

Institut für Lebensmittelforschung und Ressourcenökonomik
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Professur für Wirtschafts- und Agrarpolitik

Agrarpolitische Willensbildung

in Deutschland, in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene

I n a u g u r a l D i s s e r t a t i o n

zur

Erlangung eines Grades

Doktor der Agrarwissenschaft
(Dr. agr.)

der
Hohen Landwirtschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn

vorgelegt

am 1. März 2008

von

Dr. rer. pol. Rainer Doerr
aus
Dhron, Kreis Bernkastel

Referent: Prof. Dr. Th. Heckelei
Koreferent: Prof. Dr. K. Holm-Müller

Tag der mündlichen Prüfung: 30. April 2009

Diese Dissertation ist auf dem Hochschulschriftenserver der ULB Bonn unter http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss_online elektronisch publiziert.

Erscheinungsjahr: 2010

Danksagung

Besonderen Dank schulde ich

- Herrn Professor Dr. Heckelei für die Übernahme der Erstbetreuung sowie die inhaltlichen Klarstellungen, Anregungen und Kürzungen;
- Frau Professor Holm-Müller für die Übernahme der Zweitbetreuung;
- Herrn Professor (em.) Dr. Henrichsmeyer für die ursprüngliche Vergabe der Untersuchung sowie grundlegende wissenschaftliche Anregungen, insbesondere den Einbau eines Hypothesengerüsts, wodurch das für die Untersuchung zentrale Zusammenspiel der Willensbildungsfaktoren und der Willensbildungsebene erkennbar und erklärbar wird;
- Herrn Dr. Witzke für die sorgfältige und unregende Durchsicht der ersten Gedankensammlung mit vielfältigen und erweiternden Hinweisen, die ihrerseits wieder zu neuen Überlegungen führten;
- den über 55 Interviewpartnern aus Ministerien, Bundestags- und Landtagsabgeordneten, Fachverbandsvertretern sowie Angehörigen der EU-Kommissionsdienststellen in Brüssel, die meine langjährigen Erfahrungen wesentlich ergänzten und vertieften – und was mir wichtig erscheint – wertend berichtigten; ihre nicht namentliche Nennung war eine menschlich verständliche abwägende Güterabwägung für die erstaunliche Offenheit der Informationen und den erbetenen „Schutzmantel“ für die Interviewpartner.

Für etwaige Unzulänglichkeiten bin ich selbst verantwortlich.

Doerr, Rainer (2008)

Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland, in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene

Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik, Landwirtschaftliche Fakultät, Universität Bonn, 207.Seiten

Agrarpolitische Willensbildung ist ein Teil der allgemeinen politischen Willensbildung, allerdings gekennzeichnet durch arteigene Unterschiede, besondere Eigentümlichkeiten und sprichwörtliche Undurchschaubarkeiten. Die vorliegende weitgespannte Untersuchung versucht Einblick in die Ablaufprozesse zu verschaffen und Erklärungen zu liefern.

Der 1. Hauptteil stellt das Untersuchungsinstrument „Netzwerk“ vor, das verbunden mit dem Hin- und Rücklauf-Prinzip (Feed back) und der Mehrebenenbetrachtung sowohl beschreibende als auch erklärende Funktionen ausübt.

Der 2. Hauptteil befasst sich mit den Schauplätzen agrarpolitischer Willensbildung, den drei Hauptverhandlungs- und Entscheidungsebenen:

- nationale Ebene (Parlament, Regierungsbürokratie, Interessenverbände, Agrarwissenschaft)
- EU-Ebene (EU-Rats- und Kommissions-Hierarchie, EU-Ratsmacht, hoch beeinflusst durch EU-Parlament und EU-Gerichtshof)
- internationale Ebene (GATT/WTO sowie die EU-Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen)

Die nationale Ebene ist in der Regel nur Ausgangspunkt agrarpolitischer Willensbildung. Die endgültigen Entscheidungen fallen vornehmlich im EU-Wirkungsbereich (EU-Rat). Die weitgespannte internationale Ebene (GATT/WTO, Assoziierungen) beeinflusst in ihren Entscheidungsergebnissen sowohl die gemeinschaftlichen als auch die nationalen Agrarpolitiken.

Der 3. Hauptteil versucht die wichtigsten Willensbildungsmuster (z.B. Do-ut-des-Prinzip als Überzeugungsstrategie) und die wichtigsten Willensbildungsfaktoren (z.B. Zeit, Wissen usw.) zu erörtern und für den agrarpolitischen Willensbildungsablauf zu bewerten.

Das zentrale Ergebnis der Untersuchung ist, dass agrarpolitische Willensbildung im nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Raum kein einzelner, isolierter und selbständiger Prozess ist, sondern ein gegenseitig vernetzter, sich im Hin- und Rücklauf laufend beeinflussender Ablaufprozess darstellt. Agrarpolitische Willensbildung auf den drei geschilderten Ebenen bildet jeweils in sich selbst und untereinander ein oft nicht ausreichend gewürdigtes gegenseitiges Wirkungsgefüge.

Doerr, Rainer (2008)

Agricultural policy formation in Germany, in the European Union and on international level

Institute for Food and Resource Economics, Faculty of Agriculture, University of Bonn,
207 pp

Agricultural policy formation is part of a general political policy formation. However it is marked by characteristic differences, specific peculiarities and proverbial inscrutabilities. The broad examination at hand attempts to gain insight into the operational processes and to supply explanations.

The first principal section introduces the examination tool „network“, which, in connection with supply and return system (feedback) and multilevel observation, bears both descriptive as well as interpretive functions.

The second principal section deals with the settings of agricultural policy formation, the three main levels of negotiation and decision:

- national level (parliament, government bureaucracy, associations, agricultural science)
- EU level (EU Council and Committee Hierarchy, EU Council Master, highly influenced by the EU Parliament and the EU Court of Justice)
- international level (GATT/WTO, as well as the EU association and accession negotiations)

In general, the national level is merely the source of agricultural policy formation. The final decisions are primarily made within the EU arena (EU Council). The broad international level (GATT/WTO, associations) and their decisions affect both the collective and the national agricultural policies.

The third principal section attempts to discuss the most important policy-forming patterns (e.g. do-ut-des-principle as persuasion strategy) and the most important policy forming factors (e.g. time, knowledge etc.) and to evaluate them for the agricultural policy-forming process.

The central conclusion from the examination is that agricultural policy formation on the national, collective and international arena is not a single, isolated and independent process, but rather constitutes a reciprocal networked operational process, continuously influencing itself within the supply and return system. Agricultural policy formation on the three levels depicted, forms each with themselves and among each other an oftentimes insufficiently recognized reciprocal interactive system.

I.

Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland, in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene

	<u>Seite</u>
1. Kapitel: Problemidentifikation	
1.1 Ausgangspunkt	1
1.2 Hauptuntersuchungsfragen	2
1.2.1 Untersuchungsgerüst: Netzwerk	3
1.2.2 Netzwerkkarten	6
1.2.2.1 Institutionelle Netze	6
1.2.2.2 Nichtinstitutionelle Netze	7
1.2.2.3 Personelle Netze	8
1.3 Aussagefähigkeit der Netze	9
1.3.1 Beschreibungswert	10
1.3.2 Erklärungswert	11
1.3.3 Grenzen der Aussagefähigkeit	13
2. Kapitel: Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland	
2.1 Einordnung	15
2.2 Deutscher Bundestag	15
2.2.1 Fachausschuss	19
2.2.2 Ausschussvorsitzender	21
2.2.3 Beeinflussungspotential	23
2.3 Bundesrat	25
2.4 Politische Parteien	27
2.5 Ministerialbürokratie	28
2.5.1 Bundeslandwirtschaftsministerium (BML)	29
2.5.2 BML – ein vielstimmiger Resonanzboden	37
2.5.3 Entscheidungsfindungsmaschinerie BML	39
2.5.4 Referat	40
2.5.5 Abteilung	41
2.5.6 Leitung	43
2.5.6.1 Assistenzeinheiten	46
2.5.6.2 Minister	47
2.6 Deutscher Bauernverband	53
2.7 Wissenschaft	57

II.

3. Kapitel: Agrarpolitische Willensbildung auf EU-Ebene

3.1	Einordnung	60
3.2	Stufenleiter	62
3.2.1	Ständige Vertretung	62
3.2.2	Vertretungen der Bundesländer	68
3.3	Kommissions- und Ratshierarchie	69
3.3.1	Verwaltungsausschuss-Verfahren	69
3.3.2	Rats-Verfahren	70
3.3.3	Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) und Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)	71
3.4.	Ministerrat	77
3.4.1	Doppelcharakter	77
3.4.2	Beschlussorgan	79
3.4.3	Handlungsspielraum	83
3.4.4.	Abstimmung	84
3.4.5	Handlungsbereiche	91
3.5	Ratspräsidentschaft	93
3.6	EU-Kommission	99
3.6.1	Kommissions-Kabinett	104
3.6.2	Generalsekretär der EU-Kommission	105
3.6.3	Agrar-Kommissar	106
3.6.4	Kommissions-Strategien	107
3.7	Generalsekretär des Rates	108
3.8	Europäischer Rat	109
3.9	Europäisches Parlament	112

4. Kapitel: Agrarpolitische Willensbildung auf internationaler Ebene

4.1	Einordnung	115
4.2	GATT / WTO	118
4.2.1	Eröffnungsveranstaltung	120
4.2.2	Midterm review	121
4.2.3	Entscheidungsphase	121
4.2.4	Feierliche Unterzeichnung	124
4.2.5	Verhandlungsformen	125
4.3	Welthandelskonferenz (WHK)	129
4.3.1	Verhandlungsebenen	130
4.3.2	Vernetzte Konflikte	131
4.4	EU-Assoziierungs-Abkommen	132
4.4.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	132
4.4.2	EU-AKP Abkommen	133
4.4.2.1	Ausgangslage	133
4.4.2.2	Verhandlungsstruktur	135
4.4.2.3	Verhandlungsfelder	135
4.4.2.4	Verhandlungsmuster	137
4.4.2.5	Dreieck in den Assoziationsverhandlungen	138
4.4.4	EU-Mittel- und Osteuropäische Länder	139
4.4.5	Fazit: EU-Assoziierungs-Abkommen im Agrarbereich	142

III.

