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.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Nass, K.O.: Die Träger der Agrarpolitik in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 180-194.

DIE TRÄGER DER AGRARPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT 1)

von

K.O. N a s s , Brüssel

1	Einleitung	180
2	Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus verfassungsrechtlicher Sicht	181
2.1	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Träger der Agrarpolitik mit eigener Rechtspersönlichkeit	181
2.2	Die Organe der EWG als Träger der europäischen Agrarpolitik	182
2.2.1	Die EWG-Kommission	182
2.2.1.1	Einflüsse ihrer allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik	182
2.2.1.2	Einflüsse der Agrarpolitik auf ihre allgemeine Organisationsstruktur . . . . . - Ressort- und Kollegialitätsprinzip -	183
2.2.2	Der EWG-Ministerrat	184
2.2.2.1	Einflüsse seiner allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik . . . . . - Einstimmigkeit und "package deal" -	184
2.2.2.2	Einflüsse der Agrarpolitik auf seine allgemeine Organisationsstruktur . . . . . - Der "Agrarrat" -	185
2.2.3	Das Europäische Parlament	186
2.2.4	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß	186
2.3	Die Mitgliedstaaten der EWG	186
2.3.1	Konsultative Mitwirkung an der agrarpolitischen Konzeption der Kommission	187
2.3.2	Amtshilfe beim Vollzug europäischen Agrarrechts durch die Brüsseler Exekutive	187
2.3.3	Einzelstaatlicher Vollzug europäischen Agrarrechts	187
2.3.4	Europäisch-nationale Mischkompetenzen namentlich im Bereich der Agrarstrukturpolitik . . .	188
2.4	Agrarische Selbstverwaltung	188
3	Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus politologischer Sicht	189
3.1	Die Interessenten und ihre Verbände	189
3.1.1	Zur Kritik des Bauernverbandes an der EWG-Agrarpolitik	189

---

1) Das Referat gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

3.1.2 Copa und EWG-Kommission 189
3.1.3 Die Bauernverbände und der EWG-Ministerrat . . 190
3.1.4 Auswirkungen des Systems der Agrarstützung auf den politischen Einfluß der Verbände 190
3.2 Die Bürokratie 191
3.3 Die Wissenschaft 191
3.4 Die Öffentlichkeit - als Träger europäischer Agrarpolitik? 191
3.4.1 Normale kritische Einstellung gegenüber jedweder Agrarpolitik 191
3.4.2 Zusätzliche Elemente für eine kritische Haltung der europäischen Öffentlichkeit 192
4 Zur Problematik des Trägerbegriffes 194
4.1 Trägerschaft bei fehlender Transparenz? . . . 194
4.1.1 der Entscheidungsbildung? 194
4.1.2 des Agrarmarkt-Systems? 194
4.2 Trägerschaft und landwirtschaftspolitische Teil-Integration 194

---

1 Einleitung

Einige Bemerkungen zum Thema vorab:

Was unter "Agrarpolitik" zu verstehen ist, wollen wir im Folgenden nicht untersuchen, nicht einmal hypothetisch definieren; ein jeder möge seine eigene Vorstellung von Agrarpolitik auch für die Dauer dieses Referates bewahren, sofern er nur einverstanden ist, daß ihm nicht die "Träger" alles dessen, was sich legitimerweise als Agrarpolitik ansehen läßt, vorgestellt werden.

Dieses Arbeitsverfahren hat zur Folge, daß die Träger der verschiedenen Facetten der Agrarpolitik nicht ihrem Anteil entsprechend berücksichtigt werden. Vielleicht werde ich zuviel über die Träger der Markt- und zu wenig über die der Sozial- oder auch der Strukturpolitik sagen.

Ich werde mich auch an die Hypothese halten, die ein wenig der gesamten Thematik dieser Tagung zugrundeliegt, nämlich die, es gäbe eine klar abzugrenzende Agrarpolitik, die immer unter im wesentlichen agrarpolitischen Gesichtspunkten zustandekomme und die gegen exogene, etwa außenpolitische Einflüsse, die von Trägern anderer Politiken ausgehen könnten, in statu nascendi jedenfalls abgeschirmt sei. Tatsächlich scheint es umgekehrt zu liegen: die Träger der Agrarpolitik sind zumeist zugleich Träger aller möglicher anderer Politiken, so daß schon die menschliche Natur für eine oftmals sicherlich sachfremde Interpenetration sorgt: Wir haben verfassungsrechtlich jedenfalls nur einen Bundestag, der über den Grünen Bericht wie über die Ostpolitik berät, und wir haben in Brüssel nur eine Kommission, einen Ministerrat und in Luxemburg ein Europäisches Parlament.

Infolge der Interdependenz, ja der weitgehenden Identität der Träger der Agrarpolitik mit den Trägern der politischen Willensbildung schlechthin, ist ihre Zahl so groß, daß schon die vollständige Aufzählung aller derjenigen Organe, Behörden und privatrechtlichen Zusammenschlüsse, die die EWG-Agrarpolitik letzten Endes "tragen", den mir zugewiesenen Rahmen dieses Referates sprengen würde.

"In der EWG" gibt es Agrarpolitik europäischer und nationaler Provenienz. Ich werde im Folgenden mich mit derjenigen Agrarpolitik, die die Mitgliedstaaten aus eigenem Recht vollführen, nicht befassen. Dieser Bereich nationaler Agrarpolitik ist vorhanden, wenngleich er allenthalben an EWG-rechtliche Grenzen stößt, wie etwa das Diskriminierungsverbot, das Gebot freien Warenverkehrs und die ganze Fülle der sektoralen Marktordnungsregeln. Ich muß es mir sogar versagen, die nationale Agrarpolitik sauber von der europäischen abzugrenzen, weil wir dann viel zu lange über die Politik und zu kurz über die Träger sprechen könnten. "Agrarpolitik in der EWG" sei also für uns die Agrarpolitik der EWG, wobei wir voraussetzen, daß es eine Grenze zur nationalen Agrarpolitik gibt, aber offen lassen, wie sie im einzelnen verläuft.

2 Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus verfassungsrechtlicher Sicht

2.1 Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Träger der Agrarpolitik mit eigener Rechtspersönlichkeit

Damit ist bereits der - wenn man so will - einzige Träger der europäischen Agrarpolitik genannt: Die EWG selbst. Auch auf die Gefahr hin, Selbstverständliches über Gebühr auszubreiten, sei diese These mit einigen Strichen illustriert:

Die EWG ist Träger; denn sie hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist einmal ein Völkerrechtssubjekt - die Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens werden diesmal vom Ministerrat im Namen der Gemeinschaft, nicht mehr wie 1962/63 von den sechs Mitgliedstaaten geführt. Die EWG ist aber zugleich - und dadurch unterscheidet sie sich von anderen internationalen Organisationen herkömmlicher Struktur - Träger politischer Macht - die sich als Rechtsprechung oder als Rechtsetzung, gerade in der Agrarpolitik aber auch als vollziehende und gestaltende Verwaltung äußert.

Der weitaus überwiegende Teil der Agrarpolitik der EWG ist in die Gestalt formeller Gesetze europäischen Charakters gekleidet. Dieses europäische Recht tritt ohne Transformation in nationales Recht, nach der Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt unmittelbar im gesamten Gebiet der Gemeinschaft in Kraft. Die europäischen Normen binden die jeweiligen Normadressaten, mögen das die Staaten der EWG oder die Bürger dieser Staaten - wie Bauern, Händler, Importeure oder Verbraucher - sein. Das europäische Recht wird teils sogar von Organen der EWG selbst, überwiegend freilich für die EWG von den Mitgliedstaaten angewandt und wenn erforderlich durchgesetzt. Es ist dem Inhalt der Agrarpolitik nicht immer gut bekommen, daß der EWG wesentlich mit ihrer Hilfe Äußerungsformen hoheitlicher Gewalt zuwuchsen. Jedoch ist kein Zweifel möglich (und es ist teils banal, teils aber auch atemberaubend festzustellen): Hauptträger der Agrarpolitik in der EWG ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eigene Rechtspersönlichkeit und als selbständige politische Kraft.

