



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schwinne, E.: Entscheidungsmechanismen in der EG-Agrarpolitik: Handlungsspielräume, Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 143-149.

ENTSCHEIDUNGSMECHANISMEN IN DER EG-AGRARPOLITIK: HANDLUNGSSPIELRÄUME, ENTSCHEIDUNGSVORBEREITUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

von

Erhard SCHWINNE*

Vorbemerkung

Das Referat beschränkt sich im wesentlichen auf die Darstellung des bestehenden Zustandes. Die Teilthemen "Entscheidungsvorbereitung" und "Entscheidungsfindung" bedürfen lediglich der Schilderung der rechtlich vorgegebenen Verfahren und ihrer tatsächlichen Handhabung. Das Teilthema "Handlungsspielräume" erfordert hingegen Bewertungen, die - unter anderem - auch von den Prozessen der Entscheidungsfindung und -vorbereitung bestimmt sind. Deshalb werden diese beiden Themen zunächst behandelt.

I Entscheidungsvorbereitung

Nach dem EWG-Vertrag hat die Kommission das Vorschlagsmonopol. Der Rat kann einen Rechtsakt nur behandeln und erlassen, wenn die Kommission ihm einen Vorschlag unterbreitet hat. Er kann diesen Vorschlag nur einstimmig ändern, gleichgültig welche Mehrheitsvorschriften im übrigen gelten (in der Agrarpolitik in aller Regel qualifizierte Mehrheit - Art. 43 EWG-V).

Die Kommission hat also im Stadium der Entscheidungsvorbereitung die entscheidende Stellung. Sie ist - rechtlich gesehen - stärker als die der Bundesregierung gegenüber dem deutschen Parlament.

Die Mitgliedstaaten können einen von ihnen gewünschten Rechtsakt deshalb nur veranlassen, wenn sie die Kommission von der Notwendigkeit und Richtigkeit eines entsprechenden Vorschlages überzeugen. Dies geschieht in direkten Gesprächen mit der Kommission und/oder durch Befassung des Rates mit dem Problem. Die Kommission unterbreitet in aller Regel dann einen Vorschlag, wenn die Diskussion im Rat eine ausreichende Mehrheit zugunsten der von dem Mitgliedstaat gewünschten Regelung erkennen läßt. Sie stellt in diesen Fällen häufig auch ihre eigenen Vorstellungen zurück.

Beispiel: Anpassung der agrarmonetären Regeln nach der Erweiterung der Bandbreiten im EWS am 2. August 1993. Ankündigung eines Kommissionsvorschlags, nachdem von uns veranlaßte Diskussion im Rat ergab, daß ausreichende Mehrheit für eine Anpassung gegeben ist.

* Ministerialrat E. Schwinne, Referatsleiter für allgemeine und grundsätzliche EG-Angelegenheiten im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, PF 140270, 53107 Bonn

Die Kommission übt ihr Vorschlagsmonopol in aller Regel sehr umsichtig aus. In Fällen wichtiger Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik unterbreitet sie vor der Vorlage eines Vorschlages Orientierungspapiere, um ein Meinungsbild des Rates zu bekommen und in ihrem Vorschlag zu berücksichtigen.

Beispiel: Reform der GAP, Orientierungspapier Anfang 1991; bevorstehende Reform der Gemeinsamen Marktorganisation für Wein, Orientierungspapier September 1992.

Sie hört in solchen Fällen bereits bei der Erarbeitung ihrer Orientierungspapiere die Vertreter von Berufstand und Wissenschaft innerhalb und außerhalb der dafür vorgesehenen Gremien, nicht aber die Regierungen.

II Entscheidungsfindung

1 In der Gemeinschaft

Die Entscheidungsfindung beginnt mit der förmlichen Unterbreitung des Vorschlages der Kommission im Rat. Der Rat kann in der ersten Sitzung in aller Regel noch nicht entscheiden. Zunächst muß das Ergebnis der Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) abgewartet werden, dem der Vorschlag zur gleichen Zeit vorgelegt wird. Das EP hat im Bereich der Agrarpolitik das Recht der Stellungnahme, aber kein Mitentscheidungsrecht. Die Stellungnahme bindet den Rat nicht.