5. Kapitel: Querschnittsfragen

5.1	Einordnung	144
5.2	Netzwerk-Hypothese	144
5.3	Schnittstellen	147
5.3.1	Planungsgruppe BML	147
5.3.2	Nationale EU-Vorbereitungs-Gremien	148
5.3.3	Nationale Ständige Vertretung in Brüssel	150
5.3.4	Gemeinschaftliches Führungsnetz: Ratspräsidentschaft, EU-KOM, Generalsekretär des Rates	151
5.4	Hin- und Rückkopplungs-System	151
5.5	Mehr-Ebenen-Betrachtung	154
5.6	Willensbildungsmuster	156
5.6.1	Dialog	158
5.6.2	Do-ut-Des Prinzip	162
5.6.3	Alles-oder-Nichts-Prinzip	167
5.6.4	Kampfabstimmung	168
5.7	Konsens-Kompromiss-Dissenz	173
5.8	Koalitionen	176
5.9	Zeitfülle / Zeitbegrenzung	181
5.10	Wissen / Nichtwissen	185
5.11	Sicherheit / Unsicherheit	189

6. Kapitel: Bilanz

6.1	Zusammenschau	192
6.2	Einzelergebnisse	192

Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland, in der Europäischen Union¹ und auf internationaler Ebene

1. Problemidentifikation

1.1 Ausgangspunkt

Der Agrarmarathon in Luxemburg (Juni 1984 über jährliche Agrarpreisfestsetzung, Wahrungsausgleich und Getreidestabilisatoren) war nach monatelangen Verhandlungen und einem dreitägigen Tag- und Nachtsdurst zu Ende gegangen. Der deutsche Landwirtschaftsminister hatte – wie seine EU-Kollegen – trotz der frühen Morgenstunde, die Fernseh- und Pressejournalisten über die Ergebnisse unterrichtet. Dem lebhaften Frage- und Antwortspiel des Entscheidungsträgers mit den Meinungsmachern war die körperliche und seelische Belastung anzumerken.

Alle erlebten das Ende der agrarpolitischen Willensbildung als einen beruflich und menschlich befreienden Augenblick. Kurz vor dem allgemeinen Aufbruch stellte ein jüngerer Journalist einer angesehenen Frankfurter Tageszeitung die unprogrammgemäße, aber weitreichende Grundsatzfrage: „Und wie ist das ganze Ergebnis zustande gekommen?“

Der sich zu Wort meldende Staatssekretär befand: „Das war ein langer, komplexer und oft dunkler Pfad!“²

Die nachstehende Untersuchung versucht diesen Weg aufzuzeichnen. Sie setzt sich zum Ziel, zum besseren Verständnis des agrarpolitischen Willensbildungsprozesses beizutragen. Mithin Informationen zu liefern, Zusammenhänge aufzudecken und Bewertungen zu versuchen, die man in dieser Form vielleicht anderswo so nicht nachlesen kann.

¹ In der Untersuchung wird durchgängig der Begriff „Europäische Union“ verwendet. Die Bezeichnung beinhaltet Zeiträume des europäischen Zusammenschlusses, die als EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) ab 1957, als EG (Europäische Gemeinschaft) ab 1987 und als EU (Europäische Union) ab 1993 bekannt geworden sind. Europapolitisch und wissenschaftlich ist die Übertragung des Begriffs „Europäische Union“ (EU) auf die Vorstadien EWG und EG nicht ohne Probleme. Die EWG umfasst nur die sechs Gründerstaaten und war im Willensbildungsbereich ein anderer Willensbildungsraum als die nächste Entwicklungsstufe die EG¹⁵ und die darauf folgende EU²⁵. Diese angewandte Vereinfachung der Bezeichnungen bietet sich allerdings aus praktischen Gründen an.

² Ähnlich äußerte sich BM Kiechle (1986 : 106): „Die Brüsseler Agrarszene ist heute für Außenstehende völlig verwirrend. Selbst für einen sachkundigen Beobachter ist das Zustandekommen mancher Entscheidungen nur schwer nachvollziehbar.“

1.2 Hauptuntersuchungsfragen

Agrarpolitische Willensbildung ist in der Regel ein Ablaufprozess. Sein Beginn kann der Agrarteil einer Regierungserklärung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag (z. B. deutsches Tierschutzgesetz) sein.

Sein Ende kann nach einem jahrelangen nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Verhandlungsprozess sich herausbilden (z. B. Agrarteil des Abschlusspaketes der GATT-Uruguay-Runde 1992).

Agrarpolitische Willensbildung erscheint auch als ein einmaliger/kurzer Vorgang (z. B. Weisung des Bundesministers an sein „Haus“ zur Einführung eines Milchkontingents auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene).

Agrarpolitische Willensbildung wird in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit zu Recht oft als komplexer, schwer überschaubarer und oft schwer beurteilbarer Vorgang bezeichnet; im angelsächsischen Sprachgebrauch oft als „black box“ bezeichnet.

Um diese Untersuchung zu strukturieren, sollen nachstehende Grundfragen zur Beschreibung und besonders zur Bewertung der agrarpolitischen Willensbildung im Vordergrund stehen:

Bei der Suche nach einem geeigneten „gedanklichen Werkzeugkasten“ bietet sich der in Politik und Wissenschaft gelegentlich angewendete „Fragenkatalog“ an. Er hilft nicht nur die Untersuchung zielgerecht auszurichten, verpflichtet den Autor zur Begrenzung. Folgende Grundfragen stehen im Vordergrund.

Sie sollen auch als „roter Gedanken-Untersuchungs-Faden“ für die Durchdringung der Untersuchungskomplexe dienen.

- Wer gestaltet den Willensbildungsprozess im Agrarbereich?
(Z. B. die Mitglieder des deutschen Agrarausschusses oder die Fachminister der EU-Mitgliedsländer im Agrarrat der EU?)
- Wo werden die entscheidungsfindenden Verhandlungen im nationalen oder gemeinschaftlichen „Willensbildungsraum“ geführt?
(Z. B. zwischen den Regierungsbürokratien und den Interessenverbänden oder in den Verhandlungshierarchien von EU-Kommission und EU-Rat?)
- Welche Verhandlungs- und besonders Entscheidungsinhalte werden in den einzelnen nationalen und gemeinschaftlichen Verhandlungsebenen getroffen?
(Z. B. fachliche, europapolitische und internationale Aspekte, wie Verbot von Verfütterung von Tiermehl in Deutschland, Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung von Marktstabilisatoren.)
- Wann werden besonders konfliktlösende Willensbildungsabläufe „eingeläutet“?
(Z. B. Vorlage des Entscheidungsvorschlages des GATT-Generalsekretärs Dunkel für die „Entscheidungsrunde“ der GATT-Uruguay-Verhandlungen.)
- Wie erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen der wichtigen Ver-

handlungsteilnehmer in Richtung auf einen Konsens oder Kompromiss?
(Z. B. nach dem Prinzip des Interessenausgleichs in Form eines ausgewogenen „Gebens und Nehmens“ oder nach dem Prinzip der Kampfabstimmung.)

Diese Auswahl aus einer Reihe von möglichen Fragen bilden ein geschlossenes System. Allerdings haben die sich daraus ergebenden Antworten und besonders die Schlussfolgerungen eine unterschiedliche Aussagefähigkeit und Beweiskraft. Die beiden Kernfragen sind:

1.2.1 **Untersuchungsgerüst: Netzwerk ¹**

Bei der Suche nach einer Hypothese verzichte ich bewusst auf eine Würdigung der gängigen politik-wissenschaftlichen Methoden (z. B. Funktionalismus, Pluralismus, Neo-Korporatismus). Eine ins Einzelne gehende und nur dann befriedigende Auseinandersetzung würde meines Erachtens von den Hauptuntersuchungsinhalten wegführen und/oder den gesetzten Rahmen sprengen.

Um eine für diese Untersuchung einsetzbare und aussagekräftige wissenschaftliche Hypothese zu gewinnen, wurde der Netzwerk-Ansatz gewählt. Entsprechend der Fragestellung der Untersuchung - Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland und der Europäischen Union - wird die Netzwerk-Methode in ihrer Mehrebenen-Ausgestaltung (z. B. nationale, gemeinschaftliche und internationale Ebene) eingesetzt. Da die agrarpolitische Willensbildung in der Regel ein Ablaufprozess darstellt, wird, um die hohe Beschreibungs- und Bewertungsfähigkeit des Netzwerkansatzes zu nutzen, das die Interaktionspartner verbindende Hin- und Rücklauf-System (sog. „Feedback-System“) als zusätzliches Erklärungsinstrument hinzugefügt. Die drei Instrumente Netzwerk als umfassende Arbeitshypothese, ihre Mehrebenen-Anwendung und das prozessuale Hin- und Rücklaufprinzip, bilden trotz unterschiedlicher Bedeutung und Wirkungsweise, ein sich gegenseitig bedingendes und ergänzendes Untersuchungsinstrument.

¹ Dem Leser ist bei der Wortwahl für die wissenschaftlich-theoretische Bewertung des Netzwerkes aufgefallen, dass ich nicht von einem Netzwerk-Modell spreche, schon gar nicht von einer Netzwerk-Theorie. Die Wortwahl einer Netzwerk-Hypothese oder eines Netzwerk-Ansatzes vermeidet ausdrücklich eine modelltheoretische „Endbewertung“ (falls eine solche überhaupt möglich ist). Ich verstehe die derzeitige Diskussion mehr als eine Zwischenbilanz. Trotzdem erscheint mir der Netzwerk-Ansatz - in Anlehnung an Petersen (1995 : 69) - als ein geeignetes gedankliches Werkzeug, um diese Untersuchung zu begleiten. In den vergangenen dreißig Jahren (vor 2005) hat sich die wissenschaftliche Eigenständigkeit der Netzwerk-Ansätze im deutschsprachigen Raum gefestigt. Die Literatur spiegelt dies in vortrefflicher Form wieder. Eine kritische Übersicht bietet Berkman 1998 in „Die Welt der Netzwerke“.

Das Netzwerk¹ ist eine viel verwendete Bezeichnung, sowohl im Alltag (z. B. Internet), in der Wirtschaft (z. B. Stromnetz), in der Politik (z. B. Politik-Verflechtung) und in der Medizin (z. B. Lebensnetz von Gehirn und Körper). Auf den umfangreichen Anwendungsbereich in den Politikwissenschaften machte Perkman (1988 : 870-883) aufmerksam. Die dort geschilderte begriffliche Vielfalt, die Anwendungsarten und Auslegungsmöglichkeiten, eröffnen neue Ausblicke auf Zusammenhänge. Auf die besondere Qualität des Netzwerks – die Aufklärung über ihre Vielfalt und die Aufhellung der Komplexität machen Kenis und Schneider (1991 : 25) deutlich:

„A new scatch word diffuses over the landscape of science and it is more and more frequently encountered in a number of disciplins. The term 'network' seems to match a proving need for the de-mystification of complexitiy in nature and society. Microbiologics are describing cells as information networks, ecologics conceptualize the living environments as network systems and the newest fashion in computer science is neuronal networks with self-organizing and learning capacity. The term network is on the way to become the new paradigma for the architecture of complexity.“

Die beiden Qualitäten (Aufklärung über Vielfalt und Aufhellung der Komplexität) sind für die vorliegende Untersuchung maßgebend. Die agrarpolitische Willensbildung ist bekannt wegen der Vielfalt ihrer Willensbildungsabläufe und schwer durchschaubarer Willensbildungsmuster. Noch tiefer in die besondere Untersuchungsmaterie und als Begründung für die Auswahl des Netzwerks, als Untersuchungsinstrument führt die Wortausdeutung von Mayntz (1983 : 43).

Der Netzwerkbegriff beinhaltet „eine Gesamtheit“, die aus einer untereinander verbundenen, aber nicht immer fest gekoppelten Teilen besteht. Der Ansatz von den Politiknetzwerken geht von der tatsächlichen Veränderung der Entscheidungsstrukturen aus, die durch die Einbindung einer Vielzahl von staatlichen, parastaatlichen und gesellschaftlichen Organisationen in den politischen Prozess gekennzeichnet sind.