2.2 Die Organe der EWG als Träger der europäischen Agrarpolitik

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft handelt durch ihre Organe - in erster Linie also durch die Europäische Kommission und durch den Ministerrat. Im wesentlichen diese beiden Organe machen die EWG nicht nur agrarpolitisch sondern in allen Bereichen europäischer Kompetenz handlungsfähig. Ihre vertraglich vorgeschriebene organisatorische Struktur, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten, ihr Zusammen- oder Gegenspiel kann ich hier nicht erörtern.

2.2.1 Die EWG-Kommission

Vielmehr möchte ich thesen- und stichwortartig zunächst am Beispiel der Kommission auf zwei Tendenzen aufmerksam machen: Inwieweit hat die Struktur der Kommission als Trägerin der Agrarpolitik diese Politik inhaltlich mitbestimmt? Und die Gegenfrage: Inwieweit hat die Agrarpolitik die Natur der EWG-Kommission verwandelt?

2.2.1.1 Einflüsse ihrer allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik

Die Struktur der Kommission fand auf vielfältige Weise ihren Niederschlag in der von der Kommission vertretenen Politik:

a) Denn diese Struktur gibt der Kommission die Chance einer rationalen, das heißt an den sachlichen Notwendigkeiten orientierten Politik. Oder anders ausgedrückt: Die Kommission hat die Chance, ihre Maßnahmen gleichgewichtig auf die in sich widersprüchlichen, miteinander weitgehend unvereinbaren agrarpolitischen Ziele des Artikels 39 EWGV (Produktivitätssteigerung, angemessenes Erzeugereinkommen, angemessene Verbraucherpreise u.a.) auszurichten. Sie hat die Chance einer Politik, die keine dieser Wertvorstellungen einseitig zu Lasten der anderen Wertvorstellungen hervorhebt.

   Diese Chance verdankt die Kommission einmal der Unabhängigkeit ihrer neun Mitglieder, die von der Regierungskonferenz, die sie berief, nicht wieder abgesetzt werden können; sie verdankt sie ferner der Tatsache, daß sie prinzipiell zur europäischen Agrarpolitik "nur" durch Vorschläge beiträgt, über die der Ministerrat erst noch endgültig beraten und beschließen muß. Ihr Vorschlag aus dem Jahre 1963, die sechs verschiedenen Getreidepreise unverzüglich und ohne Zwischenstufen zu vereinheitlichen, das als (dritter) Mansholtplan bekannt gewordene und als revolutionär empfundene Agrarmemorandum des Jahres 1968, ja selbst die relativ bescheidenen Vorschläge zur Korrektur der Preise landwirtschaftlicher Güter des Jahres 1969 - hätte wohl kaum ein anderes politisches Gremium vorlegen und überleben können. Struktur und Funktion der EWG-Kommission eröffnen bei gegebenen Zielen die Chance einer objektiven Politik.

b) Die Kommission fungiert aber teilweise auch insofern als Trägerin der Agrarpolitik als es sich nicht um die Konzeption, sondern die Exekution dieser (von Kommission und Rat gemeinsam beschlossenen) Politik handelt. Von Trägerschaft durch Verwaltungsvollzug zu sprechen, erscheint insoweit berechtigt, als dieser Vollzug nicht

bloße Gesetzessubsumtion ist, sondern wie z.B. bei der Festlegung der finanziellen Hilfen für den Export von Agrarerzeugnissen Elemente verwaltungsmäßigen oder gar politischen Ermessens enthält. In diesem Bereich könnte sich die zentrale Position der Kommission leicht in wirklichkeitsfernen Beschlüssen niederschlagen. Nehmen Sie als Beispiel die Strukturpolitik, in der ja die Kommission, z.B. als Instanz zur Vergabe der Mittel des Ausrichtungsfonds, durchaus ein hörbares Wort mitzureden hat. Europäische Beihilfen für das Projekt eines Schlachthauses in Bayern oder für die Umwandlung einer Mischkultur in Italien zu einem reinen Weinbaugebiet können von einer zentralen Instanz beim besten Willen ihrer Beamten nicht in Kenntnis aller jeweils relevanten Einzelheiten vergeben werden. Die Heterogenität der Strukturen nimmt nicht nur auf dem Felde der Agrarpolitik der zentralisierten politischen Macht ein Gutteil ihrer Effizienz. Die zentrale Position der Kommission erschwert es, daß auch solche Maßnahmen sachgerecht ergehen, bei denen regionale, d.h. fern vom Entscheidungszentrum bestehende Faktoren für die jeweilige Maßnahme bestimmend sein sollten.

2.2.1.2 Einflüsse der Agrarpolitik auf ihre allgemeine Organisationsstruktur - Ressort- und Kollegialitätsprinzip -

Das waren zwei Beispiele dafür, wie die organisatorische Struktur der Kommission auf den Inhalt der europäischen Agrarpolitik einwirkt. Machen wir jetzt die Gegenprobe: Welchen Einfluß hat die europäische Agrarpolitik auf die EWG-Kommission genommen?

Auch hier nur ein Beispiel:

Wie Sie wissen, ist die Europäische Kommission ein Gremium von neun Persönlichkeiten, dessen Beschlüsse kollegial mit Mehrheit gefaßt werden. Keiner der Mitglieder der Kommission hat ein eigenes Ressort in dem Sinne, daß ihm damit eine auch nach außen hin abgegrenzte politische Verantwortung obläge. Vizepräsident Mansholt trägt zwar innerhalb der Kommission eine besondere Verantwortung für die Agrarpolitik, die aber an sich wie alle übrigen politischen Entscheidungen in allen ihren Einzelheiten eines Beschlusses der Kommission bedarf.

Ohne Frage ist es insbesondere der Agrarpolitik zuzuschreiben, daß die Ressortverantwortlichkeit gegenüber der Verantwortung, die jedes Kommissionsmitglied für die gesamte Integrationspolitik zu tragen hat, immer stärkeres Gewicht gewann. Das technische Gewand, in das die Regeln der Agrarverwaltungswirtschaft gekleidet sind, gab den Fachleuten der Generaldirektion "Landwirtschaft" und dem Agrarkommissar ein Prae bei allen Diskussionen über die einzuschlagende Politik. Seinen Kollegen in der Kommission, die ja auch noch für den übrigen Teil der Wirtschaftsgemeinschaft wirken mußten, war es schon aus zeitlichen Gründen unmöglich, auch nur an allen Beratungen mit den Verbänden und Regierungen der Mitgliedstaaten teilzunehmen, die auf höchster Ebene der Konzeption vorausgingen.

Demgemäß war das kollegiale Gremium Kommission im Europäischen Ministerrat recht bald häufig nur von dem zuständigen Kommissionsmitglied vertreten. Dieser konnte und wollte sich im Rat nicht in allen Fällen darauf beschränken, den von der Kommission als Kollegium verabschiedeten Vorschlag stereotyp zu wiederholen. Er mußte - sollte die Sache nicht leiden - dem Gang der Beratungen entsprechend

neue Vorstellungen entwickeln, so daß die Kommission ohne eigene Anschauung der Beratungen vielfach nur die Entwicklung nachträglich billigen konnte.