Ablauf, Form und Dauer des Verfahrens hängen von einer Fülle von Voraussetzungen ab:

- Bedeutung und insbesondere politische Brisanz des Vorhabens.
- Umfang und Komplexität (z. B. Agrarreform).
- Bestehende Fristen, z. B. Ablauf der Wirtschaftsjahre bei den Preisverhandlungen oder Zeitpunkt der Verwirklichung des Binnenmarkts.
- Verknüpfung mit anderen Vorhaben in "Paketen".

Die Zeit der Entscheidungsfindung ist die Zeit der Präsidentschaft. Der Erfolg hängt ganz wesentlich von der richtigen Auswahl des Entscheidungszeitpunkts, der ausgewogenen Verknüpfung der zur gleichen Zeit zur Entscheidung anstehenden Themen und von ihrem taktischen und psychologischen Geschick ab. Sie muß dabei nicht nur die Interessen der Mitgliedstaaten zum Ausgleich bringen, sondern auch die Kommission einbeziehen. Wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten - wie es bei größeren Vorhaben in der Regel der Fall ist - vom Kommissionsvorschlag abweichen will, muß die Kommission veranlaßt werden, ihren Vorschlag zu ändern. Denn Einstimmigkeit des Rates gegen die Kommission ist nur in seltenen Fällen zu erreichen.

Die Präsidentschaft wird dabei vom Ratssekretariat unterstützt. Sie arbeitet in aller Regel eng mit der Kommission zusammen.

Im Laufe der Geschichte des Agrarrates wurden spezifische Verfahrensformen entwickelt und geradezu perfektioniert, um den Entscheidungsprozeß voranzubringen:

- Ausführliche und detaillierte Vorbereitung in Arbeitsgruppen und im Sonderausschuß Landwirtschaft.

- Bilaterale Kontakte mit den Regierungen der Mitgliedstaaten häufig in der Form von Rundreisen zu Beginn der Präsidentschaft oder vor Beginn der letzten Phase der Entscheidungsfindung.
- Verhandlungen im Rat im engeren oder engsten Rahmen (mit wenigen oder ohne Beamte), sogenannte "Restraints".
- Das "Beichtstuhlverfahren", bei dem sich die Präsidentschaft jeden einzelnen Minister "vornimmt", um festzustellen, was wirklich seine essentiellen Punkte sind.
- Langwierige nächtelange (zermürbende) Ratssitzungen.

Die Mitgliedstaaten versuchen ihrerseits für ihre Vorstellungen Verbündete zu finden und nutzen dafür auch das Instrument der Reisen in andere Hauptstädte.

Bei Vorhaben von großer Tragweite bedarf es bis zur Entscheidung einer größeren Anzahl von Ratssitzungen, in denen immer wieder die gleichen Grundpositionen der Mitgliedstaaten und der Kommission vorgetragen werden, ohne daß eine Annäherung zu erkennen ist. Diese Ratssitzungen erscheinen dem außenstehenden Betrachter völlig überflüssig. Sie haben ihren Sinn und ihre Wirkung aber darin

- Zeit zu gewinnen, für die in den Mitgliedstaaten laufenden Diskussionsprozesse, insbesondere mit dem Berufsstand (in Deutschland auch mit den Bundesländern),
- die Akzeptanz neuer, schwieriger Regeln zu fördern,
- Entscheidungsdruck aufzubauen.

Die Entscheidung fällt - häufig unerwartet schnell - in einer Ratssitzung längerer Dauer (bis zu einer Woche) unter Ausschöpfung aller Instrumente: Restraints, Beichtstuhlverfahren, bilaterale Gespräche, Nachtsitzungen. Mitgliedstaaten und Kommission sind dann (auf einmal) bereit, ihre bis zu diesem Zeitpunkt immer wieder vertretenen Maximalpositionen zurückzunehmen und den Kompromiß möglich zu machen. Es läßt sich im Verlauf solcher Ratssitzungen fast immer erkennen, wann der "point of no return" erreicht ist, und Kommission und Mitgliedstaaten das Ergebnis wollen. In aller Regel kommt es dann auch zu einem Abschluß.

Erstes Beispiel: Entscheidung über die Reform der GAP am 24. Mai 1992. Nach dem Kommissionsvorschlag gab es neun Ratssitzungen, in denen keine fühlbaren Fortschritte gemacht wurden. Zu Beginn des Rates am Montag, 21. Mai, glaubten nur wenige an eine Entscheidung. Im Verlauf des Dienstag wurde erkennbar, daß die portugiesische Präsidentschaft nach den ersten Erörterungen und dem ersten "Beichtstuhl" eine Lösung für erreichbar hielt und in diesem Rat unbedingt wollte. Die Entscheidung fiel am Nachmittag des Donnerstag, 24. Mai, nach zwei Nachtsitzungen.