¹ In dieser Untersuchung wird durchgehend der Begriff „Netzwerk“ (network) verwendet. In den 70-er bis in die 90-er Jahre , war auch das Wort „Policy-Netzwerk“ in Übung (vgl. Hérítier, 1993 : Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext).

Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik). Mit Recht weist Hérítier, ein repräsentatives Mitglied des deutschen „Gründer-Dreigestirns : Scharpf, Mayntz, Hérítier darauf hin, dass die „deutsche Policy-Forschung ... nur in ihrer engen Verbindung mit der entsprechenden amerikanischen Forschung verstanden werden kann, denn insbesondere die frühe deutsche Policy-Forschung orientierte sich stark an der amerikanischen Policy-Analyse. Dennoch hat die deutsche Policy-Forschung ihr eigenes Profil entwickelt“... Hérítier, 1993 : 10.

Die Theorie des Netzwerkes ist nach Windhoff-Hérítier (1985 : 2) von Hugh Heclo entwickelt worden. Heclo (1978 : 102) definiert das „Netzwerk als das Zusammenwirken von unterschiedlichen exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“.

In ihr werden die m. E. wichtige grundsätzliche Veränderungen der staatlichen Institutionen (ihre Fragmentierung) und die wachsende Bedeutung von Gruppeninteressen, ihre Verflechtung in Richtung auf ein vernetztes Willensbildungsergebnis verdeutlicht. Auch sie erscheinen mir in der agrarpolitischen Willensbildung auf nationaler, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene wichtig.

Diese - auf die Untersuchung hinführende - sehr kleine Auswahl von einschlägigen Beispielen – aus dem Forschungsfeld „Politikwissenschaften“ vermag nur eine „Ahnung“ von der Unsumme von Deutungsversuchen im angelsächsischen und deutschsprachigen Schrifttum zu geben. Im deutschen Sprachraum sind in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in diesem Wissenschaftsbereich besonders Scharpf, Héritier und Mayntz hervorgetreten. Um diese „Kerntruppe“ ordnen sich auch noch bemerkenswerte Politikwissenschaftler, wie Benz und Schumann ein. In ihren wissenschaftlichen Beiträgen in den Politischen Vierteljahresheften haben sie prägenden Einfluss genommen. Diese Veröffentlichungen besonders in den PVH-Sonderheften (z. B. Nrn. 19, 20, 23) kann man ohne verflachende Aussagewirkung als die „Hauptinformations-Stelle“ in Deutschland bezeichnen.

Agrarpolitische Willensbildung ist – wie Willensbildung im alltäglichen wirtschaftlichen und politischen Leben – ein Prozess. Auf dieser mitprägenden Wesensart des Netzwerks weist Peterson (1989 : 123) mit seiner Wortausdeutung hin:

„A policy network may be defined as a area for the meditation of the interest of government and interest groups. The term network implies that clusters of actors representing multiple organisation interests, interact with one another and share information and resources. Meditation implies that network usually facilitate reconciliation, settlement of compromise between differing interests. The policy networks shapes eventually policy outcomes.“

Peterson (1995 : 75) und Kenis/Schneider (1991 : 438) machen auf eine zentrale Funktion der Netzwerke aufmerksam. Sie weisen insbesondere darauf hin, dass Netzwerke „prozessurales Leben“ gewinnen, „wenn man sie durch Akteure in Hin- und Rücklauf-Prozesse verbindet.“ Héritier (1993 : 440) erweitert diesen Hinweis durch die Feststellung, dass sich dadurch „neue und unerwartete Koalitionen bilden können.“

Rhodes (1990 : 295) ergänzt und vertieft die Rolle der Netzwerke im „prozessuralen Leben“ der Willensbildung durch sechs Gesichtspunkte:

- they limit participation in the policy progress;
- they define the role of actors;
- they decide, which issues will be included and excluded from the policy agenda;
- they shape through the rules of the game the behaviour of actors;
- they privilege certain interests not only by according them to access but also by favourising their prevoured policy outcomes;
- they substitute private government for public accountability".

Besonders positiv äußert sich Benz (1993 : 185):

„Es scheint, als habe die Politikwissenschaft mit dem Netzwerkkonzept ein neues Paradigma gefunden.

Diese Faszination lässt sich damit erklären, dass es einen Zugang zur Komplexität der realen Strukturen und Entscheidungsmuster in modernen Gesellschaften bzw. in entwickelten Wohlfahrtsstaaten bietet.“

Zur Unterstützung seiner positiven Einschätzung zitiert Benz einen Mitgründer der deutschen Netzwerkschule, Mayntz mit den Worten:

„Renate Mayntz spricht von einem dialektischen Prozess des Zusammenspiels von hierarchischen Organisationen und von Netzwerkstrukturen.“

Die Verbindung der Netzwerke durch Akteure - die zentralen Steuerer der (agrarpolitischen) Willensbildung und damit das Einhauchen von prozessuralen Leben - ist ein wichtiger Kennzeichnungs- und Bewertungs-Aspekt in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Erklärungskraft der Netzwerke.

1.2.2 Netzwerkarten

Wo immer Netzwerke in der agrarpolitischen Willensbildung angewendet werden, lassen sich eine Reihe von unterschiedlichen Strukturen erkennen. Diese treten nicht getrennt in der agrarpolitischen Willensbildung auf, vielmehr wirken bei diesem Ablaufprozess mehrere Erscheinungsformen hintereinander oder gleichzeitig. Mehr noch: Es ist typisch für die agrarpolitische Willensbildung, dass die drei wesentlichen Formen - institutionelle, interessenpolitische und personelle - in der Regel zusammenwirken (Bildung eines gegenseitigen Wirkungsnetzes).

Für die vorliegende Untersuchung können drei Netzwerkformen unterschieden werden:

- institutionelle (z. B. Parlaments- und Regierungsbürokratie)
- nicht-institutionelle (z. B. Interessenverbände, Bürgerinitiativen)
- personelle (z. B. Wissens-, Macht- und Funktionseleiten).

Ihr gemeinsames Ziel und Handeln ist, die Gestaltung und Beeinflussung der agrarpolitischen Willensbildungsergebnisse.

1.2.2.1 Institutionelle Netze

Sie bilden immer noch den Kernbereich der agrarpolitischen Willensbildung. Oft werden sie noch fälschlicherweise als den alleinigen Willensbildungs- und Entscheidungsart bezeichnet. Das gilt grundsätzlich für alle drei Stufen der in dieser Untersuchung angesprochenen Willensbildungsbühnen (nationale, gemeinschaftliche, internationale Arena).

Auf nationaler (deutscher) Ebene, umfasst das staatliche, institutionelle Netzwerk der agrarpolitischen Willensbildung die Bundes- und Länderparlamente, verbunden mit der Bundesregierung und den Landesregierungen. Auf der EU-Ebene sind die Kommissions- und Ratshierarchien in enger Verbindung mit dem Europaparlament zu einem Willensbildungsnetz verknüpft. Im gemeinschaftlichen Bereich sind die nationalen, staatlichen und die gemeinschaftlichen Institutionen ein besonders enges System von kommunizierenden Röhren im „Hin- und Rückfluss-Verfahren“.

Auf internationaler Ebene ist das GATT/die WHK ein Netz von Mitgliedsstaaten, verbunden zu einer internationalen Verhandlungs- und Beschlussorganisation.

Das „Webmuster“ für die institutionellen Netzwerke auf nationaler Ebene ist die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (z. B. Zuweisung der überwiegenden Bereiche der Agrarpolitik in die Kompetenz des Bundes), die Geschäftsordnung der Bundesregierung (Regelung der Abstimmung der internen Prozesse in der Regierungsbürokratie), die Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages (zentrale Stellung des Ernährungsausschusses) und des Bundesrates (Agrargremium aus Landesbeamten). Auf EU-Ebene sind es der EWG-Vertrag, sowie die Einheitliche Europäische Akte, der Maastrichter-Vertrag, sowie die Geschäftsordnungen des EU-Rates, des EU-Parlamentes und der EU-Kommission. Damit sind die Netzwerke innerhalb der Hierarchien (z. B. EU-Ratshierarchie) und zwischen den einzelnen (staatlichen) Institutionen (z. B. Bundesparlament und Bundesregierung) in ein oft osmotisch wirkendes Abstimmungswerk verbunden.

Für die Beobachter und oft auch für die Kenner der agrarpolitischen Willensbildung ist der institutionelle Teil der Netzwerke nur teilweise wahrnehmbar. Besonders wird bei der agrarpolitischen Willensbildung nicht ausreichend/überhaupt nicht wahrgenommen, dass die agrarpolitischen Institutionen in einem engen, ja abhängigen Wirkungsnetz (z. B. innerhalb der Wirtschaftsministerien der Bundesregierung, der Bundesländerregierungen, der politischen Leitorgane der Parlamente, der die Regierung tragenden Bundes- und Landesparteien) stehen. Die Konzentrierung der agrarpolitischen Willensbildung auf die sog. „Agrarteile“ der jeweiligen (staatlichen/parlamentarischen, parteipolitischen) Institutionen ist eine oft aber wirklichkeitsfremde Begrenzung.

1.2.2.2 Nichtinstitutionelle Netze

Sie stellen das eigentliche Neue der pluralistischen Willensbildung in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts dar. Ihre Einbindung in die agrarpolitische Willensbildung durch die Netzwerk-Analyse eröffnet sozusagen erst das wirklichkeitsnahe Verständnis für diesen Interaktionspartner staatlicher Willensbildung. Vernetzungsprinzip und an der agrarpolitischen Willensbildung mitwirkende Interaktionspartner, wie nicht-institutionelle Gruppierungen wirken ergänzend, wie „zwei Seiten einer Münze“.

Die nicht-institutionellen Netzwerke in der agrarpolitischen Willensbildung sind nach

- Struktur (z. B. Deutscher Bauernverband, Bürgerinitiative gegen gentechnische Manipulation von Lebensmitteln, Bundesverband für ökologische Landwirtschaft)

- Größe (mehrere Tausend oder Hunderttausende von Mitgliedern der Bundesverbände für ökologische Landwirtschaft oder des Deutschen Bauernverbandes)
- Einfluss (z .B. hohe Beeinflussungskraft des Deutschen Bauernverbandes bis zur rot-grünen Bundesregierung und begrenzter Beeinflussung des Bundesverbandes für ökologische Landwirtschaft bis zu diesem Zeitpunkt)

sehr unterschiedlich.

Ihr Beeinflussungspotential wuchs im Wechselspiel mit der Fragmentierung der staatlichen Macht, der Demokratisierung der Willensbildung, der Ausschöpfung der Informationsgesellschaft und der zunehmenden Bereitschaft, die gesellschaftlichen Freiräume auszuschöpfen. Sie sind nicht nur in der agrarpolitischen Willensbildung

- ernstzunehmender Dialog- und Streitpartner,
- positiv und oft negativ sich auswirkende Mitgestalter,
- nicht eingrenzbare Verantwortungspartner der Entscheidungsträger

geworden.