Vollends bei der Exekution der Agrarmarktordnungen, soweit sie überhaupt in die Brüsseler Kompetenz fällt, wurde das Kollegium der Kommission meist nur förmlich, oftmals geradezu fiktiv eingeschaltet. Es ist den Kommissionsmitgliedern allein schon physisch unmöglich, täglich oder gar mehrmals täglich zusammenzutreten oder die mehreren hundert wöchentlich anfallenden Entscheidungen auch nur im schriftlichen Umlaufverfahren mit Hilfe ihrer Kabinette zu bewältigen. Sicherlich hätte es längst nahegelegen, die Kommission selbst von einem Großteil der exekutiven Aufgaben auch de jure etwa zugunsten eines Landwirtschaftsamtes zu entlasten. Das hätte aber nach überwiegender Meinung dem EWG-Vertrag widersprochen. Die Agrarpolitik, wie sie in Brüssel entstanden ist, hätte einen neuen "Träger" gebraucht. Da das nicht möglich war, beeinflußte sie den alten unzulänglich gewordenen "Träger" - die Kommission. Die Kommission erteilte dem Vizepräsidenten Mansholt und teilweise sogar einzelnen Beamten der Generaldirektion Landwirtschaft ein Mandat zum Erlaß zahlreicher Maßnahmen, deren Verwaltungscharakter mehr oder weniger eindeutig ist. Unter dem Mantel kollegialer Entscheidungen wurde die vorherige kollegiale Beratung geopfert und hielt das Ressortprinzip in Brüssel Einzug.

2.2.2 Der EWG-Ministerrat

Die wechselseitigen Einflüsse zwischen Agrarpolitik und der Struktur ihrer Träger lassen sich ebenfalls am Beispiel des Ministerrates nachweisen.

2.2.2.1 Einflüsse seiner allgemeinen Organisationsstruktur auf die Agrarpolitik - Einstimmigkeit und "package deal" -

Zusammensetzung und Beschlußverfahren des Rates haben sich auf den Inhalt der europäischen Agrarpolitik ausgewirkt. Dabei sind sämtliche Marktordnungen und die weitaus meisten Beschlüsse zu ihrer Anwendung oder Durchführung einstimmig verabschiedet worden. Diese Einstimmigkeit der Ratsbeschlüsse war für die ersten großen Verordnungen über Getreide und Veredelungserzeugnisse von 1962/63 noch vertraglich geboten. Im Januar 1966 war sie praktisch zur Voraussetzung für die Beilegung der großen EWG-Krise gemacht worden. Entscheidungen, die von einem der Mitgliedsländer für lebenswichtig gehalten wurden, sollten einstimmiger Beschlußfassung unterworfen, Frankreich sollte damit die Rückkehr in den Rat erleichtert werden. Seither stehen in der Verfassungs- und Verfahrenspraxis der EWG Butterberg und Zuckerquote in unmittelbarem Zusammenhang mit der Staatsräson.

Es wäre einseitig, alle inhaltlich fragwürdigen Entscheidungen des Ministerrates dem Prinzip einstimmiger Beschlußfassung anzulasten. Auch unter der Herrschaft von Mehrheitsabstimmungen könnte beispielsweise nicht immer nur einer der Sechs überstimmt, müßte auf mittlere und längere Sicht ein Ausgleich der Interessen aller sechs Beteiligten gefunden werden. Dieser Ausgleich würde auch unter dem Regime mehrheitlicher Entscheidungen vermutlich dadurch ermöglicht, daß im Grunde nicht zusammenhängende Fragen wie Braugerstenprämie und Hanfmarktordnung gleichzeitig entschieden und jedem Ratsmitglied die

Konzession auf dem einen Gebiet durch gleichzeitige Erfolge im anderen Bereich honoriert wird. In diesem "Package deal" liegt gleichzeitig die Chance zu einer fortschrittlichen, aber auch die Gefahr einer Agrarpolitik, die nationale Fehlentscheidungen kumuliert.

Weniger der Abstimmungsmechanismus als der Geist, der ihn handhabt, prägt sich in der europäischen Agrarpolitik aus. Es hat Jahre gegeben, in denen integrationspolitisches Engagement den Rat zu einem Gemeinschaftsorgan werden ließ, in dem jede nationale Delegation nicht das kleinste, sondern das größte gemeinsame Vielfache anstrebte.

Es hat dann Jahre gegeben, in denen die voneinander abweichenden nationalen Gesichtspunkte hervorgekehrt wurden - in denen das Gemeinschaftsorgan Ministerrat in Richtung einer Regierungskonferenz auseinanderstrebte. Statt vom "point of no return" sprach man von "juste retour", statt von "Solidarität" vom "Verursachungsprinzip". Um die Unterschrift aller Beteiligten unter die Finanzierungsverordnungen zu erhalten, konzedierte der Ministerrat noch im Frühjahr 1970 den Franzosen hohe Weinpreise und den Italienern praktisch unbeschränkten Anbau neuer Rebstöcke (zu hohen Preisen), obwohl schon im Augenblick der Beschlußfassung kein Zweifel sein konnte, daß gerade diese Kombination die finanzielle Verantwortung der Gemeinschaft später einmal vor Probleme stellen wird.

Heute - da die Ernte der Marktordnungen eingebracht ist - steht der Agrarministerrat vor der Alternative, im preis- und strukturpolitischen Immobilismus zu verharren und damit zum Exekutivorgan seiner eigenen früheren Politik zu entarten oder aber - vielleicht unter neuen, etwa von den England-Verhandlungen oder auch von bestimmten Entwicklungen innerhalb der EWG ausgehenden Impulsen - sich darauf zu besinnen, daß auch in der Agrarpolitik nichts ein für allemal abschließend geregelt sein kann.

2.2.2.2 Einflüsse der Agrarpolitik auf seine allgemeine Organisationsstruktur

Keine Frage, daß auch die Agrarpolitik ihrerseits das Gesicht des Rates entscheidend mitgeprägt hat. Auch dies - der Einfluß von der Sache auf die Institution - wäre eine gesonderte Studie wert. Am hervorstechendsten ist sicherlich die Herausbildung eines besonderen "Agrar"-Rates, nach dessen Vorbild sich dann Sozial-, Verkehrs- und sogar technische Räte entwickelt haben. Sie alle sind de jure Tagungen des einen Ministerrates, nur sind die sechs Regierungen durch jeweils andere Fachminister vertreten. Da es sich um einen Rat handelt, mag er auch gleichzeitig in mehreren Fachbereichen nebeneinander tagen, werden dringende Agrarverordnungen, die von der Bürokratie zu sogenannten A-Punkten aufbereitet worden sind, zur Not auch im Spezial-Ministerrat für Entwicklungspolitik ohne Diskussion verabschiedet.

Im Agrarrat kommen die Minister untereinander häufiger zusammen als ein normaler höherer Beamter mit seinem Behördenchef. Im Agrarrat bildete sich eine besondere Solidarität der Agrarminister gegenüber den Außen- aber natürlich auch gegenüber den Finanzministern heraus. Umgekehrt mag es vorkommen, wenn eine Einigung im Agrarrat gar nicht gelingen will, daß auf die Möglichkeit hingewiesen wird, die Angelegenheit in Gegenwart der Wirtschafts- und Finanzminister weiter zu erörtern.

Das hat schon mancher Unlust zu entscheiden nachgeholfen. Denn die Agrarminister achten darauf, daß die Agrarpolitik nicht in die Hände nichtzuständiger Politiker übergeht, und mindestens der jeweilige präsidierende Landwirtschaftsminister entwickelt ein natürliches Eigeninteresse, die Aktionsfähigkeit "seines" Rates zu demonstrieren.

