1.1 Das Projekt LE 2020 – interne Prozesse und Akteure

Die Programmformulierung Ländliche Entwicklung 2020 erfolgt abteilungsübergreifend und ist hierarchisch aufgebaut (vgl. Abb. 10-1).

An oberster Stelle steht ein Projektauftraggebergremium, dem der Generalsekretär, das Büro des Ministers, der Leiter der Sektion 2 (*Nachhaltigkeit, Ländlicher Raum*) und die Führungspersonen der Abteilung II/6 (*Koordination Ländliche Entwicklung*) im BMLFUW angehören

(vgl. BMLFUW 2012). Dieses Gremium gibt die Leitlinien und Ziele für die Projektleitung und das Projektteam vor, erteilt Aufträge an das Projektteam, prüft das Ziel- und Rahmenbedingungen-konforme Vorgehen sowie die Berichte des Projektteams und ist das oberste Entscheidungsgremium. Das Projektauftraggebergremium ist auch für die Weitergabe von Informationen an andere Sektionen des Lebensministeriums über den Sektionsleiter-Jour Fixe zuständig (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).⁴³

Die Koordinierung des Projekts liegt in der Verantwortung des Leiters der Sektion II und der Abteilungsleitung II/6. Die Koordinatoren kümmern sich um das Projektmanagement, inkl. der Prüfung der Zielerreichung und der Leistungen und Ergebnisse der einzelnen Arbeitspakete sowie die Kommunikation zwischen den ProjektmitarbeiterInnen und nach außen. Eine wichtige Aufgabe der Projektkoordination ist auch die Abstimmung von Prozessen und weiteren Projekten, die innerhalb des BMLFUW, aber auch in der Projektumwelt zur Ländlichen Entwicklung stattfinden (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).⁴⁴

Das Projektteam setzt sich aus dem Projektkernteam und Akteuren im BMLFUW, die von der Policy betroffen sind bzw. diese unterstützen, zusammen. Akteure, die nicht direkt Teil der Ländlichen Entwicklung sind, diese aber mit ihrer Expertise unterstützen bzw. die Ergebnisse in weitere Policies einfließen lassen, sind die Abteilung II/5 (*Agrarpolitische Grundlagen, Evaluierung Ländliche Entwicklung, Bewertung nachhaltige Entwicklung*), die Rechtsabteilung I/1 (*Entwicklung des Ländlichen Raumes, Primärrecht*) und die Sektion IV (*Forstwesen*) (vgl. BMLFUW 2012). Das Projektkernteam besteht aus der Projektleitung und dem Projektmanagement, beide Abteilung II/6, der Leitung der Sektion II und den Verantwortlichen für die Prioritäten 1 bis 6. Die Projektleitung erstellt die Projektorganisation, plant das Projekt LE 2020 in enger Zusammenarbeit mit dem Projektauftraggebergremium und ist für die Umsetzung des Projekts entsprechend den Vorgaben des Projektauftraggebergremiums verantwortlich. Die Projektleitung hat auch die zuvor erwähnten Berichte an das Projektauftraggebergremium zu erstellen. Die Verantwortlichen der Prioritäten 1 bis 6, die Teil des Projektkernteams sind, sind die Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen und kommen aus den Bereichen Sektion II, Abteilung II/9 (*Modernisierung der Landwirtschaft, Innovation, Marktstrukturen*), Abteilung III/6 (*Milch, Wertschöpfungskette und Risikomanagement*), Abt. II/8 (*Agrarumweltprogramme und INVEKOS*) und Abt. II/6 (vgl. BMLFUW 2012). Das Projektteam als Gesamtes setzt die Aufträge des Projektauftraggebergremiums um und berichtet

⁴³ Gespräch mit MitarbeiterInnen des BMLFUW, Abteilung II/6, v.a. 22.7.2013.

⁴⁴ Zur Projektumwelt gehören zwei Initiativen des BMLFUW - ‚Unternehmen Landwirtschaft 2020‘ sowie der ‚Österreichische Walddialog‘, die Verhandlungen zur GAP, der mehrjährige Finanzrahmen und Tätigkeiten zur Erreichung der Klimaziele (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

diesem über die Tätigkeiten in den ExpertInnengruppen und den Stand der Programmerstellung bzw. der Erstellung der Sonderrichtlinie. Das Projektteam koordiniert die einzelnen ExpertInnengruppen, den Prozess der Programmformulierung und sowie der Sonderrichtlinie (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Die Programmformulierung wird mit den einzelnen Sektionen des BMLFUW, der Sozialpartnerschaft, den Bundesländern und vereinzelt weiteren Akteuren abgestimmt (ebd.).

10.1.2 Die Priorität Innovation und Wissenstransfer – interne Strukturen und Akteure

Entlang der sechs Prioritäten aus dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 (vgl. Kap. 9.5) wurden im BMLFUW Steuerungsgruppen eingerichtet, für die jeweils eine Person aus unterschiedlichen Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums verantwortlich ist. Die Steuerungsgruppen sind ministeriumsinterne Arbeitsgruppen, die Aktivitäten entlang der Prioritäten koordinieren. Jede Priorität ist darüber hinaus in ExpertInnengruppen untergliedert, die sowohl ministeriumsinterne als auch externe ExpertInnen umfassen (vgl. Abb. 10-1). Die ExpertInnengruppen sind operationale Gruppen, in denen Aufträge des Projektteams umgesetzt und konkrete Maßnahmen ausgearbeitet werden. Die Arbeiten der Gruppen müssen mit der ex-ante-Evaluierung zur Ländlichen Entwicklung 2014-2020 abgestimmt sein. Den ExpertInnen gehören die Prioritätenverantwortlichen, Akteure aus den Bundesministerien, den Bundesländern, den Sozialpartnern und andere Akteure an; die Steuerungsarbeit findet jedoch ausschließlich im BMLFUW statt (BMLFUW/Abt. II/6 2013f; BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

In der Priorität 1 ‚Innovation und Wissenstransfer‘ liegt die Verantwortung bei einer Mitarbeiterin der Sektion(leitung) II. Die Steuerungsgruppe zur ersten Priorität trifft sich anlassbezogen, d.h. bei neuen Problemen oder neuen EU-Vorgaben. In dieser internen Arbeitsgruppe wurde bisher an der SWOT-Analyse, die von einem externen Beratungsunternehmen begleitet wurde, einer Bedarfsanalyse und Strategie gearbeitet (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

Neben der Steuerungsgruppe zu ‚Innovation und Wissenstransfer‘ wurden zwei ExpertInnengruppen zu den Themen ‚Innovation und Forschung‘ sowie ‚Bildung und Beratung‘ eingerichtet. Die Leitung der Gruppe ‚Innovation und Forschung‘ teilen sich Personen aus den Abteilungen II/1 (*Forschung und Entwicklung*) und II/9. Die Gruppe ‚Bildung und Beratung‘ wird von der Abteilung II/2 (*Schule, Erwachsenenbildung und Beratung*) geleitet (vgl. BMLFUW 2012). Personen aus anderen Ministerien, MitarbeiterInnen anderer Sektion des

BMLFUW, die Verantwortlichen der Prioritäten 2 bis 6 und ausgewählte externe Akteure unterstützen die Arbeiten in den ExpertInnengruppen (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Bislang wurden die Themen Innovation, Forschung, Bildung und Beratung in den Aktivitäten der anderen Prioritäten zur neuen Ländlichen Entwicklung mitbehandelt. Eigene Aktivitäten in den ExpertInnengruppen der Priorität 1 in Form von Maßnahmenerstellungprozessen beginnen in Kürze. Die Maßnahmen zu Innovation, Forschung, Bildung und Beratung werden in den beiden ExpertInnengruppen diskutiert werden, wobei die Verantwortlichen der Prioritäten 2 bis 6 in diesen Gruppen vertreten sein werden und daher für Kompatibilität mit den anderen Prioritäten gesorgt sein dürfte (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

Mitte Oktober 2013 wird die erste Sitzung zu Innovation stattfinden. Für November 2013 ist des Weiteren ein Workshop zur *European Innovation Partnership* (EIP) geplant, der von einem Schwerpunktverantwortlichen im BMLFUW organisiert wird. Es ist vorgesehen, etwa 50 Personen aus dem Bereich Universitäten, NGOs, Interessenvertretung und LandwirtInnen mit Unternehmerstatus einzuladen (ebd.).

Es wurde stets versucht, einen Austausch zwischen den drei eingebundenen Abteilungen des BMLFUW und dementsprechend den Zuständigkeitsbereichen Forschung, Bildung, Beratung und Innovation zu erreichen. Sowohl bei der Erstellung der SWOT-Analyse zur Innovation, als auch bei der Bedarfsstrategie kooperierten die Abteilungen II/1, II/2 und II/9 (ebd.).

10.2 Programmformulierung unter Einbindung von Stakeholdern

Um Akteure, die von der zukünftigen Policy betroffen sind, bereits in der Programmformulierung einzubinden und damit meiner Meinung nach für größere Akzeptanz der neuen Policy unter allen betroffenen Akteuren zu sorgen, organisierte das BMLFUW im Mai 2012 die ‚Österreich-Konferenz‘ als Auftaktveranstaltung zur neuen Programmperiode. Darüber hinaus fanden im März und April 2013 ‚Strategie-Dialoge‘ in Wien, Vorarlberg, Oberösterreich und der Steiermark statt.

Gemeinsam war diesen Veranstaltungen, dass sich die TeilnehmerInnen aus einer Vielzahl an Policy-Akteuren – der politischen und bürokratischen Ebene, der Sozialpartnerschaft, Verbänden, Vereinen und nicht eindeutig zuzuordnenden Akteuren der Zivilgesellschaft – zusammensetzten (vgl. Kap. 10.2.1 – 10.3).

10.2.1 Die Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020⁴⁵

Am 22. Mai 2012 fand auf der Burg Perchtoldsdorf im Bundesland Niederösterreich die offizielle Auftaktveranstaltung zur nationalen Programmformulierung der Ländlichen Entwicklung ab 2014 statt. Die Implementierung der EU-Policy umfasst die Erstellung eines neuen oder adaptierten nationalen Programmes zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, das nach Fertigstellung von der Europäischen Kommission genehmigt werden muss. Das nationale Programm soll unter Einbindung einer Vielzahl an interessierten Akteuren entstehen⁴⁵. Die Vorgaben kommen aber vom BMLFUW. Derzeit werden die Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung erstellt; bis Ende des Jahres 2013 muss der Entwurf des Programmes fertig sein (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

Nach eigenen Angaben des Veranstalters, des österreichischen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft besuchten mehr als 400 Personen die Österreich-Konferenz. Die Besucher dieser politischen Veranstaltung waren entsprechend dem Multi-Level Governance-Ansatz politische EntscheidungsträgerInnen der nationalen und subnationalen Ebene, Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Zivilgesellschaft und weitere ‚Engagierte‘ im ländlichen Raum⁴⁶.

Die Verfasserin dieser Arbeit besuchte selbst die Veranstaltung. Die dadurch mögliche teilnehmende Beobachtung führte zu dem Schluss, dass es sich um eine repräsentative Veranstaltung handelte, die von sehr vielen Akteuren besucht wurde, die in Österreich auf nationaler und subnationaler Ebene in die Gestaltung der Ländlichen Entwicklung eingebunden sind.

Am Vormittag konnten sich die TeilnehmerInnen Vorträge des Generalsekretärs des BMLFUW, des Agrar- und Umweltministers, des Niederösterreichischen Agrar- und Umweltlandesrates, eines Mitglieds der Europäischen Kommission aus der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie eines Wissenschafters der Universität für Bodenkultur anhören. Viele anwesende Akteure meldeten sich in der Diskussion zu Wort oder tätigten eigenständige Wortmeldungen, um die Position ihrer Institution zur Ländlichen Entwicklung zu verdeutlichen. Am Nachmittag fanden Diskussionsforen entlang der sechs von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Prioritäten zur Ländlichen Entwicklung statt. Das Diskussionsforum zu Priorität 1 ‚Wissenstransfer und Innovation‘ wurde vom Oberösterreichischen Landesrat Max Hiegelsberger geleitet und moderiert. Impulsstatements

⁴⁵ Vgl. http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/laendliche-Entwicklung-2014-2020/Auftakveranstaltung.html

⁴⁶ http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/laendliche-Entwicklung-2014-2020/Auftakveranstaltung.html; ergänzt um eigene Beobachtungen

zur Diskussion kamen von Magdalena Stacher (BMLFUW, Sektion II, zuständig u.a. für die Implementierung der 2. Säule der GAP) und Markus Gruber (convelop – kooperative knowledge design gmbh).⁴⁷

Von den erfassten Akteuren der gesamten Veranstaltung, die in den Abbildungen 10-2 bis 10-6 grafisch dargestellt werden, nahmen Akteure aus den Bereichen Bildung, Beratung, Forschung, Interessenvertretung (Landwirtschaftskammern und freie Verbände), ein privates Beratungsunternehmen und Akteure der nationalen und subnationalen Gebietskörperschaften (BMLFUW und Landesregierungen) am Diskussionsforum zu ‚Wissenstransfer und Innovation‘ teil.⁴⁸ Damit spiegeln die TeilnehmerInnen des Diskussionsforum zu Priorität 1 die Akteurskategorien der gesamten Veranstaltung ‚Österreich-Konferenz‘ wieder.

10.2.2 An der Politikformulierung Ländliche Entwicklung beteiligte Akteure in Österreich am Beispiel der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020

Organisationen und Institutionen, die an der ‚Österreich-Konferenz‘ teilnahmen, wurden anhand von TeilnehmerInnenlisten analysiert. Sowohl klassische politische Akteure aus Regierung und Verwaltung, Vertreter der Sozialpartnerschaft, als auch freie Verbände, Vereine, Medien und Akteure der Zivilgesellschaft mit Interesse an der Ländlichen Entwicklung wurden in Kategorien zusammen gefasst und dargestellt (vgl. Abb. 10-2 bis Abb. 10-6 in den folgenden Kapiteln).

Es kann davon ausgegangen werden, dass Akteure, die diese umfassende öffentliche Veranstaltung besuchten, repräsentativ für Institutionen sind, die in Österreich an der Programmformulierung der Ländlichen Entwicklung beteiligt und interessiert sind. Um eine zufällige Ansammlung von Akteuren zu vermeiden, wurden die Akteure von vier weiteren Veranstaltungen, den Dialogtagen (vgl. Kap. 10.3), beinahe vollständig erfasst und analysiert. Diese werden jedoch nicht mehr im Detail dargestellt, sondern zusammenfassend entlang von Kategorien beschrieben.

Dabei wurden vorrangig diejenigen Akteure angeführt, die in den Teilnehmerlisten inklusive ihrer Institution vermerkt waren. Bei einem geringen Anteil der Akteure fehlte die dazugehörige Institution. In diesen Fällen wurde über weiterführende Recherche versucht, die Institution zu ergänzen. Vereinzelt Akteure wurden aufgrund nicht eindeutiger Zuordenbarkeit nicht in die Akteursanalyse aufgenommen.

⁴⁷ Vgl. Teilnahme und Beobachtungsprotokoll (Keuschnigg)

⁴⁸ Beobachtungsprotokoll und Transkription (Keuschnigg): Es handelt sich um Akteure, die sich im Diskussionsforum zu Wort meldeten.

10.2.3 Kategorien und Begriffe zu den Akteursgruppen der Österreich-Konferenz

Die Kategorisierung der TeilnehmerInnen⁴⁹ erfolgte in *Gruppe 1* entlang der Gebietskörperschaften auf nationaler und regionaler Ebene, wobei die regionale bzw. subnationale Ebene sowohl Akteure auf Bundesländerebene als auch auf lokaler Ebene umfasst. In die Kategorien ‚nationale‘ und ‚subnationale Ebene‘ wurden einerseits klassische Policy-Akteure aus Regierung und Verwaltung aufgenommen. Darüber hinaus wurden den Gebietskörperschaften nachgeordnete Dienststellen und ausgelagerte Einrichtungen sowie ähnliche Konstrukte der Bundesministerien und Landesregierungen, regionsbezogene Verbände, Vereine und Netzwerke, Parlaments- und Landtagsklubs sowie politische Parteien inklusive ihrer Vorfeldorganisationen zugeordnet. Die politischen Parteien sind zwar Teil der Interessenvermittlung und hätten daher auch zur Interessenvertretung gepasst. Aufgrund der engen Kontakte zwischen Parteien, Vorfeldorganisationen und der Regierung und der Zuordenbarkeit zur nationalen bzw. subnationalen Ebene wurden sie aber in die Gruppe der Gebietskörperschaften aufgenommen (vgl. Abb. 10-2 und Abb. 10-3 in Kap. 10.2.4 und 10.2.5).

Gruppe 2 beinhaltet die Interessenvertretung, wobei zwischen den Kammern und freien Verbänden, Vereinen und weiteren Akteuren der Interessenvertretung ohne Zwangsmitgliedschaft unterschieden wurde (vgl. Abb. 10-4 und 10-5 in Kap. 10.2.8 und 10.2.9).

Eine klare Abgrenzung zwischen Verbänden und Vereinen, die enge Verbindungen zu den Kammern und im Fokus dieser Arbeit vorrangig zu den Landwirtschaftskammern haben, und weiteren Vereinen und Verbänden mit ähnlicher inhaltlicher Ausrichtung ist sehr schwierig. Im Jahresbericht der Österreichischen Landwirtschaftskammer werden nahestehende Organisationen als ‚Fachorganisationen‘ bzw. auf den Websites der Landes-Landwirtschaftskammern als ‚Verbände‘ angegeben. Wenn auch nahestehend muss dennoch angemerkt werden, dass es sich um eigenständige Vereine oder Verbände handelt. Daher wurden auch den Kammern nahestehende Verbände und Vereine unter den freien Verbänden und Vereinen angeführt. Und auch eine klare Abgrenzung zwischen Vereinen und Verbänden im allgemeinen ist nicht eindeutig. Beide Begriffe beruhen auf dem Vereinsgesetz. Vielfach wurden Vereinigungen nach eigenen Angaben und rechtlich richtig als Vereine bezeichnet, die eigentlich nach der Definition des VerG als Verbände bezeichnet werden müssten (vgl.

⁴⁹ Die Grundlage für die Kategorisierung der TeilnehmerInnen waren die Teilnehmerlisten, aber auch weiterführende Recherchen u.a. der Rechtsform auf den Websites der einzelnen Akteure. Die Zuordnung erfolgte aufgrund von Informationen, die online verfügbar sind. Die einzelnen Websites, die nur zur Sammlung von Hintergrundwissen abgerufen wurden, werden in der Literaturliste aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht eigens angegeben.

VerG 2002). In diesen Fällen wurden die Organisationen nach Ermessen der Autorin unter Berücksichtigung näherer Informationen zu den Organisationen als Verein oder Verband deklariert.

In *Gruppe 3* finden sich alle privaten Akteure ohne eindeutigen Bezug zu einer der politischen Ebenen. Da auch die privaten Akteure unterschiedliche Ausrichtungen aufweisen, wurden die Unterkategorien ‚Beratung und Dienstleistungen‘, ‚Unternehmensbereiche Landwirtschaft und Umwelt‘ und ‚Medien‘ gebildet (vgl. Abb. 10-6 in Kap. 10.2.10).

Das Ergebnis ist die Gliederung der TeilnehmerInnen einer relevanten Veranstaltung zum Programm Ländliche Entwicklung nach so vielen Kategorien wie unbedingt nötig waren. Weitere Untergliederungen wären möglich und auch interessant gewesen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit der Darstellung wurde aber auf weitere Untergliederungen verzichtet. Details zu wichtigen, d.h. regelmäßig vertretenen Akteuren sind stattdessen den Beschreibungen der Akteure in den folgenden Kapiteln zu entnehmen.

10.2.4 Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene mit agrarpolitischem Bezug

Auf nationaler bzw. Bundesebene ist das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW oder Lebensministerium) für die Agrarpolitik zuständig und auch eigenverantwortlich – unter Berücksichtigung von Rahmenvorgaben der Bundesregierung sowie der Regierungsübereinkommen (Greif 1997, 11).

An der Spitze des BMLFUW steht der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, derzeit Nikolaus Berlakovich, der zugleich der Österreichischen Volkspartei bzw. deren Vorfeldorganisation, dem Bauernbund, angehört.⁵⁰ Seine engsten MitarbeiterInnen sind die Bediensteten im Ministerbüro, die Teil der politischen Ebene sind – im Gegensatz zur Verwaltungsebene. Die Verwaltungsebene des BMLFUW ist in sieben Sektionen und ein Präsidium gegliedert, wovon die Sektion II ‚Nachhaltigkeit und ländlicher Raum‘ für die Policy ‚Ländliche Entwicklung‘ hauptverantwortlich ist. Die Sektionen gliedern sich wiederum in einzelne Fachabteilungen. Wie Kap. 10.1 zum internen Prozess der Programmformulierung gezeigt hat, ist die Abteilung II/6 ‚Koordination ländliche Entwicklung‘ die koordinierende Stelle für das nationale Policy-Making zur 2. Säule der GAP (vgl. Abb. 10-1; BMLFUW 2012).

⁵⁰ <http://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/Nikolaus.Berlakovich>

Die Anzahl und Zuständigkeiten der Sektionen ändern sich von Zeit zu Zeit. Neue agrarpolitische Problemstellungen machen eine Anpassung der internen Struktur des BMLFUW erforderlich. Eine Eigenheit des BMLFUW ist, dass die Rechtsabteilungen in einer eigenen Sektion ‚Rechts- und Parlamentsdienst‘ zusammen gefasst sind und nicht, wie in anderen Ministerien üblich, in Fachabteilungen integriert sind (vgl. Greif 1997, 12).

Greif nennt den „Förderungsdienst“ als eine zentrale Aufgabe des BMLFUW, der schon alleine deshalb interessant ist, als er die enge Verwobenheit der Körperschaften mit der Interessenvertretung aufzeigt.

Förderungen wurden zu Beginn zur Ankurbelung der landwirtschaftlichen Produktion, zur Verbesserung von Qualität und Rentabilität in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg vergeben (vgl. Kap. 6.3 zu den Gründen für die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik). Der Förderdienst selbst wurde von den Landwirtschaftskammern in den Bundesländern initiiert. Finanziell unterstützt wurde er vom Landwirtschaftsministerium und den Landesregierungen. „[E]r ist somit ein typisches Beispiel für die in der österreichischen Verfassung vorgesehene Kooperation von Gebietskörperschaften und gesetzlichen Interessenvertretungen“ (ebd., 13).

Zu den Gebietskörperschaften gehören auch die nachgeordneten Dienststellen des BMLFUW sowie die ausgegliederten Einrichtungen.