1.2.2.3 Personelle Netze

Zu den beiden bekannten Formen (institutionelle, nicht institutionelle) tritt noch eine oft übersehene Art: die personellen Netze. Diese Sonderform kann sowohl im Rahmen von institutionellen Netzwerken auftreten (z. B. Netz von persönlichen Referenten in den europapolitisch ausgerichteten Bundes-Wirtschaftsressorts). Sie kann aber auch im nicht-institutionellen Rahmen erfolgen (z. B. Treffen der drei agrarischen Spitzenverbandspräsidenten von Bauernverband, Raiffeisenverband und Deutscher Landwirtschaftsgesellschaft). Ihre Formen sind vielfältig und nach Art, Zeitpunkt und Wirkungsverhältnis äußerst schwierig einschätzbar.

In der Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ prägt Korte (2003 : 36) das einprägsame personelle Wort vom „Netzwerker“. Er versteht darunter Personen in Knotenpunkten von Entscheidungsabläufen, Mittelpunkte der informalen Organisation von Arbeits-, Kommunikations- und Herrschaftsstrukturen, Machtmaklern mit Vermittlungsmacht, die ihnen Mitsteuerung ermöglicht, aber ihn nur teilweise an der Entscheidungsmacht teilhaben lässt. „Netzwerker“ haben nach Korte (2003 : 36) über „Mitsteuerungs-Beziehungen (auch) Machtbeziehungen.“

Aber auch Spitzenakteure aus Bundes- und Landesministerien (z. B: Europa-Staatssekretärausschuss, Zusammentreffen der Bundes- und Landesagrarminister in der Planak, von Spitzenpolitikern der Regierungsparteien mit Bundes- und Landesministerien bis zu „den alten Kameraden“ aus der französischen Résistance und derzeitige und frühere Persönlichkeiten aus der EU-Belétage im Kommissionshauptquartier in Brüssel) gehören in diesen „Netzwerk-Raum“. Die personellen Netzwerke und die darin Macht und

Einfluss ausübenden Einzelpersonen und Personengruppen kann man als „mitsteuernde Netzwerker“ einordnen. Dies gilt für die politischen Willensbildungsabläufe ebenso und vielleicht besonders ausgeprägt auch für die agrarpolitischen Willensbildungsabläufe/Willensbildungsgestalter.

Am leichtesten für Insider und (versierte) Outsider sind sie erkennbar und einschätzbar, wenn sie „offiziösen“ Charakter tragen. Herausragende Beispiele sind das Treffen von hohen Entscheidungsträgern vor/nach/während von offiziellen Tagungen (z. B. Kamin Gespräche, gegenseitige Besuche in den Hauptstädten, Telefonkontakte zwischen Agrarministern in ihren heimatlichen Wohnungen und „zufälligen“ Zusammentreffen von Agrarministern, Bauernverbandspräsidenten und Bundeskanzler vor der Zusammenstellung der „neuen“ Kabinettsliste der Bundesregierung).

In der Regel bleiben die Wirkungen schwer einschätzbar, es sei denn, die Teilnehmer sorgen durch Bekanntgabe der Ergebnisse, bewusst für ihre Einschätzbarkeit. Um sich vor Fehlbewertungen zu schützen, muss man sich grundsätzlich der „schillernden“ Ergebnisbeurteilung im positiven wie negativen Sinne, bewusst sein. Es gehört fasst zu dem „Markenzeichen“ dieser personalen Netze, dass sie in der interessierten Fach- und Medienwelt mit größter Vorsicht behandelt werden. Eine gewisse Versachlichung, der oft spekulativen Ausdeutung, bringt der Ratschlag von Wasner (2001 : 36) eine Verortung vorzunehmen.

Die Feststellung des Wirkungsortes (z. B. Treffen von Bundeskanzler Kohl, Bundesfinanzminister Stoltenberg und Bundesagrarminister Kiechle) in Osnabrück vor einer Niedersachsenwahl, lässt mehr als Spekulationen über Inhalt und Zielrichtung zu.

Baker (1996 : 281) stuft personelle Netze in ihrer Willensbildungswirkung hoch ein. „Nichts kann Begegnungen von Angesicht zu Angesicht ersetzen.“ Das Verhältnis der Menschen in den personalen Netzen ist durch ein oft übersehenes Dilemma gekennzeichnet. Die Akteure (Entscheidungsmitgestalter/Entscheidungsträger) sind einerseits Nutznießer der personalen Netze, andererseits Gefangene, eines eingefahrenen, agrarpolitischen Willensbildungsablaufs. Dies wird der Öffentlichkeit bewusst, wenn die Verhandlungen in den traditionellen personalen Netzen (z. B. keine Einigung im Agrarrat oder Europäischen Rat) stocken, und wenn ungewöhnliche personelle Treffen (Zweiergespräche, Mittag- und Abendessen, gegenseitige Besuche, persönliche Telefonate) eingeschaltet werden, um den „toten Punkt“ in den Verfahren zu überwinden.

1.3 **Aussagefähigkeit der Netze**

Eine erste Grobbewertung des Netzwerke zeigt: Das Netzwerk

- schafft eine neue Unübersichtlichkeit in der Willensbildung, es führt in die Komplexitätsfalle (Negativeinstufung);
ist ein neues gesellschaftspolitisches Steuerungsinstrument neben Markt und Staat, es stellt eine moderne Organisation wechselseitiger Abhängigkeiten dar (Positivbewertung).

In der Wissenschaft (z. B. Politik- und Gesellschaftswissenschaften) und der handelnden Politik (z. B. Parlaments-, Regierungs- und Verbandsbürokratien) werden zwei Aussagequalitäten gegenübergestellt:

- Der Beschreibungswert, d. h. dieses Hilfsmittel ist in der Lage, eine überzeugende Darstellung der Hauptanwendungsbereiche, der wichtigsten Interaktionen und des Zusammen-Gegeneinander-Spiels der zentralen Akteure zu geben.
- Die Erklärungsfähigkeit, d. h. die Deutung der Beeinflussungskraft der unterschiedlichen Akteure in den verschiedenen Netzwerk-Arenen, die Auswirkungen der Verhandlungsformen und Interaktionen in Raum und Zeit auf die unterschiedlichen Willensbildungs-Ergebnisse.

Der Beschreibungswert ist die Voraussetzung für das Erklärungspotential, allerdings bleibt er für die Aufhellung der Willensbildungsabläufe in der Agrarpolitik nicht ausreichend. Erst die Erklärungsfähigkeit kann ausreichend tief hineinleuchten, um eine befriedigende Antwort auf den eingangs aufgestellten Fragenkatalog zu erreichen.

1.3.1 Beschreibungswert

Befürworter und Kritiker des Netzwerks als theoretischer Ansatz, stimmen weitgehend überein, dass das Netzwerk eine neue Form darstellt, Politikabläufe in ihren interorganisatorischen Beziehungen, ihren akteurbezogenen Steuerungen und ihren Wirkungen und Leistungen auf die Politikproduktion sichtbar werden zu lassen. Bei den Netzwerk-Aktionen ist die Information der Stoff; aus dem die agrarpolitische Willensbildung letztlich erfolgt (Politik-Rohstoff).

Der Akteur im Netzwerk ist gleichzeitig Träger/Verarbeiter des Politik-Rohstoffes, Benutzer des Netzwerkes für seine Handlungen und Gestalter/Entscheider über das Politikergebnis der agrarpolitischen Willensbildung.

Das Netz ist der Weg, auf dem sich die Information und der Akteur/die Akteure bewegen, sich aufeinander zubewegen, sich voneinander wegbewegen oder sich überhaupt nicht bewegen (entsprechend dem Verhandlungsablauf der agrarpolitischen Willensbildung). Das Netz sorgt für die Sichtbarmachung und Zuordnung der Information als Politikrohstoff und des Akteurs als Träger der Politikproduktion. Die Spurensuche, besonders im Hinblick auf den/die Träger der agrarpolitischen Willensbildung durch das Netz/durch die verbundenen Netze, führt zu einem sichtbaren/nachvollziehbaren Handlungskontext in der agrarpolitischen Willensbildung. Die „Kartierung“ der wandernden/handelnden Akteure im Netz/in den Netzen, führt sozusagen zu „politischen Wegekarten“ in den agrarpolitischen Willensbildungspfaden.

Dieser/diese Willensbildungspfad/Willensbildungspfade, können sich auf die nationale Ebene begrenzen (z .B. Deutschland, Bundesebene, Länderebene). Die Willensbildungspfade sind aber in der agrarpolitischen Willensbildung (und verwandter Entscheidungsbereiche) oft Abläufe von einem Netz (z. B. nationaler Bereich) in das vielmaschigere EU-Netzwerk. Agrarpolitische Willensbildung ist Handlung in verbundenen Netzen. In bestimmten Verhandlungsbereichen mit agrarpolitischer Substanz, verlängert

sich die agrarpolitische Willensbildung über die EU-Verhandlungsarena in den internationalen Verhandlungsraum (z. B. GATT/WTO, AKP, Beitritt). Die „Wegekarte“ der agrarpolitischen Willensbildung, umfasst einander verbundene, gegenseitig abhängige, dreistufige Handlungsnetze (national, gemeinschaftlich, international).

Das „Nachspüren“ dieser vernetzten Willensbildungspfade und der auf ihm sich bewegenden Informationen und Akteure, die Sichtbarmachung ist die Voraussetzung für das Verstehen und besonders das Bewerten der agrarpolitischen Verhandlungsabläufe, und besonders der agrarpolitischen Willensbildungsergebnisse (z. B. Ergebnis der GATT/WTO-Runden). Das Netzwerk ist die Voraussetzung für die Erkennung der Verhandlungs-Ablauf-Wirklichkeit auf den oft verschlungenen agrarpolitischen Willensbildungs-Pfaden.

Die beschreibende Kraft des Netzwerkes für die Willensbildungsabläufe ist weder im führenden angelsächsischen, noch in dem sich davon abgespaltenen deutschen Schrifttum, ernsthaft bestritten worden. Allerdings, so räumt auch die Mitbegründerin der deutschen Netzwerk-„Schule“ – Héritier (1992 : 23) ein, ist die „Erklärungskraft ihrer steuertheoretischen Annahmen und der Nutzen der verwendeten Begrifflichkeit, ebenso wie die methodologische Basis..., in Zweifel gezogen worden.“

Die anderen Mitbegründer der deutschen Netzwerk-Schule (Scharpf, Mayntz) äußern sich ähnlich in mehreren Veröffentlichungen. Markante Vertreter der angelsächsischen Literatur in dieser Frage unterstreichen ebenfalls die Beschreibungsqualität des Netzwerkes. Besonders deutlich ist dieser Sachverhalt bei folgenden Äußerungen festzustellen:

Wallace, H. und Wallace W. (1989), Mash, N. und Rhodes, R.A. (1992), Weight (1998), Richardson (1995), Dowding (1995) und Rhodes (1990).

