

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

Konfliktfelder in der deutschen Agrarpolitik und ihre Bearbeitung im europäischen Mehrebenensystem

Dr. Peter H. Feindt
 Universität Hamburg, FSP BIOGUM
 Nachwuchsgruppe „AgChange. Konflikte der Agrarwende“

Tagung „Impulse für Landwirtschaft und Ernährung“
 17./18. Januar 2006, Harnack-Haus, Berlin

AgChange
 SÖF Sozial-ökologische Forschung

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

Problemstellung

- Landwirtschaft und Agrarpolitik befinden sich in einem Spannungsfeld aus ökonomischer Liberalisierung, politischer und wirtschaftlicher Europäisierung und Globalisierung, ökologischer Krise und wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen an den Agrarbereich.
- Der Strukturwandel und die technologische Entwicklung im Agrarsektor (Rationalisierung, Spezialisierung) werden zunehmend mit ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisen in Verbindung gebracht.
- Diese Entwicklung führt zu wachsender Ambivalenz (widersprüchliche Bewertung von Entwicklungen und Optionen) und Komplexität (unklaren Ursache-Wirkungs-Beziehungen)
- Konflikte wahrscheinlicher
 - Komplexität ⇒ Wahrnehmungsdivergenzen
 - Ambivalenz ⇒ Beurteilungsdifferenzen
 - Interessen werden heterogener (Verteilungsfragen)

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

Politik und Konflikte

- Zentrale Aufgabe des politischen Systems: die „Auswahl und Legitimation von politischen Programmen, die mittels der Ressourcen des Gemeinwesens Ziele verfolgen und Probleme bearbeiten sollen, die weder durch individuelles Handeln noch durch Markttransaktionen oder freiwillige Kooperation erreicht werden können“ (Scharpf 2000: 17)
- Materielle Perspektive: Öffentliche Güter
 - Im Konsum: Nichttrivitalität (Leuchtturm) oder Nichtausschließbarkeit (Allmende)
 - Positive Externalitäten: Sozialer Grenznutzen höher als private Grenznutzen der Produzenten
- In einer Interaktionsperspektive entstehen daraus
 - Koordinationsprobleme und/oder
 - Verteilungskonflikte,
 - Fakten- und Ermessenskonflikte über Wirkungszusammenhänge oder Ausgangslagen (ist ein Problem gravierend?),
 - Wertkonflikte darüber, ob ein Gut ein öffentliches Gut ist oder nicht.

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

Politik im Mehrebenensystem

3 Merkmale:

- Institutionelle Ausdifferenzierung von territorialen Handlungsebenen (EU, Nationalstaat, subnationale Einheiten, internationale Organisationen wie die WTO)
- Formal unabhängige politische Akteure und Politikarenen sind funktional voneinander abhängig (funktionale Interdependenz)
- Nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen

Folge: Verhandlungsarenen vervielfachen sich und Entscheidungen können nur im Modus des Verhandels getroffen werden

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

6 Konfliktfelder der deutschen Agrarpolitik im Mehrebenensystem

Art	Gegenstand	Betroffene	Arena
Interessen- und Verteilungskonflikt	Höhe und Struktur Agrarbudget, Förderprogramme	Landwirte, Steuerzahler, andere öffentliche Interessen	EU Bund Länder
Interessenskonflikt	Liberalisierung der Agrarmärkte	Landwirte, exportorientierte Sektoren, Entwicklungsländer, Agrarexporture	WTO EU Bund
Werte- und Wahrnehmungskonflikt	Regulation Grüne Gentechnik	Anbieter mit/ohne Gentechnik, Umweltschützer, Verbraucher	WTO (EU-USA) EU Bund
Wahrnehmungs- und Interessenskonflikt	Regulation und Finanzierung Verbraucherschutz	Landwirte, Agribusiness, Verbraucher	EU Bund Länder
Werte-, Wahrnehmungs- und Interessenskonflikt	Regulation und Finanzierung Tier- und Umweltschutz	Landwirte, Agribusiness, Umweltschützer	EU Bund Länder

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

U+H
 Universität Hamburg
 BIOGUM

Wirkungen Mehrebenensystem

- „Vernetzung“ als Typ des Regierens:
 - Utilitaristische „Verfassungsidee“ der europäischen Integration: Förderung der Wohlfahrt jedes einzelnen Mitgliedstaats
 - Konsensprinzip als Organisationsprinzip
- ⇒ Enormer Koordinationsbedarf
- Akteure an den Schnittstellen gestärkt:
 - Kommission durch Initiativmonopol
 - Exekutive der Mitgliedstaaten durch Entscheidungsbefugnis im Rat und im Komitologiesystem
- Interessenvertretung: Vervielfältigung der Einstiegspunkte und der strategischen Optionen
 - begünstigt ressourcenstarke Interessengruppen
 - Umwelt- und Verbrauchergruppen auf öffentliche Mittel angewiesen