Wenn die Agrarminister nachts den Außen- und Wirtschaftskollegen über den Stand ihrer Uneinigkeit berichten, dann mögen sie gemischte Gefühle bewegen: Zu Recht fühlen sie sich nicht als Untergruppe sondern als gleichrangiges Gremium. Aber sie werden auch dankbar sein, daß die gegen unmittelbare Volkskritik abgeschirmteren Außenminister ihnen letztlich einen Teil der Verantwortung für den nächtlichen Kompromiß abnehmen.

2.2.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist verfassungsrechtlich sicherlich insoweit als Träger der Europäischen Agrarpolitik zu bezeichnen, als es zu den Beschlüssen des Rates konsultiert wird. Das ist bei allen Marktordnungen obligatorisch, bei dem sogenannten dritten Mansholt-Plan fakultativ geschehen. Aber es ist doch mindestens von Fall zu Fall unterschiedlich, inwieweit das Votum des Europäischen Parlamentes tatsächlich eingeht in den endgültigen Beschluß des Rates. Dem abschließenden Beschluß im Ministerrat geht ja ein oftmals jahrelanger Beratungsprozeß voraus, zu dem das Parlament allenfalls ein einmaliges Votum abgibt, in den es aber seiner Natur nach nicht in jeder Phase laufend eingeschaltet sein kann.

Ein Agrarmarkt, der nach dem Vorbild einer Zentralverwaltungswirtschaft geordnet ist, bedarf fortlaufender Entscheidungen, zu denen parlamentarische Gremien nicht in der Lage sind. Das Problem parlamentarischer Mitwirkung stellt sich insoweit nicht im Bereich der Entscheidung, sondern der Kontrolle. Es wäre im übrigen einmal prüfenswert, welche der agrarpolitischen Entscheidungen, an denen das Europäische Parlament mitzuwirken beansprucht, im nationalen Verfassungssystem der Mitgliedsländer durch Rechtsverordnung erlassen werden und damit ohne unmittelbare parlamentarische Beteiligung zustandekommen.

Jedenfalls scheint mir wesentlicher als der Einfluß des Europäischen Parlaments auf den Rat der Beitrag der europäischen Abgeordneten zur Meinungsbildung in ihren Heimatparlamenten und Hauptstädten zu sein. So entsteht eine mittelbare Einwirkung auf die Mitglieder des Ministerrates.

2.2.4 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Soweit der Wirtschafts- und Sozialausschuß - eine Art europäischer Wirtschaftsrat mit dem Charakter eines EWG-Organs - zu den Vorschlägen der Kommission konsultiert wird, ist er ebenfalls als Träger der europäischen Agrarpolitik anzusehen; jedenfalls immer dann, wenn die von ihm entwickelten Vorstellungen in den Text direkt oder indirekt eingehen, den der Europäische Ministerrat schließlich verabschiedet.

2.3 Die Mitgliedstaaten der EWG

In dem Maße, in dem die Sitzungen des Ministerrates sich zu Konferenzen nationaler Regierungsdelegationen entwickeln, mag es nahelie-

gen, statt des Gemeinschaftsorgans "Rat" die Mitgliedstaaten als Träger der im Rat verabschiedeten Agrarverordnungen anzusehen. Aber die Mitwirkung der Staaten als Gründer und letztlich Träger der Gemeinschaft beschränkt sich nicht auf die ihnen im Ministerrat zugeteilte Rolle. Stark vereinfacht lassen sich vier weitere Formen mitgliedstaatlicher Einflußnahme auf europäische Agrarpolitik aufzeigen:

2.3.1 Konsultative Mitwirkung an der agrarpolitischen Konzeption der Kommission

Die Mitwirkung bei der Konzeption der Agrarpolitik, wie sie erstmalig im Juli 1958, wenige Monate nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages, auf der Landwirtschaftskonferenz zum Ausdruck kam, die in Stresa unter dem Vorsitz der EWG-Kommission abgehalten wurde. Dieser Konferenz folgten die ersten großen Agrarvorschläge der Kommission. Seither befragte die Kommission vor mancher größeren Vorlage an den Rat die Mitgliedstaaten durch Besprechungen in den Hauptstädten oder durch Sachverständigensitzungen in Brüssel.

2.3.2 Amtshilfe beim Vollzug europäischen Agrarrechts durch die Brüsseler Exekutive

Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten bei demjenigen Teil des Vollzuges der Marktordnungen, also der Verwaltung des Agrarmarktes, der von Brüssel zentral erfolgt, und zwar

- entweder durch Übermittlung von Daten, die beispielsweise für die Fixierung der Preise und täglich wechselnden Abschöpfungen durch die Kommission konstitutiv sind. (Die Ermittlung dieser Daten eröffnet manchmal den Mitgliedstaaten de facto-Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidung der Kommission: Welche Menge, welcher Markt, welcher der kurzfristig schwankenden Marktpreise sind repräsentativ für die Ermittlung der Marktpreise eines Produktes - von solchen Fragen kann manches abhängen.)
- oder als Verwaltungsausschuß durch Teilhabe an der Kommissionsentscheidung selbst, etwa über die vierteljährliche Abschöpfung auf Geflügeleinfuhren oder die Beihilfe für den Getreideexport in dritte Länder.

Solche Verwaltungsausschüsse sind bei der Kommission für alle Agrarprodukte, die einer Marktordnung unterliegen, gebildet worden; sie tagen für die wichtigsten Produkte wöchentlich einmal, beraten über Verordnungsentwürfe der Dienststellen der Europäischen Kommission und präjudizieren durch ihr Votum in gewisser Weise, die hier nicht im einzelnen erörtert werden kann, die anschließende Entscheidung der Kommission.

2.3.3 Einzelstaatlicher Vollzug europäischen Agrarrechts

Die Exekution des Gemeinschaftsrechts durch nationale Verwaltung, z.B. obligatorische und erst recht fakultative Interventionen auf dem Markt sowie Kontrolle der Ein- und Ausfuhr. National divergierende Verwaltungspraktiken (wie z.B. Beschränkung von Einfuhrgenehmigungen auf national zugelassene Importeure) haben lange Zeit das Zusammenwachsen der Agrarmärkte erschwert. Vielleicht wird die Bedeu-

tung der nationalen Administration europäischer Normen an einem Satze wie diesem klar: Wenn ein Privatmann gegen europäische Normen verstößt, so ist das in der Regel nur möglich über die Täuschung nationaler Beamter, die diese Normen vollziehen.

2.3.4 Europäisch-nationale Mischkompetenzen namentlich im Bereich der Agrarstrukturpolitik

Der große Bereich derjenigen nationalen Zuständigkeit, der sich schlagwortartig vielleicht als "Mischverwaltung" umreißen ließe. Dazu ist die gesamte Beihilfenpolitik zu rechnen, die verbindlichem Vertragsrecht unterworfen ist, also den Getreidepreisausgleich durch das EWG-Anpassungsgesetz ebenso wie die Erstattungen für die Verluste der deutschen Landwirtschaft durch die Aufwertung der Deutschen Mark. Hierher gehört auch derjenige Teil der Agrarstrukturpolitik, der sich nationaler Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe bedient.

Hier in der Strukturpolitik sind sonst die einzelstaatlichen Kompetenzen nach wie vor dominierend. Zwar hat die EWG-Kommission die verschiedensten Ansätze zu einer stärkeren gemeinschaftlichen Orientierung der Agrarstrukturpolitik gemacht. Aber die Praxis des bei der Kommission aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildeten Agrarstrukturausschusses, der sich lange Zeit mit der Klärung von Begriffsbestimmungen befaßte, blieb erheblich hinter den Erwartungen zurück, die die Ratsentscheidung vom 4. Dezember 1962 hier und da geweckt haben mochte. Von ihrem Recht, nach Anhörung des Agrarstrukturausschusses konkrete Empfehlungen bzw. Stellungnahmen an die Staaten zu richten, hat die Kommission so gut wie keinen Gebrauch gemacht. Spätere Versuche, wie insbesondere das Projekt der Gemeinschaftsprogramme, konnten die Hürden des Ministerrates nicht nehmen.