Auffällig bei den angelsächsischen Wissenschaftlern ist ihre Fokussierung auf die Europäische Union und ihre Willensbildungsstrukturen und -entscheider. Dies wird darauf zurückgeführt, dass es sich bei der Europäischen Union, um ein verfassungsmäßigen „Zwitter“ zwischen einer internationalen Organisation und einem Staatenbund handle.

1.3.2 Erklärungswert

Die Netzwerkdiskussion hat nach Scharpf (1995 : 148) gezeigt, dass dieser Ansatz über höhere Problemlösungspotentiale verfügt, als hierarchische Entscheidungsfindungssysteme.

Trotzdem Scharpf den Netzwerk-Ansatz über die Beschreibung hinaus auch erklärende Qualitäten zubilligt, bleibt doch ein tiefer, grundsätzlicher Unterschied „zwischen der narrativ chronologischen Beschreibung der Anatomie und dem prozessuralen Leben und der erklärenden Bewertung der Handlungskontexte der Akteure, der Ursachen- und Wirkungszusammenhänge, sich überschneidender und wiederholender Willensbildungsabläufe, sowie der ergebnisbeeinflussenden Wirkung unterschiedlicher Politikverhandlungsbühnen und der Beeinflussung von Willensbildungsabläufen in Zusammen-

hang mit dem Zeitmoment.“

Ein fast bereits klassisch anmutender Methodenstreit über die Erklärungskraft des Netzwerkes in der angelsächsischen Literatur, ist die Auseinandersetzung zwischen Kassim (als Kritiker) und Peterson (als Verteidiger) der Netzwerk-Methode.

Kassim (1994 : 25) stellt sowohl positive, wie negative Aspekte des Netzwerkes als Untersuchungsinstrument heraus. Seine Überlegungen sind hauptsächlich auf die EU-Politik-Arena ausgerichtet, haben aber nach meinem Ermessen grundsätzlichen Charakter:

Er bezweifelt insbesondere auch die breite Anwendbarkeit und die Erklärungskraft dieses wissenschaftlichen Untersuchungsinstruments.

„Given the inadequacies of these approaches, the search for a framework for analysing the policy procedes...must continue. Future efforts at devising a suitable theory will need to find a place for the role of interest groups and lobbying as well as being able to accomodate the disaggregated character of the EU policy making...“

Peterson (1995 : 389) setzt sich kritisch mit der Haltung von Kassim auseinander:

“... policy networks are rif... because the facilate informal bargains amid fluid policy processes, that networks provide order amid extreme institutional complexity and frequent change, and that the hard work involved in identifying EU policy networks is worth the effort. The policy networks requires further testing and refinement..., but it remains the most ... powerful approach on offer.“

In dieser Kassim/Peterson-Auseinandersetzung – abgedruckt in zwei aufeinander folgenden Veröffentlichungen der bekannten *West European Politics* – kristallisiert sich nach meiner Auffassung, die Haltung einer Reihe von Befürwortern und Skeptikern des Netzwerk-Denkansatzes.

Das entscheidend trennende Moment ist die ausreichende Erklärungskraft oder nicht ausreichende Erklärungskraft.

Die grundsätzliche Auseinandersetzung über die (umstrittene) Erklärungskraft des Netzwerkesansatzes geht weit über den Peterson/Kassim – Diskussion hinaus.

Aus der neueren Literatur im angelsächsischen Bereich ist ein Zitat von Ansell/Parsen und Darden aufschlussreich (1997 : 354):

„With respect to discussion of application of the policy networks model to the EU, see Peterson 1995 a, b) and Kassim (1994). For the specific discussions for the model in the context of European regional development programmes, see Rhodes at all. (1996), Balme and Jouve (1996), Anderson (1992 and 1996) and Smith (1995). For the use of the model in describing the relations between national and local government, see Cole and John (1995), Anderson (1992), and

Rhodes (1986 and 1988).“

Diese Auseinandersetzung - schwerpunktartig in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts - hatte sich auch im neuen Jahrhundert (ab 2000) fortgesetzt. Bei der Wertung ist allerdings festzustellen, dass es sich vornehmlich um eine Vertiefung bekannter, als um eine Darstellung neueren Überlegungen zur Erklärungskraft des Netzwerk-Ansatzes handelt.

1.3.3 Grenzen der Aussagefähigkeit

Das prozedurale Verarbeitungsmuster der agrarpolitischen Willensbildung – das Netzwerk – hat für seine Teilnehmer auf den verschiedensten Ebenen (z. B. Parlamentarier, Ministerialbeamter, Interessenvertreter) neben seinen Vorteilen, oft übersehene Nachteile.

Der Willensbildungsablauf und damit seine Teilnehmer, sind in bestimmte, vom Netz vorgegebene Bahnen, eingebunden (z. B. Parlament/Ministerial/EU/Ratshierarchien). Die Willensbildungsabläufe mit Hin- und Rückflüssen auf einer oder über mehreren Ebenen sind durch Regelwerke (z. B. Geschäftsordnungen/Gesetze/Rituale) vorgegeben, zu denen es im Verhandlungsalltag keine Alternativen gibt.

Das bedeutet

- eingegrenzte, gedankliche/taktische Informationsräume (z. B. in den nationalen, gemeinschaftlichen
- und internationalen Willensbildungs- und Informationshierarchien, mit dem Verlust von zusätzlichen, von außen möglichen, fachlichen und politischen Lösungsmöglichkeiten, besonders in Willensbildungsendphasen (Tenor: Wir wissen, was wir tun müssen);
- beengte Manövriermöglichkeiten in zeitlicher, fachlicher und institutioneller Sicht, besonders in „verfahrenen Verhandlungssituationen“, oft im Vorraum der Entscheidung (Tenor: So kommen wir nicht weiter);
- menschliche/emotionale Unausweichlichkeiten in Verhandlungsgruppierungen mit Denk- und Handlungsblockaden durch wenige für alle mit Abstimmungsblockaden
(Tenor: Die ... Delegation/Delegationen blockiert/blockieren wegen der Sturheit ihrer Leiter jeglich vernünftigen Verhandlungsabschluss).

Diese und viele andere möglichen Begrenztheiten gehören in eine möglichst vollständige Bewertungsübersicht von Netzwerken in der agrarpolitischen Willensbildung. Im Alltag der Willensbildungshierarchien auf nationaler, gemeinschaftlicher und internationalen Arenen, werden sie wahr und ernst genommen und durch zeitweises begrenztes „Verlassen der Netzwerke“ zu korrigieren versucht.

Aus vielen möglichen Beispielen seien angeführt:

- auf nationaler Ebene (Anruf des Staatssekretärs (unter Umgehung der ministerialen Hierarchie) beim sachverständigen Referenten, Treffen von Bundeskanzler, Agrarminister und Bauernverbandspräsidenten vor einer deutschen Landtagswahl, Telefonverbindung der persönlichen Referenten hauptbetroffener EU-Bundesministerien/Länderministerien);
- auf gemeinschaftlicher Ebene (Zusammentreffen der Agrarreferenten der nationalen Ständigen Vertretungen mit dem Verhandlungsbeauftragten der EU-Dienststellen, außerhalb der EU-Ratshierarchie, gemeinsames Frühstück der Agrarminister von Frankreich, Deutschland und Großbritannien, vor der offiziellen

- Sitzung im Agrarministerrat „auf neutralem Boden“);
- auf internationaler Ebene (Treffen der Hauptstreitpartner EU-KOM und kubanischer Delegation über die Höhe der EU-Ausfuhr-Rechte im internationalen Zucker-Abkommen beim WHK-Zuckerkonferenzpräsidenten, außerhalb des Netzwerks der internationalen Zuckerkonferenz auf dem „neutralen Boden“ des Hotels Interkontinental in Genf);
 - Treffen der US-amerikanischen und der EU-Verhandlungsführer, im Rahmen der GATT-Verhandlungen auf dem „neutralen Boden“ des Blair Houses in Washington, um einen Konsens in der Agrarfrage zu finden, und zwar außerhalb des Vertragsverhandlungsnetzes der GATT-Hierarchie in Genf.

Dieses „Ausbrechen aus den Verhandlungsnetzwerken“ der betreffenden Hierarchien machen

- einerseits die Machbarkeitsgrenzen dieser Verhandlungsmuster klar,
- zeigen andererseits ihre Anpassungsfähigkeiten in bestimmten einengenden

Verhandlungssituationen.

Regel (Verhandeln im Netzwerk) und Ausnahme (Ausbrechen aus dem Netzwerk) gehören im Verhandlungsalltag und in den wissenschaftlichen Bewertungen zusammen.

2. Kapitel: Agrarpolitische Willensbildung in Deutschland

2.1. Einordnung

„In einer pluralistischen Gesellschaft moderner Ausprägung wird der politische Willensbildungsprozess durch einen interaktiven Willensbildungsprozess verschiedener politischer Akteure bestimmt. Neben dem demokratischen Basissystem (Wähler, Politiker, Parteien, Parlament) spielen politische Interessenverbände und staatliche Bürokratien eine wichtige Rolle.“

Diese von Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 414) verfasste Wortausdeutung stellt die agrarpolitische Willensbildung als Interaktionsprozess zwischen Interaktionspartnern dar. Im demokratischen Selbstverständnis wird in diesem interaktiven Prozess eine Pyramide der Beeinflussungspotentiale errichtet:

An der Spitze der Willensbildungspyramide steht - dem demokratischen Selbstverständnis entsprechend - der vom Wähler bestimmte Politiker, zusammengefasst in dem parlamentarischen Souverain Deutscher Bundestag (auf Bundesebene) und den Länderparlamenten (auf Länderebene).

Der gewählte Souverain findet den „Teilausdruck“ in den Parteien und ihren Abgeordneten.

Die Regierung (als Bundesregierung auf Bundesebene und die jeweiligen Landesregierungen auf Länderebene) steht zu den politischen Entscheidungsträgern, auf den ersten Blick, in einem eindeutigen Zuordnungsverhältnis, auf den zweiten Blick allerdings, auch in einer ambivalenten (z. B. Verhältnis Regierungsfraktion/Regierung) Beeinflussungsbeziehung. Die agrarpolitisch wirkenden Interessenverbände sind gewollter Teil dieses demokratischen Wirkungsgeflechtes, sie haben - trotz höchst unterschiedlicher Struktur und Beeinflussungsmöglichkeiten - bei der agrarpolitischen Willensbildung, einen aus den verschiedenen Blickwinkeln (z. B. Parlament/Regierung Öffentlichkeit) sehr unterschiedlich zu bewertenden Einfluss.

Parlament, Parteien, Regierung und Interessengruppierungen sind die Hauptaktionspartner der agrarpolitischen Willensbildung. Hinzu treten noch die (agrarisches bestimmte) Wissenschaft und Medien als Beeinflussungspartner.

Damit sind die Hauptuntersuchungspunkte (Willensbildungspartner) vorgegeben. Da sich diese Untersuchung über mehrere Willensbildungsebenen erstreckt - nationale, gemeinschaftliche, internationale „Bühne“ - bieten sich diese drei Interaktionsebenen für die jeweiligen Interaktionspartner als zusätzliche Bestandteile des Untersuchungsgrundmusters an.