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

U+H

Entscheidungsfähigkeit als Problem im europäischen Mehrebenensystem

Universität Hamburg
BIOGUM

AgChange

SÖF Sozial-ökologische Forschung

Mehrebenenstruktur erhöht die Komplexität der Themen und Interessen

- Entscheidungsfähigkeit wird durch zwei Mechanismen erhalten:
 - ausgeprägte Sektoralisierung des politischen Systems der EU (> 20 Fachräte, mehrere hundert Verwaltungsausschüsse)
 - Differenzierung von Entscheidungsprozessen durch
 - Portionierung in eine Vielzahl von Einzelentscheidungen sowie durch
 - Ausdifferenzierung in eine Phase der Entscheidungsvorbereitung (in der Regel durch die Kommission) und eine Phase des Bargaining (im Rat bzw. im Komitologiesystem)

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

7

U+H

Mehrebenensystem und Konflikte

Universität Hamburg
BIOGUM

AgChange

SÖF Sozial-ökologische Forschung

Sektoralisierung

- Gefahr der Ausblendung von ‚Zusatz Gesichtspunkten‘
- Tendenz zu Konflikten zwischen Agrarpolitik und anderen Politiken aufgrund von mangelhafter Berücksichtigung von Wechselwirkungen

Portionierung von Entscheidungen

- partielle Lösungen, Politik-Integration schwierig
- zum Teil mangelnde Politik-Konsistenz (Agrar mit Kohäsion, Umwelt, Entwicklung)
- Gefahr der Ausblendung von Wechselwirkungen ⇒ Aufbau latenter Konflikte, Konfliktverdrängung

Stärkung der Exekutive

- Stärkung technischer und rechtlicher Gesichtspunkte
- geringere Responsivität gegenüber veränderten gesellschaftlicher Werthaltungen

Begünstigung ressourcenstarker Interessengruppen:

- Schwächung von Umwelt- und Verbrauchergesichtspunkten
- Konflikte öffentlich thematisiert, aber nicht am Verhandlungstisch

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

8

U+H

Mehrebenensystem und Konflikte (2)

Universität Hamburg
BIOGUM

AgChange

SÖF Sozial-ökologische Forschung

Entscheidungsvorbereitung durch die Kommission, DG Agri:

- Konzentration der Lernanforderungen auf kleine Arbeitsstäbe – Chance durch Leadership und Risiko der Überlastung
- Druck zur Politik-Konsistenz (NH-Strategie, Lissabon-Strategie)

Bargaining zwischen Mitgliedsstaaten:

- Orientierung an Verteilungsinteressen,
- Veto-Positionen führen zu Status Quo-Orientierung (Nettozahlerposition als Leitkriterium) und struktureller Immobilität

WTO: Bargaining über Öffnung von Märkten

- Öffnung des Binnenmarkts für Agrargüter als wichtiges Faustpfand der EU
- Privilegierung ökonomischer Argumentation
- Öffnung der Agenda für neue Themen (z.B. Entwicklung, special products)
- Druck zu mehr Transparenz über gesellschaftliche Gegenleistung für Transfers (Cross Compliance) und Entkopplung der Zahlungen von der Produktion
- Auslaufen von Marktpreisstützung wahrscheinlich

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

9

U+H

Schlussfolgerungen

Universität Hamburg
BIOGUM

AgChange

SÖF Sozial-ökologische Forschung

- Hoher Bedarf an gesellschaftlicher Verständigung über die öffentlichen Güter durch landwirtschaftliche Aktivitäten, die durch Zuwendungen und Regulation gesichert werden müssen
- Klärung der Grenze von Gemeinwohlverpflichtung und zu entgeltender Leistung
- Weiterentwicklung von transparenten, effektiven und effizienten Politik-Instrumenten, um öffentliche Leistungen der Landwirtschaft zu sichern
- Verständigung mit Handelspartnern, um die erforderlichen Politik-Instrumente handelspolitisch abzusichern
- Landwirte über Veränderungsdruck aufklären und „mitnehmen“
- Einkommenspolitische Ziele: intersektorale Vergleichbarkeit herstellen, um Legitimation der Agrarpolitik gesellschaftlich abzusichern

Dr. Peter H. Feindt, 18.1.2006

10