Die nachgeordneten Dienststellen sind Teil des Ressorts. Während in den Ministerien, den Zentralstellen eines Ressorts, die „strategische Planung, die Steuerung und Koordination des Verwaltungshandelns erfolgt“, Rechtsmaterien erarbeitet bzw. Gesetze vorbereitet und Politikberatung erfolgt, findet in den nachgeordneten Dienststellen eines Ministeriums „der Vollzug von Gesetzen und Verordnungen und die Erbringung von (Dienst-)leistungen“ statt.⁵¹

Ausgegliederte Einrichtungen sind im Gegensatz zu den nachgeordneten Dienststellen „eigene Rechtsträger privaten oder öffentlichen Rechts“.⁵²

Wie Abb. 10-2 zu entnehmen ist, waren auf der Österreich-Konferenz im Mai 2012 von den nationalen Gebietskörperschaften das Bundeskanzleramt (BKA) mit der Statistik Austria als ausgegliederter Einrichtung sowie das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) vertreten. Auch Forschungseinrichtungen (*Bundesanstalt für Bergbauernfragen; Bundesanstalt für Agrarwirtschaft*), Lehr- und Forschungszentren (*LFZ Raumberg-Gumpenstein; LFZ Francisco Josephinum in Wieselburg*;

⁵¹https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ressorts/ministerien_und_nachgeordnete_dienststellen.html

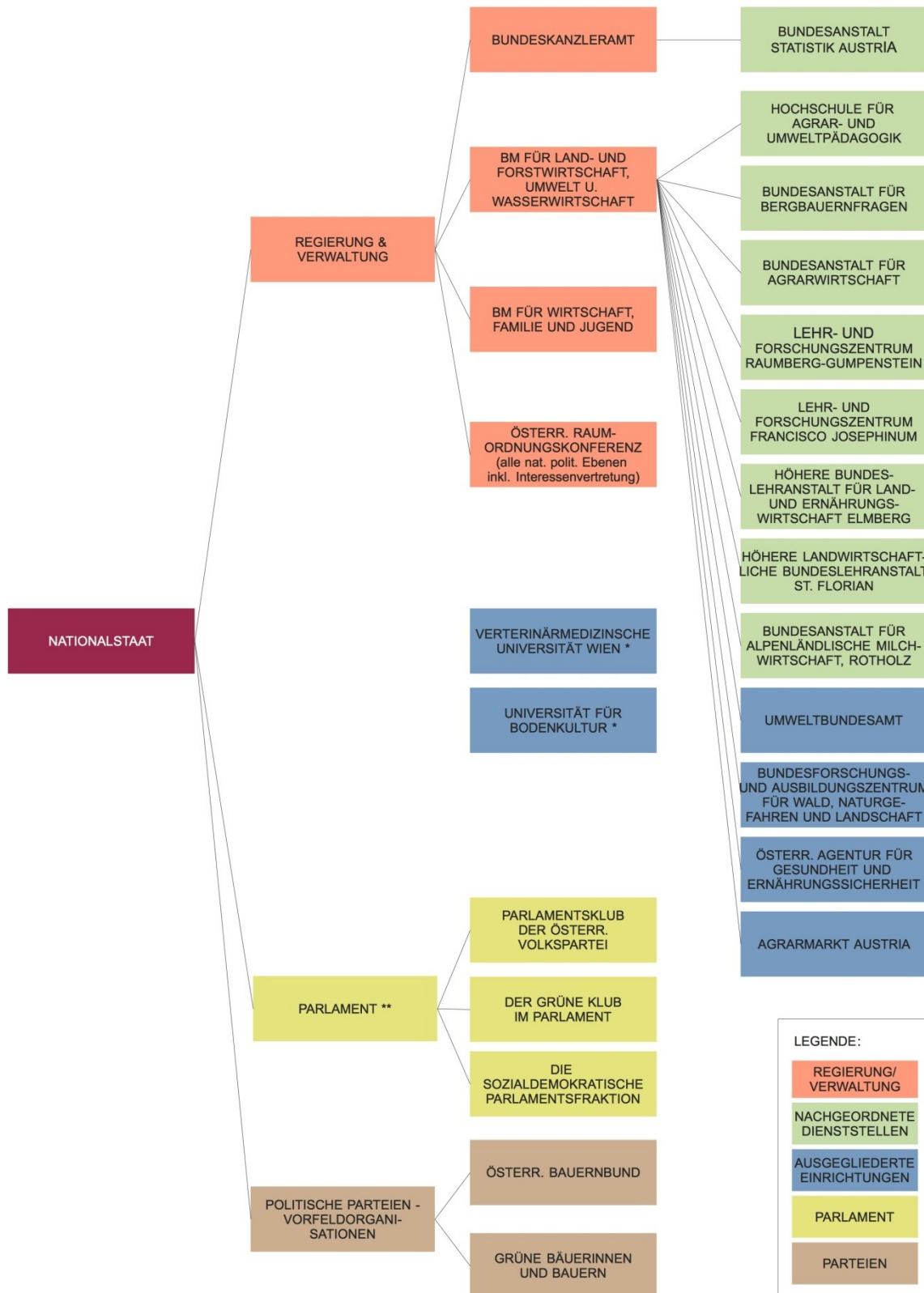
⁵²<https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ausgliederungen/ausgliederungen.html>

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik) sowie Höhere Bundeslehranstalten des BML-FUW – allesamt nachgeordnete Dienststellen des Ministeriums – waren anwesend. Von den ausgegliederten Einrichtungen des BMLFUW waren das Umweltbundesamt, das Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft (BFW) sowie die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES), deren Verantwortung sich das BMLFUW und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) teilen, vertreten. Auch die Agrarmarkt Austria (AMA), eine juristische Person öffentlichen Rechts, kann als ausgegliederte Einrichtung im weitesten Sinne dargestellt werden. „Die AMA [trat 1992] an die Stelle des Milchwirtschaftsfonds, des Getreidewirtschaftsfonds, des Mühlenfonds und der Vieh- und Fleischkommission beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Unterkommission“ (§ 2 AMA-Gesetz). Aufgaben, die der AMA durch ein Bundesgesetz oder eine Verordnung übertragen werden, vollzieht die AMA als Bundesbehörde. Zu ihren Aufgaben gehören „die Abwicklung der Förderungsverwaltung im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik (Zahlstelle)“ (vgl. § 28 AMA-Gesetz), „die Abwicklung des Agrarmarketings“ und „die zentrale Markt- und Preisberichterstattung“.⁵³

Interessant ist auch, dass ein weiteres Ministerium, das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) an der Veranstaltung teilnahm. Des Weiteren waren zwei Universitäten vertreten: die Universität für Bodenkultur und die Veterinärmedizinischen Universität Wien (vgl. Kap. 9.5.3; Abb. 10-2).

⁵³ http://www.lebensministerium.at/ministerium/rechtsgrundlagen/ama_recht.html

Abb. 10-2: Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der nationalen Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012



Quelle: eigene Darstellung, Daten: BMLFUW/Abt. II/6 2013a.

* Universitäten sind ausgegliederte Einrichtungen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung.

** Die Parlamentsfraktionen beinhalten sowohl Nationalrats- als auch Bundesratsmitglieder.

10.2.5 Regionale Gebietskörperschaften mit agrarpolitischem Bezug

Als regionale Ebene kann in Österreich die Landes-, Bezirks- oder Gemeindeebene bezeichnet werden.

Entsprechend dem Landwirtschaftsminister auf Bundesebene gibt es auf der Landesebene neun Agrarlandesräte. Die agrarpolitische Zuständigkeit liegt auf Bundesländerebene bei den Agrarabteilungen in den Landesregierungen sowie, was v.a. technische Dienste anbelangt, bei den Agrarbezirksbehörden (Greif 1997, 13).

Bei näherer Betrachtung ist die Zuständigkeit für die 2. Säule der Agrarpolitik in den Verwaltungsabteilungen der Landesregierungen nicht ganz eindeutig festzulegen. Im Amt der Vorarlberger Landesregierung liegt die Zuständigkeit für die Entwicklung des ländlichen Raums tatsächlich in der Abteilung Landwirtschaft, „soweit nicht andere Abteilungen zuständig“ sind.⁵⁴ Im Amt der Tiroler Landesregierung gibt es eine Gruppe Agrar, die bspw. aus der Abteilung Agrarwirtschaft und dieser unterstellt dem Sachgebiet Ländlicher Raum mit eigener Leitungsfunktion besteht. In der Gruppe Wirtschaft, Gemeinde und Finanzen gibt es eine Abteilung Landesentwicklung und Zukunftsstrategie, die sich ebenfalls mit Entwicklungsfragen im ländlichen Raum wie der Regionalpolitik oder der Raumordnung beschäftigt. Und natürlich wirken sich auch die Umweltabteilungen auf die Landwirtschaft aus. In Tirol sind es die Gruppe Umwelt und Verkehr und davon v.a. die Abteilungen Landesagrarsenat oder Umweltschutz, die eng mit der Landwirtschaft verbunden sind.⁵⁵ In Salzburg gibt es tatsächlich eine Fachabteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum, die zur übergeordneten Abteilung Lebensgrundlagen und Energie gehört.⁵⁶

Tab. 10-1 gibt die Agrarlandesräte der einzelnen Bundesländer wieder, die das regionale Pendant zum Landwirtschaftsminister auf nationaler Ebene sind. Interessant ist, dass bspw. die Agrarlandesräte der Bundesländer Niederösterreich und Burgenland zugleich die Agenden für Umwelt – in Niederösterreich in einer dritten Kombination mit Energie – inne haben.⁵⁷ Die Kombination Umwelt und Landwirtschaft ist auch auf nationaler Ebene, im BMLFUW, zu finden.

⁵⁴ http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/landwirtschaft_forst/landwirtschaft/landwirtschaft/weitereinformationen/aufgaben_leistungen/aufgabenderabteilunglandw.htm

⁵⁵ https://portal.tirol.gv.at/TirolGvAt/organigramm.do?nav=organigramme_10&cmd=generateLandesOrganigramm&cid=1&orgeseq=0

⁵⁶ <http://www.salzburg.gv.at/dienststellen/abteilungen.htm>

⁵⁷ http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Landesregierung/Zustaendigkeiten/Landesregierung_Zustaendigkeiten.html

Das Pendant zum Lebensministerium (BMLFUW) ist in der Steiermark im Lebensressort, dem Ressort des Agrarlandesrates, zu finden.⁵⁸

Tab. 10-1: Landesräte der einzelnen Bundesländer in Österreich, Stand: September 2013

LANDESREGIERUNG	LANDESRAT / LANDESRÄTIN (LR)	PARTEIZUGEHÖRIGKEIT des/der LR
Vorarlberg	Erich Schwärzler	ÖVP
Tirol	Josef Geisler	ÖVP
Salzburg	Josef Schwaiger	ÖVP
Oberösterreich	Max Hiegelsberger	ÖVP
Niederösterreich	Stephan Pernkopf	ÖVP
Burgenland	Andreas Liegenfeld	ÖVP
Steiermark	Johann Seitingner	ÖVP
Kärnten	Wolfgang Waldner	ÖVP

Quelle: eigene Darstellung; verwendete Informationen: Homepages der Landesregierungen.⁵⁹

Die Bezirksebene hat keine eigene agrarpolitische Zuständigkeit, da deren Verwaltung Teil der mittelbaren Bundesverwaltung ist (Greif 1997, 13).

Die Gemeindeebene hat hingegen eigene politische und administrative Kompetenzen im landwirtschaftlichen Bereich. Gemeinderatsmitglieder sind in Fachausschüssen vertreten, wie dem Agrarausschuss oder dem ebenfalls für die Landwirtschaft relevanten Raumplanungsausschuss. Mit der Landwirtschaft eng verbunden ist die Zuständigkeit der Gemeinden für die Flächenwidmung sowie infrastrukturelle Maßnahmen auf lokaler Ebene (ebd.).

Auf der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020 waren von der subnationalen Ebene die Landesregierungen Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Wien, Burgenland, Steiermark und Kärnten vertreten. Von den Gebietskörperschaften nahmen des weiteren die Agrarbezirksbehörde Bregenz aus Vorarlberg, die Gruppe Forst der Landesregierung und der Landesforstdirektor aus Tirol, die Umweltschutzabteilung MA 22 aus Wien, die Förderstelle Ländliche Entwicklung Naturschutz Kärnten und die ausgelagerte Ecoplus – Wirtschaftsagentur des Landes Niederösterreich teil. Auch Gebietskörperschaften auf lokaler Ebene waren in Form von GemeindevertreterInnen (BürgermeisterInnen und dergleichen) vertreten. Es wurden nur diejenigen Gemeinden erfasst, die auch in den TeilnehmerInnenlisten angeführt waren

⁵⁸ <http://www.lebensressort.steiermark.at/cms/beitrag/10154128/4114833>

⁵⁹ http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/land_politik/politik/landesregierung/regierungsmitglieder/ingerichschwaerzler.htm; <http://www.tirol.gv.at/regierung/>; <http://www.salzburg.gv.at/pol/landesregierung/schwaiger.htm>; http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/99504_DEU_HTML.htm; <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Landesregierung/LR-Stephan-Pernkopf.html>; <http://www.burgenland.at/politik-verwaltung/landesregierung/andreas-liegenfeld>; <http://www.oevp-burgenland.at/index.php/andreas-liegenfeld.html>; <http://www.lebensressort.steiermark.at/cms/beitrag/10154128/4114833>; http://landespartei.oevpkaernten.at/?page_id=839;

(vgl. Abb. 10-3). Man kann aber davon ausgehen, dass einige Personen aufgrund von Doppelfunktionen zusätzliche Funktionen auf lokaler Ebene ausüben.

Die restlichen Akteure in Abb. 10-3 gehören größtenteils zu LEADER und den Lokalen Aktionsgruppen. Diese Gruppen setzen sich zum Teil, jedoch nicht ausschließlich aus lokalen Gebietskörperschaften zusammen. Der Verfasserin dieser Arbeit erschien es sinnvoll, die LEADER-Akteure den jeweiligen Bundesländern zuzuordnen; eine Bundesländerunabhängige Darstellung würde die zahlreichen Akteure zu einer unreflektierten Ansammlung an Akteuren machen.

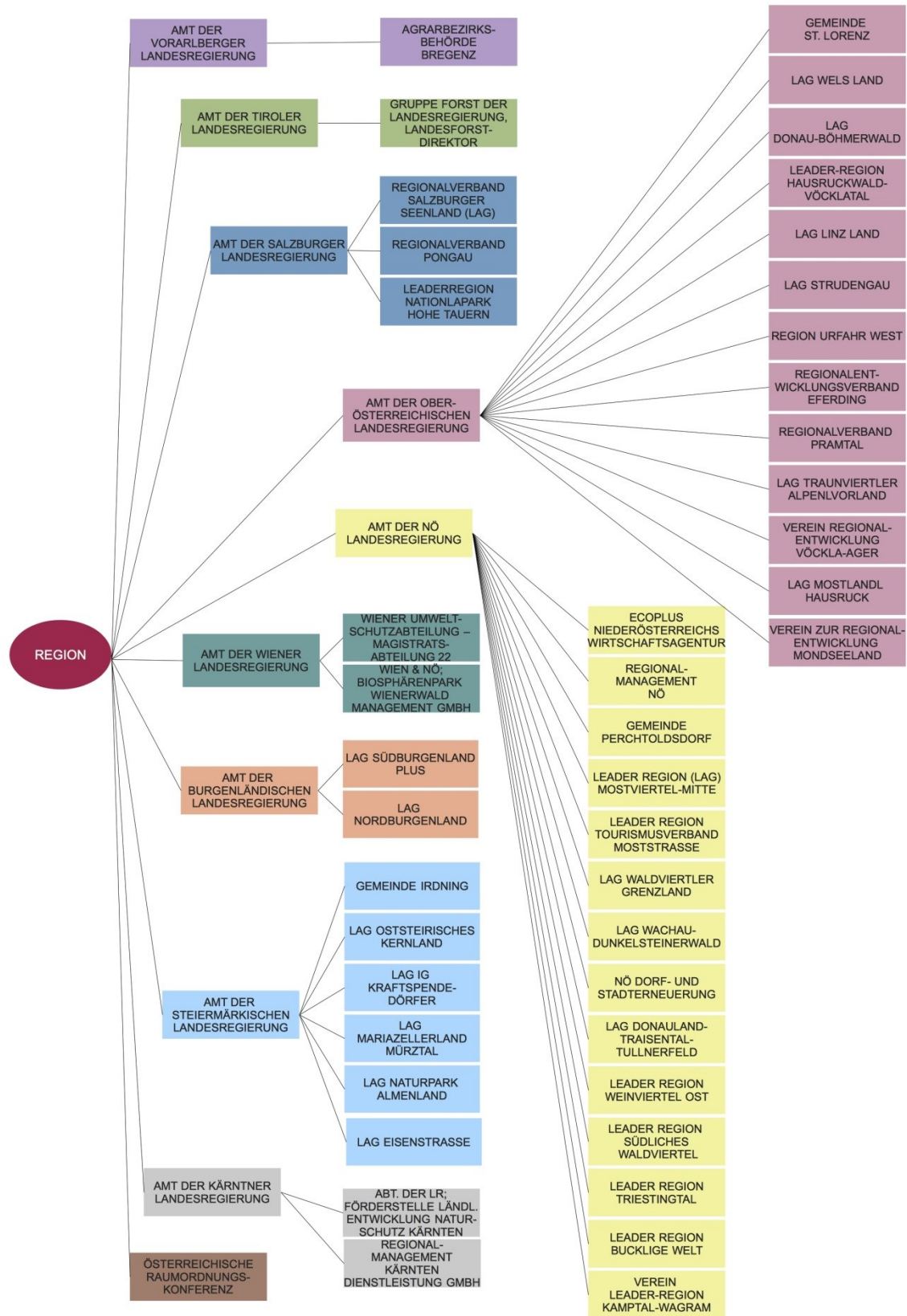
Seit der Programmperiode 2007-2013 ist LEADER Teil der Ländlichen Entwicklung. Mit Hilfe von LEADER soll der ländliche Raum weiterentwickelt werden.

In die Regionen verlagerte Entscheidungskompetenzen, professionalisierte Strukturen und eine sektorübergreifende Strategieumsetzung sind Kernelemente des LEADER-Ansatzes. Als methodischer Schwerpunkt wird LEADER in Österreich nunmehr in 86 ausgewählten Regionen (Lokale Aktionsgruppen = LAG) mit über 4,4 Millionen EinwohnerInnen implementiert. [...] Über 52% der EinwohnerInnen Österreichs leben in LEADER-Regionen [...] (BMLFUW 2013b, 116).

Auf der Österreich-Konferenz im Mai 2012 waren zahlreiche VertreterInnen von LEADER-Regionen bzw. von Lokalen Aktionsgruppen anwesend. Diese werden nicht einzeln namentlich erwähnt; es soll aber auf die lückenlose Erwähnung aller Gruppen in Abb. 10-3 hingewiesen werden. Eine Online-Recherche zu den einzelnen Akteuren ergab, dass der überwiegende Teil der LAGs als Verein organisiert ist. Vereinzelt wurden andere Rechtsformen gefunden, nämlich Gemeindeverband oder Gesellschaft bürgerlichen Rechts/ARGE.

Das große Interesse der LAGs zeigt, dass die Ländliche Entwicklung nicht alleine als Agrarpolitik wahrgenommen wird, sondern als Politik des ländlichen Raums als Ganzes.

Abb. 10-3: Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der subnationalen Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung sowie regionale Netzwerke, Vereine und lokale Aktionsgruppen an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012



Quelle: eigene Darstellung, Daten: BMLFUW/Abt. II/6 2013a.

10.2.6 Die Österreichische Raumordnungskonferenz

Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) wurde in Abb. 10-2 und Abb. 10-3 dargestellt, was jedoch nicht bedeuten soll, dass sie ausschließlich den nationalen und subnationalen Gebietskörperschaften zuzuordnen ist. Die ÖROK ist vielmehr eine gemeinsame Einrichtung von Bund, Ländern und den Gemeinden. Ihr Ziel ist, die drei politischen Ebenen in Fragen der Regionalpolitik sowie der Raumplanung und Raumordnung zusammenzubringen.⁶⁰

Auf politischer Ebene treffen der Bundeskanzler, alle BundesministerInnen, Landeshauptleute, die Präsidenten des Städte- und Gemeindebundes sowie in beratender Funktion die Wirtschafts- und Sozialpartner aufeinander. Beschlüsse werden in diesem politischen Organ einstimmig getroffen. Zur Vorbereitung der politischen Konferenz tritt auf Verwaltungsebene die Stellvertreterkommission zusammen. Ihr gehören Sektionsleiter, Generalsekretäre und Landesamtsdirektoren an. In besonderen Fällen werden Beschlüsse auf Ebene der Stellvertreterkommission getroffen, sofern sie von der politischen Ebene dazu ermächtigt werden. Spezielle Fragen werden in Unterausschüssen diskutiert. Der Ständige Unterausschuss und der Unterausschuss Regionalwirtschaft sind permanente Ausschüsse. Daneben gibt es befristete Ausschüsse und Arbeitsgruppen.⁶⁰

10.2.7 Politische Parteien und deren landwirtschaftliche Vorfeldorganisationen

Politische Parteien sind in einer sehr allgemein gehaltenen Definition ein Zusammenschluss gleichgesinnter BürgerInnen, die gemeinsame politische Vorstellungen und Interessen vertreten und durchsetzen. Sie gehören zu den intermediären Gruppen, unterscheiden sich von den anderen Interessenvertretungen wie Kammern und Verbänden jedoch dadurch, dass sie nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sondern Interessen aus allen Bevölkerungsschichten aggregieren und am direktesten an politischen Entscheidungsfindungen – als Teil der Regierung oder Opposition bzw. in Parlamentsklubs – beteiligt sind (vgl. Schultze 2005, 656f.).

Zugleich sind sie in Österreich entsprechend den Gebietskörperschaften auf Bundes-, Bundesländer- und Gemeindeebene organisiert. Um den Regionsbezug herzustellen wurden die an der Österreich-Konferenz teilnehmenden Parteien und Klubs in Abb. 10-2 integriert.

⁶⁰ <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html>

Parteien vertreten unterschiedliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Interessen. Nach Greif werden bspw. mit der Sozialdemokratischen Partei kaum agrarpolitische Themen gleichgesetzt. Dennoch haben die meisten Parteien agrarpolitische Ziele in ihren Parteiprogrammen. Und auch agrarische Vorfeldorganisationen gibt es von vielen Parteien. Der Österreichische Bauernbund der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) ist vielen ÖsterreicherInnen ein Begriff. Dass es darüber hinaus agrarpolitische Organisationen anderer Parteien gibt, ist meiner Meinung nach nur mehr politisch und v.a. agrarpolitisch Interessierten bekannt. So gibt es vor allem noch die SPÖ Bauern, die Freiheitliche Bauernschaft Österreichs (FPÖ Bauern) und die Grünen Bäuerinnen und Bauern (vgl. Greif 1997, 14; eigene Ergänzung).