2.2. Deutscher Bundestag

In der parlamentarischen Willensbildungs-Arena sind der Deutsche Bundestag und der

Bundesrat die beiden Entscheidungsträger. Ihr Rollenspiel ist durch das Grundgesetz und das seit 50 Jahren gewachsene Regelwerk der Entscheidungsfindung bestimmt.

Der Bundestag spielt in diesem Willensbildungs-Duo mit Abstand die wichtigere Rolle.

Diese parlamentarische Entscheidungsarena ist von einem Vorraum umgeben. Er besteht aus der (Bundes-) Regierungsbürokratie, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessenverbänden, bis hin zur Wissenschaft und den Medien.

Im parlamentarischen Regierungssystem gilt gemeinhin das Parlament als wichtigster Ort demokratischer Legitimation. Ihm kommt eine Schlüsselrolle als Institution der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu. Es ist die zentrale politische Kommunikationsagentur in einem komplexen Netzwerk. Diese normative Zuschreibung ist von der Realität aber oft entfernt.“ Nicht zu übersehen ist ein Bedeutungsrückgang des Parlaments. Der politische Ansehensverlust hängt mit dem Gewicht der Regierung, als Ort der politischen Initiative und Führung zusammen, sowie mit der schwer vermittelbaren Arbeitswirklichkeit eines Gremienparlaments (Sarcinelli 2003 : 42).

Diese in der politikwissenschaftlichen Literatur oft anzutreffende Meinung trifft nur zu, wenn man das Parlaments-Plenum in der Auseinandersetzung über eine fachpolitische Entscheidungsfrage (z. B. agrarpolitisches Gesetz, Vorbereitung einer deutschen Haltung im Agrarministerrat in Brüssel) im Auge hat. Wer die „Einvernahme“ eines Bundesagrarsministers in seinem Parlamentsausschuss, dem Ernährungsausschuss oder die „Befragung“ eines BML-Staatssekretärs im Finanzausschuss miterlebt hat, sieht die politische Legitimation des Parlaments durchaus auch in einem anderen (Bewertungs-) Licht.

Hier spürt der „machtvolle Vertreter der Regierungsmaschinerie“ und mit ihm die versammelten, gewählten Volksvertreter, wo letztlich der Entscheidungsträger sitzt. Der Parlamentarier ist aufgerufen, die ihm vom Volk zugebilligte „Macht“ auch auszuschöpfen (z. B. indem er sich an den richtigen Stellen, mit der richtigen Durchsetzungskraft, zum richtigen Zeitpunkt und mit den richtigen Personen, in das entscheidende Informations-Netzwerk einschaltet).

Eine kurzgefaßte Grundlegung des Verhältnisses von Abgeordneten, Regierungs- und Oppositionsfractionen und ihrer Mitgestaltungsmöglichkeiten im Parlamentsgeschehen, gibt Möller, ein ehemaliger Bundestagsabgeordneter und Finanzminister der Brandt-Regierung. Möller (1982 : 476) „Wegen der immer notwendiger werdenden Spezialisierung des Parlaments ... werden die Fraktionsentscheidungen maßgeblich von Experten beeinflusst. Im Allgemeinen wird diese Arbeitsteilung als unabänderlich bejaht und die daraus resultierende Konsequenz einer potentiellen Entmachtung des einzelnen Parlamentariers akzeptiert. Bundeskanzler und Bundesregierung fällt in den Abstimmungen mit Parteien und Fraktionen einer Koalition der prinzipielle Vorteil zu, dass mit der Erhaltung der Regierungsmacht normalerweise ein Großteil der Handlungsmöglichkeiten, der mit den Mehrheitsfraktionen verbunden ist. Im Umkehrschluss, ergeben sich daraus, die geringeren Einflusschancen der Opposition, deren Gesetzesinitiative im Parlament, in der Regel mehrheitlich abgelehnt werden und deren effektive Kontrollbefugnisse, gegenüber der Regierung, faktisch begrenzt sind. So

verbleibt der Regierung genügend Ausweichspielraum, um beispielsweise auf Kontrollmittel der Großen und Kleinen Anfrage nach Belieben zu regieren, ausweichend zu antworten oder sich selbst darzustellen.

Parlamentarische Kontrollmöglichkeit ist grundsätzlich unabhängig von dem jeweiligen Gremium (z. B. Parlamentsplenum, Parlamentsfachausschuss). Allerdings ist im Plenum erfahrungsgemäß das (oft) im Parlamentsausschuss anzutreffende, personelle Netzwerk (zwischen Regierungsfraktion und Opposition) nicht so stark anzutreffen. Das gilt besonders für fachpolitische Einzelfragen, wo der jeweilige Bundestagsabgeordnete (im Fachausschuss) sich seinem heimischen Wahlkreis enger verpflichtet/verbunden fühlt und auch wohl für sein Verhalten persönlich eher zur „Rechenschaft“ gezogen werden kann. In grundsätzlichen agrar-/verbraucher-/umweltpolitischen Einzelfragen (z. B. Abstimmung über Regierungserklärung, Etat des Fachministeriums und europapolitischer Ausrichtungen, wie Agenda 2000, Annahme des GATT/WTO-Kompromisses, BSE) ist Fraktionsgeschlossenheit bis Fraktionszwang angesagt. Agrarpolitische Entscheidungen im (Plenum) des Deutschen Bundestages sind in der Regel Ausnahmefälle. Das ist bei der begrenzten Bedeutung der Agrarwirtschaft in der Gesamtwirtschaft verständlich. „Plenumswürdige“ Fragen aus der Agrarwirtschaft sind normalerweise der Agrarteil der Regierungserklärung bei Beginn einer Sitzungsperiode, die jährlichen Etatberatungen des BML-Haushalts, der jährliche Grüne Bericht über die Lage der Landwirtschaft im verflossenen Jahr gekoppelt mit einem Schlagabtausch über die Erfolge/Misserfolge der jeweiligen Regierung. Dazu treten die Beratungen über „zentrale“ Gesetze (z. B. Landwirtschaftsgesetz in den 50-er Jahren, Sozialversicherungsgesetz).

Es versteht sich von selbst, dass der nationale Souverän in der vergemeinschafteten Agrarpolitik, der in den Gemeinschaftsgremien verhandelnden Bundesregierung ihre parlamentarischen „Verhandlungsdirektiven“ mit auf den Weg gibt und Rechenschaft über ihre Verhandlungsergebnisse verlangt (z. B. bei Festsetzung des EU-Getreidepreises, der EU-Marktordnungen in den 60-er Jahren, bei den EU-Agrarreformen der 80-er Jahre, bis zum (Agrarteil) der EU-Agenda 2000). Auch bei einzelnen Krisenerscheinungen mit hoher gesellschaftlicher „Sensibilität“ (z. B. Ausgliederung des Naturschutzes aus dem Bereich des Agrarministeriums) oder der Ausbreitung von Viehseuchen (z. B. BSE) und damit verbundener neuer Schwerpunktsetzung im politischen Aufgabenbereich des Agrarministeriums (Verbraucherschutz) hat der Bundestag seine politische Entscheidungsrolle wahrgenommen. Derartige (wichtige) agrarpolitische Weichenstellungen auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene sind zwar (zu Recht) plenumswürdige Diskussions- und Entscheidungsmomente zwischen Regierung und Opposition. In Wirklichkeit sind es fachlich fundierte, gelegentlich ins organisationelle abgleitende, Auseinandersetzungen von Fachleuten aus den jeweiligen Bundestags-Fraktionen. Dies ist einerseits, wegen der hohen technischen Kompliziertheit des Diskussionsstoffes, besonders aus dem EU-Bereich, verständlich.

¹ Wie ein agrarpolitisches Unwetter - überraschte die BSE-Seuche, sowohl die EU-Verhandlungshierarchie in Brüssel wie die nationalen Agrarministerien und ihre

nachgeordneten Tierseucheninstanzen.

„Seit britische Pathologen erstmals 1986 die Krankheit bei einem Rind entdeckten, dürften über 3,1 Mio. Rinder infiziert worden sein. Tatsächlich gefunden wurden nur 185.000 Tiere. Der Rest ist in die Nahrungskette gelangt (General-Anzeiger 29.03.2005). Wissenschaftler tappen, sowohl bei der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit des Menschen, als auch bei der BSE-Krankheit der Rinder im Dunkeln.“ Die EU-Entscheidungsgremien bis zum Europäischen Rat und auch die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedsländer waren in ihrem Entscheidungs-Wollen und Entscheidungs-Können überfordert.

Der Verbraucher in den EU-Mitgliedsländern zeigt seine Macht in flächenmäßigen Kaufenthaltungen und erheblichen Druck auf ihre Parlamente und Regierungen. Die Kaufenthaltung alarmierte die nationalen und gemeinschaftlichen Entscheidungsgremien und Entscheidungsträger (BSE = Bovine Spongiforme Enzephalopathie). Auch in den Kommissionsbürokratien von EU und einiger EU-Mitgliedsländer führten die Auswirkungen der BSE-Seuche zu deutlichen Umgruppierungen in den Verwaltungskörpern (Aufstockung der Tierseuchenbekämpfung und Verbraucher-Schutzeinrichtungen). In Deutschland wurde der landwirtschaftlich-orientierte Agrarminister „Funke“ (SPD) durch die verbraucherorientierte Frau Künast (Die Grünen) abgelöst. Damit war in Deutschland ein agrarpolitischer Paradigmenwechsel vollzogen (Vorangestellt die Verbraucherpolitik, gegenüber der traditionellen Agrarpolitik, in den Brüsseler Verhandlungshierarchien, traten traditionelle Agrarpolitik und Verbraucherpolitik oftmals deutlich in Wettbewerb, was sich in gemeinsamen Sitzungen der Agrar- und Verbraucherminister und EU-Kommissare dokumentierte).

Andererseits ist es zu bedauern, dass die Fachleute, die oft auch allgemein interessierende Streitpunkte in grundsätzlichen Fragen (z. B. bäuerlicher Familienbetrieb als Leitbild der deutschen/gemeinschaftlichen Agrarpolitik, Gesundheitsfragen in Zusammenhang mit allen Verbrauchern interessierende Viehseuchen, Erhöhung der Qualität von Agrarprodukten und Ausdehnung des Tierschutzes) den interessierenden Bürgern, in sachlich aufklärender Darstellung, nicht vermitteln kann.

Richtungsweisende Politikentscheidungen des Deutschen Bundestages im Agrarbereich sind selten, sie sind auch meistens „Sternstunden“ des jeweiligen Agrarministers. Im Augenblick der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition kann oft keiner von beiden abschätzen, ob die jeweilige Position sich als „richtig“ oder „falsch“ im vorgetragenen Sinne ergeben wird. Zweifelsfrei sind die wichtigsten Entscheidungen des Bundestages einstimmig oder fast einstimmig erfolgt (z. B. Landwirtschaftsgesetz der 50-er Jahre, deutsche Getreide-Preissenkung in den 60-er Jahren, Ausbau der (deutschen) Sozialversicherung, Agrarreformen der 80-er Jahre). Ende der 90-er Jahre/Anfang des Jahres 2000 - mit Vorboten in Mitte der 90-er Jahre - brach die altbewährte „Grüne Front“ unter dem Druck der notwendigen Agrarreformen in der EU und dem Einbrechen der Rinderseuche BSE auseinander. Die Trend-Wende in der deutschen Agrarpolitik - mit entsprechenden allerdings begrenzt umsetzbaren Auswirkungen in der EU-Agrarpolitik - war die Umfunktionierung des damaligen Bundesernährungsministeriums in ein Bundesverbraucherministerium mit Zuständigkeit für Ernährung und Landwirtschaft (Rot-Grüne Koalition).