Zweites Beispiel: Entscheidung über das "Binnenmarkt-Paket" am 17. Dezember 1992 mit u.a. Anpassung der agrarmonetären Regeln (Weiterführung des Switch-over) und des Bananen-Regimes an den verwirklichten Binnenmarkt sowie Verlängerung des sozio-strukturellen Einkommensausgleichs. Behandlung aller Punkte in allen vier vorhergehenden Ratssitzungen des Halbjahres und teilweise auch schon zuvor. Beginn der entscheidenden Ratssitzung am Montag, 14. Dezember. Entscheidungsreife des Pakets in der Nacht zum 16. Dezember. Unterbrechung zur Befassung der Regierungen in den Mitgliedstaaten. Beschlußfassung nach Unterbrechung am Donnerstag, 17. Dezember.

Anders als im ersten Beispiel hatte die Präsidentschaft bis zum letztmöglichen Entscheidungszeitpunkt, dem letzten Rat vor Inkrafttreten des Binnenmarktes, gewartet und damit Druck auch für die Hinnahme problematischer und sonst möglicherweise nicht akzeptabler Lösungen geschaffen.

Der Rat faßt in solchen Sitzungen - insbesondere bei größeren "Paketen" - häufig Grundsatzbeschlüsse. Die förmliche Entscheidung über die Rechtsakte, die an diese Grundsatzbeschlüsse noch angepaßt werden müssen, erfolgt dann nach Vorbereitung im Sonderausschuß Landwirtschaft im nächsten Rat, zumeist im A-Punktverfahren (ohne Aussprache) oder im schriftlichen Verfahren.

2 In den Mitgliedstaaten

Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten ist die Festlegung der nationalen Verhandlungsposition. Sie geht naturgemäß der Entscheidung in der Gemeinschaft voraus.

Die innerstaatlichen Beteiligungsprozesse sind dabei von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. In einigen Mitgliedstaaten ist die Zustimmung des Parlaments Voraussetzung für das Votum des Mitgliedstaats im Rat (Großbritannien, Dänemark). Weicht das erzielte Ratsergebnis von der Stellungnahme des Parlaments ab, so muß dieses erneut befaßt werden. Die genannten Länder legen deshalb häufig "Parlamentvorbehalte" ein, die in aller Regel aber ohne weitere Befassung des Rates schnell zurückgezogen werden.

In Deutschland bestand bisher eine solche Bindung nicht. Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages und damit der Regeln des Art. 23 Grundgesetz (neu) und der dazu erlassenen Vorschriften hängt das deutsche Votum in einigen auch die Agrarpolitik betreffenden Fällen von der Zustimmung des Bundesrates ab: Bei ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit der Länder und bei EG-Rechtsakten, die im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren der Länder betreffen.

Beispiel: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem der Reform.

In solchen Fällen und auch sonst in Fällen, in denen die Interessen der Länder betroffen sind, können in Zukunft Ländervertreter am EG-Agrarrat teilnehmen. Das geschilderte, höchst komplexe Entscheidungsverfahren des Agrarrates kann aber nur weiter funktionieren, wenn die Minister in der entscheidenden Sitzung ausreichenden Verhandlungsspielraum haben. Dies sicherzustellen, Unterbrechungen zur erneuten Befassung des Bundesrates oder Vorbehalte möglichst zu vermeiden, ist Ziel der Bundesregierung.

Die Länderregierungen werden bei jedem Rechtsakt der EG, der nicht nur bloße Routine ist, intensiv auf der Fach- und der Leitungsebene beteiligt. Dies ist besonders wichtig bei allen Rechtsakten, die von den Ländern durchzuführen sind. Ihre Zahl und ihre Bedeutung hat mit der GAP-Reform ganz wesentlich zugenommen.

Beispiel: Deutsches Memorandum zur Vereinfachung der Reform der EG-Agrarpolitik, beruht ganz wesentlich auf Ländervorstellungen.

Die Beteiligung des Berufsstandes spielt in allen Mitgliedstaaten eine erhebliche Rolle. Sein Einfluß ist umso größer, je einheitlicher er organisiert ist.

Die Wissenschaft wird bei wichtigen Vorhaben um Stellungnahme gebeten.