Das grundlegende Reformprogramm der Kommission, das als Mansholt-Plan bekannt geworden ist, liegt auch 1970 dem Ministerrat noch zur Beratung vor. Die meisten Maßnahmen dieses Planes, wie z.B. Landabgabeprämien, Altersrenten, gehören in den Bereich, der ebenso wie die gesamte Politik der regionalen Infrastruktur bis jetzt rein einzelstaatlichen Charakter trägt. Die im Mansholt-Plan enthaltenen Vorstellungen haben inzwischen in mancherlei Hinsicht auf die nationalen Agrarstrukturpolitiken mittelbar eingewirkt. Ob und inwieweit die Ziele und Mittel des Mansholt-Planes in Beschlüssen des Europäischen Ministerrates rechtlich verbindliche Gestalt annehmen werden, kann heute noch nicht gesagt werden.

Der Anteil, den Preise und einkommenswirksame Subventionen am landwirtschaftlichen Einkommen haben, ist von Mitgliedsland zu Mitgliedsland verschieden. Dementsprechend sind die Träger von Agrarpolitik in dem einen Staat europäischer als in dem anderen. Letztlich könnte nur eine Zusammenstellung aller einkommenswirksamen Maßnahmen Aufschluß über den nationalen Anteil an der Agrarpolitik liefern.

2.4 Agrarische Selbstverwaltung

Der Anteil der agrarischen Selbstverwaltung an der Durchführung der europäischen Agrarpolitik soll hier nur erwähnt, nicht aber beschrieben werden. Interventionen durch Erzeugergemeinschaften auf dem Gemüse- und Obstmarkt sowie die durch öffentliche Mittel finanzierte

private Lagerhaltung gehören in diesem Zusammenhang, den im einzelnen aufzuhellen gesonderten Untersuchungen vorbehalten werden muß.

3 Die Träger der europäischen Agrarpolitik aus politologischer Sicht

3.1 Die Interessenten und ihre Verbände

3.1.1 Zur Kritik des Bauernverbandes an der EWG-Agrarpolitik

Seit der Schutzzollpolitik des ausgehenden vorigen Jahrhunderts ist Agrarpolitik nicht ohne eine wie auch immer geartete Beteiligung der Interessenten, also der von der Agrarpolitik Betroffenen, und das hieß oft Begünstigten gemacht worden. Freilich war und ist nicht jede Ein-Wirkung auf die Agrarpolitik auch eine Mit-Wirkung, die den Verband zum Träger der Agrarpolitik werden ließe. Auch die europäische Agrarpolitik hat etwa im Deutschen Bauernverband gewiß nicht unterschiedslos Unterstützung gefunden. Die Öffnung der Grenzen des heimischen Marktes für die Erzeugnisse der Nachbarn erschien Vielen problematisch, eine Senkung des deutschen Getreidepreises auf ein mittleres europäisches Niveau entwickelte sich zum beherrschenden Thema der gesamten innerpolitischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik, eine europäische Diskussion der deutschen Milchsubventionen und vieles andere mehr stieß auf heftige Kritik der einschlägigen Kreise. Selbst von seiner nur schwach institutionalisierten Beteiligung einmal abgesehen, läßt sich sicherlich nicht sagen, daß der Deutsche Bauernverband sich selbst als Träger der europäischen Agrarpolitik betrachten würde.

3.1.2 Copa und EWG-Kommission

Immerhin haben sich die 11 Bauernverbände der sechs EWG-Staaten zu einem Dachverband zusammengefunden, der unter seiner französischen Abkürzung "Copa" bekannt ist. Angesichts der unterschiedlichen Agrarstrukturen kann dieser europäische Zusammenschluß nur heterogener Natur sein. Insbesondere solange es eine gemeinsame Marktpolitik der EWG noch nicht gab, war es daher nicht leicht, alle Mitglieder des Verbandes auf eine gemeinsame Linie festzulegen. Soweit das gelungen ist, kam dem Votum des europäischen Verbandes freilich gerade wegen der divergierenden Interessen seiner Mitglieder besonderes Gewicht zu. Ähnlich ist die Lage heute noch in der Strukturpolitik. Einstimmige Stellungnahmen der Copa werden bei der Europäischen Kommission nicht überhört.

Allerdings wirkt die Copa nicht förmlich an den Brüsseler Entscheidungen mit. In den Verwaltungsausschüssen ist sie nicht vertreten, in den berufsständischen "Beratenden Ausschüssen", die für verschiedene Produkte gebildet wurden, hat sie, wie der Name schon sagt, rein konsultative Funktionen in meist mehr technischen Fragen. Wichtiger ist vielleicht, daß namhafte Bauernvertreter im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG vertreten und in diesem Gremium durch Art. 47 EWGV aus den übrigen Mitgliedern ein wenig herausgehoben sind. Entscheidend für die Copa ist jedoch letztlich der nicht institutionalisierte persönliche mehr oder weniger regelmäßige Kontakt, insbesondere zwischen der Verbandsführung und Vizepräsident Mansholt.

3.1.3 Die Bauernverbände und der EWG-Ministerrat

Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die Gesamtsituation der europäischen Integration, daß die Aktivität der Copa in erster Linie auf die Europäische Kommission gerichtet ist. Sobald ein förmlicher Vorschlag der Kommission beim Europäischen Ministerrat eingegangen ist, läßt sich hier zu einem gewissen Grade eine Renationalisierung der Verbandstätigkeit feststellen. Die nationalen Verbände - unter Umständen gestützt auf die Entschließungen der Copa - richten von diesem Zeitpunkt an ihre Aktivität wieder auf ihre Regierung bzw. auf deren Delegation im Ministerrat, nicht aber auf den Rat als Ganzes. Fast möchte man es eine integrationspolitische Sternstunde nennen, als der Präsident des "Agrar"-Rates einmal eine Delegation von Landwirten empfangen konnte, die in Brüssel vor dem Ratsgebäude demonstriert hatten. Wie stark der Einfluß der nationalen Verbände auf die einzelstaatliche Position im Ministerrat ist, ist letztlich kein Problem europäischer Untersuchung mehr, sondern der Politologie des jeweiligen Landes. Dabei wären die verschiedenen Aktionstechniken zusammenzustellen, derer nationale Verbände sich bedienen, und die von der action directe bis zur "Unterwanderung" des Parlamentes durch verbandstreue Abgeordnete reichen mögen.

Im Grunde werden die Einwirkungsmöglichkeiten auf den europäischen Teil der Agrarpolitik jedenfalls nicht stärker sein als die Möglichkeiten, den in nationaler Verantwortung verbliebenen Teil zu beeinflussen; denn die besondere Verhandlungssituation in dem internationalen Gremium des Ministerrates dient dann und wann dem Minister doch als Alibi für einen ungern gesehenen Beschluß und mag ihm damit eine größere Bewegungsfreiheit gegenüber den Interessenten verschaffen. Das Gewicht nationaler Verbände auf Brüsseler Ratsbeschlüsse wäre noch schwächer, wenn die vertragliche Regel der Mehrheitsbeschlüsse nicht mehr die praktische Ausnahme wäre.

3.1.4 Auswirkungen des Systems der Agrarstützung auf den politischen Einfluß der Verbände

Alles in allem zögere ich, gegenwärtig die in Verbänden organisierte Landwirtschaft als "Träger" der europäischen Agrarpolitik zu bezeichnen. Soweit sie es sein sollte, ist ihr Einfluß jedenfalls nicht institutionalisiert und daher weniger leicht zu ermitteln. Letztlich liegt das vielleicht in der Natur oder der bisherigen Praxis der europäischen Marktordnungen.