Wie Abb. 10-2 zu entnehmen ist, waren in der Österreich-Konferenz drei Parlamentsklubs vertreten: der Parlamentsklub der Österreichischen Volkspartei, der Grüne Klub im Parlament sowie die sozialdemokratische Parlamentsfraktion. Es besteht die Möglichkeit, dass Abgeordnete weiterer Klubs vertreten waren, ihre Zugehörigkeit jedoch nicht in den Anmeldungen vermerkt haben und daher nicht entsprechend aufscheinen.

Von den Vorfeldorganisationen politischer Parteien waren einige VertreterInnen des Österreichischen Bauernbundes sowie der Grünen Bäuerinnen und Bauern anwesend.

10.2.8 Die gesetzliche Interessenvertretung

Die Kammern sind Körperschaften öffentlichen Rechts, die in der österreichischen Bundesverfassung verankert sind und die Interessen aller Erwerbstätigen der Privatwirtschaft vertreten. Grundlage der „großen“ Kammern wie Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Arbeiterkammern sind die jeweiligen Kammergesetze. Die gesetzliche Fundierung bedeutet für die Mitglieder der von den Kammergesetzen erfassten Berufsgruppen, dass sie automatisch Mitglied einer Kammer sind und für sie daher Pflichtmitgliedschaft besteht. Weiters liegt den Kammern der „Gedanke der beruflichen Selbstverwaltung zugrunde“ - die Kammern sind als Körperschaften öffentlichen Rechts Selbstverwaltungskörper. Bei den „kleinen“ Kammern handelt es sich um die berufliche Selbstverwaltung im engen Sinn, „die vielfach auch die Disziplinargewalt über die Mitglieder einschließt“; bei den „großen“ Kammern geht es darüber hinaus um die wirtschaftliche sowie soziale Selbstverwaltung der vertretenen Gruppen (Karlhofer 2012, 524f., 529)

Auf der Österreich-Konferenz war hauptsächlich die gesetzliche Interessenvertretung der **Landwirtschaft** vertreten. Es nahmen VertreterInnen von acht der neun Landes-

Landwirtschaftskammern sowie Personen der Landwirtschaftskammer Österreich/der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (PRÄKO) und der Landarbeiterkammer Steiermark teil (vgl. Abb. 10-4).

Die gesetzliche Interessenvertretung der Landwirtschaft ist auf Bundesländerebene angesiedelt, beruht auf Landesgesetzen (dem jeweiligen Landwirtschaftskammergesetz) und ist daher „die am stärksten föderativ ausgerichtete Interessenvertretung“ (Karlhofer 2012, 535). In Österreich gibt es neun Landwirtschaftskammern mit dem Status von Körperschaften öffentlichen Rechts. Die Landwirtschaftskammer Österreich bzw. PRÄKO gehört nicht zu den Kammern, sondern ist ein freiwilliger Zusammenschluss der neun Landes-Landwirtschaftskammern sowie des Österreichischen Raiffeisenverbandes in Form eines Vereins bzw. Dachverbandes (Karlhofer 2012, 535; Krammer/Hovorka 2006, 484). Dennoch übertrug der Gesetzgeber der Landwirtschaftskammer Österreich in einigen Bundesgesetzen dieselben Rechte wie den Sozialpartnern, nämlich „Begutachtungs-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Entsendungsrechte“ (Krammer/Hovorka 2006, 484).

Regelmäßig finden Landwirtschaftskammerwahlen statt, zu denen Vorfeldorganisationen politischer Parteien antreten. Am erfolgreichsten ist der ÖVP-nahe Bauernbund (mehr zu den Vorfeldorganisationen in Kap. 10.2.7; Krammer/Hovorka 2006, 488).

Zu den Aufgaben der Landwirtschaftskammern inklusive der PRÄKO gehören neben der klassischen Interessenvertretung Förderungsaufgaben, Bildungs- und Beratungsaktivitäten in der Landwirtschaft sowie im ländlichen Raum allgemein (vgl. Krammer/Hovorka 2006, 486).

Auch auf EU-Ebene ist die Landwirtschaftskammer Österreich anstatt der gesetzlich befugten Kammern in den wichtigsten Interessenverbänden vertreten. Sie unterhält wie viele andere Interessen- und Lobbying-Gruppen ein eigenes Büro in Brüssel und ist Mitglied im Dachverband der Europäischen Bauernverbände (Comité des Organisations Professionelles Agricoles de la Communauté Européene – COPA) sowie im Wirtschafts- und Sozialausschuss und verschiedenen Arbeits- und ExpertInnengruppen (ebd., 484f.).

Weitere wichtige Tätigkeiten sind die Mitgestaltung im Verband der Europäischen Landwirtschaft (CEA), die laufenden Kontakte mit Bauernverbänden anderer Länder sowie die Vertretung im Internationalen Verband Landwirtschaftlicher Produzenten (IFAP). Auf EU-Ebene vertritt COPA, gemeinsam mit COGECA, dem Verband der europäischen Genossenschaften, sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen Interessen der Landwirtschaft und versucht [unter aktiver Beteiligung der Landwirtschaftskammer Österreich] unter anderem mit Stellungnahmen die landwirtschaftlichen Diskussionen in den europäischen Institutionen zu beeinflussen (ebd., 485).

Über die COPA ist die Landwirtschaftskammer Österreich an den Lobbyingaktivitäten beteiligt. Entsprechend dem Ablauf des Policy-Making wird versucht, die Europäische

Kommission, den Rat, das Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen zu beeinflussen (ebd., 485).

Die zuvor erwähnte enge Verflechtung zwischen Landwirtschaftskammern und Raiffeisen auf nationaler Ebene wird von Krammer/Hovorka sowie Hovorka/Hoppichler, alle drei (ehemalige) Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, aus kritischer Perspektive analysiert. Dem Dreieck Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband attestieren sie „nach wie vor großen politischen und wirtschaftlichen Einfluss“, der sich als Alleinvertretungsanspruch nach innen sowie nach außen ausdrückt (ebd., 480). Der Raiffeisenverband ist ein Zusammenschluss ländlicher Genossenschaften. Der Großteil der landwirtschaftlichen Genossenschaften ist im Raiffeisensektor organisiert. Raiffeisen umfasst die Raiffeisenbanken, Lagerhausgenossenschaften, Warenzentralen, Maschinen- und Verwertungsgenossenschaften und andere genossenschaftliche Einrichtungen (Greif 1997, 16ff.).

Die Genossenschaften, die große Teile der Agrar- und Lebensmittelindustrie und über die Raiffeisenbanken den ländlichen Kreditapparat sowie wichtige Industrien und Dienstleistungsunternehmen beherrschen, geben ihr wirtschaftliches Interesse vor. Die Kammern halten sich einen großen bürokratischen Apparat, der weitgehend alle Förderungen, Informationen und offiziellen Direktkontakte mit den Bauern verwaltet. Eng mit den Kammern verbunden ist der Bauernbund, der [...] innerhalb der ÖVP bzw. der Regierung die abgeglichenen Interessen vor allem auch der beiden anderen Partner vertritt. In der politischen Aktion stellen die Raiffeisengenossenschaften den medialen Apparat zur Verfügung, denn diese kontrollieren wichtige Zeitungen und Magazine; die Kammern informieren entsprechend über die Kammermedien [...]; der Bauernbund mobilisiert über die sehr eng verwobenen Kammer- und Bauernbundmedien sowie die Ortsbauernstrukturen (Hovorka/Hoppichler 2006, 705; zu den Medien vgl. Abb. 10-6).

Mitglieder der Landwirtschaftskammern sind Eigentümer land- und forstwirtschaftlicher Flächen, land- und forstwirtschaftlich Erwerbstätige sowie deren Familienangehörigen, PensionistInnen, Genossenschaften und deren Verbände aus dem Agrar- und Forstbereich und leitende Angestellte land- und forstwirtschaftlicher Betriebe. Eine detaillierte Beschreibung und Abgrenzung der Kammerzugehörigkeit ist in den einzelnen Landwirtschaftskammergesetzen zu finden. Die land- und forstwirtschaftlichen DienstnehmerInnen, die LandarbeiterInnen, sind teils in eigenen Landarbeiterkammern auf Bundesländerebene organisiert, in Vorarlberg und Tirol sind sie in die Landwirtschaftskammern integriert. Die Landwirtschaftskammern müssen die Herausforderung bewältigen, dass auch die Akteure im Agrarsektor eine sehr heterogene Gruppe sind. Die „ausgeprägte Einheitsideologie“ der Kammern soll Interessen der Großgrundbesitzer und kleinstrukturierten Betriebe, der Voll- oder Nebenerwerbsbauern und –bäuerinnen, Bio- und konventionelle Landwirtschaft und dergleichen abdecken (Krammer/Hovorka 2006, 482, 485f.; Karlhofer 2012, 535). Es verwundert nicht, dass eine einzige Kammer, wenn auch auf neun Länderkammern aufgeteilt, jedoch mit ähnlicher Ausrichtung und ‚Ideologie‘, nicht dazu in der Lage sein kann, alle Interessen abzu-

decken. Aus diesem Grund organisierten sich spezifische Interessen in Ausschüssen der Kammern, in freien Verbänden und Fachorganisationen mit einer mehr oder weniger großen Abhängigkeit von und Durchsetzungskraft gegenüber den Kammern (Krammer/Hovorka 2006, 486f.).

Jene Fachorganisationen, welche ihre Interessen auf Grund der wirtschaftlichen Stärke, der organisatorischen Geschlossenheit und des politischen Hintergrundes auch ohne Präsidentenkonferenz durchsetzen können, haben die größte Chance, sich auch innerhalb der Präsidentenkonferenz durchzusetzen [...]. Weniger klar artikulierbare, kaum durchorganisierte Interessen wie die der Bergbauern haben nur geringe Chancen, sich durchzusetzen (ebd., 487).

Die Landwirtschaftskammern sind in allen Bundesländern auch auf Bezirksebene organisiert. Die Bezirkskammern bzw. Bezirksbauernkammern in Tirol, Salzburg, Niederösterreich und der Steiermark haben eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, nicht jedoch in Oberösterreich. Ohne Rechtspersönlichkeit sind auch die Einrichtungen der Landwirtschaftskammern auf Gemeindeebene, die in einigen Bundesländern dezitiert in den Landwirtschaftskammergesetzen vorgesehen sind (ebd., 482). In der Österreich-Konferenz waren von der Bezirksebene vier Bezirksbauernkammern aus Niederösterreich und ein landwirtschaftliches Bezirksreferat aus dem Burgenland vertreten (vgl. Abb. 10-4).

Von der Landwirtschaftskammer Steiermark war eine der Kammer angeschlossene Bildungseinrichtung, die Lehrlings- und Fachausbildungsstelle, vertreten. Auch Fachorganisationen und Arbeitsgemeinschaften der Landwirtschaftskammer Österreich (PRÄKO) waren unter den TeilnehmerInnen zu finden. Es waren dies das Ländliche Fortbildungsinstitut, die Bundeslehrlings- und Fachausbildungsstelle sowie die Arbeitsgemeinschaft Österreichische Bäuerinnen und die Arbeitsgemeinschaft Meister Österreich (vgl. Abb. 10-4).

Aus dem nicht-landwirtschaftlichen Bereich nahmen an der Veranstaltung die Wirtschaftskammer und die Arbeiterkammer teil, die ebenfalls Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft sind. Im Gegensatz zum Agrarsektor sind die Wirtschafts- und Arbeiterkammer auch auf Bundesebene als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert. Die Wirtschaftskammern des Bundes und der Länder sind in sieben Sparten gegliedert.⁶¹ Die Sparten wiederum bestehen aus einzelnen Fachgruppen oder Fachverbänden. Zusätzlich zu den Sparten gibt es Abteilungen mit organisatorischen oder politischen Aufgabenfeldern, wie bspw. die Umwelt und Energiepolitik. Sowohl die Landeskammern als auch die Fachgruppen sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Karlhofer 2012, 533f.).

⁶¹ Sparten der Wirtschaftskammern: (1) Gewerbe und Handwerk; (2) Industrie; (3) Handel; (4) Bank und Versicherung; (5) Transport und Verkehr; (6) Tourismus und Freizeitwirtschaft; (7) Information und Consulting; Quelle: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?stid=420702&angid=1

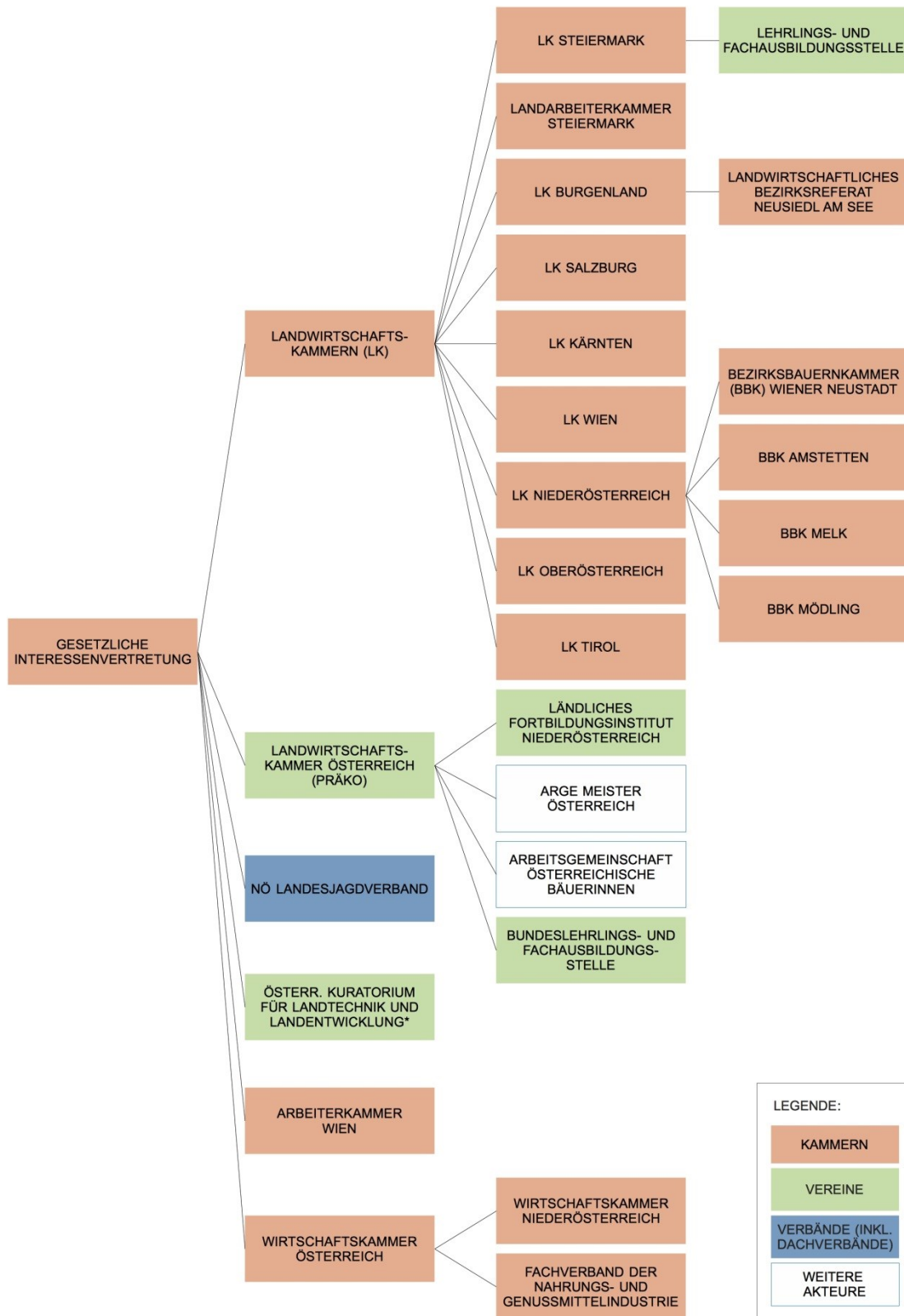
Die Kammern für Arbeiter und Angestellte, die Arbeiterkammern (AK) sind auf Bundesländerebene organisiert und haben eine Bundesarbeitskammer als Dachorganisation. Die Bundesarbeitskammer setzt sich aus Mitgliedern der Länderkammern zusammen und beschäftigt sich mit Aufgaben, die den Bund oder mehrere Bundesländer betreffen (Karlhofer 2012, 533). Nach Hovorka/Hoppichler nimmt die Bedeutung der Arbeitnehmervertretung in der Agrarpolitik ab. Bereiche, in denen sie noch mitbestimmen, sind überschneidende Politikfelder wie die Regional-, Umwelt und Sozialpolitik sowie der Konsumentenschutz (Hovorka/Hoppichler 2006, 706).

Abschließend sollen noch der Niederösterreichische Landesjagdverband, ebenfalls eine Körperschaft öffentlichen Rechts, jedoch ohne umfassende Pflichtmitgliedschaft,⁶² sowie das Österreichische Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) erwähnt werden. Letzteres ist ein Verein, der im Auftrag des BMLFUW tätig ist. Das ÖKL setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: BMLFUW, Bundesländer, Landwirtschaftskammern, Universitätsinstitute, Bundesanstalten, Fachschulen, Fachverbände, Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) und Unfallverhütungsdienste, Unternehmen (Industrie, Handel, Gewerbe, Landwirtschaft) und Gemeinden.⁶³ Das ÖKL wurde in Abb. 10-4 erfasst, hätte aber auch zu Abb. 10-2 oder 10-3 gepasst.

⁶² <http://www.noeljv.at/files/satzung.pdf>; Pflichtmitgliedschaft besteht, sobald die Jagd ausgeführt wird.

⁶³ <http://oekl.at/oekl/der-verein/>

Abb. 10-4: Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der gesetzlichen Interessenvertretung an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012



Quelle: eigene Darstellung, Daten: BMLFUW/Abt. II/6 2013a.

* Mitglieder sind Interessenvertretung, BMLFUW, Bundesländer, Gemeinden, SVB, Universitätsinstitute, Bundesanstalten, Verbände, Unternehmen.

10.2.9 Interessenvertretung durch freie Vereine und Verbände

Die freien Vereine und Verbände sind Körperschaften privaten Rechts. Die Mitgliedschaft ist immer freiwillig. Die gesetzliche Grundlage sowohl der Vereine, als auch der Verbände ist das Vereinsgesetz 1951 bzw. die Novelle Vereinsgesetz 2002. Eine Definition der Begriffe ‚Verein‘ und ‚Verband‘ ist erst in der Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2002 zu finden (Karlhofer 2012, 524ff.). Ein Verein „ist ein freiwilliger, auf Dauer angelegter, auf Grund von Statuten organisierter Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen ideellen Zwecks“ und „darf nicht auf Gewinn berechnet sein“. „Ein Verband ist ein Verein, in dem sich in der Regel Vereine zur Verfolgung gemeinsamer Interessen zusammenschließen. Ein Dachverband ist ein Verein zur Verfolgung gemeinsamer Interessen von Verbänden“ (§1 VerG).

Wie bereits an vorderer Stelle angemerkt ist die Abgrenzung zwischen gesetzlichen Interessenvertretungen und freien Verbänden bzw. Vereinen oft nicht eindeutig. Kap. 10.2.8 hat gezeigt, dass die Landwirtschaftskammern spezifische Interessen an freie Vereine und Verbände ausgelagert haben. Aufgrund enger personeller Verbindungen zwischen vereinzelt freien Verbänden und den Kammern kann die Schlussfolgerung getroffen werden, dass die Initiierung einiger freier Verbände von den Kammern selbst ausging.

Enge Verbindungen zur und Kooperationen mit der Präsidentenkonferenz bzw. den einzelnen Landwirtschaftskammern müssen auf jeden Fall beim Bundesverband Urlaub am Bauernhof in Österreich, Österr. Bundesverband für Schafe und Ziegen (ÖBSZ), Verband Österr. Schweinebauern, Bundesverband der Österr. Gärtner, Bundesgemüsebauverband Österreichs, Österr. Weinbauverband, bei der Zentralen Arbeitsgemeinschaft Österr. Rinderzüchter und der Zentralen Arbeitsgemeinschaft Österr. Pferdezüchter bestehen. Vereinzelt gehen auch enge Verbindungen zur biologischen Landwirtschaft hervor. Der Hauptakteur der Biolandwirtschaft, die Bio Austria sowie ihre Länderorganisationen, die auf Vereinsbasis organisiert sind, werden bspw. von den Landwirtschaftskammern Steiermark und Tirol, allerdings nicht von allen Landwirtschaftskammern als kammernaher Verband angeführt.⁶⁴ Auch der Erwerbsimkerbund fällt zum Teil in das Interesse der Landwirtschaftskammern.⁶⁵

Die Verbände werden auf den Websites der Landwirtschaftskammern sowie im Tätigkeitsbericht der Landwirtschaftskammer Österreich aufgelistet, weshalb von einer inhaltlichen, wenn

⁶⁴ <http://stmk.lko.at/?+Bio+Ernte+Steiermark+&id=2500%2C1101441%2C%2C%2Cc2V0PTI%3D>;
<http://tirol.lko.at/?+BIO+AUSTRIA+&id=2500%2C1668615%2C%2C%2C>

⁶⁵

<http://stmk.lko.at/?+Verband+Steirischer+Erwerbsimker+&id=2500%2C1506537%2C%2C%2Cc2V0PTE%3D>

nicht sogar personellen Nähe ausgegangen wird (vgl. Landwirtschaftskammer Österreich 2013; Websites der Landes-Landwirtschaftskammern).

Die Land&Forst Betriebe Österreich bzw. deren Länderorganisationen vertreten die Interessen der land- und forstwirtschaftlichen GrundeigentümerInnen.⁶⁶ Ausgehend von eigenen Beobachtungen ist dieser Verband eine sehr aktiv am Policy-Making beteiligte Gruppe.

Vereine mit großer praktischer Bedeutung für den ländlichen Raum sind die Maschinenringe in Österreich. Laut Grünem Bericht waren im Jahr 2012 rund 77.000 landwirtschaftliche Betriebe Mitglied in einem der 89 Maschinenringe (BMLFUW 2013b, 70). Im Gegensatz zu Maschinengenossenschaften bleiben bei den Maschinenringen die landwirtschaftlichen Geräte im Eigentum des jeweiligen Landwirts/der jeweiligen Landwirtin. Die Idee der Maschinenringe ist, dass LandwirtInnen gegen Bezahlung mit ihren Maschinen auf fremden Betrieben, die ebenfalls Maschinenring-Mitglieder sind, arbeiten. Es ist daher nicht notwendig, dass jeder landwirtschaftliche Betriebe alle notwendigen Geräte selbst besitzt (Greif 1997, 22). Mittlerweile sind die Maschinenringe auch für die ‚soziale Betriebshilfe‘ zuständig. In Notfällen vermitteln sie Arbeitskräfte, damit nicht aufschiebbare Tätigkeiten rasch erledigt werden können (BMLFUW 2013b, 70).