III Handlungsspielräume

Handlungsspielräume bestehen nicht isoliert, sondern nur gegenüber irgend jemandem oder irgend etwas. Im Geflecht der Beziehungen aller Institutionen, die an den Entscheidungsprozessen in der EG beteiligt sind, wäre eine Vielzahl von Handlungsspielräumen zu untersuchen. Diese Darstellung soll sich auf einige wenige Beziehungen beschränken.

1 In der Gemeinschaft: Kommission ./ Rat/Mitgliedstaaten

Die Kommission ist aufgrund ihres Vorschlagsmonopols Herr des Verfahrens im Stadium der Entscheidungsvorbereitung und bleibt es auch im Stadium der Entscheidungsfindung. Denn ihr Vorschlag kann nur einstimmig geändert werden, und dies ist in aller Regel nicht möglich, da sich mindestens ein Mitgliedstaat finden wird, der das nicht mitmacht. Dabei spielen die Eigenkompetenzen der Kommission insbesondere im Bereich der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und im Haushaltsrecht eine Rolle; sie geben ihr von Rat und Mitgliedstaaten nicht oder nur schwer einzuschränkenden diskretionären Einfluß, den die Mitgliedstaaten bei der Abwägung ihrer Entscheidung in Rechnung stellen.

Dieser weite Spielraum wird jedoch auch rechtlich und noch mehr politisch wieder eingeschränkt. Die Kommission ist die "Hüterin der Verträge". Sie muß darauf achten, daß die Gemeinschaft funktionsfähig ist und bleibt. Nur so kann sie - politisch - auch ihren eigenen Einfluß dauerhaft sichern. Das heißt: Sie muß bemüht sein, nicht nur Regeln vorzuschlagen, sondern auch zur Verabschiedung zu bringen. Verabschiedet kann aber nur der Rat. Die Kommission muß deshalb im Laufe des Entscheidungsprozesses im Lichte der Wünsche des Rates ihre Vorschläge anpassen. Wenn der Rat das unmißverständlich will, kommt sie sogar nicht umhin, Vorschläge zu unterbreiten, die ihrem Willen diametral entgegenstehen.

Beispiel: Verlängerung des Switch-over im Dezember 1992

Handlungsspielräume zeigen sich in vielen Fällen erst wirklich im Konflikt. Hier ist die Kommission - unterstellt man einmal eine schwere Krise der Gemeinschaft - sicher im Nachteil. Denn sie dürfte in aller Regel als zentrales Organ der Gemeinschaft davon am schwersten getroffen sein. In allen Konfliktfällen geringeren Ausmaßes ist aber zu berücksichtigen, daß die Kommission im Europäischen Gerichtshof einen starken Verbündeten hat. Seine Rechtsprechung ist - naturgemäß - integrativ und damit eher kommissions- als mitgliedstaatsfreundlich. Da die Verordnungen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht sind, die nationalen Gerichte sie beachten und durchsetzen und zudem der Europäische Gerichtshof das letzte Wort bei ihrer Auslegung hat, sind die Mitgliedstaaten hier in vielen Fällen gebunden. Hinzu kommt, daß die Kommission bei Nicht-Entscheidung des Rates in begrenztem Umfang über eine Notkompetenz verfügt und anstelle des Rates wenigstens vorübergehend entscheiden kann. Wie stark die Stellung der Kommission dadurch werden kann, hat das deutsche Veto bei den Preisverhandlungen 1985 gezeigt. Es lief völlig ins Leere.

Diese Darstellung zeigt, daß sich die Handlungsspielräume von Kommission und Rat in etwa die Waage halten.

Die Kritik an der "Regelungswut" der Kommission, mit der ihr unterschwellig ja auch Machtmißbrauch vorgeworfen wurde, ändert nichts an dieser Bewertung. Denn diese Kritik

trifft nur insoweit die Kommission, als diese zu viele integrationspolitisch überflüssige Regelungen vorgeschlagen hat und vorschlägt. Soweit solche Regelungen tatsächlich beschlossen wurden, muß die Kritik sich an den Rat richten, denn nur er kann verabschieden. Im übrigen enthalten die unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips von den Mitgliedstaaten zusammengestellten Listen nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Rechtsakten, bei denen diese Kritik nach Ansicht der Mitgliedstaaten wirklich gerechtfertigt ist.