Von zentraler Bedeutung für die Bewertung der Agrar-/Verbraucher-Fragen im Bundestag-Plenum ist der Hinweis, dass die eigentliche Willensbildung in Agrar- und Verbraucherfragen im zuständigen Fachausschuss „Ernährungsausschuss“ stattfindet. Die im Bundestag auftretenden Sprecher der einzelnen Bundestagsfraktionen, sind in der Regel auch die im „Mini-Fachbundestag“ Ernährungsausschuss tonangebenden Mitglieder (z. B. Agrarobleute). Diese personale Vernetzung bringt eine Reihe von Vorteilen (Sachverstand, Strategie-Wissen, Verbundenheit mit der Landwirtschaft/Ernährungsindustrie), aber auch schwer verständliche Darstellung (Einseitigkeit der Ausrichtung, Entfremdung von den Interessen der Allgemeinheit). Die Bundestagsdebatte ist - sie muss mehr sein - als eine Wiederholung der Streit/Akkordanz-Kultur des (Agrar-) Fachausschusses. Anderenfalls verliert er seine in die Wählerschaft/in die Allgemeinheit interessierende Notwendigkeit.

Ein Entscheidungsnetz hoher politischer, fachpolitischer und parlamentpolitischer Art sind die wenig erforschten Koalitionsausschüsse der Bundesregierung. Sie werden gebildet aus Spitzenpolitikern aus Kabinett, Fraktion und Parteien. Diesen zentralen Koalitionsrunden werden „fachspezifische“ Arbeitsgruppen, aus Mitgliedern der Administration und Fraktionen zugeordnet, unterstützt durch weitere informelle mehr oder minder regelmäßig zusammentreffende Zirkel, die auf parlamentarischer Ebene bzw. sektoral angesiedelt sind, und die flexibel um weitere Akteure erweitert werden. Je detaillierter ein Koalitionsvertrag einzelne Sachpolitiken regelt, desto größer ist tendenziell der Einfluss einzelner Fachpolitiker. Damit sind im Regelfall die Sicherung und Vernetzung sektoraler Politiken, sowie Entscheidung über politische Richtlinien schon in den Koalitionsverhandlungen untereinander vernetzt.

Der Entscheidungsprozess im Parlament ist ein kontinuierlicher Vorgang, zusammengesetzt aus verschiedenen Komponenten. Die einen Komponenten sind vorbereitender, andere sind abschließender Art. Alle sind auf den Prozess als solchen und auf dessen Resultat ausgerichtet. Folglich sind sämtliche Komponenten miteinander verbunden. Zu diesen Komponenten gehören der Bundestag, seine Fachausschüsse, die Parteien und deren spezifischen agrarpolitisch ausgerichteten Arbeitskreise. Im weiteren Sinne gehört dazu auch der (parteipolitisch) zusammengesetzte Koalitionsausschuss, ein bei wichtigen Agrarfragen (z. B. Umbenennung des BML) in dieses wirkende Entscheidungsnetz.

2.2.1. Fachausschuss

Die Arbeitsüberlastung des Bundestagsplenums, die meistens komplizierte und schneller wechselnde Fach- und Politikmaterie, die innere Verwobenheit der Agrarpolitik mit anderen Fachpolitikfeldern und nicht zuletzt in die Fachdiskussionen hineinwirkenden ideologischen/emotionalen und europapolitischen Überlegungen haben den Ernährungsausschuss des Bundestages zu einem entscheidenden Willensbildungs-“Raum“ werden lassen. Vom Bundestagsplenum in der Regel mit der Beratung und Beschlussempfehlung an das Plenum beauftragt, wirken in diesem Ausschuss (das im Verhältnis zur Plenumszusammensetzung mit jeweiligen Parteivertretern besetzt ist) in der Regel Agrarfachleute. Der Ernährungsausschuss wird - was Zusammensetzung nach Parteizugehörigkeit und fachliche Qualität anbelangt -, zum „Miniatur-Agrar-

Parlament“. Die hauptsächliche agrarische Zusammensetzung hat meistens eine innere Front der Zusammengehörigkeit (z. B. gegenüber dem Umwelt-, Europa-, Finanz- und Gesundheitsausschuss) geschaffen, die oft auch Parteigrenzen „übersprang“. Dieser „Grundkonsens“ zwischen den Abgeordneten schuf eine oft einheitliche Streit- und Akkordanz-Struktur, die sich bis in die mit der Regierungsmehrheit der Abgeordneten übereinstimmenden Regierungsbürokratie fortsetzte. Damit ergab sich ein bestimmtes, weitgehend stabiles Kooperationsmuster, das – zwar in Einzelfragen unterschiedliche Streitpunkte oder, je nach Abgeordneten-Persönlichkeit, variierbare Verhaltensweise umfasste, aber oft auch zu einer Einschränkung der Grundaufgabe des „Mini-Agrar-Parlaments, die Kontrolle über die Regierungsbürokratie führte.

Dieses Vernetztsein in politischen Grundüberzeugungen und auch offen und versteckt Verflochtensein mit Interessengruppierungen und auch mit den jeweiligen Parteigremien (Parteioberleute), gab dem Ausschuss (z. B. als federführender Ausschuss) gegenüber fachpolitisch durchaus kritischen Bundestagsausschüssen (z. B. mitwirkender Haushalts-, Gesundheits-, Umwelt-, Europa-Ausschuss) eine oft erstaunliche Durchschlagskraft. Die agrarfreundliche Konflikt-Lösungskultur wirkte sich einerseits positiv auf die Entscheidungsvorbereitung des Plenums des Bundestages aus, weil die Beratungszeit durch auf Konsens ausgerichtete Willensbildungsabläufe geregelt wurde. Andererseits schränkte die „Einigungskumpaneï“ die Kontrollaufsicht des Plenums ein. Ob damit die Qualität der Beschlussempfehlung an das Plenum - bei der vergleichsweise hohen Beeinflussung durch die Interessengruppierungen (z. B. über Abgeordnete und Vertreter der Regierungsbürokratie) - verbunden war, dürfte anzunehmen, wenn auch nicht zu beweisen sein.

Der einzelne Abgeordnete im Ernährungsausschuss steht in einem höchst unterschiedlichen Meinung-, Beurteilungs- und Durchsetzungsfeld für seine agrarpolitischen Beeinflussungsmöglichkeiten. Es sind die bekannten strittigen agrarpolitischen Grundpositionen der Parteien, der Regierungsbürokratie, von Interessenverbänden, Wissenschaft und Medien; diese Faktoren finden letztlich ihren Niederschlag in seinem agrarpolitischen und persönlichen Beziehungsgeflecht zu seinem heimatlichen Wahlkreis. Hier ist letztlich seine „agrarpolitische Entscheidungsheimat“, von dort kommt er, hier kennt er sich aus, und hier muss er sich agrarpolitisch und persönlich verantworten.

Die Kunst im richtigen Zeitpunkt der Fach- und Politik-Diskussion, die richtigen Fragen an die berichtende Regierung, die mehrheitsfähigen Abänderungsanträge an den Vorsitzenden zu stellen, ist oft in die Hand weniger „Steuerer“ (z. B. Parteioberleute) gelegt.

Das muss nicht nur im Rahmen parteipolitischer Abgrenzungen erfolgen, dies kann auch zunächst mit den politischen Pro- und Kontrapartnern abgesprochen oder nicht abgesprochen erfolgen, um eine Vorlage der Regierungsbürokratie, im Sinne des Ausschusses zu gestalten. Der Parlaments-Kollege greift einen Sach- oder Politikpunkt auf, der von dem Kollegen aus der Regierungspartei aus „Korpsgeist“ zu seiner regierungstragenden, eigenen Partei nicht aufgegriffen werden kann. Die „sachlichen Do-ut-des-Prozesse“(über die Parteigrenzen hinaus), sind neben den mehrheitsgeprägten Partei-Ausschuss-Beeinflussungspotentialen, ein meist

unentdeckter Konsensmechanismus und personaler Netzwerkzusammenhang. Dieser allgemeine Akkordanzmechanismus mit seinen versteckten Partei übergreifenden „Sonderabstimmungen“ wird durch die Entscheidungsfindungsprozesse auf der EU-Ebene deutlich eingeschränkt. Die vom Ernährungsausschuss (in Sonderfällen vom Bundestagsplenium) an die Verhandler der Regierung aufgegebenen Verhandlungsdirektiven

- stärken die Verhandlungskraft der Regierung gegenüber ihren Pro- und Kontrapartnern in Brüssel, einschließlich der EU-KOM;
- offenbaren den EU-Verhandlungspartnern aber auch die Ziele und besonders die Notwendigkeiten deutscher Verhandlungen, sie ermöglichen besonders der EU-Kommission/EU-Ratsmacht, den Handlungsspielraum im positiven und im negativen Sinne „abzustecken“ und evtl. die Strategie und Taktik der deutschen Verhandler zu durchschauen/zu unterlaufen.

Die Verhandler der Regierungsbürokratie in der gemeinschaftlichen und besonders auf der internationalen Arena, befinden sich - grob gesprochen - in einem schwer vom Bundestags-Plenum/Ernährungsausschuss kontrollierbaren „Raum“. Im EU-Verhandlungsgremium (z. B. im Agrarministerrat) hat in der Entscheidungsphase – besonders bei wichtigen/strategischen Entscheidungen - nur der Minister/Staatssekretär Kenntnis über den Verhandlungsablauf, aus seiner und der Sicht seiner Verhandlungspartner.

Die gezielte Weitergabe von Entscheidungs-Wissen an den Ernährungsausschuss wird immer im Einklang zu den erzielten Verhandlungsergebnissen führen. Berechtigte oder unberechtigte Kritik der Abgeordneten kann mit der Bemerkung „Ich war dabei“, wenigstens relativiert oder gar zurückgewiesen werden. Noch stärker ist die Position des Regierungsverhandlers auf internationalem „Verhandlungs-Parkett“. Im Agrarbereich führt die EU-Kommission/die EU-Ratsmacht, die Verhandlungen und besitzt „originäres Verhandlungswissen“ über die Sach- und Strategie-Auseinandersetzungen. Sie gibt naturgemäß nur das im Verhandlungsergebnis begründete Wissen an die nationalen Regierungsvertreter weiter (z. B. aus den Befragungen des EU-Ministerrats an die EU-Verhandlungsdelegation im GATT-Bereich). Nur dieses Wissen aus der ersten Hand kann die zweite Hand (z. B. deutscher Agrarminister) an die Abgeordneten weitergeben. Ein Sonderfall besteht dann, wenn die deutsche Regierung, die Ratsmacht in den Brüsseler Verhandlungen besitzt. In diesem „Sonderfall“ könnte eine „peinliche“ Befragung auch aus unmittelbar durch Verhandlungsteilnahme erworbenes Wissen bestehen.