Die Landjugend bewegt sich in einem Grenzbereich zwischen Landwirtschaftskammern und freien Verbänden. Karlhofer ordnet sie den sozialen Verbänden zu und rückt sie als Vorfeldorganisation in die Nähe der Österreichischen Volkspartei (Karlhofer 2012, 538f.). Die Landjugend selbst erwähnt auf ihrer Website hingegen mit keinem Wort eine Affinität für eine der politischen Parteien. Sie ist die größte Jugendorganisation im ländlichen Raum mit landwirtschaftlichen Wurzeln und hat enge Verbindungen zur Landwirtschaftskammer Österreich sowie zu den Landwirtschaftskammern der Bundesländer. Die Landwirtschaft ist jedoch nur mehr ein Schwerpunkt von mehreren im Angebot der Landjugend. Neben Freizeitaktivitäten für die ländliche Jugend stellt die Landjugend Bildungsangebote zur Verfügung und agiert als Interessenvertretung für JunglandwirtInnen⁶⁷ (Landwirtschaftskammer Österreich 2013, 152f.).

Landwirtschaftliche Randgruppen vertritt bspw. die ÖBV – Via Campesina. Die Österr. Berg- und Kleinbäuer_Innen Vereinigung existiert seit 1974 und trägt ihren Namen ‚Via Campesina‘ (der kleinbäuerliche Weg) seit 2005. Der Verein ist eine basisdemokratische agrarische Interessengruppierung, die sich neben der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung in Ös-

⁶⁶ <http://www.landforstbetriebe.at/content.php?p=6>

⁶⁷ <http://www.landjugend.at/?id=2500%2C%2C2273%2C>

terreich auch sozialkritischen und entwicklungspolitischen Themen widmet.⁶⁸ Auch die Arche Austria, der Verein zur Erhaltung seltener Nutztierassen vertritt Gruppen abseits des landwirtschaftlichen Mainstreams. Dem Verein geht es um Information, Mitgliederberatung und Bildung von Netzwerken zur Rassenvielfalt und folglich zur genetischen Vielfalt in der österreichischen Landwirtschaft.⁶⁹

Der Unabhängige Bauernverband vertritt, wie der Name bereits verrät, die Anliegen der LandwirtInnen unabhängig von parteipolitischen Interessen. Er tritt in Form einer Bundesorganisation auf und ist darüber hinaus auf Bundeslandebene organisiert.⁷⁰ Vereinzelt sind Mitglieder des Unabhängigen Bauernverbandes in den Gremien der Landwirtschaftskammern vertreten, die im Großen und Ganzen vom Bauernbund der ÖVP dominiert werden. Die Landwirtschaftskammer Oberösterreich bspw. kann einige VertreterInnen des Unabhängigen Bauernverbandes in der Vollversammlung und in den Ausschüssen vorweisen.⁷¹

Daneben existieren auch andere freie Vereine und Verbände, die nur wenig mit dem etablierten Agrarsystem zu tun haben. Es sind dies Akteure, die aus Umweltschutz- und sozialen Bewegungen entstanden sind, als Umwelt- oder sozialpolitische Organisationen agieren und mit öffentlichkeitswirksamen Kampagnen ein gewisses Maß an medialer und politischer Aufmerksamkeit erlangen (vgl. Hovorka/Hoppichler 2006, 706). Ihr Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung ist meinen Beobachtungen nach gering, bei vorhandenen ‚Windows of Opportunity‘ besteht jedoch immerhin die Möglichkeit, von politischen Akteuren der Agrarpolitik wahrgenommen zu werden.

Im Bereich des Umweltschutzes wurden in den 1980er Jahren erstmals Initiativen gestartet, die sich bald zu Netzwerken, Vereinen und Dachverbänden zusammenschlossen. Während einige dieser Initiativen kurzlebig waren, konnten sich andere konsolidieren und ihr Netzwerk sowie ihren Einfluss durch nationale und internationale Vernetzungen mit ähnlichen Akteuren erweitern (Karlhofer 2012, 539). Beispiele für organisierte Umweltinteressen sind Global 2000, der Naturschutzbund, Birdlife Österreich, der Verband der Naturparke Österreichs oder der Umweltdachverband (vgl. Abb. 10-5). Letzterer wurde bereits in den 1970er Jahren unter der damaligen Bezeichnung ‚Österreichische Gesellschaft für Natur- und Umweltschutz (ÖGNU)‘ gegründet und hat mittlerweile 39 Mitglieder. Die Mitglieder sind freie Vereine, aber auch Vorfeldorganisationen der Parteien⁷² (Karlhofer 2012, 539).

⁶⁸ <http://www.viacampesina.at/cm3/ueber-uns.html>

⁶⁹ <http://www.arche-austria.at/>

⁷⁰ <http://www.ubv.at/index.php?g=landesverbaende>

⁷¹ <http://ooe.lko.at/?id=2500...1219&short=Organisation%3BVollversammlung>

⁷² <http://www.umweltdachverband.at/uwd/>

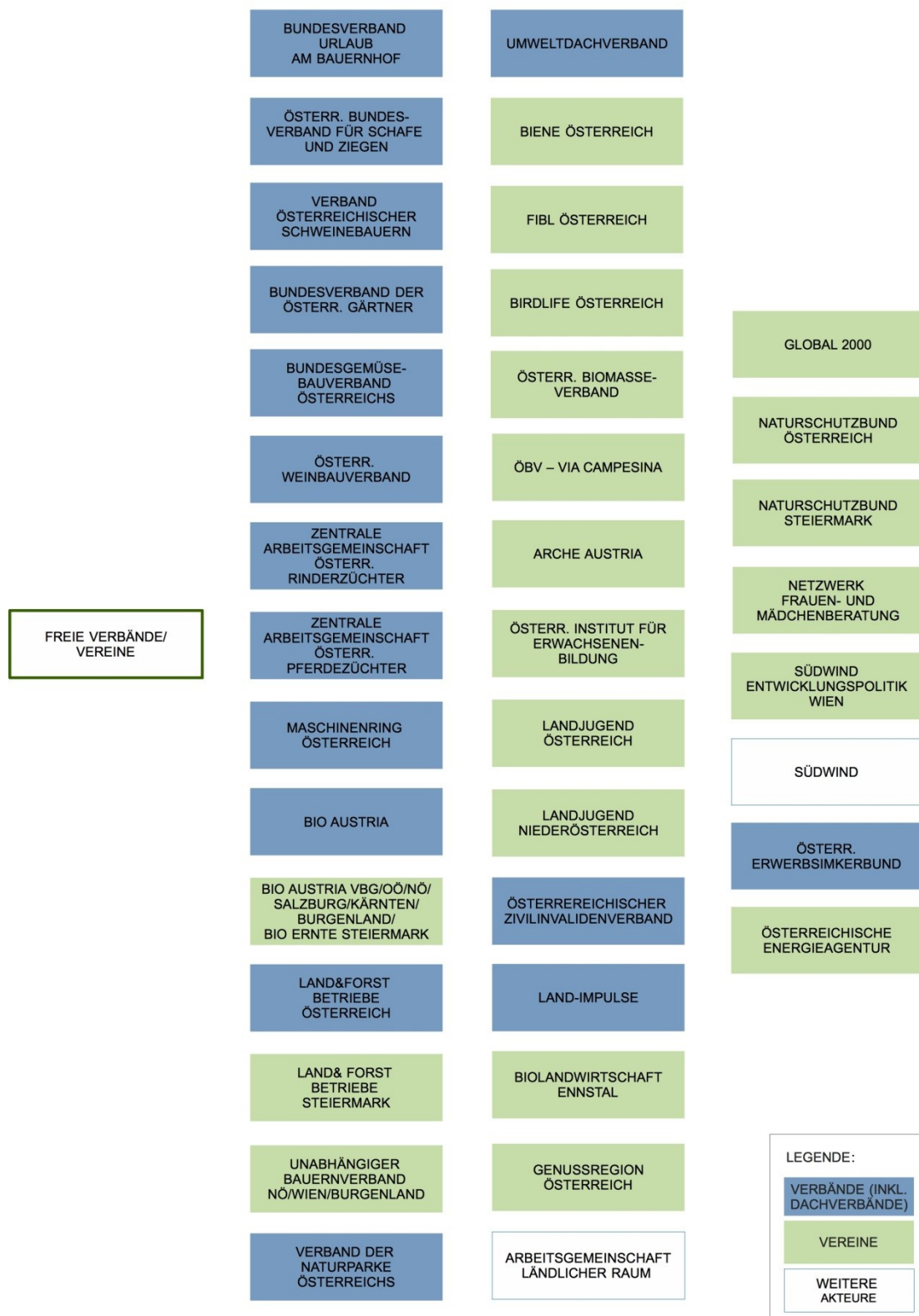
In der Österreich-Konferenz waren darüber hinaus Verbände und Vereine vertreten, die aus dem Bildungs-, sozialpolitischen- bzw. Gleichstellungsbereich kommen. Es sind dies das Österreichische Institut für Erwachsenenbildung, der Österreichische Zivilinvalidenverband und das Netzwerk Frauen- und Mädchenberatung. Vor allem mit Entwicklungspolitik beschäftigen sich die NGOs bzw. Vereine Südwind und Südwind Entwicklungspolitik Wien.

Abschließend soll noch der Verein ‚FiBL Österreich‘ erwähnt werden. Das Forschungsinstitut für biologischen Landbau gibt es in Österreich, Deutschland und der Schweiz. „Die Stärken des FiBL sind [nach eigenen Angaben die] interdisziplinäre Forschung, gemeinsame Innovationen mit Landwirten und der Lebensmittelindustrie, lösungsorientierte Entwicklungsprojekte und ein rascher Wissenstransfer“.⁷³

Alle in der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020 vertretenen Vereine und Verbände ohne Zwangsmitgliedschaft, auch diejenigen vereinzelt Akteure, die in diesem Kapitel nicht analysiert wurden, sind Abb. 10-5 zu entnehmen. Ausgenommen aus dieser Darstellung sind Vereine, die einen klaren regionalen bzw. lokalen Bezug haben und daher in Abb. 10-3 aufgenommen wurden.

⁷³ <http://www.fibl.org/>

Abb. 10-5: Policy-Akteure – teilnehmende freie Verbände, Vereine und zivilgesellschaftliche Akteure an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012



Quelle: eigene Darstellung, Daten: BMLFUW/Abt. II/6 2013a.

10.2.10 Weitere private Akteure und Unternehmen aus Beratung, Dienstleistungen und Medien

Abb. 10-6 schlussendlich erfasst alle TeilnehmerInnen der Österreich-Konferenz, die weder zu den nationalen und subnationalen Gebietskörperschaften, den gesetzlichen und freiwilligen Interessenvertretungen sowie lokalen Vereinen und dergleichen gehören.

Auch private Akteure können die Rolle als Interessenvertreter bzw. Lobbyist einnehmen. Diese, die aufgrund ihres Geschäftsprofils ein (ökonomisches) Interesse an der Policy Ländliche Entwicklung haben, wurden in die Subkategorien ‚Beratung & Dienstleistungen‘ sowie ‚Unternehmensbereich Landwirtschaft & Umwelt‘ gegliedert. Sie nehmen zumeist die Rechtsform einer Gesellschaft mit bedingter Haftung (GmbH) ein, es kommt aber auch ein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (VVG) vor.

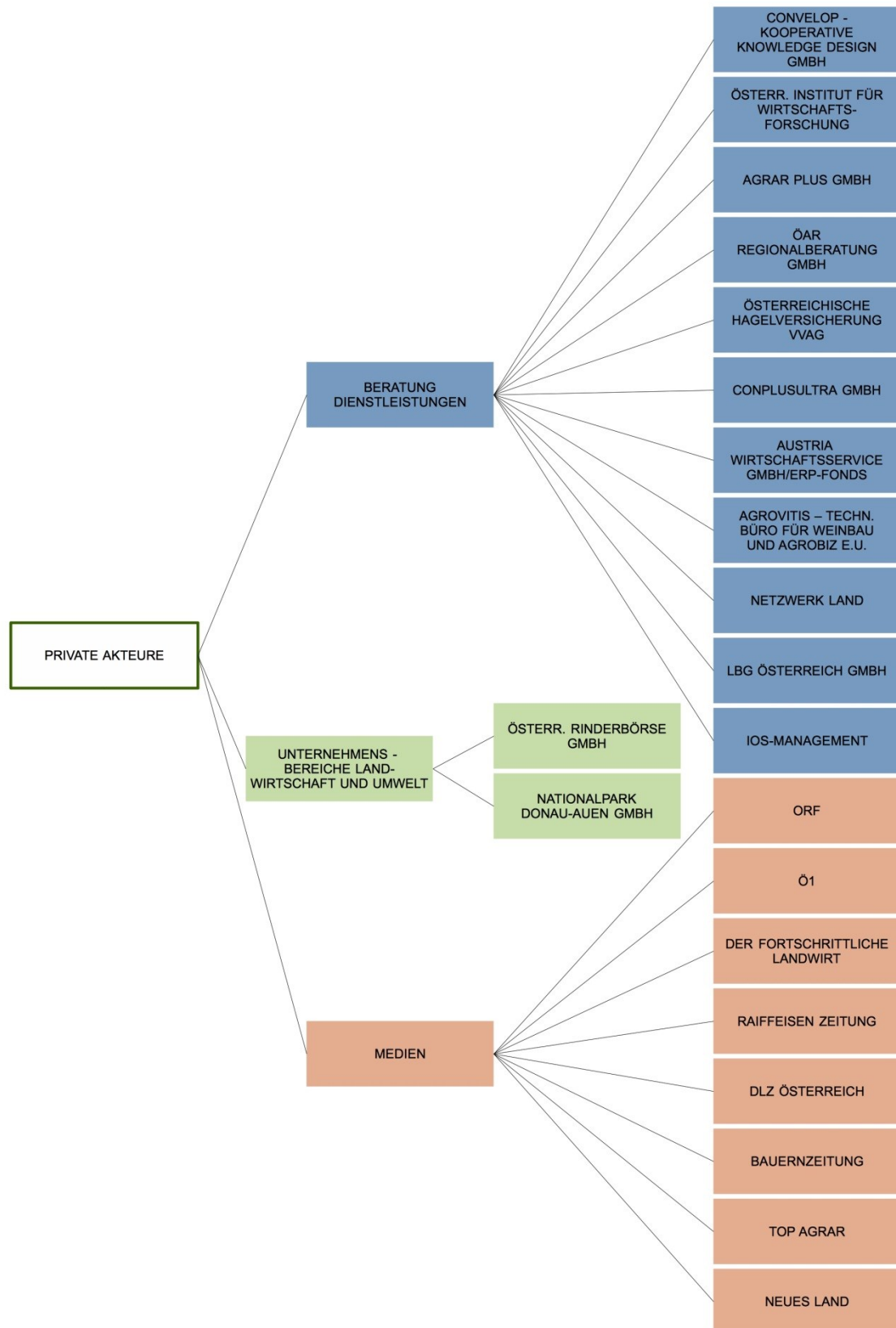
Beratungsunternehmen, die sich (unter anderem) auf die Ländliche Entwicklung, Agrar- und Umweltfragen, Regionsentwicklung und das Thema Innovation als Beratungsschwerpunkt oder auf Unterstützung bei Projektkonzeptionen spezialisiert haben, sind die Unternehmen *convelop – cooperative knowledge design*, *AGRAR PLUS*, *ÖAR Regionalberatung*, *Con-PlusUltra*, *Agrovitis – technisches Büro für Weinbau und Agrobiz*, das Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsbüro *LBG Österreich* und *IOS Management*. Weitere Dienstleistungen kommen aus dem Forschungsbereich vom Verein *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)*, aus dem Versicherungsbereich von der *Österreichischen Hagelversicherung* sowie dem Bankensektor (Förderungen und Kredite) mit dem *Austria Wirtschaftsservice/ERP-Fonds*. Im weiten Sinn ist meines Erachtens auch die Servicestelle *Netzwerk Land* ein privater Akteur aus dem Dienstleistungsbereich. Die drei Organisationen *Agrar.Projekt.Verein*, *Umweltdachverband* und *ÖAR Regionalberatung* wurden vom BML-FUW mit der Bildung eines Netzwerkes beauftragt.⁷⁴

Zwei teilnehmende Unternehmen, die *Österreichische Rinderbörse* und die *Nationalpark Donau-Auen GmbH* sind Unternehmen der Landwirtschaft und Umwelt.

Auch Personen von parteiischen und unparteiischen Medien wurden auf der Veranstaltung angetroffen (vgl. Abb. 10-6).

⁷⁴ Detaillierte Informationen zu den privaten Akteuren sind den jeweiligen Homepages zu entnehmen.

Abb. 10-6: Private Policy-Akteure aus Beratung, Dienstleistungen, landwirtschaftlicher Produktion, Umweltschutz und Medien – teilnehmende Akteure an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012



Quelle: eigene Darstellung, Daten: BMLFUW/Abt. II/6 2013a.

10.3 Die Strategie-Dialoge in den österreichischen Bundesländern

Einen ebenfalls partizipativen Zugang hatten die ‚Strategie-Dialoge‘, die von BMLFUW und der Servicestelle Netzwerk Land organisiert wurden und Stakeholder in die Diskussionen zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 miteinbezogen. Das BMLFUW hat „einen **breit angelegten**, transparenten und offenen **Arbeitsprozess** unter dem Motto „Allianz fürs Land“ mit Bäuerinnen und Bauern, Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung[!] und Beratung und vielen weiteren gestartet“.⁷⁵

Der erste Strategie-Dialog zur Ländlichen Entwicklung 2014-2020 fand am 7. März 2013 in Wien im Tech Gate statt. Diesem folgte der zweite Strategie-Dialog am 15. März 2013 in Hohenems/Vorarlberg im Bäuerlichen Schul- und Bildungszentrum. Am 3. April 2013 fand in den Redoutensälen Linz/Oberösterreich die dritte Veranstaltung statt. Den Schlusspunkt setzte der vierte Strategie-Dialog am 30. April 2013 im Steiermarkhof in Graz/Steiermark (vgl. BMLFUW n.d., Einladungen).

Die Frage, ob auch in den Dialogtagen ähnlich der Österreich-Konferenz im Mai 2012 nach den Präsentationen und Publikumsdiskussionen ein eigenes Diskussionsforum zur Priorität ‚Wissenstransfer und Innovation‘ organisiert wurde, wurde von der Interviewpartnerin verneint. Wissenstransfer und Innovation wurde in den Veranstaltungen mit den anderen fünf Prioritäten gekoppelt. Die Prioritätenverantwortlichen wechselten sich bei den vier Veranstaltungen ab (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b).

Auch zu den Dialogtagen wurden die TeilnehmerInnenlisten (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013b, BMLFUW/Abt. II/6 2013c, BMLFUW/Abt. II/6 2013d und BMLFUW/Abt. II/6 2013e) analysiert und nach Kategorien ausgewertet. Zusammenfassend hat sich aus den Auswertungen folgendes Bild ergeben:

In den analysierten Veranstaltungen waren alle Akteursgruppen vertreten, die bereits in der Österreich-Konferenz ermittelt wurden. In jeder Veranstaltung waren das BMLFUW als Veranstaltungsleiter und die Landesregierungen vertreten. Am Dialog-Tag in Wien nahmen neben dem BMLFUW das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) sowie das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFI) teil. In Wien waren alle neun Landesregierungen, am Dialog-Tag in Vorarlberg die Vorarlberger sowie Tiroler Landesregierung, in der Oberösterreichischen Veranstaltung die Oberösterreichische und

⁷⁵ http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/laendliche-Entwicklung-2014-2020/dialogtag0703.html

Salzburger Landesregierung und schlussendlich am Dialog-Tag in der Steiermark das Amt der Steiermärkischen, Kärntner und Burgenländischen Landesregierung vertreten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Veranstaltungen in Wien von Akteuren aus den meisten Bundesländern besucht werden, Veranstaltungen in den Hauptstädten der Bundesländer jedoch nur von der eigenen sowie den unmittelbar benachbarten subnationalen Gebietskörperschaften.

Die unterschiedliche Bundesländerpräsenz in den Dialogtagen ging von den Bundesländern selbst aus. Für die Einladungen zu den Strategie-Dialogen in den Bundesländern gab es jeweils eigene E-Mail-Verteiler, die dem BMLFUW von den Bundesländern übermittelt wurden. Davon ausgehend hat die Abteilung II/6 des BMLFUW die Einladungen zentral ausgesendet (BMLFUW/Markus Stadler 2013).

Auch die lokale politische Ebene war bei den Veranstaltungen vertreten. Am Strategie-Dialog in Hohenems fällt die große Anzahl an GemeindevertreterInnen (v.a. BürgermeisterInnen) auf. Aus dem Bereich LEADER der Ländlichen Entwicklung waren wiederum zahlreiche Lokale Aktionsgruppen (LAG) bei den Veranstaltungen. Auch Dienststellen des BMLFUW sowie der Landesregierungen nahmen an den Dialogtagen teil. Ebenso die gesetzliche Interessenvertretung, Landtagsklubs, freie Verbände und Vereine und private Akteure inkl. landwirtschaftlicher Unternehmen und privater LandwirtInnen mit Interesse an der neuen Politik. Von den Landtagsklubs waren viele Fraktionen vertreten: die Landtagsklubs der Grünen, die Freiheitlichen Landtagsklubs, die ÖVP-Landtagsklubs; aber auch ÖVP-, SPÖ- und Grüne Abgeordnete zum Nationalrat. Von den Vorfeldorganisationen der Parteien waren der Bauernbund, die SPÖ Bauern, die Grünen Bäuerinnen und Bauern sowie die BZÖ Bauern aus einzelnen Bundesländern und die Freiheitlichen und Unabhängigen Bauern Vorarlberg anwesend.

Damit unterstreicht die Analyse der vier Dialogtage die bereits erfolgte Sammlung und Kategorisierung an Akteuren der Österreich-Konferenz.