Eine Machtausweitung strebt die Kommission aber ganz deutlich im Bereich der Durchführung des EG-Rechts an und zwar in erster Linie im Agrarbereich, der am stärksten und detailliertesten integriert ist und hier besonders bei der Reform. Für die Bundesrepublik Deutschland ist dies problematisch, denn die Durchführung der Reform ist weitestgehend Sache der Bundesländer. Die Durchführungskompetenzen, die die Kommission schon erlangt hat und noch zu erlangen sucht, gehen teilweise über die Zuständigkeiten hinaus, die der Bund in vergleichbaren Fällen gegenüber den Ländern hat. Die Durchführung ist ein wichtiger, wenn nicht sogar der wichtigste Anwendungsfall für das Subsidiaritätsprinzip und seine Bewährung. Dabei darf aber nicht vergessen werden, daß die Grundsätze gleichgewichtiger und ordnungsgemäßer Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften - auch und gerade aus deutscher Sicht - in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip stehen.

2 In den Mitgliedstaaten: Regierung ./ Parlament, Bundesländern, Berufsstand

Der Handlungsspielraum einer Regierung, die im internationalen oder supranationalen Rahmen handelt, ist in aller Regel größer als im nationalen Rahmen, sowohl gegenüber den anderen Verfassungsorganen als auch gegenüber den berufsständischen Vertretungen. Dies ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Regeln, aber auch aus der Tatsache, daß nach der von der Regierung vollzogenen Paraphierung internationaler und supranationaler Entscheidungen bei der Ratifizierung nur noch ein "Ja" oder "Nein", aber nicht mehr ein "Ja, aber" möglich ist.

Dies gilt auch und in besonderem Maße in der Gemeinschaft. Die in der EG verhandelnden Regierungsvertreter nehmen vielfältige Vorgaben des Parlaments, der Länder und des Berufsstandes mit in die Verhandlungen. Wenn sie aber im Rat abweichend von diesen Vorgaben einem Kompromiß zugestimmt haben, werden sich auch die Verfassungsorgane äußerst schwer tun, gegen diesen Kompromiß noch etwas zu unternehmen. Die Erfahrungen mit der Parlamentsbeteiligung in Großbritannien und Dänemark zeigen dies deutlich. Genauso wird es voraussichtlich bei der Beteiligung des Bundesrates gemäß Art. 23 Grundgesetz sein, auch soweit seine Zustimmung erforderlich ist. Je umfassender und vielfältiger ein Kompromißpaket ist, um so größer werden die Schwierigkeiten der national zu beteiligenden Institutionen, dieses im nachhinein abzulehnen. Denn eine Ablehnung könnte schnell eine von keinem gewollte Krise der Gemeinschaft auslösen.

Der Berufsstand ist in der Gemeinschaft als Mitglied der COPA eingebunden und **weniger** frei, als im rein nationalen Raum.

Es bleibt also festzustellen: Der Handlungsspielraum der Regierung gegenüber den übrigen Verfassungsinstitutionen und auch gegenüber dem Berufsstand ist bei Gemeinschaftsentscheidungen **größer** als bei nationalen Entscheidungen.

IV Schlußbemerkung

Der bei Gemeinschaftsentscheidungen größere Handlungsspielraum der nationalen Regierungen, der auf dem Vorschlagsmonopol beruhende starke Einfluß der Kommission und das ausgeklügelte und bereits über Jahrzehnte bewährte Entscheidungsverfahren des Agarrates dürften Grund für ein Phänomen sein, das bisher - wenn überhaupt - nur wenig beachtet und gewürdigt wird: Die Fähigkeit der Gemeinschaft zu schnellen agrarpolitischen Entscheidungen auch und gerade in Bereichen höchster politischer Schwierigkeit und größter technischer Komplexität. In den letzten beiden Jahren sind die Agrarreform und der Dezemberkompromiß 1992 Beispiele für solche Entscheidungen. Beide fielen nach nur wenigen Monaten der Beratung - die Agrarreform nach neun, der Dezemberkompromiß nach fünf Monaten (die Sommerpausen noch eingerechnet). Bemerkenswert ist dabei auch, daß das höchste Entscheidungsgremium der Gemeinschaft, der Europäische Rat (der Regierungschefs), mit Agrarfragen nur äußerst selten befaßt werden muß. Es kann wohl festgestellt werden, daß die Gemeinschaft - zumindest im Bereich der Agrarpolitik - entscheidungsfreudiger und -fähiger ist als viele ihrer Mitglieder.