Wenn der jährlichen amtlichen Festsetzung fiktiver Garantiepreise, an denen sich sodann die Höhe direkter Subventionen aus dem Staatshaushalt bemißt, eine obligatorische Konsultation über die Lage der Landwirtschaft vorausgeht, ist die Mitwirkung der organisierten Interessen an der agrarpolitischen Willensbildung vielleicht erkennbarer. Die mittelbare Übertragung des Einkommens der Verbraucher auf die Landwirte über ein für allemal fixierte Mindestpreise (mit staatlicher Abnahmegarantie) scheint deren Mitwirkung zeitweise entbehrlich zu machen. Das würde sich ändern, wenn die nominale Höhe der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse ernsthaft jährlich zur Diskussion gestellt würde und wenn von den Preisen - wie ursprünglich im EWG-System angelegt - mithin wieder eine echte Orientierung der Agrarproduktion ausgehen könnte. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 1970 hat darüber hinaus wieder in Erinnerung

gerufen, daß auch das Festhalten an vorjährigen Agrarpreisen bei starkem Preisanstieg im übrigen für die berufsständischen Organisationen der Landwirtschaft Anlaß zu verstärkter Aktivität sein kann.

3.2 Die Bürokratie

Die Rolle der Bürokratie, der Beamten, der "Fach"-experten als Träger der europäischen Agrarpolitik, möchte ich in diesem Kurzreferat eigentlich nur "pro memoria" erwähnen. Dabei ist nicht nur an die eigentliche Exekution durch Interventionsstellen und Grenzbehörden zu denken, von der die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems weitgehend mitabhängt. Unter dem gegenwärtigen Agrarmarktsystem, das einen Spruch des Europäischen Gerichtshofes über die Tarifierung von Putensterzen erforderlich machte, fällt dieser Exekution ein besonderes Gewicht zu.

Wichtiger für unser Thema wäre es darzulegen, inwieweit die Bürokratie die politischen Entscheidungen durch Aufbereitung des Stoffes und durch mehr oder weniger überschaubare Fragestellungen präjudiziert - und zwar gerade auch in den Fällen, die nicht im schriftlichen Umlaufverfahren der Kommission oder als sogenannte A-Punkte des Ministerrates, sondern durchaus erst nach mündlicher Beratung von einem politischen Gremium verabschiedet werden. Weder unter der europäischen noch unter der einzelstaatlichen Beamtenschaft werden diejenigen sehr zahlreich sein, die mit allen Details in jedem landwirtschaftlichen Sektor in gleicher Weise vertraut sind. Die Modalitäten der Intervention durch Erzeugerorganisationen auf dem Obst- und Gemüsemarkt, der Unterschied zwischen obligatorischer und fakultativer Intervention für Rinder und Rindfleisch sowie die Produktionskostenerstattung für sogenannten Chemiezucker erfordern jeweils den ganzen Fachmann. Damit gerät die Agrarpolitik in die Gefahr, die ein zu starker Experteneinfluß immer mit sich bringt, insbesondere die der Überschätzung des Details, des Verlustes der Transparenz des Systems und der praktischen Verringerung des Ermessensspielraums an der politischen, parlamentarisch verantwortlichen Spitze.

3.3 Die Wissenschaft

Ein viel zu kurzes Wort zur Wissenschaft. Als Bismarck am 2.5.1879 im Reichstag die Schutzzollvorlagen begründete, erklärte er, bei der Beurteilung wirtschaftlicher Tatsachen ließen ihn die abstrakten Lehren der Wissenschaft völlig kalt, er urteile nach der Erfahrung, die wir erlebten. Solche Urteile sind heute selten geworden. Verheißungsvoll war der anfängliche Beitrag, den die Wissenschaft in Form des berühmten Getreidepreisgutachtens in den Start- und Sternstunden der europäischen Agrarpolitik geliefert hat. Seither hat ein nicht gerade transparentes und in zahlreiche Einzelregelungen zersplittertes System landwirtschaftlicher Marktordnungen dem Wissenschaftler zusätzliche Aufgaben gestellt, will er nicht in dieselbe Abhängigkeit wie der Politiker von dem bürokratischen Experten geraten, der die einzelnen Bestimmungen entwickelt und täglich anzuwenden hat.

3.4 Die Öffentlichkeit - als Träger europäischer Agrarpolitik?

3.4.1 Normale kritische Einstellung gegenüber jedweder Agrarpolitik

Daß die öffentliche Meinung eine Agrarpolitik, die ja zur Umvertei-

lung eines Teils des Volkseinkommens führt, einhellig bejaht, wird in Vergangenheit und Gegenwart nicht häufig der Fall sein. Wenn die Politik einmal begonnen hat, sich des persönlichen Schicksals ganzer Berufsgruppen anzunehmen, ist sogar mancher Angehöriger dieser Gruppe geneigt, persönliches Mißgeschick dem Staat anzulasten; Zufriedenheit der Landbevölkerung oder gar der Interessenverbände mit der jeweiligen Agrarpolitik läuft weitgehend der menschlichen Natur zuwider; Unzufriedenheit der Begünstigten selbst ist keine Besonderheit der europäischen Agrarpolitik. Auch würde eine vergleichende Untersuchung der Reaktion der Verbraucher der westlichen Länder auf die jeweilige Agrarpolitik vermutlich ebenso viel Unzufriedenheit über die Politik wie Vorurteile gegenüber dem Bauernstande selbst zutage fördern.

Schließlich erscheint es mir "normal", daß agrarpolitische Schutzsysteme bedeutender Agrarimportländer auf internationale Kritik stoßen, und zwar selbst dann, wenn die heimische Landwirtschaft nicht über einen Außenschutz, sondern im wesentlichen nur durch direkte Subventionen gestützt wird. Die zeitweise weltweite Unruhe wegen der EWG-Agrarpolitik, die sowohl von dem Einfuhrregime der EWG wie aber vor allem von dem europäischen System der Exporterstattungen ausging, verliert im Zusammenhang gesehen mit den Praktiken anderer großer Erzeuger oder Konsumenten landwirtschaftlicher Produkte an Dramatik, wie sie in Ausdrücken wie "Hähnchenkrieg" zeitweilig zum Ausdruck kam.

3.4.2 Zusätzliche Elemente für eine kritische Haltung der europäischen Öffentlichkeit

Andererseits läßt die Heftigkeit der öffentlichen Auseinandersetzung über die europäische Agrarpolitik doch durchaus auf zusätzlichen Zündstoff schließen, der in der EWG-Agrarpolitik enthalten ist. Dieser Zündstoff hat dazu beigetragen zu verhindern, daß die Öffentlichkeit der sechs Mitgliedsländer als Träger der Agrarpolitik bezeichnet werden könnte. Folgende Gesichtspunkte seien kurz aneinandergereiht:

a) Was die Reaktion der Weltöffentlichkeit betrifft (sofern es die gibt), so gilt sie großenteils dem regionalen Zusammenschluß der Europäischen Gemeinschaft als solchem. Die Ablehnung, auf die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ohnehin in weiten Teilen der Welt gestoßen ist (angeblicher Diskriminierungseffekt, "Graben"-theorie), wurde im agrarpolitischen Bereich gesteigert, weil gleichzeitig mit dem Zusammenwachsen der sechs Agrarmärkte eine nicht unbedingt protektionistischere, aber jedenfalls neue Form des Außenregimes in Kraft gesetzt wurde.