Doch die Dialog-Tage brachten auch spezifische Akteure hervor. Am Strategie-Dialog in Vorarlberg waren drei Vorarlberger Agrargemeinschaften anwesend (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013c). Agrargemeinschaften, eine Form des Genossenschaftswesens, kommen im Westen Österreichs vor. Dort bewirtschaften sie Grünland, Waldflächen und generieren aus ihrem Eigentum über den Tourismus, die Jagd und vielfältige Rechtsansprüche ihre Einnahmen. Die Agrargemeinschaften unterscheiden sich voneinander. Es gibt kleine Nachbargemeinschaften bis hin zu hunderten Mitgliedern, die eine ganze Region bewirtschaften (Greif 1997, 17ff.). Interessant sind auch die kirchlichen Vertreter am Dialog-Tag in der Steiermark. Es waren

dies eine Laienorganisation der Diözese Graz-Seckau namens *Katholische Aktion* sowie das *Welthaus Graz*, eine Organisation der Katholischen Kirche (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013e). Am Strategie-Dialog in Wien fallen kleine zivilgesellschaftliche Initiativen auf. Es waren dies die *Grünstern LoBauerInnen*, ein Gemeinschaftsgartenprojekt, als auch *Nuss Coop*, eine Lebensmittelkooperative (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013b).

11. Conclusio

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist **das** Integrationsprojekt der EU schlechthin. Der Integrationsbegriff von Rittberger/Schimmelfennig 2005 belegt ganz klar, dass in der Agrarpolitik ein politischer Integrationsprozess stattgefunden hat, da „politische Kompetenzen [der ersten Säule der GAP und später teilweise der zweiten Säule] von der nationalstaatlichen auf eine supranationale Ebene übertragen und damit der exklusiven Souveränität des Staates entzogen“ wurden. Dieser Schritt der sektoralen Integration, der Übertragung politischer Kompetenzen eines bestimmten Politikbereiches von der nationalen auf die EU-Ebene impliziert auf den ersten Blick, dass Veränderungen des Politikbereiches GAP mit den klassischen Integrationstheorien wie dem Neo-Funktionalismus oder dem Intergouvernementalismus erklärt werden können (vgl. Rittberger/Schimmelfennig 2005, 20ff.).

Gegen eine Anwendung der großen Integrationstheorien zur Erklärung der GAP-Reform ab 2014, die mehr eine Adaptierung der Policy an neue Problemfelder und Herausforderungen ist als eine großangelegte Neuausrichtung und die vielmehr aufgrund einer neuen EU-Programm- und Finanzierungsperiode als der Notwendigkeit einer Neuausrichtung initiiert wurde (vgl. Europäische Kommission 2010d; Europäische Kommission 2011a) sprechen ebenfalls Rittberger/Schimmelfennig 2005. Aus deren Perspektive sind die Integrationstheorien vorrangig „für die Erklärung der „historischen“ institutionellen Veränderungen im Integrationsprozesse zuständig“ und nicht für Entscheidungsprozesse des politischen Alltags (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 22). Dies geht auch aus der Gliederung theoretischer Ansätze nach J. Peterson (Peterson 1995; wiedergegeben in Rosamond 2000, 112) hervor. Auf der super- bzw. übersystemischen Ebene siedelt er Entscheidungen von großer bis historischer Bedeutung an, die am besten mit Makrotheorien wie dem Intergouvernementalismus oder Neofunktionalismus erklärt werden. Von historischer Bedeutung sind Entscheidungen, die das Governance-System der EU verändern (Rosamond 2000, 112).

Was die derzeitige GAP-Reform betrifft, erscheinen einzig die neuen Rechte des Europäischen Parlaments seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von historischer Bedeutung bzw. eine ‚historische institutionelle Veränderung‘ zu sein. Seit der Vertragsrevision gilt auch für die GAP das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (vgl. Tekin/Wessels 2011, 124). Damit ist das Europäische Parlament dem Rat der Europäischen Union als EU-Legislative gleichgestellt. Dieser Teil der GAP-Reform könnte also durchaus mit den klassischen Integrationstheorien erklärt werden.

Eine genauere Betrachtung der GAP-Reform und der damit zusammenhängenden Prozesse – abgesehen von den neuen Rechten des EU-Parlaments - zeigt, dass es in der derzeitigen Reform nicht um die Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaat und supranationalen Institutionen geht und dass daher Neo-Funktionalismus, Intergouvernementalismus und Institutionalismus keine neuen Erkenntnisse erwarten lassen.

Die Auseinandersetzung Intergouvernementalismus versus Supranationalismus oder Intergouvernementalismus versus Institutionalismus war meines Erachtens mit der Einführung der 2. Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung, ein interessantes Thema für die Wissenschaft. Zu diesem Zeitpunkt war es tatsächlich interessant, ob ein neuer Bereich der GAP „unter der Kontrolle der Regierungen [bleibt], die ihn hervorgebracht und nach ihren Interessen gesteuert haben“ oder ob die „von den Regierungen geschaffenen Institutionen“ und Politiken auf EU-Ebene aufgrund ihrer Eigendynamik „der Kontrolle der Staaten entgleiten und diese selbst transformiert“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005, 22f.; mehr dazu in den Erläuterungen zu Hypothese 2).

All diese Argumente belegen, dass die empirischen Daten bzw. nach Yanow 2007 das ‚Be-weismaterial‘ nicht mit Hilfe der klassischen Integrationstheorien erklärt werden sollten. Viel sinnvoller sind die Governance-Konzepte, um Aktivitäten und Prozesse einer inkrementellen Policy-Reform zu erfassen und die vielen Akteure, die staatlichen wie nicht-staatlichen, in der Analyse zu berücksichtigen.

Auch aus dem Konzept von Peterson geht hervor, dass das Policy-Making nichts mit der übersystemischen Ebene und damit mit den klassischen Makrotheorien zu tun hat. Stattdessen werden Policy-Prozesse auf der systemischen Ebene bspw. mit Hilfe des Neo-Institutionalismus erklärt, wenn es um institutionellen Wandel geht, oder auf der Mesoebene, wenn das Policy-Shaping, d.h. die Gestaltung und Ausformung politischer Inhalte und Programme erfasst werden soll (vgl. Rosamond 2000, 112). Der Fokus dieser Arbeit war die Mesoebene, die Gestaltung und Ausformung politischer Inhalte. Nach Peterson sollte auf der Mesoebene die Netzwerkanalyse als Analyseraster dienen. Auch J. Richardson schlägt für die Policy-Formulierung, diejenige Phase des Policy-Zyklus, die in dieser Arbeit hauptsächlich erfasst wurde, Policygemeinschaften oder Policynetzwerke als Tools bzw. Analyserahmen vor (vgl. Richardson 1996; wiedergegeben in Rosamond 2000, 112). Aufgrund der begrenzten Ressourcen dieser Arbeit wurde ein ähnliches, zeitlich angemessenes und machbares Modell, die Akteursanalyse als Analysetool gewählt. Die Akteursanalyse wurde anhand des Konzeptes Multi-Level Governance durchgeführt.

Multi-Level Governance ist ein Konzept, das meiner Meinung nach die mit der Zunahme an EU-Mitgliedstaaten wachsende Anzahl und Diversität an Akteuren, staatlichen wie nicht-staatlichen, die Komplexität des Governance-Systems und die Verflechtungen und Vernetzungen nationaler, supra- sowie subnationaler Akteure, Politikbereiche und Arbeitsweisen wiedergeben kann. Governance soll im Gegensatz zu den klassischen Integrationstheorien die alltägliche politische Arbeit abbilden (vgl. Rosamond 2000, 106), die in dieser Masterarbeit anhand aktueller Prozesse gesammelt und nach Akteuren analysiert wurde. Die alltägliche Arbeit ist auch das Interessante einer Politikfeldanalyse, da sie den weitaus größten Teil der politischen Tätigkeiten ausmacht. Damit sind die ‚low-politics‘ gemeint, die technischen regulierenden Tätigkeiten einer Vielzahl an Akteuren (vgl. ebd., 106f.).

Nichtsdestoweniger sind Institutionen nach wie vor wichtig, da sie die Präferenzen staatlicher Akteure gestalten und beschränken (ebd.). Diese aus dem Neo-Institutionalismus hervorgegangene Aussage wurde mit der Kernaussage „Institutions matter“ nach March/Olsen 1989 bekannt. Akteure, die am Policy-Making beteiligt sind, sind mit ihren Entscheidungen und Positionen oft an diejenige Institutionen gebunden, die sie vertreten. Auch wenn einzelnen Akteure formal frei entscheiden können, werden sie doch von den Institutionen geprägt, für die sie arbeiten oder die ihre Tätigkeiten prägen (vgl. Michalowitz 2007, 27). Dies konnte in der Analyse der ‚Österreich-Konferenz‘ nachgewiesen werden. Die teilnehmende Beobachtung an dieser Veranstaltung, die protokolliert und wo sinnvoll transkribiert wurde, lässt den Schluss zu, dass Akteure, die sich zu Wort meldeten, zumeist die Position ihrer Institution zum Thema Ländliche Entwicklung 2014-2020 bzw. Innovation in der Ländlichen Entwicklung vertraten. So gingen Bildungseinrichtungen bei der Diskussion zur Innovation von den Erfordernissen der Bildung aus; die Akteure aus der Forschung widmeten sich dem Forschungsaspekt und der Forschungsfinanzierung; die Land&Forst Betriebe machten auf den forstlichen Aspekt der Ländlichen Entwicklung aufmerksam.⁷⁶ Diese Beispiele zeigen, dass Policy-Akteure eingebettet in die Institution, für die sie beruflich tätig sind oder die ihr berufliches Profil prägen, auftreten und sich dementsprechend äußern und entscheiden.

Dass sich Neo-Institutionalismus und Governance nicht widersprechen, sondern Governance eine Weiterentwicklung des Neo-Institutionalismus ist, wurde in dieser Arbeit bereits erläutert (vgl. Pollak/Slominski 2006, 64).

Der Governance-Begriff von Tanja Börzel umschreibt sehr gelungen die Programmformulierung auf nationaler Ebene wie sie die Verfasserin der Arbeit vorgefunden hat:

⁷⁶ Vgl. Teilnahme und Beobachtungsprotokoll (Keuschnigg)

[Es geht] um Koordinations- oder Interaktionsprozesse, die auf (wechselseitige) Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure abzielen. Da Institutionen Arenen für die soziale Handlungskoordination organisieren, Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zuteilen, den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen regulieren und die Handlungsorientierung von Akteuren beeinflussen, setzen sie den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination (Börzel 2008, 63).

Governance als Koordinations- und Interaktionsprozesse ist in der Programmformulierung in der Ländlichen Entwicklung auf nationaler Ebene nachzuweisen. Die Programmformulierung in Österreich, die im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) als Projekt ‚LE 2020‘ durchgeführt wird, ist eine klare soziale Handlungskoordination.

Die Koordinierung des Projekts zur nationale Programmformulierung ‚Ländliche Entwicklung 2014-2020‘ liegt in der Verantwortung des Leiters der Sektion II (*Nachhaltigkeit, Ländlicher Raum*) und der Leitung der Abteilung II/6 (*Koordination Ländliche Entwicklung*).⁷⁷ Das Projektauftraggebergremium besteht ebenfalls aus der Sektionsleitung II und der Abteilungsleitung II/6; dazu kommen der Generalsekretär des BMLFUW sowie das Büro des Bundesministers. Die Projektleitung liegt bei der Abteilung II/6 (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Diese Informationen zeigen, dass vorrangig die Sektionsleitung II sowie die Abteilung II/6, die Teil der Sektion II ist, an der Programmformulierung beteiligt sind. Doch es sind nicht ausschließlich die soeben genannten Akteure, die das Programm Ländliche Entwicklung in Österreich formulieren. Die genannten Akteure organisieren und koordinieren das Projekt; nach Börzel organisieren sie die Handlungsarenen und teilen anderen Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zu (vgl. Börzel 2008, 63).

Die anderen Akteure, denen Kompetenzen zugeteilt wurden, sind Personen aus anderen Abteilungen des BMLFUW, die aufgrund ihrer thematischen Expertise zur Programmformulierung beitragen können. Es sind dies die Abteilungen II/9 (*Modernisierung der Landwirtschaft, Innovation, Marktstrukturen*), III/6 (*Milch, Wertschöpfungskette und Risikomanagement*) sowie II/8 (*Agrarumweltprogramme und INVEKOS*), die Teil des Projektkernteams sind; aber auch die Abteilung II/5 (*Agrarpolitische Grundlagen, Evaluierung Ländliche Entwicklung, Bewertung nachhaltige Entwicklung*), die Rechtsabteilung I/1 (*Entwicklung des Ländlichen Raumes, Primärrecht*) und die Sektion IV (*Forstwesen*), die zum Projektteam gehören (vgl. Abb. 10-1; BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Die Projektverantwortlichen regulieren auch den Zugang zu den politischen Entscheidungsarenen der ‚low politics‘ (vgl. Börzel 2008, 63). Aus dem Gespräch mit der Abt. II/6 ging hervor, dass die Programmformulierung mit den einzelnen Sektionen des BMLFUW, der So-

⁷⁷ Zu den genauen Bezeichnungen der Sektionen und Abteilungen des BMLFUW vgl. BMLFUW 2012.

zialpartnerschaft, den Bundesländern und einzelnen weiteren Akteuren abgestimmt wird (BMLFUW/Abt. II/6 2013f). Der Zugang zur Programmformulierung wird also von den Programmverantwortlichen vergeben.

Die Handlungsorientierung von Akteuren (vgl. Börzel 2008, 63) wird im Projekt ‚LE 2020‘ insofern beeinflusst, als sie (1) an die Vorgaben der EU-Policy zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 (vgl. Europäische Kommission 2011a, COM/2011/0627 final/3) gebunden sind, die den Rahmen für die nationale Policy vorgibt, und (2) alle Prioritäten der Ländlichen Entwicklung ab 2014 an der horizontalen Priorität ‚Innovation und Wissenstransfer‘ auszurichten sind (BMLFUW/Abt. II/6 2013f). Der Begriff ‚Innovation‘ wurde in dieser Arbeit aus allgemeiner und landwirtschaftlicher Perspektive definiert, wobei bei Zweiterer die landwirtschaftlichen Innovationssysteme mit Akteuren aus Regierung und Verwaltung, ForscherInnen privater oder öffentlicher Forschungseinrichtungen, Beteiligten höherer Bildungseinrichtungen, LandwirtInnen und privaten Unternehmen relevant für die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, (politischen) Regulierungen und Infrastrukturen sowie die Schaffung von Netzwerken und Innovationen selbst sind. Das Innovationskonzept der OECD beinhaltet vier Innovationstypen: die Produkt-, Prozess-, Marketing- und Organisationsinnovation, die neu im (landwirtschaftlichen) Unternehmen, neu auf dem Markt oder eine Weltneuheit sein müssen (OECD 2013, 12f., 22ff.; OECD/Eurostat 2005, 46f.). Das besondere landwirtschaftlicher Innovation ist, dass Innovationen häufig außerhalb des Landwirtschaftsbetriebs generiert werden. Das bedeutet, dass Vermittler, allen voran die Beratungsdienste notwendig sind, um Innovationen der Zielgruppe näher zu bringen (OECD 2013, 14).

Innovation wurde auch aus europäischer Perspektive betrachtet. Ein Innovationsbegriff wird aber von der Europäischen Kommission nicht vorgegeben, da ein sehr breit definierter, allen Erfordernissen in den Mitgliedstaaten entsprechender Begriff nicht nützlich wäre (vgl. Loriz-Hoffmann 2012). In Österreich wurde im Projekt ‚LE 2020‘ der Innovationsbegriff verwendet, der in einer SWOT-Analyse (Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken einer Policy) zur Priorität 1 ‚Innovation und Wissenstransfer‘ festgelegt wurde. Innovation wird darin als „Prozess, bei dem Wissen und Technologie mit der Wahrnehmung von Marktchancen für neue oder verbesserte Produkte, Dienstleistungen und Verfahren im Vergleich zu den bereits auf dem gemeinsamen Markt verfügbaren verknüpft werden und diese Verknüpfung mit einem bestimmten Risiko verbunden ist“ gesehen. Dabei muss auf eine breite Wirkung geachtet werden; eine neue Technik muss zumindest für viele Betriebe oder überhaupt für die gesamte Branche von Nutzen sein. Interessant ist auch, dass nicht **ein**

übergreifender Innovationsbegriff gesucht wurde, sondern dieser in den weiteren Prioritäten 2 bis 6 entsprechend den Inhalten definiert wird (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013a).

Neben der Ausrichtung an der Innovation sind die Projektumwelten ‚Unternehmen Landwirtschaft‘, ‚Österreichischer Walddialog‘, die GAP-Verhandlungsergebnisse, der mehrjährige Finanzrahmen und Tätigkeiten zur Erreichung der Klimaziele zu berücksichtigen (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Die Akteursanalyse des Projekts ‚LE 2020‘ ergibt, dass bis auf das Ministerbüro, das zur politischen Ebene gehört, die meisten Akteure der Verwaltung zuzuordnen sind. Die strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung wurde vor etwa 40 Jahren aufgeweicht. Der Verwaltung wurde zuerkannt, im Policy-Making nicht nur als ausführendes Organ der Politik zu agieren, sondern selbst Policies gestalten zu dürfen (vgl. Jann/Wegrich 2009, 76). In der Wissenschaft wurde der Verwaltung eine eigenständige Bedeutung zugeschrieben, da man vermutete, dass in einem „modernen, hoch komplexen und differenzierten öffentlichen Sektor die „Politik“ mit ihren Institutionen in Regierungen, Parlamenten und Parteien nur einen kleinen Teil [...] der insgesamt produzierten Entscheidungen bestimmen kann“ (ebd., 76f.). Und tatsächlich lässt die Analyse den Schluss zu, dass das österreichische Programm Ländliche Entwicklung vorrangig von der Verwaltungsebene produziert wird.

Das Policy-Making der 2. Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung wurde auch auf EU-Ebene analysiert. Zur Aufgabenteilung Politik und Verwaltung lässt sich hierzu sagen, dass die politische Ebene zwar für die wichtigen formalen Entscheidungsprozessen zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 verantwortlich war; so war der österreichische Agrarminister in den formellen Ratssitzungen (des Rats der Europäischen Union) vertreten, wobei sogar hier mit der Teilnahme einer Sektionsleiterin die Verwaltungsebene in die Ministerebene gebracht wurde. Die Ratssitzungen werden von Ausschüssen, allen voran vom Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) vorbereitet, und deren Arbeiten werden wiederum von Arbeitsgruppen unterstützt, die sich aus nationalen öffentlichen Bediensteten zusammensetzen.⁷⁸ Auch im Policy-Making auf EU-Ebene beteiligte sich also die Verwaltungsebene.

Koordinations- und Interaktionsprozesse nach Börzel 2008 sind aber auch bei allen Aktivitäten zur Stakeholdereinbindung zu finden.

Dass Stakeholder in politische Prozesse eingebunden werden, hat bereits Eingang in die Governance-Konzepte gefunden; Birgit Sauer bspw. bezeichnet Governance als

[...] neuartige Formen der politischen Handlungskoordination und Entscheidung, in denen der Staat nicht mehr wichtigster Akteur gesellschaftlicher Gestaltung ist, nicht mehr der Herrschaftsmonolith [...].

⁷⁸ <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/agriculture-and-fisheries?lang=de>

Vielmehr werden nichtstaatliche, vor allem ökonomische und zivilgesellschaftliche [Hervorh. i. Orig.] AkteurInnen in politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse eingebunden [...] (Sauer 2012, 203).

In den untersuchten Prozessen, an denen Stakeholder beteiligt waren, war der Staat nach wie vor ein sehr wichtiger Policy-Maker. Wie bereits erwähnt ist das BMLFUW für die nationale Programmformulierung zur Ländlichen Entwicklung verantwortlich. Die Vorgaben zum Programm kommen daher vom BMLFUW (BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b). Aus diesem Grund wird es meiner Meinung nach auch in der Verantwortung des BMLFUW liegen, welche Positionen und Wünsche der Stakeholder überhaupt berücksichtigt werden bzw. aufgrund der EU-Rahmenvorgaben berücksichtigt werden können.

Nichtsdestoweniger ergaben die Analysen der Stakeholder-Veranstaltungen (die ‚Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020‘ sowie die vier ‚Strategie-Dialoge‘ in Wien, Vorarlberg, Oberösterreich und der Steiermark), dass neben den Gebietskörperschaften und SozialpartnerInnen, die ohnehin Teil des nationalen Policy-Making sind, zahlreiche freie Verbände und Vereine aus dem Agrar-, Umwelt- und sozialpolitischen Bereich, aber auch private Akteure und UnternehmerInnen, die im Gegensatz zu den Vereinen Gewinne erwirtschaften dürfen, sowie Vertreter der Medien an den Veranstaltungen teilnahmen (vgl. Abb. 10-2 bis 10-6).

Dabei stellt sich die Frage, wozu sich politische EntscheidungsträgerInnen die Mühe machen, eine größere Anzahl an Akteuren in das Policy-Making einzubinden als eigentlich notwendig wäre. Sie tun dies, um politischen Entscheidungen zu mehr Effizienz, Legitimität, Demokratie und Partizipation zu verhelfen. Partizipation im Sinne von BürgerInnenbeteiligungen ist im Übrigen nichts Neues. Bereits das Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘ aus dem Jahr 2001 (vgl. Europäische Kommission 2001, KOM(2001)428 endgültig) forderte die Einbindung der BürgerInnen und ist damit ein Gegenentwurf zu neoliberalen Strömungen, die sich gegen politische Steuerung aussprechen (Sauer 2012, 204). Zur Effizienz soll angemerkt werden, dass die Einbindung von Stakeholdern meiner Meinung nach das Policy-Making, den Prozess der Programmformulierung selbst, nicht effizienter macht, da mehr Ressourcen in die Abstimmung mit einer großen Anzahl an Akteuren, mehr Informationsmaßnahmen und Veranstaltungen zu planen sind. Effizienter dürfte hingegen die Umsetzung einer Policy sein. Eine Policy und deren konkrete Maßnahmen, die von den Betroffenen mitgestaltet wurden, werden sicherlich schneller akzeptiert und umgesetzt.

Die vorliegende Masterarbeit stützte sich auf zwei Hypothesen. In den Hypothesen geht es einerseits um die Akteure, die im Policy-Making der Ländlichen Entwicklung ab 2014 beteiligt sind. Andererseits geht es um die Strukturen bzw. Verfahren des Policy-Making.

H1: Wenn Agenda-Setting und Policy-Formulierung als zwei Phasen des Policy-Making supranationaler Politikfelder entsprechend dem Multi-Level Governance-Konzept nicht ausschließlich auf EU-Ebene stattfinden, dann sind auch am Agenda-Setting sowie an der Politikformulierung der Ländlichen Entwicklung ... neben Akteuren und Institutionen der EU-Ebene nationale, subnationale sowie private (nicht-staatliche Akteure) beteiligt. Folglich sind auch an der nationalen Policy-Formulierung der Ländlichen Entwicklung in Form eines österreichischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums entsprechend dem Multi-Level Governance-Ansatz nicht nur nationale staatliche Akteure, sondern auch subnationale und nicht-staatliche Akteure involviert.