b) Was die Reaktion der innergemeinschaftlichen Öffentlichkeit betrifft, so wirkt der Vergleich der eigenen nationalen Sorgen mit denen der Partner nur zu oft desintegrierend; Deutsche Landwirte betrachteten sich lange Zeit als die einzigen, deren Preise und damit deren Einkommen infolge der EWG teilweise sanken. Sie fielen zeitweise in den allgemeinen Zweifel an der Vertragstreue "der anderen" ein, der durch unterschiedliche Verwaltungsusancen von Süden nach Norden noch zusätzliche Nahrung erhält. Französische Verbraucher klagten umgekehrt über zusätzliche Preisauftriebstendenzen aus der EWG-Agrarpolitik. Italien kann mit Recht seine zurückgebliebenen Strukturen in Zusammenhang bringen mit dem Prinzip der europäischen Solidarität und daraus die Berechtigung ge-

meinsamer weiterer Hilfsmaßnahmen für den Mezzogiorno herleiten. Undsoweiter. In einer immer noch äußerst heterogen strukturierten Gemeinschaft gibt es mehr Vergleichsmöglichkeiten und mithin mehr vermeintliche Ungerechtigkeit oder echte Unzufriedenheit, jedenfalls stärkere Gegenkräfte gegen eine zentral konzipierte Agrarpolitik als in den homogeneren und überschaubaren nationalen Wirtschaftsräumen.

c) Diese Unzufriedenheit wird gemehrt, wenn einzelne Mitgliedstaaten, die ja zugleich auch Träger der europäischen Agrarpolitik sind, sich Verbandsforderungen zu eigen oder auch nur zum Sprecher ihrer heimischen Öffentlichkeit machen gegenüber dem Organ, dem sie selbst angehören. Noch im Jahre 1964 wollte die Regierung eines Mitgliedstaates die Harmonisierung der Getreidepreise von einer vorherigen "Harmonisierung der landwirtschaftlichen Produktionskosten", von einer Beseitigung der "Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der heimischen Landwirtschaft" abhängig machen; damals wurde allen Ernstes die Gefahr einer fühlbaren Verringerung der Ernteerträge an die Wand gemalt. Noch im selben Jahr wurde dann unter dem Vorsitz derselben Regierung im Ministerrat die Harmonisierung der Getreidepreise beschlossen. Solcher Antagonismus zwischen Mitgliedsland und Gemeinschaftsorgan trägt zu einer Atmosphäre bei, in der die Öffentlichkeit die europäische Agrarpolitik ablehnt und infolgedessen nicht "trägt".

d) Die Haltung der Öffentlichkeit zur europäischen Agrarpolitik ist nach alledem nicht durch Indifferenz, sondern eher durch eine negative Affinität gekennzeichnet. Dazu tragen nicht nur die als überhöht empfundenen Preise auf der Erzeugerstufe bei (niemand mag freilich so recht angeben, in Bezug auf was diese Preise überhöht sind), sondern vor allem der Umstand, daß unter dem europäischen Agrarmarktsystem unverwendbare Überschüsse produziert und auf Kosten der Allgemeinheit finanziert werden. Es kann das Selbstverständnis eines Berufszweiges in der Krise nicht fördern, wenn er seine Anstrengungen teilweise darauf richtet, Überflüssiges herzustellen. Dem Verbraucher und Steuerzahler muß die Berechtigung einer solchen Politik vollends rätselhaft bleiben. Die zentrale und auf Dauer angelegte Bewirtschaftung nicht einer Mangellage, sondern eines Überschusses verhinderte mit die Identifizierung der europäischen Öffentlichkeit mit der europäischen Agrarpolitik.

e) Wie aber hätte sich auch eine Phase fruchtbarer Auseinandersetzung, eines Dialogs zwischen den Organen der EWG und der Öffentlichkeit einspielen sollen? Die Basis, die das Europäische Parlament derzeit liefert, ist jedenfalls zu schwach für einen breiten öffentlichen Widerhall noch so sachkundig geführter Debatten. So war es sicherlich kein Zufall, daß die Frage einer Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Versammlung sich 1965 an der Mitwirkung an dem finanziellen Aspekt der europäischen Agrarpolitik entzündete und zur größten aller EWG-Krisen führte. Anders als in den einzelnen Mitgliedstaaten der EWG konnte das Europäische Parlament bisher nicht zu einem Kristallisationskern der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Agrarpolitik werden. Das hat deren Verständnis nicht genützt. Ja, letztlich bleibt die Frage, die hier nur gestellt und nicht beantwortet werden kann, wie lange sich in demokratisch strukturierten Ländern eine Politik ohne eine mindestens stillschweigende, wenn auch vielleicht nur mittelbare Trägerschaft der Bürger fortführen läßt.

4 Zur Problematik des Trägerbegriffes

4.1 Trägerschaft bei fehlender Transparenz?

4.1.1 - der Entscheidungsbildung?

Am Ende unserer Untersuchung der "Träger" der europäischen Agrarpolitik läßt sich sicherlich nicht klar sagen, welche Institution, Gruppe, welche politische Kraft für die und die agrarpolitischen Maßnahmen verantwortlich ist. Das System der Entscheidungsbildung in der europäischen Agrarpolitik ist nicht gerade transparent zu nennen, so leicht zugänglich die sämtlich im Europäischen Amtsblatt publizierten agrarpolitischen Entscheidungen selbst auch sein mögen. Das gibt gewiß oftmals die Chance zu einem mutigen Schritt; wenn der Anteil an dieser oder jener Entscheidung des Rates bzw. dieser oder jener Stellungnahme eines Verwaltungsausschusses nicht offen zutage= liegt, mögen die beteiligten Minister und Beamten couragierter sein, da der Kritik vielleicht ein Ansatzpunkt fehlt. Wer aber sagt, daß nicht der gegenteilige Fall einer unkontrollierten, weil unkontrollierbaren Fehlentscheidung eintritt?

4.1.2 - des Agrarmarkt-Systems?

Diese letzte Gefahr wird erhöht durch den Mangel an Transparenz, der das System des Agrarmarktes selbst kennzeichnet. Ihrer Natur nach unzulängliche Prognosen über die künftige Produktionsentwicklung lagen und liegen den Entscheidungen des Rates über die Preise der nächsten Kampagne zugrunde. Als der Ministerrat sich im Jahre 1966 für 39 Pfennig pro kg Milch entschied, lagen ihm Vorausschätzungen vor, die schon ein Jahr später sich als fehlerhaft erweisen sollten.

Da die künftige Entwicklung die Prognosen nur zu oft widerlegt hat, werden zahlreiche Preisentscheidungen nicht in vollständiger Kenntnis ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Implikationen getroffen. Ist ein Organ ein "Träger" auch insoweit, als es die Konsequenzen seiner Maßnahmen nicht übersieht? Wird es vielleicht erst dadurch zum Träger, daß es seine früheren Maßnahmen bewußt aufrechterhält, obwohl sich inzwischen ergeben hat, daß die ihr zugrundeliegenden Entscheidungselemente nicht stimmten?

Wie hoch ist überhaupt das subjektive Element politischer Willensbildung für den Trägerbegriff zu veranschlagen? Ist eine Kommission noch "Träger" eines von ihr entwickelten Systems der Zentralverwaltungswirtschaft, wenn sie die technischen Unzulänglichkeiten nicht erfährt, weil Vollzug und die Kontrolle dieses Vollzuges national vor sich gehen? Erwähnt seien nur die sogenannten Dreiecksgeschäfte über die DDR oder die Geschäfte durch "Exporte" in den Vatikan. Die Kommission in Brüssel erfährt davon immer nur aus zweiter Hand. Dennoch bleibt sie wohl "Träger" des Systems der verwalteten Agrarmärkte, solange diese einzelnen Fehler und Mängel die Funktionsfähigkeit im Ganzen nicht gefährden.

4.2 Die Trägerschaft und landwirtschaftspolitische Teil-Integration

Überhaupt modifiziert und relativiert sich der Trägerbegriff durch die überaus enge Verknüpfung, die von Anfang an zwischen der euro-

päischen Agrarpolitik und der allgemeinen Integrationspolitik bestand. Sicherlich kann auch nationale Agrarpolitik nicht in ländlicher Abgeschiedenheit, sondern nur im Zusammenhang mit anderen Bereichen der Wirtschafts-, Innen-, Sozial-, ja der Außenpolitik betrieben werden, aus denen vielfältige Einflüsse hinüber und herüber wirken. Das gilt gewiß auch für die europäische Agrarpolitik. Diese war jedoch darüber hinaus noch einer zusätzlichen integrationspolitischen Belastung ausgesetzt, die mit ihrer Avantgarde-Stellung im Integrationsprozeß zusammenhing. Den Agrarpolitikern wuchs so einerseits eine Verantwortung über ihren eigenen Bereich hinaus zu, und andererseits stellten Politiker, die der Agrarpolitik nicht besonders verpflichtet waren, landwirtschaftspolitische Weichen. Nur mit der Herstellung des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft, der Zollunion, ist doch das jahrelange Übergewicht marktpolitischer Betrachtungsweisen gegenüber der Agrar-Strukturpolitik allenfalls zu rechtfertigen. Während vor Jahrzehnten einmal konservative Agrarpolitik die Ernährung aus eigener Scholle sichern und damit die Grundlage für außenpolitische Großmachtträume liefern sollte, fiel der Agrarpolitik nun die erheblich sympathischere, aber letztlich ebenso sachfremde Rolle eines Motors der europäischen Integration zu.

Bei der Einbringung des Grünen Berichts 1969 sagte der damalige Landwirtschaftsminister Höcherl wörtlich:

"Was aber in aller Deutlichkeit einmal gesagt werden muß, ist dies: Alle bisherigen Agrarbeschlüsse der Gemeinschaft haben nicht unter agrarpolitischen, sondern unter integrationspolitischen Aspekten die Zustimmung der Bundesregierung gefunden. Diese Beschlüsse als eine rationale oder gar für Deutschland optimale Agrarpolitik zu bezeichnen, wäre schlechterdings eine Tatsachenverdrehung".

Die Träger der Agrarpolitik in der EWG haben 1962 die Getreide-, Schweine-, Eier- und Geflügelmarktordnungen auch um der damals beginnenden ersten Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien willen beschlossen; sie haben sich auf die Getreidepreisharmonisierung im Dezember 1964 auch deshalb geeinigt, um endlich in der Kennedy-Runde, die bereits seit Monaten in Gang war, voll verhandlungsfähig zu werden; sie haben im Juli 1968 die Marktordnung für Milch und Rindfleisch auch deshalb verabschiedet, damit die Zollunion im gewerblichen Bereich 1 1/2 Jahre früher als vertraglich vorgesehen in Kraft treten konnte. Die Träger der Agrarpolitik haben schließlich letzte Hand an die Finanzierungsregelungen gelegt und für Wein und Tabak umstrittene Bestimmungen einstimmig in Kraft gesetzt, damit im Juli 1970 zum zweiten Mal die Verhandlungen mit Großbritannien aufgenommen werden konnten. Die Träger der Agrarpolitik in der EWG waren weitgehend die Träger der Integrationspolitik überhaupt. Jede weitere agrarpolitische Bindung sollte die Gemeinschaft für jedes ihrer Mitglieder - auch in allen übrigen Bereichen - unauflöslicher machen.

Bis dann im Frühjahr 1969 zutage trat, daß eine agrarpolitische Teilintegration auf die Dauer keinen Bestand haben kann. Der divergierenden wirtschaftspolitischen Entwicklung in den Ländern der Gemeinschaft wurde nicht über die Abänderung der Wechselkurse Rechnung getragen. So flossen in einem Monat 3 - 500.000 t französisches Getreide auf deutsche Interventionshalden. Der freie Verkehr landwirtschaftlicher Güter über die Binnengrenzen der Gemeinschaft hinweg machte deutlich, daß die Wirtschaftsunion, daß die gemeinsame Währungspolitik noch fehlte. Die französische Abwertung und die deutsche Aufwertung machten sodann finanzielle Maßnahmen an den Binnengrenzen für den Verkehr von Agrarerzeugnissen erforderlich. Sie bedeuteten

zwar nicht das Ende des Gemeinsamen Agrarmarktes, wohl aber der Illusion, daß sich Agrarpolitik ohne Rücksicht auf die Fortschritte der Integrationspolitik im übrigen europäisieren ließe. Seitdem steht fest: Die verfassungsrechtlichen Träger der europäischen Agrarpolitik werden nur dann auf die Dauer ihre Aufgaben wahrnehmen, ja ihre Zuständigkeiten wahren können, wenn vergleichbare Mechanismen einer politischen Willensbildung auch für die allgemeine Wirtschafts- und Währungspolitik geschaffen und genutzt werden.

Literatur

BLONDELLE: Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments über die allgemeinen Grundsätze für die Marktverordnungen in der Endphase des Gemeinsamen Marktes (EP-Sitzungsdokumente Nr. 43/8.5.1967).

BÖRNER, B.: Das Interventionssystem der landwirtschaftlichen Marktordnungen der EWG in "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 1 ff.

EHLERMANN, Cl.: Die wichtigsten Steuerungsmechanismen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der EWG, in: Integration 1969, S. 294 ff.

DERS.: Grenzen der Gemeinsamen Agrarpolitik in "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 57 ff.

DERS.: Die Preis-Entscheidungen der EWG-Kommission im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters (AWD) 1966, S. 67 ff.

EICK, J.: Die Landwirtschaft im Bild der öffentlichen Meinung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.6.1970.

GIESEKE, W.: Die berufsständischen Organisationen der Landwirtschaft in der agrarpolitischen Willensbildung der EWG, in: Agrarpolitik in der EWG, Festschrift für Heinrich Niehaus; München, Basel, Wien 1968.

GÖTZ, V.: Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht - Die Getreidemarktorganisation als Beispiel - in: Juristenzeitung 1963, S. 265 ff.

IPSEN, H.-P.: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein; Frankfurt/M. 1966.

JAENICKE, G.: Institutionelle Probleme des Agrarmarktes in der EWG, in: "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 119 ff.

KROHN H.-B. und SCHMITT, G.: Agrarpolitik für Europa, in: Agrarwirtschaft; Sonderheft 15, Hannover 1962.

LÜCKER, H.-B.: Institutionelle und politische Aspekte der Agrargesetzgebung der EWG, in: Agrarpolitik in der EWG, Festschrift für Heinrich Niehaus; München, Basel, Wien 1968, S. 221.

MOZER, A.: Die Organisation des Sachverstandes für die EWG, in: Loccumer Protokolle 21/1967: Der Sachverständige in der Politik, S. 46 ff.

NASS, K.-O.: Institutionelle Probleme des Agrarmarktes, in: "Agrarrecht der EWG" Band 10 der Kölner Schriften zum Europarecht; Köln, Berlin, Bonn, München 1969, S. 147 ff.

PUHLE, H.-J.: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus, Schriftenreihe des Forschungsinstitutes der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1967.

VERSCHUER, H. Freiherr v.: Die land- und ernährungswirtschaftlichen Interessen-Verbände auf EWG-Ebene und ihre Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 44, Festschrift für Wilhelm Abel; Hannover 1964, S. 142 ff.

WÄCHTER, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Berichte über Landwirtschaft, NF. Bd. 45, 1967.

WEINSTOCK, U.: Die Rolle der Agrarpolitik in der europäischen Integration, in: Agrarwirtschaft, 1967, S. 18 ff.