Die Verfasserin dieser Arbeit hat sich die zwei Phasen ‚Policy-Formulierung‘ und in geringerem Ausmaß das ‚Agenda-Setting‘ aus dem Policy-Zyklus herausgenommen und anhand eines praktischen Beispiels, der Policy Ländliche Entwicklung 2014-2020 auf EU- und nationaler Ebene analysiert. Zur Ländlichen Entwicklung ab 2014 wurde besonderes Augenmerk auf die neuen horizontalen Inhalte ‚Innovation und Wissenstransfer‘ gelegt.

Ausgehend von der Systemtheorie bzw. dem Modell des politischen Systems nach David Easton, die eine wichtige Grundlage für das Konzept des Policy-Zyklus waren (vgl. Easton 1965), wurden in der Analyse sowohl die Inputs an das politische System, als auch die Umwandlung von Inputs in Outputs erfasst. Nach Eastons Modell fand diese Umwandlung in der ‚black box‘ statt. Das Modell des Policy-Zyklus sieht sich die ‚black box‘ genauer an und betrachtet die „Prozesse und Strukturen von Regierung und Verwaltung [...] in der „demands and support“ in „decisions and actions“ umgewandelt werden“ (Jann/Wegrich 2009, 76ff.). Die Prozesse von Regierung und Verwaltung unter Einbindung der SozialpartnerInnen und unabhängiger Akteure wurden beispielhaft auf EU- und nationaler Ebene am Beispiel Österreich erfasst und entsprechend dem Multi-Level Governance-Konzept aufgeschlüsselt.

In der Multi-Level Governance, einer speziellen Ausprägung der Governance-Ansätze, geht es um die verschiedenen Ebenen entlang „territorial organisierter Gebietskörperschaften (EU-Nationalstaat-Region), aber auch um „ineinander greifende[] Handlungssysteme“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, 170).

In den Analysen der Arbeit ging es nicht so sehr um Kompetenzen der Ebenen entlang der Gebietskörperschaften und Kompetenzverschiebungen, sondern vielmehr um das Ineinandergreifen der Akteure auf den politischen Ebenen und darüber hinaus (vgl. ebd., 170f.). Der Begriff der Multi-Level Governance von Kohler-Koch u.a. wurde um einen weiteren Aspekt ergänzt: Ausgehend von Überlegungen Gary Marks zur Regional- und Strukturpolitik brachte Mark Pollack die öffentlich-privaten Policy-Netzwerke und damit nicht-staatliche Akteure in die Begriffsdefinition des Mehrebenenansatzes (vgl. Pollack 2010, 36; vgl. auch Pollack/Slominski 2006, 64, nach Hix 1998). Aufgrund der Bedeutung nicht-staatlicher Akteure

im Policy-Making können politische Prozesse nicht mehr ausschließlich mit den klassischen Integrationstheorien bearbeitet werden. Der Governance-Ansatz zur Durchführung einer Akteursanalyse war die richtige methodische Wahl.

Beide Aspekte, die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, als auch die Ebenen von politischen und Verwaltungsakteuren, gesetzlicher Interessenvertretung und privaten Akteuren wurden in dieser Arbeit berücksichtigt.

Die Inhalte dieser Arbeit haben gezeigt, dass die Policy Ländliche Entwicklung ab 2014 auf EU-Ebene, auf nationaler Ebene und auch subnationaler Ebene formuliert wird. Obwohl die Agrarpolitik ein vergemeinschaftetes, supranationales Politikfeld ist (vgl. Roederer-Rynning 2010, 182) findet das Policy-Making auf allen Ebenen entlang der Gebietskörperschaften statt.

Auf EU-Ebene wird der Rahmen der Ländlichen Entwicklung, der 2. Säule der GAP, formuliert, wobei wichtige Policies aus dem Umfeld der Ländlichen Entwicklung zu berücksichtigen sind. Allen voran ist die Strategie ‚Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum‘ zu berücksichtigen, die über ihre erste Priorität „Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft“ die Innovation auf die Agenda der 2. Säule der GAP brachte (vgl. KOM(2010)2020 endgültig). Eng mit der Strategie Europa 2020 verbunden ist eine ihrer Leitinitiativen, die Innovationsunion (vgl. Europäische Kommission 2010b, 2).

Das Policy-Making erfolgt einerseits getrennt in den drei wichtigen EU-Institutionen – Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union - in vorgegebener Abfolge, andererseits finden informelle Abstimmungsprozesse zwischen den Institutionen in Form von Triloggen statt (vgl. Tekin/Wessels 2011, 126).

Die Transformation des Legislativvorschlages der Kommission ‚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)‘ (vgl. COM/2011/0627 final/3) in eine Verordnung, die ab Jänner 2014 gesetzliche Gültigkeit erlangen wird, ist das Ziel des EU-Policy-Making.

Aus Akteursperspektive erfolgt die Policy-Formulierung eingebettet in das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Dieses Verfahren sieht die Europäische Kommission mit ihrem Initiativrecht, das Europäische Parlament sowie den Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber und den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen mit ihren Möglichkeiten, Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen abzugeben, als dominante Akteure des Policy-Making vor (vgl. Europäische Union 2012a; Tekin/Wessels 2011). Mit dem Rat

der Europäischen Union, einer intergouvernementalen Institution auf EU-Ebene, kommt eine nationale Dimension in das Policy-Making der EU, da der Rat mit den FachministerInnen der Mitgliedstaaten beschickt wird, die wiederum nationale Interessen in einer europäischen Institution vertreten. Für die Ländliche Entwicklung ist der Landwirtschaftsminister, derzeit Nikolaus Berlakovich zuständig. In den formellen Ratssitzungen ist aber auch Harald Günther von der Ständigen Vertretung Österreichs und fallweise eine Sektionsleiterin vertreten.⁷⁹ Nicht offiziell vom Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfasst, aber nicht minder bedeutend für die politische Praxis sind der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL), der aufgrund eines intergouvernementalen Beschlusses eingesetzt wurde, sowie die aus nationalen öffentlichen Bediensteten bestehenden Arbeitsgruppen, die die Ratssitzungen vorbereiten bzw. bei den Vorbereitungen unterstützend tätig sind.⁸⁰ Auch hier wird also eine Institution der EU durch nationalstaatliche Beiträge ergänzt.

Im Gegensatz zum Rat der Europäischen Union ist die Europäische Kommission eine supranationale Institution, die die Interessen der EU vertritt (vgl. Diedrichs 2011, 148). Obwohl die Kommission und für die Agrarpolitik die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung unabhängig von Weisungen nationaler Regierungen handelt, sind auch hier nationale Akteure zu finden. In den Ausschüssen und ExpertInnengruppen der Kommission arbeiten nationale BeamtInnen, Sachverständige und InteressenvertreterInnen (ebd., 148, 156f.).

Neben dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren laufen weitere Prozesse, die die Anzahl der mit der Policy befassten Akteure erweitert. So hat es noch vor der Mitteilung der Kommission zur GAP bis 2020 eine öffentliche Debatte zu den von der Kommission vorgestellten Optionen für die künftige GAP gegeben, die sich an die EU-BürgerInnen und Organisationen richtete (Europäische Kommission – Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung n.d., 1). Darüber hinaus wurde von der Kommission eine Konsultation zur Folgenabschätzung der GAP initiiert, die sich an Stakeholder richtete und die mögliche Auswirkungen der Policy auf Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft erfassen sollte.⁸¹

Was die Beeinflussung der EntscheidungsträgerInnen auf EU-Ebene betrifft, ist der Dachverband der Europäischen Bauernverbände COPA (Comité des Organisations Professionelles Agricoles de la Communauté Européene) die bedeutendste Organisation.

⁷⁹ zur Analyse der österreichischen TeilnehmerInnen der Ratssitzungen vgl.

<http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=de>

⁸⁰ <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/agriculture-and-fisheries?lang=de>

⁸¹ vgl. http://ec.europa.eu/atwork/index_de.htm

Der Kreis zu den nationalen Akteuren schließt sich mit der Landwirtschaftskammer Österreich (PRÄKO), die Mitglied im europäischen Verband ist (Krammer/Hovorka 2006, 484f.).

Ein wichtiges Netzwerk auf europäischer Ebene speziell für die Ländliche Entwicklung ist das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD), das von der Kommission initiiert wurde, sich jedoch aus nationalen und privaten Akteuren aus dem Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums zusammensetzt. Es ist ein informelles Instrument, das die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Programmen unterstützt.⁸²

Auf nationaler Ebene und hier wurde das Beispiel Österreich gewählt, wird die Policy zur Ländlichen Entwicklung in Form eines österreichweiten Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums umgesetzt. Da von der EU nur der Rahmen für die nationale Policy vorgegeben wird, die detaillierten Inhalte und Maßnahmen hingegen auf nationaler und subnationaler Ebene zu erarbeiten sind, kann auch auf nationaler Ebene von einer eigenständigen Programmformulierung gesprochen werden. Die Formulierung der Policy erfolgt wie an vorderer Stelle ausführlicher dargestellt im Projekt ‚LE 2020‘, das im BMLFUW abteilungsübergreifend abläuft. Die Inhalte werden mit der Sozialpartnerschaft, mit den Bundesländern und einzelnen weiteren Akteuren abgestimmt (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013f). Es ist aus meiner Sicht interessant und zugleich sinnvoll, in Österreich ein einheitliches Programm zur Ländlichen Entwicklung zu erstellen. Geht es nach der österreichischen Bundesverfassung liegt die Landwirtschaft in der Kompetenz der Bundesländer. Das Landwirtschaftsgesetz regelt die Kompetenzen in der Agrarpolitik, wobei sowohl Bund als auch Bundesländer bestimmte Kompetenzen innehaben (vgl. Greif 1997, 13).

Dass in der nationalen Programmformulierung auch Stakeholder, also die von der Policy Betroffenen umfassend eingebunden werden, haben die Analysen der Veranstaltung ‚Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020‘ und die ‚Strategie-Dialoge‘ in Wien, Vorarlberg, Oberösterreich und der Steiermark gezeigt. Zur ‚Österreich-Konferenz‘ wurden die beteiligten Akteure detailliert erfasst und dargestellt, die Akteure der ‚Strategie-Dialoge‘ wurden ebenfalls ausgewertet, jedoch aufgrund der großen Datenmenge nur mehr überblicksartig dargestellt. Der Grund für eine Fokussierung auf die ‚Österreich-Konferenz‘ war der, dass diese Veranstaltung die Auftaktveranstaltung zur Ländlichen Entwicklung war und im Rahmen dieser Veranstaltung ein eigenes Diskussionsforum zur Priorität 1 ‚Wissenstransfer und Innovation‘ durchgeführt wurde, was für die inhaltlichen Analysen zum Thema Innovation und landwirtschaftliche Innovationssysteme relevant war.

⁸² http://enrd.ec.europa.eu/de/en-rd-presentation_de.cfm

In der Analyse wurden Akteure nationaler und regionaler Gebietskörperschaften, nachgeordnete Dienststellen und ausgelagerte Einrichtungen der Gebietskörperschaften, politische Parteien und landwirtschaftliche Vorfeldorganisationen der Parteien, die gesetzliche Interessenvertretung, freie Vereine und Verbände sowie private Akteure aus den Bereichen ‚Beratung und Dienstleistungen‘, ‚Unternehmensbereiche Landwirtschaft und Umwelt‘ und ‚Medien‘ erfasst. Vor allem in den Diskussionsforen entlang der sechs Prioritäten, die erstmals die Policy Ländliche Entwicklung gliedern werden, konnten sich die staatlichen und nicht-staatlichen Akteure äußern; so auch zur Priorität 1 ‚Wissenstransfer und Innovation‘, einer horizontalen Priorität, die allen weiteren Prioritäten übergeordnet ist (zu den Daten vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013a; BMLFUW/Abt. II/6 2013b; BMLFUW/Abt. II/6 2013c; BMLFUW/Abt. II/6 2013d; BMLFUW/Abt. II/6 2013e).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Programmformulierung auf EU- und nationaler Ebene entsprechend dem Konzept Multi-Level Governance „territorial organisierte[] Gebietskörperschaften (EU-Nationalstaat-Region)“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, 170) einbindet. Doch auch zahlreiche nicht-staatliche Akteure, die die drei Governance-Ebenen um eine weitere Ebene ergänzen, kommen in allen Prozessen vor.

Dasselbe gilt für das Agenda-Setting, das hier in diesem Kapitel nur inhaltlich gestreift wurde. In der Arbeit selbst wurden auch Prozesse zu dieser Phase des Policy-Zyklus analysiert. Die Akteure unterscheiden sich aber nicht wesentlich von der Programmformulierung, allen voran, was die Programmformulierung unter Einbindung der Stakeholder betrifft. Bei Prozessen, an denen nicht ausschließlich staatliche Akteure beteiligt sind, fließen die Grenzen zwischen Agenda-Setting und Policy-Formulierung ineinander.

Es stellt sich nun die Frage, worauf die Akteurskonstellationen beruhen. Dies soll mittels Hypothese 2 erläutert werden.

H2: Relevante strukturelle und inhaltliche Neuerungen und die Orientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik an bzw. Überschneidungen mit anderen Politikbereichen, insbesondere die Aufnahme der Ländlichen Entwicklung als zweite Säule der GAP sowie die Übernahme der Begriffe ‚Innovation‘ und ‚Wissenstransfer‘ von der Strategie Europa 2020 in die Agenda der Ländlichen Entwicklung ab 2014 führen dazu, dass der politische Prozess zum supranationalen Politikfeld Ländliche Entwicklung nicht ausschließlich entsprechend dem Gemeinschaftsverfahren verläuft. Supranationales Policy-Making ist nach wie vor der dominierende Prozess, doch daneben sind Prozesse aus anderen Policy-Bereichen zu finden wie der Transgouvernementalismus oder die Policy Coordination, die entweder in die Ländliche Entwicklung übernommen werden oder als parallele Prozesse zum standardisierten Policy-Making ablaufen.

Mit der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde eine neue Art des Policy-Making geschaffen. Die Gemeinschaftsmethode, die erstmals im Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘ (KOM(2001)428 endgültig) ausführlich beschrieben wurde, wurde vorrangig vom Rollenverständnis der Akteure und den Prozessen der GAP geprägt (vgl. Wallace 2010, 91).

Die Analyse in dieser Arbeit konnte zeigen, dass das Policy-Making bzw. die Programmformulierung auf EU-Ebene im Großen und Ganzen nach wie vor nach der Gemeinschaftsmethode vorgeht: Die Europäische Kommission unterbreitet Gesetzesvorschläge; „[l]egislative und haushaltspolitische Beschlüsse werden vom Ministerrat [Hervorh. i. Orig.] (der die Mitgliedstaaten vertritt) und vom Europäischen Parlament [Hervorh. i. Orig.] (das die Bürger vertritt) gefasst“, wobei Beschlüsse im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden. Für die Durchführung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission zuständig. Der Europäische Gerichtshof überwacht die Rechtsstaatlichkeit (Europäische Kommission 2001, 6).

Das Vorgehen nach der Gemeinschaftsmethode konnte anhand der Policy-Formulierung der Agrarpolitik ab 2014 aufgezeigt werden, wenn dieses auch zusätzliche Elemente enthält, die an späterer Stellung genauer aufgezeigt werden.

In der Agrarpolitik, deren zweite Säule die Ländliche Entwicklung ist, übte die Europäische Kommission ihr Initiativrecht aus. Sie stellte Optionen für eine künftige GAP vor, die die Basis für eine öffentliche Konsultation von EU-BürgerInnen, Forschungseinrichtungen, Interessenvertretung und anderen Akteuren waren. Im November 2010 legte sie mit der Mitteilung ‚Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen‘ Vorschläge zur Agrarreform vor. Die zwei Säulen der GAP sollen beibehalten werden, daher ist diese Policy von grundlegender Bedeutung für die Reform der Entwicklung des ländlichen Raums (vgl. KOM(2010) 672 endgültig; Europäische Kommission – Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung n.d., 1; Lippert 2012a, 126f.). Darauf hin folgte eine weitere Konsultation von Stakeholdern. In dieser ging es um die Folgenabschätzung der künftigen GAP. Im Oktober 2011 legte die Kommission Legislativvorschläge zur GAP ab 2014 in Form von Verordnungen vor, die um die Folgenabschätzung ergänzt wurden. 2011 unterbreitete sie einen ‚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)‘ (vgl. COM/2011/0627 final/3).

Dass Beschlüsse vom Ministerrat gefasst werden, konnte ebenfalls am Beispiel der Agrarreform gezeigt werden. Die Analyse zeigte, dass die GAP-Reform und als Teil davon die

Ländliche Entwicklung in den Ratssitzungen auf Ministerebene, ergänzt durch informelle Treffen, behandelt wurden.⁸³

Auch das Europäische Parlament war an der Gesetzgebung beteiligt. Am Beispiel des Verfahrens 2013/2530/(RSP) wurde gezeigt, dass das Parlament die GAP bzw. Ländliche Entwicklung in den Parlamentssitzungen behandelte und im März 2013 über die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Beschluss zur Erteilung eines Mandats für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen)“ mit einfacher Mehrheit abgestimmt hat.⁸⁴ Das Mandat wurde mit 556 Stimmen angenommen, bei 95 Gegenstimmen und 18 Stimmenthaltungen.⁸⁵

Neben der Behandlung der GAP in den einzelnen EU-Institutionen finden auch interinstitutionelle Verhandlungen zwischen dem EP, dem Ministerrat und der Kommission statt, die von der Gemeinschaftsmethode nicht direkt erfasst werden. Es konnte aber bereits aufgezeigt werden, dass Triologie als informelle Abstimmungsprozesse zwischen den Institutionen stattfinden, um das Gesetzgebungsverfahren zu verkürzen (vgl. Tekin/Wessels 2011, 126).

In Wallace 2010 sind weitere informelle Charakteristika der Gemeinschaftsmethode zu finden (vgl. Wallace 2010, 91ff.): Die Kommission spielt eine wichtige Rolle bei der Politikgestaltung und –vermittlung. Im Ministerrat werden abseits der formalen Sitzungen strategische Verhandlungen zur nationalen Interessendurchsetzung und Stärkung der intergouvernementalen Institution im Gefüge der EU geführt. Neben staatlichen und supranationalen Akteuren sind Stakeholder mit agrarischen Interessen am Policy-Making beteiligt; im Bereich der Agrarpolitik allen voran der Dachverband COPA. Zur Ausführung der EU-Regelungen wurden auf nationaler Ebene eigene Agenturen geschaffen; am Beispiel Österreich kann hier vor allem die Agrarmarkt Austria genannt werden. Der Einfluss des Europäischen Parlaments war in der Agrarpolitik lange Zeit äußerst gering. Erst der Vertrag von Lissabon stärkte die Kompetenzen des Parlaments. Auch die Mittelbereitstellung erfolgt auf gemeinschaftlicher Ebene. Mit den fehlenden Legislativrechten des EP unterschied sich die Agrarpolitik von der Idealvorstellung aus dem Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘.

Eng mit der Gemeinschaftsmethode verbunden war die für die Agrarpolitik typische Akteurskonstellation. Die soeben beschriebenen Akteure waren ein in sich geschlossener Kreis; einen Zugang von außen zu erlangen war nur schwer möglich. Das geschlossene Netzwerk an

⁸³ <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=de>

⁸⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20130313&secondRef=ITEM-008-09&language=DE&ring=B7-2013-0081>

⁸⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20110526FCS20313/2/html/Die-neue-EU-Agrarpolitik-Umweltschutz-Fairness-Lebensmittelsicherheit>

Akteuren – der Agrarministerrat, die Kommission und landwirtschaftliche InteressenvertreterInnen – ermöglichte Routinekonsultationen abseits formaler Sitzungen. Dies förderte die Konsensorientierung und den Interessenausgleich zwischen den Akteuren. Damit ist klar, dass Themen abseits rein landwirtschaftlicher Interessen des Netzwerks wie bspw. Umwelt- und KonsumentInnen-Interessen nur schwer auf die politische Agenda gelangten (Roederer-Rynning 2010, 188f.).

Ein ähnliches Konstrukt ist auf nationaler Ebene zu finden. Auch hier werden üblicherweise landwirtschaftliche Interessenvertretungen in das Policy-Making eingebunden (ebd., 186). In Österreich sind die gesetzlichen Interessenvertretungen, im landwirtschaftlichen Bereich allen voran die föderativ ausgerichteten Landwirtschaftskammern Teil des Policy-Making. Als Teil der Sozialpartnerschaft genießen die Landwirtschaftskammern, aber auch die auf Vereinsbasis organisierte Landwirtschaftskammer Österreich zahlreiche Rechte, wie die „Begutachtungs-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Entsendungsrechte“ (Krammer/Hovorka 2006, 484; vgl. Karlhofer 2012, 535).

Die Agrarpolitik hat aus verschiedenen Gründen Reformen durchlaufen. Jede größere Reform, die über inkrementelle Anpassungen an neue Erfordernisse hinausgeht, beeinflusst nicht nur die Inhalte eines Programms oder Gesetzes, sondern führt auch zu einem Umdenken hinsichtlich der dahinter liegenden Verfahren.

Für die GAP bedeutet dies, dass sich einerseits die Gemeinschaftsmethode selbst veränderte, und andererseits Elemente aus anderen Verfahren integriert wurden: Die Konsensorientierung zwischen Kommission und Rat und innerhalb des Rates existiert nicht mehr in dem Maß wie zu Beginn der GAP, was meiner Meinung nach sicherlich mit der Zunahme an Mitgliedstaaten zusammenhängt. Die landwirtschaftlichen Stakeholder sind nicht mehr die alleinigen ‚Partner‘ von Kommission und Rat, und seit 2009 auch des Parlaments. In den Konsultationsverfahren der Kommission ist mittlerweile eine heterogene Stakeholdergruppe eingebunden (vgl. Roederer-Rynning 2010, 199).

Wirklich drastisch auf die Gemeinschaftsmethode hat sich die Schaffung einer zweiten Säule in der GAP ausgewirkt. Mit der ‚Ländlichen Entwicklung‘ wurde ein neues Finanzierungsinstrument in die GAP eingeführt – die Kofinanzierung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Dies ist ein klarer Schritt Richtung Renationalisierung der Verantwortung für die Programm- und Maßnahmenfinanzierung in der GAP (vgl. ebd., 196, 202). Doch die geteilte Zuständigkeit zwischen den zwei politischen Ebenen geht über die Finanzierung hinaus. Zwar findet die Policy-Formulierung nach wie vor auf EU-Ebene statt – unter Einbindung nationaler Akteure wie an vorderer Stelle erwähnt – doch die Ausgestaltung der Prioritäten in nationalen Strate-

gieplänen und die Programmformulierung zur Ländlichen Entwicklung liegt in der nationalen Zuständigkeit. „The result has been *flexible implementation within a simplified policy framework*“ (ebd., 202). Nicht nur die Kompetenzverteilung nach dem Landwirtschaftsgesetz, sondern auch die Ziele der Policy ‚Entwicklung des ländlichen Raums‘ implizieren, dass auch regionale und lokale Akteure, auch aus dem nicht-landwirtschaftlichen Bereich aufgrund der für die GAP neuen gesellschaftlichen und allgemein ökonomischen Interessen Berücksichtigung finden (vgl. Roederer-Rynning 2010, 202; Pollack/Wallace/Young 2010, 485).

Die Analyse des nationalen Policy-Making hat gezeigt, dass die detaillierten Programminhalte und Maßnahmen erst auf nationaler Ebene unter Einbindung der Sozialpartnerschaft, der Bundesländer und anderer Akteure entwickelt werden, wobei die Steuerung des Prozesses und inhaltliche Vorgaben vom BMLFUW ausgehen (vgl. BMLFUW/Abt. II/6 2013f; BMLFUW/Magdalena Stacher 2013b). Die Programmformulierung erfolgt im BMLFUW als Projekt ‚LE 2020‘, das verschiedene Abteilungen des Ministeriums einbindet, eine hierarchische Struktur hat und entlang der sechs Prioritäten zur Ländlichen Entwicklung verläuft. Die Maßnahmenerstellung zu Priorität 1 ‚Wissenstransfer und Innovation‘ erfolgt in zwei ExpertInnengruppen, die sich aus den Abteilungen für Forschung, Bildung, Beratung und Innovation zusammensetzen. Die Programmformulierung erfolgt nicht isoliert nach den sechs Prioritäten, sondern in einem abgestimmten Prozess. Verantwortliche der Prioritäten 2 bis 6 zusammen mit ausgewählten externen Akteuren sind auch in der Priorität 1 vertreten (BMLFUW/Abt. II/6 2013f).

Auch die Stakeholder werden im nationalen Policy-Making eingebunden. Diese wurden in den Stakeholder-Veranstaltungen, der ‚Österreich-Konferenz‘ sowie den Dialogtagen über die Ländliche Entwicklung ab 2014 informiert; darüber hinaus konnten sie dazu Stellungnahmen abgeben und die neue Policy diskutieren. Dabei ist es nicht ganz eindeutig, welcher Phase des Policy-Zyklus diese Veranstaltungen einzuordnen sind. Da sie während der Programmformulierung stattfanden, können sie vorrangig als Teil der Programmformulierung bezeichnet werden. Da die Stakeholder bspw. im Diskussionsforum zur Priorität ‚Wissenstransfer und Innovation‘ in der Österreich-Konferenz die Möglichkeit hatten, ihr Verständnis und ihre Definitionen zu diesen beiden Begriffen mitzuteilen und damit die Agenda der Ländlichen Entwicklung zu beeinflussen, können die Veranstaltungen mit den Stakeholdern auch dem Agenda-Setting zugeschrieben werden. Dies gilt umso mehr, als sich auch Interessengruppen aus dem Bereich Umwelt und dem Sozialbereich an den Diskussionen beteiligten und damit neue Inhalte auf die Agenda brachten. Der letzte Punkt zeigt, dass die Phasen des Policy-

Zyklus nur ein Hilfskonstrukt sind, um komplexe Prozesse einfacher darzustellen. Die politische Realität überschreitet aber oft theoretische Grenzen.

Wenn auch Verordnungen und Gesetze nach wie vor nach der Gemeinschaftsmethode entstehen, so wurde diese doch um neue Instrumente ergänzt, um sich an die ständig verändernden Policy-Umwelten anzupassen. So ist auch in der Ländlichen Entwicklung die Policy-Formulierung oder die Schaffung von Regulierungsnetzwerken auf informeller, freiwilliger Basis zu finden. Nationale und subnationale Regierungen und Behörden organisieren sich in transgouvernementalen Netzwerken. „This trend illustrates that increased cooperation can occur largely horizontally among domestic policy-makers and not just vertically between Brussels and the member states“ (Pollack/Wallace/Young 2010, 486f.).

Ein Beispiel für die Regulierungsnetzwerke ist das 2008 von der Europäischen Kommission geschaffene Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung (ENRD), das Policy-Verantwortliche aus den Mitgliedstaaten zusammenbringt und einen Austausch sowie Unterstützung bei den nationalen Programmerstellungsprozessen anbietet.⁸⁶

Der Fokus auf Innovation und Wissenstransfer, der von der Strategie Europa 2020 ausgeht und als Leitinitiative ‚Innovationsunion‘ ausformuliert wurde, ist erstmals auch eine eigenständige und zugleich übergreifende Priorität in der Ländlichen Entwicklung 2014-2020.

Das Konzept der Innovationsunion sieht die Innovation als „übergeordnetes politisches Ziel“ vor, das die Ausrichtung aller politischen Instrumente, Maßnahmen und Budgetmittel auf allen politischen Ebenen an der Innovation vorsieht (Europäische Kommission 2010b, 2).

Dieses neue Konzept hat auch ein neues Instrument hervorgebracht: die Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP). Für den Bereich der Ländlichen Entwicklung ist die EIP ‚Agricultural Productivity and Sustainability‘ interessant. Dass es sich hier um eine Policy-Koordinierung handeln muss, zeigt das nationale Netzwerk an „hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten (im Ministerrang), Parlamentsmitgliedern, Führungskräften aus der Wirtschaft, Forschern und anderen wichtigen Interessenvertretern“ im Lenkungsgremium (ebd., 29f.).

Doch auch die europäische Ebene ist in diesem Netzwerk vertreten, weshalb dieses Instrument interessant für einen Vergleich mit der Gemeinschaftsmethode wird.

Den Vorsitz im Gremium übernimmt das fachlich zuständige Kommissionmitglied und auch ein Sekretariat wird von der Kommission eingerichtet. Darüber hinaus ist eine enge Zusammenarbeit mit dem EP und dem Rat vorgesehen (ebd.).

⁸⁶ http://enrd.ec.europa.eu/de/en-rd-presentation_de.cfm

Ab 2014 sollen aus der EIP operationelle Gruppen hervorgehen, die – ebenfalls ein Novum – entweder von der Ländlichen Entwicklung oder dem neuen EU-Forschungsrahmenprogramm ‚Horizon 2020‘ finanziert werden. Operationelle Gruppen werden entlang konkreter Innovationsprojekte aufgebaut werden (European Commission 2013; European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2013).

Abschließend soll noch ein weiterer Koordinierungsprozess angeführt werden, der ebenfalls neu ist und nicht nach der Gemeinschaftsmethode verläuft. Es handelt sich hier um einen Policy-Rahmen, der ausgehend von der Strategie Europa 2020 inhaltlich verwandte Policies in einem ‚Gemeinsamen Strategischen Rahmen‘ zusammenbringt. Davon ist ausschließlich die zweite Säule der GAP betroffen, nicht jedoch die erste. Die Initiative dazu kam ebenfalls von der Europäischen Kommission. Auf EU-Ebene wurde ein Rahmen für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) errichtet. Dieser Gemeinsame Rahmen wird auf nationaler Ebene in Partnerschaftsverträge umgesetzt (Europäische Kommission 2011a, 4, 8). Der Partnerschaftsvertrag soll die nationale Koordination erleichtern, aber auch für ein koordiniertes Vorgehen zwischen Mitgliedstaat und Kommission sorgen (International Innovation 2012, 10).

Ausgehend von den EIP wäre es interessant, sich die zweite Programm- und Finanzierungsschiene, das EU-Forschungsrahmenprogramm ‚Horizon2020‘ genauer anzusehen.⁸⁷ Dieses sehr interessante Thema müsste in einer gesonderten Arbeit mit eigener Fragestellung zum Politikbereich Forschung erarbeitet werden.

⁸⁷ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020

12. Verzeichnisse

12.1 Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
AGRI	EU-Parlamentsausschuss Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
AIS	Agricultural Innovation System
AK	Arbeiterkammer
AMA	Agrarmarkt Austria
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BBK	Bezirksbauernkammer
BFW	Bundesforschungszentrum für Wald; Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
CAP	Common Agricultural Policy
CEA	Verband der Europäischen Landwirtschaft
CIP	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
COGECA	Allgemeiner Ausschuss des ländlichen Genossenschaftswesens der Europäischen Union
COPA	Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (EC)
DG RTD	Generaldirektion Forschung und Innovation (EC)
EC	Europäische Kommission
ECOFIN	Rat Wirtschaft und Finanzen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EIP	European Innovation Partnerships
EIP-AGRI	European Innovation Partnership ‚Agricultural Productivity and Sustainability‘
EIT	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ENRD	Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung
EP	Europäisches Parlament
ERP	European Recovery Program
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuRH	Europäischer Rechnungshof
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FiBL	Forschungsinstitut für biologischen Landbau
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FuE	Forschung und Entwicklung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GmbH	Gesellschaft mit bedingter Haftung
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
Horizon 2020	EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation
IFAP	Internationaler Verband Landwirtschaftlicher Produzenten
ISG	Inter-Service Group (dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe der EC)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAG	Lokale Aktionsgruppen
LE	Ländliche Entwicklung
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

LFZ	Lehr- und Forschungszentrum
LK	Landwirtschaftskammer(n)
LR	Landesrat, Landesrätin
MA	Magistrat
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NÖ	Niederösterreich
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖBV	Österreichische Berg- und Kleinbäuer_Innen Vereinigung
ÖGNU	Österreichische Gesellschaft für Natur- und Umweltschutz
ÖKL	Österreichisches Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PRÄKO	Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
QM	Qualifizierte Mehrheit
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SCA	Special Committee on Agriculture
SCAR	Standing Committee on Agricultural Research
SL	SektionsleiterInnen
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Analyse)
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
VerG	Vereinsgesetz
VVaG	Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
WIFO	Institut für Wirtschaftsforschung

12.2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tab. 2-1	<i>Dimensionen politischer Integration</i>	11
Abb. 2-1	<i>Überblick über Theorien in den EU-Studien</i>	13
Tab. 2-2	<i>Gliederung theoretischer Ansätze nach Peterson</i>	14
Tab. 2-3	<i>Gliederung theoretischer Ansätze nach Richardson</i>	14
Abb. 4-1	<i>A Simplified Model of a Political System</i>	29
Tab. 4-1	<i>Phasenperspektiven der Politikentwicklung</i>	30
Abb. 4-2	<i>Der Policy-Zyklus</i>	31
Tab. 4-2	<i>Phasen und Ergebnisse des Policy Making-Prozesses</i>	32
Abb. 4-3	<i>Themenkarrieren des Agenda-Setting</i>	37
Tab. 4-3	<i>Ausgangspunkte der Agenda-Building-Strategien</i>	38
Tab. 4-4	<i>Merkmale politischer Themen</i>	40
Tab. 4-5	<i>Programmtypen und Vollzugsprobleme</i>	45
Tab. 8-1	<i>Leitinitiativen zur Europa 2020-Priorität ‚Intelligentes Wachstum‘</i>	70
Tab. 8-2	<i>Geplanter politischer Prozess zur Strategie Europa 2020</i>	71
Tab. 9-1	<i>Etappen des Policy-Making der GAP 2014-2020 auf EU-Ebene</i>	85
Abb. 9-1	<i>Die ländliche Entwicklung in einem neuen Rahmen</i>	95
Abb. 10-1	<i>Projektorganisation – Programmformulierung LE 2020 im BMLFUW</i>	104
Abb. 10-2	<i>Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der nationalen Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012</i>	114
Tab. 10-1	<i>Landesräte der einzelnen Bundesländer in Österreich, Stand: September 2013</i>	116
Abb. 10-3	<i>Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der subnationalen Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung sowie regionale Netzwerke, Vereine und lokale Aktionsgruppen an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012</i>	118
Abb. 10-4	<i>Policy-Akteure – teilnehmende Institutionen der gesetzlichen Interessenvertretung an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012</i>	125
Abb. 10-5	<i>Policy-Akteure – teilnehmende freie Verbände, Vereine und zivilgesellschaftliche Akteure an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012</i>	130
Abb. 10-6	<i>Private Policy-Akteure aus Beratung, Dienstleistungen, landwirtschaftlicher Produktion, Umweltschutz und Medien – teilnehmende Akteure an der Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, 22. Mai 2012</i>	132

12.3 Literaturverzeichnis

AMA-Gesetz (1992): Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle „Agrarmarkt Austria“ (AMA-Gesetz 1992), BGBl. Nr. 376/1992, i.d. F. vom 6.8.2013.

Anderegg, Ralph (1999): Grundzüge der Agrarpolitik, München/Wien: Oldenbourg.

Borchardt, Klaus-Dieter (2010): Das ABC des Rechts der Europäischen Union, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Börzel, Tanja A. (2008): European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance and Policy-Making, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 61-91.

BMLFUW (2012): Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Download unter <http://www.lebensministerium.at/ministerium/aufgaben-struktur-bmlfuw/personaleinteilung.html> (letzter Zugriff: 25.7.2013).

BMLFUW (2013a): Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013, Fassung nach 7. Programmänderung, Wien: BMLFUW.

BMLFUW (2013b): Grüner Bericht 2013. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Wien: AV+Astoria Druckzentrum.

Council of the European Union (2013): Press Release, 3253rd Council meeting, Agriculture and Fisheries, Brussels, 15 July 2013, 12127/13, online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/138086.pdf (letzter Zugriff: 29.7.2013).

Diedrichs, Udo (2011): Europäische Kommission, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 148-161.

Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM(2001)428 endgültig, 2001/C 287/01.

Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010)2020 endgültig.

Europäische Kommission (2010b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion, KOM(2010)546 endgültig.

Europäische Kommission (2010d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. KOM(2010) 672 endgültig.

- Europäische Kommission (2011a): 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), COM/2011/0627 final/3.
- Europäische Kommission (2012): Die Gemeinsame Agrarpolitik – Eine Geschichte mit Zukunft, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission – Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (n.d.): Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 – Öffentliche Diskussion. Zusammenfassung der Beiträge, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_de.pdf (letzte Abfrage: 25.7.2013).
- European Commission (n.d.): The reform of the CAP towards 2020. Consultation document for impact assessment, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/consultation/consultation-document_en.pdf (letzte Abfrage: 5.8.2013).
- European Commission (2013): Opportunities provided by the European Innovation Partnership „Agricultural Productivity and Sustainability“ and its Operational Groups, Seminar ‚Programming Innovation‘ Madrid, Spain – 26 – 27 June 2013, online: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/events/madrid-06-2013/background_en.pdf (letzte Abfrage: 6.10.2013).
- European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2013): Draft Guidelines on Programming for Innovation and the Implementation of the EIP for Agricultural Productivity and Sustainability. Programming period 2014-2020, Version June 2013, online: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/pdf/draft-eip-guidelines_en.pdf (letzte Abfrage: 7.10.2013).
- Europäische Union (2012a): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), 2012/C 326/01, vom 26.10.2012.
- Europäische Union (2012b): Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), 2012/C 326/01, vom 26.10.2012.
- Falter, Matthias (2012): Was ist politisch? Eine mehrdimensionale Annäherung an Politik und das Politische, in: Eva Kreisky/Marion Löffler/Georg Spitaler (Hrsg.): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft, Wien: Facultas, 67-78.
- Frenz, Walter (2011): Handbuch Europarecht. Band 6: Institutionen und Politiken, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Greif, Franz (1997): Organisationsstrukturen in der österreichischen Landwirtschaft, in: Österreichischer Agrarverlag (Hrsg.): Österreichs Landwirtschaft im EU-Agrarsystem, Klosterneuburg: Österreichischer Agrarverlag, 7-22.
- Hopf, Christel (2008): Qualitative Interviews – ein Überblick, in: Uwe Flick/Ernst von Kardorff/Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 6. durchgesehene u. aktualisiert Aufl., Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 349-360.

- Hovorka, Gerhard/Josef Hoppichler (2006): Agrarpolitik, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis [u.a.] (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien: Manz, 701-710.
- International Innovation (2012): A new and important phase for European agriculture, EuroFocus, February 2012, Research Media Ltd., 8-10.
- Jann, Werner/Kai Wegrich (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Klaus Schuber/Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeitete u. erweiterte Aufl., München: Oldenbourg, 75-113.
- Karlhofer, Ferdinand (2012): Österreich. Zwischen Korporatismus und Zivilgesellschaft, in: Werner Reutter (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, 2. aktualisierte u. erweiterte Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 521-549.
- Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Aufl., New York [u.a.]: Longman.
- Kohler-Koch, Beate/Thomas Conzelmann /Michèle Knodt (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren, Kap. IV: Transformation des Regierens, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151-189.
- Krammer, Josef/Gerhard Hovorka (2006): Interessenorganisation der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz und Raiffeisenverband, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis [u.a.] (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien: Manz, 480-492.
- Kreisky, Eva (2012): „Durch die Eiswüste der Abstraktion“? Begriffs- und Theoriearbeit in der Politikforschung, in: Eva Kreisky/Marion Löffler/Georg Spitaler (Hrsg.): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft, Wien: Facultas, 21-32.
- Kreisky, Eva/Marion Löffler, Georg Spitaler (2012): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft. Eine Gebrauchsanleitung, in: Dies. (Hrsg.): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft, Wien: Facultas, 9-18.
- Kuhlmann, Stefan/Philip Shapira/Ruud Smits (2010): Introduction. A Systemic Perspective: The Innovation Policy Dance, in: Ruud E. Smits/Stefan Kuhlmann/Philip Shapira (Hrsg.): The Theory and Practice of Innovation Policy. An International Research Handbook, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 1-22.
- Landwirtschaftskammer Österreich (2013): LK-Tätigkeitsbericht 2012/13. Die aktuelle Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Wien: Landwirtschaftskammer Österreich.
- Lippert, Christian (2011): Agrarpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 54-62.
- Lippert, Christian (2012a): Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 123-132.

- Lippert, Christian (2012b): Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 135-142.
- Lüders, Christian (2008): Beobachten im Feld und Ethnographie, in: Uwe Flick/Ernst von Kardorff/Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 6. durchgesehene u. aktualisiert Aufl., Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 384-401.
- March, James G./Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press [u.a.].
- Martin, Ben R. (2010): Inside the Public Scientific System: Changing Modes of Knowledge Production, in: Ruud E. Smits/Stefan Kuhlmann/Philip Shapira (Hrsg.): The Theory and Practice of Innovation Policy. An International Research Handbook, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 25-50.
- Maurer, Andreas (2011): Europäisches Parlament, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 204-214.
- Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse, in: Uwe Flick/Ernst von Kardorff/Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 6. durchgesehene u. aktualisiert Aufl., Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 468-475.
- Michalowitz, Irina (2007): Lobbying in der EU, Wien: Facultas.
- OECD/Eurostat (2005): Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3. Aufl., OECD Publishing.
- OECD (2013): Agricultural Innovation Systems. A Framework for Analysing the Role of the Government, OECD Publishing.
- Pollack, Mark A. (2010): Theorizing EU Policy-Making, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 6. Aufl., New York: Oxford University Press, 15-44.
- Pollack, Mark A./Helen Wallace/Alasdair R. Young (2010): EU Policy-Making in Challenging Times. Adversity, Adaptability, and Resilience, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 6. Aufl., New York: Oxford University Press, 481-501.
- Pollak, Johannes/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Wien: Facultas.
- Rat der Europäischen Union (2013): Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates. Vermerk des Generalsekretariats für die Delegationen, 5581/13, POLGEN 11, 22.1.2013, online: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/13/st05/st05581.de13.pdf> (letzter Zugriff: 29.7.2013).
- Rittberger, Berthold/Frank Schimmelfennig (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Katharina Holzinger et al. (Hrsg.): Die Europäische Union, Schöningh: UTB, 19-80.

- Roederer-Rynning, Christilla (2010): The Common Agricultural Policy. The Fortress Challenged, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 6. Aufl., New York: Oxford University Press, 181-205.
- Rosamond, Ben (2000): Theories of European Integration, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sadovnik, Alan R. (2007): Qualitative Research and Public Policy, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods, Boca Raton: CRC/Taylor&Francis, 417-427.
- Sauer, Birgit (2012): Governance-Forschung. Zur Tauglichkeit eines modischen politikwissenschaftlichen Konzepts, in: Eva Kreisky/Marion Löffler/Georg Spitaler (Hrsg.): Theoriearbeit in der Politikwissenschaft, Wien: Facultas, 203-214.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-83.
- Schneider, Volker/Frank Janning (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Dies. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. vollständig überarbeitete u. erweiterte Aufl., München: Oldenbourg, 1-22.
- Schultze, Rainer-Olaf (2005): Partei, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, 3. aktualisierte u. erweiterte Aufl., München: C.H. Beck, 656-658.
- Tekin, Funda/Wolfgang Wessels (2011): Entscheidungsverfahren, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 117-130.
- Tissen, Günter (2009): Evaluation von Agrarpolitik im Ländervergleich, in: Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/Carlo Fabian (Hrsg.): Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 109-113.
- Umbach, Gaby (2011): Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 318-325.
- VerG (2002): Bundesgesetz über Vereine (Vereinsgesetz 2002), BGBl I 2002/66, i.d.F. vom 21.07.2013.
- Wallace, Helen (2010): An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 6. Aufl., New York: Oxford University Press, 69-104.

Wallace, Helen/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (2010): An Overview, in: Dies. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, 6. Aufl., New York: Oxford University Press, 3-13.

Wessels, Wolfgang/Andreas Hofmann (2011): Integrationstheorien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 278-283.

Yanow, Dvora (2007): Qualitative-Interpretative Methods in Policy Research, in: Frank Fischer/Gerald J. Miller/Mara S. Sidney (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods, Boca Raton: CRC/Taylor&Francis, 405-415.

Internet-Quellen:

APA-OTS: Berlakovich schmiedet Allianzen in Europa für Gentechnikfreiheit und für ausreichendes Agrarbudget. Arbeitsgespräch mit französischem Agrarminister Le Foll, online: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120924_OTS0213/berlakovich-schmiedet-allianzen-in-europa-fuer-gentechnikfreiheit-und-fuer-ausreichendes-agrarbudget (letzte Abfrage: 29.7.2013).

Arche Austria – Verein zur Erhaltung seltener Nutztierassen, online: <http://www.arche-austria.at/> (letzte Abfrage: 3.10.2013).

BIOS Science Austria: Institutionen, online: <http://www.bios-science.at/index.php/de/ueber-uns-h/36-institutionen> (letzter Zugriff: 4.10.2013).

BMLFUW: Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014-2020, online: http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/laendliche-Entwicklung-2014-2020/Auftakveranstaltung.html (letzter Zugriff: 30.6.2013).

BMLFUW: LE 2020: Start der „Allianz fürs Land“ mit Strategie-Dialog, online: http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/laendliche-Entwicklung-2014-2020/dialogtag0703.html (letzter Zugriff: 14.7.2013).

BMLFUW: AMA – Rechtsgrundlagen, online: http://www.lebensministerium.at/ministerium/rechtsgrundlagen/ama_recht.html (letzter Zugriff: 26.9.2013).

Bundeskanzleramt Österreich: Ministerien und nachgeordnete Dienststellen, online: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ressorts/ministerien_und_nachgeordnete_dienststellen.html (letzter Zugriff: 2.10.2013).

Bundeskanzleramt Österreich: Ausgliederungen, online: <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/organisation/ausgliederungen/ausgliederungen.html> (letzter Zugriff: 2.10.2013).

Burgenland.at: Politik & Verwaltung. Andreas Liegenfeld, online: <http://www.burgenland.at/politik-verwaltung/landesregierung/andreas-liegenfeld> (letzter Zugriff: 5.9.2013).

- Das Land Steiermark: Lebensressort Steiermark. LR Johann Seitingner, online: <http://www.lebensressort.steiermark.at/cms/beitrag/10154128/4114833> (letzter Zugriff: 5.9.2013).
- Europäische Kommission: Rolle der europäischen Kommissare – Europäische Kommission, online: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/how-we-work/index_de.htm (letzte Abfrage: 31.7.2013).
- Europäische Kommission: Who is who – Kommission Barroso – Europäische Kommission, online: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/members/index_de.htm (letzte Abfrage: 31.7.2013).
- Europäische Kommission: Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, online: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_de.htm (letzte Abfrage: 31.7.2013).
- Europäische Kommission: Directorate-general for agriculture and rural development, online: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/who-is-who/org_en.pdf (letzte Abfrage: 31.7.2013).
- Europäische Kommission: Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung – Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance), online: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_de.htm (letzter Zugriff: 30.6.2013).
- Europäische Kommission: Die Europäische Kommission bei der Arbeit, online: http://ec.europa.eu/atwork/index_de.htm (letzter Zugriff: 31.7.2013).
- Europäische Kommission: Das europäische Netzwerk für Ländliche Entwicklung (ENRD), online: http://enrd.ec.europa.eu/de/en-rd-presentation_de.cfm (letzter Zugriff: 29.7.2013).
- Europäische Kommission: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – „Die GAP nach 2013“, Konferenz zur öffentlichen Debatte, Brüssel, 19.-20. Juli 2010, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/19-07-2010_de.htm; <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/programme.pdf> (letzter Zugriff: 1.8.2013).
- Europäische Kommission: GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte, MEMO/13/621, online: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.htm (letzter Zugriff: 7.8.2013).
- Europäische Kommission: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – Politische Einigung über die GAP-Reform, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/agreement/index_de.htm (letzter Zugriff: 7.8.2013).
- European Commission: Agriculture and Rural Development – European Innovation Partnership ‚Agricultural Productivity and Sustainability‘, online: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm (letzter Zugriff: 6.10.2013).
- Europäischer Rat: Der Europäische Rat – ein offizielles Organ der EU, online: <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=de> (letzter Zugriff: 30.7.2013).

Europäischer Rat: Tagungen des Europäischen Rates – Februar 2013, online: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?meeting=5f59de2f-4c2f-456d-add5-fb93520d27c7&lang=de&type=EuropeanCouncil> (letzter Zugriff: 30.7.2013).

Europäisches Parlament: Plenartagung - Sitzungskalender, online: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/meetings-search.html> (letzter Zugriff: 2.8.2013).

Europäisches Parlament: Aktuelles – Die Reform der EU-Agrarpolitik. EU-Abgeordnete stellen mehr als 7400 Änderungsanträge für Reform der EU-Agrarpolitik, online: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/4/html/EU-Abgeordnete-stellen-mehr-als-7400-Änderungsanträge-für-Reform-der-EU-Agrarpolitik> (letzter Zugriff: 2.8.2013).

Europäisches Parlament: Aktuelles – Die Reform der EU-Agrarpolitik. Agrarreform: Ausschuss stimmt über 8000 Änderungsanträge ab, online: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/3/html/Agrarreform-Ausschuss-stimmt-über-8000-Änderungsanträge-ab> (letzter Zugriff: 2.8.2013).

Europäisches Parlament: Aktuelles – Die Reform der EU-Agrarpolitik. Die neue Agrarpolitik: Umweltschutz, Fairness, Lebensmittelsicherheit, online: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/2/html/Die-neue-EU-Agrarpolitik-Umweltschutz-Fairness-Lebensmittelsicherheit> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäisches Parlament: Aktuelles – Die Reform der EU-Agrarpolitik. Agrarreform: Parlament, Ministerrat und Kommission einigen sich auf EU-Agrarpolitik nach 2014, online: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20110526FCS20313/1/html/Agrarreform-Parlament-Ministerrat-und-Kommission-einigen-sich-auf-EU-Agrarpolitik-nach-2014> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäische Parlament: Das Parlament – Abgeordnete, online: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0081ddfaa4/Abgeordnete.html> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäisches Parlament: Ausschüsse – Verzeichnis der Ausschüsse, online: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/full-list.html> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäisches Parlament: Ausschüsse – AGRI Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, online: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/agri/home.html> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäisches Parlament: Verfahren: 2013/2530(RSP), online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0081+0+DOC+XML+V0//DE>; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130312&secondRef=ITEM-014&language=DE&ring=B7-2013-0081>; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20130313&secondRef=ITEM-006&language=DE&ring=B7-2013-0081>; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20130313&secondRef=ITEM-008-09&language=DE&ring=B7-2013-0081>;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0086&language=DE&ring=B7-2013-0081> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

Europäisches Parlament: Verfahren: 2012/2799(RSP), online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//DE> (letzter Zugriff: 5.8.2013).

European Commission: Agriculture and rural development – „European journalists’ conference on the CAP reform“ (Brussels, 06/12/2011), online: http://ec.europa.eu/agriculture/events/ag-press-2011_en.htm (letzter Zugriff: 6.8.2013).

European Commission: Agriculture and rural development – Conference-debate „CAP reform through analytical lenses“, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/conference/19-12-2011_en.htm (letzter Zugriff: 6.8.2013).

European Commission: Agriculture and rural development – Conference „Enhancing innovation and the delivery of research in EU agriculture“ (Brussels, 07/03/2012), online: http://ec.europa.eu/agriculture/events/research-conference-2012_en.htm (letzter Zugriff: 6.8.2013).

European Commission: Agriculture and rural development – Conference „The EIP on Agricultural Productivity and Sustainability – Priorities and Delivery Mechanisms“ (Brussels, 19/11/2012), online: http://ec.europa.eu/agriculture/events/conference-eip-2012_en.htm (letzter Zugriff: 6.8.2013).

European Commission: Research & Innovation: Horizon 2020, online: http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020 (letzter Zugriff: 16.10.2013).

FiBL – Forschungsinstitut für biologischen Landbau, online: <http://www.fibl.org/> (letzter Zugriff: 3.10.2013).

Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik: Die Hochschule, online: <http://www.agrarumweltpaedagogik.ac.at/cm2/index.php/organisation> (letzter Zugriff: 25.8.2013).

Land&Forst Betriebe Österreich, online: <http://www.landforstbetriebe.at/content.php?p=6> (letzter Zugriff: 3.10.2013).

Land Oberösterreich: Landesrat Max Hiegelsberger (ÖVP), online: http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/99504_DEU_HTML.htm (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Land Salzburg: Landesregierung. Landesrat Dipl.-Ing. Dr. Josef Schwaiger, online: <http://www.salzburg.gv.at/pol/landesregierung/schwaiger.htm> (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Land Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung, online: <http://www.salzburg.gv.at/dienststellen/abteilungen.htm> (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Landjugend Österreich, online: <http://www.landjugend.at/?id=2500%2C%2C2273%2C> (letzter Zugriff: 3.10.2013).

- Landwirtschaftskammer Oberösterreich: Vollversammlung, online: <http://ooe.lko.at/?id=2500,,1219&short=Organisation%3BVollversammlung> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Landwirtschaftskammer Steiermark: Bio Ernte Steiermark, online: <http://stmk.lko.at/?+Bio+Ernte+Steiermark+&id=2500%2C1101441%2C%2C%2Cc2V0PTI%3D> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Landwirtschaftskammer Steiermark: Verband Steirischer Erwerbsimker, online: <http://stmk.lko.at/?+Verband+Steirischer+Erwerbsimker+&id=2500%2C1506537%2C%2C%2Cc2V0PTE%3D> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Landwirtschaftskammer Tirol: BIO AUSTRIA, online: <http://tirol.lko.at/?+BIO+AUSTRIA+&id=2500%2C1668615%2C%2C%2C> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Niederösterreich: Landesregierung in Niederösterreich, online: http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Landesregierung/Zustaendigkeiten/Landesregierung_Zustaendigkeiten.html (letzter Zugriff: 5.9.2013).
- Niederösterreich: Landesregierung in Niederösterreich. Dr. Stephan Pernkopf, online: <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Landesregierung/LR-Stephan-Pernkopf.html> (letzter Zugriff: 5.9.2013).
- Niederösterreichischer Landesjagdverband: Satzung des Niederösterreichischen Landesjagdverbandes, online: <http://www.noeljv.at/files/satzung.pdf> (letzter Zugriff: 1.10.2013).
- ÖBV – Via Campesina Austria: Über uns, online: <http://www.viacampesina.at/cm3/ueber-uns.html> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Ökosoziiales Forum: Intensivierung? Ja, aber nachhaltig! Das war die Wintertagung 2013, online: <http://www.oekosozial.at/index.php?id=13884> (letzter Zugriff: 7.2.2013).
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz: Organisation der ÖROK, online: <http://www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html> (letzter Zugriff: 3.10.2013).
- Österreichisches Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung: Der Verein, online: <http://oekl.at/oekl/der-verein/> (letzter Zugriff: 1.10.2013).
- ÖVP Burgenland: Andreas Liegenfeld, online: <http://www.oevp-burgenland.at/index.php/andreas-liegenfeld.html> (letzter Zugriff: 5.9.2013).
- ÖVP Kärnten: ÖVP in der Landesregierung, online: http://landespartei.oevpkaernten.at/?page_id=839 (letzter Zugriff: 5.9.2013).
- Rat der Europäischen Union, online: <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=de> (letzter Zugriff: 29.7.2013).
- Rat der Europäischen Union: Tagungen des Rates, online: <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=de> (letzter Zugriff: 29.7.2013).

Rat der Europäischen Union: Landwirtschaft und Fischerei, online: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/agriculture-and-fisheries?lang=de> (letzter Zugriff: 29.7.2013).

Respekt.net: Meine Abgeordneten. Dossier Nikolaus Berlakovich, online: <http://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/Nikolaus.Berlakovich> (letzter Zugriff: 15.9.2013).

Tirol – unser Land: Regierung, online: <http://www.tirol.gv.at/regierung/> (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Tirol – unser Land: Behördenwegweiser. Organigramm Amt der Tiroler Landesregierung, online: https://portal.tirol.gv.at/TirolGvAt/organigramm.do?nav=organigramme_10&cmd=generateLandesOrganigramm&cid=1&orgeseq=0 (letzter Zugriff: 5.9.2013).

UBV – Österreichischer Unabhängiger Bauernverband, online: <http://www.ubv.at/index.php?g=landesverbaende> (letzter Zugriff: 3.10.2013).

Umweltdachverband, online: <http://www.umweltdachverband.at/uwd/> (letzter Zugriff: 3.10.2013).

Universität Innsbruck – Forschungszentrum Berglandwirtschaft: Profil, online: <http://www.uibk.ac.at/berglandwirtschaft/profil/profil.html.de> (letzter Zugriff: 25.8.2013).

Vorarlberg – unser Land: Politik – Landesregierung, online: http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/land_politik/politik/landesregierung/regierungsmittglieder/ingerichschwaerzler.htm (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Vorarlberg – unser Land: Landwirtschaft, online: http://www.vorarlberg.at/vorarlberg/landwirtschaft_forst/landwirtschaft/landwirtschaft/waertereinformationen/aufgaben_leistungen/aufgabenderabteilunglandw.htm (letzter Zugriff: 5.9.2013).

Wirtschaftskammer Österreich: Die Wirtschaftskammern Österreichs – „Unsere Strukturen“, online: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?stid=420702&angid=1 (letzter Zugriff: 10.7.2013).

Präsentationen und Diskussionsbeiträge:

Europäische Kommission – Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (n.d.): Die GAP bis 2020. Rechtsvorschlage, online: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_de.pdf (letzter Zugriff: 25.7.2013).

Europäische Kommission - Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (n.d.): Mitteilung über die Zukunft der GAP. „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, online:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/slide-show_de.pdf (letzter Zugriff: 27.7.2013).

Graefe zu Baringdorf, Friedrich-Wilhelm (2013): Veranstaltung „60. Wintertagung: Intensivierung? Ja, aber nachhaltig!“, Teilnehmer der Podiums- und Publikumsdiskussion, Wien, 21.1.2013.

Hofreither, Markus (2012): Veranstaltung „Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014 – 2020“, Vortrag, Perchtoldsdorf, 22.5.2012.

Loriz-Hoffmann, Josefine (2012): Veranstaltung „Österreich-Konferenz Ländliche Entwicklung 2014 – 2020“, Vortrag, Perchtoldsdorf, 22.5.2012.

Daten:

BMLFUW/Abt. II/6: Projektorganisation – Programmformulierung LE 2020 im BMLFUW, Abbildung.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013a): TeilnehmerInnenliste Auftaktveranstaltung LE 2020, Perchtoldsdorf, Niederösterreich, 22.5.2012.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013b): TeilnehmerInnenliste Dialogtag Wien, 7.3.2013.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013c): TeilnehmerInnenliste Dialogtag Hohenems, Vorarlberg, 15.3.2013.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013d): TeilnehmerInnenliste Dialogtag Linz, Oberösterreich, 3.4.2013.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013e): TeilnehmerInnenliste Dialogtag Graz, Steiermark, 30.4.2013.

BMLFUW/Abt. II/6 (2013f): Gespräche mit MitarbeiterInnen der Abteilung (Markus Hopfner, Markus Stadler, Veronika Resch), Juli 2013.

BMLFUW/Magdalena Stacher (2013a): Definition Innovation, E-Mail vom 26.9.2013.

BMLFUW/Magdalena Stacher (2013b): Interview am 26.9.2013.

BMLFUW/Markus Stadler (2013): Strategie-Dialoge, E-Mail vom 19.10.2013.

BMLFUW (n.d.): Einladungen; Einladung zu Strategie-Dialog Graz, Hohenems, Linz und Wien.

Weiterführende Literatur:

Anderson, J. E. (1975): Public Policymaking, New York (4. Aufl. 2000).

Cobb, R. W./R. C. Elder (1972): Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building, Baltimore: John Hopkins University Press.

- Cobb, R.W./J. K. Ross/M. H. Ross (1976): Agenda-building as a Comparative Process. *American Political Science Review* 70, 126-138.
- Easton, D. (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf.
- Europäische Kommission (2011b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für „Europa 2020“, KOM(2011)500 endgültig.
- Europäische Kommission (2011c): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006, KOM(2011) 615 vom 6.10.2011.
- Henrichsmeyer, Wilhelm/Heinz Peter Witzke (1991): *Agrarpolitik. Band 1: Agrarökonomische Grundlagen*, Stuttgart: UTB Ulmer.
- Jones, C. O. (1970): *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Cal.
- Kingdon, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Lasswell, H. D. (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland, College Park, Md.
- Le Monde diplomatique (2012): Der Kampf um die richtige Landwirtschaft, in: *Atlas der Globalisierung. Die Welt von morgen*, deutsche Ausgabe, Paris: Le Monde diplomatique/Berlin: taz, 54-59.
- Marks, G./F. Nielsen/L. Ray u.a. (1996): *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: Marks G. [u.a.]: *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Mayntz, R. (1982): Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System, in: Hesse, J. J. (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS Sonderheft 13)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 74-89.
- Peterson, J. (1995): Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, *Journal of European Public Policy* 2 (1).
- Richardson, J. (1996): Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primal Soup, in: ders. (Hrsg.): *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge.

Russ-Mohl, S. (1993): Konjunktoren und Zyklizität in der Politik, in: A. Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 356-368.

Schattschneider, E.E. (1960): The Semi Sovereign People, New York.

World Bank (1992): Governance and Development, Washington, DC.

Kurzfassung

Innovation ist eine Form der Wissensproduktion, die eng mit Forschung, Entwicklung, Bildung und Beratung zusammenhängt. Die Begriffe *Innovation* und *Wissenstransfer* gelangten über die Strategie *Europa 2020* und deren Leitinitiative die *Innovationsunion* auf die Agenda der derzeit reformierten Policy *Ländliche Entwicklung*, der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). In der Ländlichen Entwicklung 2014-2020 finden sie sich als Priorität 1 *Innovation und Wissenstransfer* wieder. Besondere Bedeutung haben sie auch in den *Europäischen Innovationspartnerschaften* (EIP), einem neuen Instrument der zukünftigen Ländlichen Entwicklung sowie des EU-Forschungs- und Innovationsrahmenprogramms *Horizon 2020*.

Die GAP ist ein klassisch vergemeinschaftetes Politikfeld. Daher werden in dieser Arbeit wichtige Integrationstheorien neueren Governance-Konzepten gegenübergestellt und auf deren Nützlichkeit für eine Analyse des Policy-Making hin getestet. Aus dem Policy-Zyklus wurden die zwei Phasen *Agenda-Setting* und *Policy-Formulierung* ausgewählt.

Entlang der beiden Phasen werden die GAP, die Ländliche Entwicklung im Speziellen und deren aktuelle horizontale Themen, die Innovation und der Wissenstransfer, analysiert. Nach einer inhaltlichen Einbettung und überblicksartigen Analyse der Themen und Begriffe werden beispielhafte Policy-Prozesse auf EU- und nationaler (österreichischer) Ebene zur laufenden Reform betrachtet. Dabei wird analysiert, ob die beiden Phasen ausschließlich entlang der Gemeinschaftsmethode verlaufen, oder ob bereits weitere Methoden wie die Policy-Koordinierung Eingang in das supranationale Policy-Making gefunden haben.

Der aus den Konzepten ausgewählte Ansatz der Multi-Level Governance ermöglicht eine Akteursanalyse entlang der politischen Ebenen territorialer Gebietskörperschaften und weiterer nicht-staatlicher Ebenen. Mit Hilfe der Akteursanalyse wird die enge Verbindung zwischen allen am Agenda-Setting und an der Policy-Formulierung beteiligten Akteure aufgezeigt.

Schlagwörter: Gemeinsame Agrarpolitik, Ländliche Entwicklung, Europa 2020, Innovation, Wissenstransfer, Politikfeldanalyse, Multi-Level Governance

Abstract

Innovation is a type of knowledge production that is closely connected to research, development, education, and advisory service. The terms *innovation* and *knowledge transfer* became visible in the strategy *Europe 2020* as well as in her flagship initiative *Innovation Union*. They were transferred to the policy *Rural Development* currently being reformed, which is the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP). There is one specific horizontal priority within the Rural Development 2014-2020 that is dedicated to *innovation and knowledge transfer*. In this context, the *European Innovation Partnerships* are of particular importance. The EIP are a new instrument established and financed by the two policies Rural Development and the EU-Framework Programme *Horizon 2020*.

The CAP is a classical unified policy area. Therefore, important integration theories are being compared with new governance approaches and tested in respect of their value in explaining ongoing policy processes. Two stages of the policy cycle, *agenda-setting* and *policy-formulation*, are the basis for the content-related analysis of the terms CAP, Rural Development, innovation, and knowledge transfer. They are also the basis for the analysis of important policy-making processes on the EU- and the national (Austrian) level. Thereby it will be particularly interesting if the two stages of the policy-cycle follow the community method or if there can already be found new methods like the policy coordination within the supranational policy-making.

The approach Multi-Level Governance selected from the integration and governance concepts enables the analysis of actors belonging either to EU, national or sub-national authorities, or belonging to the non-governmental entities. The analysis of actors will show the strong connection between these different levels.

Keywords: Common Agricultural Policy, Rural Development, Europe 2020, innovation, knowledge transfer, policy analysis, multi-level governance

Lebenslauf

Name: **Maria KEUSCHNIGG**

Berufserfahrung:

- Seit 10.2008: **Vertragsbedienstete** im **Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**,
Abteilung Forschung & Entwicklung
- 02.2008: **Lektorat** von Drucksorten zur NÖ Landtagswahl 2008 (freiberuflich)
- 09.2006: Mitarbeit - **Web-Redaktion** einer Bundespartei, Nationalratswahlen 2006
- 1999 bis 2006: **Vertragslehrerin**, Land Tirol
danach Bildungskarenz

Praktika:

08. bis 09.2007,
10.2007 bis 09.2008: Praktikum im **Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
- 01.2007: Volontariat in der **Abteilung Presse und Medien** einer Bundespartei
- 02.2006: Volontariat bei der **Austria Presse Agentur**
- 10.1996 bis 06.1999: **Pädagogische Praktika** in Volks- und Hauptschulen im Rahmen der Berufsausbildung (Pädagogische Akademie)

Schul- und Berufsbildung:

- Seit 10.2006: **Bachelor- und Masterstudium Politikwissenschaft**
Universität Wien
Schwerpunkt Internationale Politik, Österreichische Politik & EU
- 10.2003 bis 02.2006: **Spanischkurse**
- 22.06.1999: **Lehramtsprüfungen** für Volksschulen an der Pädagogischen Akademie in Tirol, Innsbruck
Zusatzprüfungen in Informationstechnologie und Maschinschreiben für Hauptschulen

01. bis 04.1998: **Erasmus-Studium**
Universität Örebro, Schweden
05. bis 11.1997: Ausbildung an der Bundesanstalt für Leibeserziehung, Innsbruck
Staatlich geprüfter Lehrwart für Fit/Jugend
- 10.1996 bis 06.1999: **Pädagogische Akademie des Bundes in Tirol**, Innsbruck
- 21.06.1995: **Matura** des BG und BORG St. Johann i.T.
09.1987 bis 06.1995: **Bundesgymnasium** und **Bundesoberstufenrealgymnasium** St.Johann i.T.

Persönliche Fähigkeiten und Kompetenzen:

Muttersprache: Deutsch

Sonstige Sprachen: Englisch (fließend in Wort und Schrift)
Spanisch (Schulkenntnisse in Wort und Schrift)
Französisch (Schulkenntnisse in Wort und Schrift)

IKT-Kenntnisse und Kompetenzen: Souveräner Umgang mit allen Microsoft Office-Programmen
Souveräne Anwendung des Mac OSX
Grundkenntnisse im Umgang mit Grafikdesign-Anwendungen