2.2.2. Ausschuss-Vorsitzender

Der Ernährungsausschuss hat - wie andere Bundestags-Ausschüsse - ein über die Parteigrenzen hinausgehendes Selbstverständnis. Dieses wird oft vom Ausschussvorsitzenden (z. B. langjähriger Vorsitzender Dr. Schmidt-Gellersen) geprägt oder mitgeprägt. Das trifft nicht nur für seine Position/die Qualität seiner Arbeit im Ausschuss, sondern auch für das Ansehen seiner Funktion und Durchsetzbarkeit gegenüber anderen – konkurrierende - Ausschüssen zu. Besonders bei Stellungnahmen des Ernährungsausschusses, die in die Kritik anderer (mit beratender) Ausschüsse, z. B.

wichtiger Haushalts-, Gesundheits- und Europa-Ausschuss, geraten könnte, können „Konsensfindungsaktionen“ des Vorsitzenden des Ernährungsausschusses mit hohem Ansehen, eine höhere Erfolgsaussicht versprechen (Tenor: Der versteht sein Geschäft). Die Funktionen des Vorsitzenden erstrecken sich je nach Persönlichkeitsstruktur von ihm selbst und seinem Durchsetzungs- und Vertrauenspotential unter seinen Kollegen, von der Funktion eines „Moderators“ bis hin zur „Lotsenfunktion“. Das besonders dann, wenn die Diskussion (z. B. bei schlechter Vorbereitung durch den Berichtersteller aus den Reihen der Ausschussmitglieder „versandet“ oder sich an nicht entscheidungswichtigen Punkten „festhakt“.

Seine „Instrumente“ zur erfolgreichen oder weniger erfolgreichen Steuerung der Ausschussarbeit sind:

- Vorlagen zu bestimmten Verhandlungspunkten von der Regierung anzufordern;
- bestimmte hochrangige Ministerialbeamte, Staatssekretäre/Minister „einzuladen“;
- eine „debattenlenkende“ Tagesordnung nach Rücksprache mit den Obleuten der Parteien aufzustellen;
- Aufnahme- bzw. Nicht-Aufnahme von Tagesordnungspunkten, die für die Verhandlungsdirektiven der Regierung in gemeinschaftlichen oder internationalen Verhandlungsebenen anstehen.

Eine gewisse „Nagelprobe“ seiner Fähigkeiten und Durchsetzungskraft ist das „Kippen“ von Vorschlägen der Regierung bzw. die Nicht-Zulassung von Gegenanträgen der eigenen oder fremden Partei/Ausschussmitgliedern. Das „Kippen“ eines Regierungsvorschlags, eine inhaltliche, wesentliche Abänderung einer Gesetzes-Novelle oder der freiwillige Zurücknahme eines Regierungsantrages, ist für den Ausschuss tragenden Regierungsparteien und besonders für die vorliegende Regierung, eine politische und fachliche Niederlage.

Im Normalfall ist bereits im ministeriellen Vorverfahren zwischen den Bundesressorts, den wichtigsten Abgeordneten und den wirtschaftlich und gesellschaftlich interessierenden Gruppierungen, nicht nur politisch, fachlich und inhaltlich, sondern auch eine weitgehende Formulierungs-Übereinstimmung versucht/erreicht worden. Damit ist meistens auch mögliche Kritik im Ernährungsausschuss (aus parteipolitischen/fachlichen/interessenpolitischen Überlegungen) bereits ausgewichen, oder doch wenigstens „neutralisiert“ worden (Tenor: Bisher haben alle zugestimmt). Damit ist aber dem Ausschuss seine tatsächliche Funktion als „politisches Manövrierefeld“, wenn er darauf besteht, nicht genommen.

Das zeigt sich in der Vielzahl der Abgeordneten-Interventionen und der Anpassungen der Regierungsvorlagen. Um die tatsächliche, substantielle Änderung der Regierungsvorlagen abzuschätzen, bedarf es sorgfältiger Einzelprüfung der Veränderungsfälle. Nicht zu Unrecht zeigt die Alltagspraxis der Kontrollkraft des Ernährungsausschusses, dass die Regierungsbürokratie (eingedacht des subtilen Vorabstimmungsprozesses im vorparlamentarischen Raum) und der Ernährungs- und Wissensmacht der Regierungsbürokratie im Gesetzgebungs- und Verhandlungs-

vorbereitungsverfahren, eine dominierende Position besitzt. Oft wird die Wissensmacht der Regierungsbürokratie zur Entscheidungsmacht ihrer Vertreter.

Hier treffen sich die Vorteile des vollen sachlichen und taktischen Durchblicks mit dem Vorteil des im Verhandlungsgeschehen „vor Ort gewesen“ zu sein. Das Vorhandensein des Herrschaftswissens und die verhandlungspsychologische Sonderstellung der Regierungsvertreter ist ursächlich besonders mit den gemeinschaftlichen/internationalen Verhandlungsebenen „verknüpft“. Diese überlegene Position der Regierungsbürokratie, kann von den Abgeordneten nur über Umwege (z. B. Anzapfen der deutschen Ständigen Vertretung in Brüssel) in den mit Deutschen besetzten Kommissions-Dienststellen oder über „Vertrauensleute“ in den betreffenden Ministerien ausgeglichen werden. Diese „Umweg-Information“ über vernetzte Dienststellen, bzw. Interaktionspartner, kann in Sondersituationen eine verstärkte Position des Abgeordneten bedeuten.

2.2.3. Beeinflussungspotential

Der Ernährungsausschuss als „Mini-Agrarparlament“ steht in einem mehrseitigen Beeinflussungsfeld. Die Beeinflussungsfaktoren wirken sich nicht nur in Richtung auf den Ausschuss, sondern sie wirken (als Rücklauf) vom Ausschuss auf die Beeinflusser und - was oft übersehen wird - die Beeinflusser des Ausschusses, wirken untereinander ein. Dieses vernetzte Wirkungsfeld ist im Hin- und Rücklauf-Verfahren, wegen der Bedeutung des Ernährungsausschusses für die agrarpolitische Willensbildung, von deutlichem Beschreibungs- und Erklärungsinteresse für den agrarpolitischen Willensbildungsprozess und seines Ergebnisses.

Die Haupteinflussfaktoren sind

- die Regierungsbürokratie, hauptsächlich das federführende BML, aber auch im regierungsinternen Abstimmungsprozess das BMF (Haushaltsverfahren), das BMZ (Entwicklungsfragen), das BMWi (Außenhandelsfragen) und verstärkt in Verbraucher- und Gesundheitsfragen das BMG;
- andere Parlamentsausschüsse (z. B. Europa-, Haushalts-, Wirtschafts- und Entwicklungsausschuss, besonders dann, wenn sie vom Plenum als mitberatende Ausschüsse bestimmt worden sind, und ihnen in der Beschlussempfehlung des Ernährungsausschusses eine bestimmte Mitbeteiligung eingeräumt ist;
- die Partei-Obleute der Regierungs- und Oppositionsparteien und die hinter diesen stehenden Agrararbeitskreise der jeweiligen Parteien; bei bestimmten sensiblen Fragen (z. B. strittig unter den Parteivertretern selbst oder zwischen den Koalitionsparteien einer Regierung) kommt den Berichterstattem zu dieser Streitfrage, eine die Diskussion evtl. vorprägende Bedeutung zu, besonders bei Berichterstattem, denen besondere Sachkenntnis und parteiübergreifende Objektivität nachgesagt wird;
- die Verbindungen von einzelnen Ausschussmitgliedern zu bestimmten Interessenverbänden (z. B. Deutscher Bauernverband, Verband der Alternativen Landwirtschaft, Bund für Umwelt- und Naturschutz) oder versteckte Kontakte zu, in die agrarpolitische Willensbildung beeinflussende Gruppierungen (z. B. Tierschutz, Schutz der Fischerei-Ressourcen, Wald- und Walschutz, Interessen der

Entwicklungsländer); diese Interessengruppierungen unterschiedlicher Zielrichtung und Stärke, können in einer Richtung wirken (z. B. bei der Agrarproduktion und –vermarktung), sie können aber auch gegensätzlich in ihren Beeinflussungszielen sein (z. B. umweltgerechte Inlandserzeugung darf nicht zur Forderung nach umweltgerechter Einfuhr von Agrarprodukten zu Lasten der Entwicklungsländer führen);

- Verwurzelung von Abgeordneten in ihren (oft) langjährigen Wahlkreisen, wobei je nach Struktur der Wahlkreise und der Wahlbevölkerung (z. B. Mischung von ländlicher Struktur, aber mit hohem Pendleranteil) ambivalente Haltungen in der Grundausrichtung bei agrarpolitischen Entscheidungen entstehen können (z. B. Wahl von produktionseinschränkenden Finanzmaßnahmen und Verbesserung der Landschafts- und Verkehrsgestaltung);
- Kenntnis dieser ambivalenten Grundhaltung bei anderen Ausschussmitgliedern kann zu einer Einreihung in bestimmte zu- oder ablehnende Abstimmungsgruppierungen, innerhalb oder außerhalb der zu erwartenden parteigebundenen Abstimmungen nach sich ziehen.

Die viele Beurteilungs- und Streitgesichtspunkte umfassende Alltags-Diskussion im Ernährungsausschuss machen diese Auseinandersetzungen, besonders für die Parteiobere und den Vorsitzenden, gelegentlich zu einer schwer steuerbaren, auf eine Mehrheitsabstimmung ausgerichteten, Angelegenheit.

Neben diesen agrarpolitischen, parteipolitischen und abgeordneten-individuellen Besonderheiten, bei der Akkordanz-Gestaltung, wirkt in allen Auseinandersetzungen noch der oft beschworene Grundkonflikt zwischen dem Beeinflussungspotential der Abgeordneten (als demokratisch legitimierte Entscheider) und den Vertretern der Regierungsbürokratie (als einflussreicher Vorbereiter) im Hintergrund stehender, oft von Medien und Wissenschaft beargwöhnte und nicht zu Unrecht vorhandener, unterstellte Einfluss bestimmter Interessengruppierungen (Deutscher Bauernverband, Bund für Naturschutz, Verbraucherverbände).

Die Parlamentarier Möller (1982 : 460) und Baum (1977 : 21) sehen keine Dominanz der Exekutive oder der Verbandsinteressen, denn gegenseitiges Misstrauen (z. B. gegenüber der Exekutive oder Verbandsinteresse) hemme die Rationalität öffentlichen Entscheidungshandelns u. a. auf Kosten des Bürgers. Dieser Haltung zweier herausragender Bundestagsabgeordneten, widersprechen Äußerungen von namhaften Agrarwissenschaftlern Niehaus, Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 418) sehen ein enges Wechselspiel der Beeinflussung zwischen den an der agrarischen Willensbildung beteiligten Bundestagsabgeordneten und von agrarisch ausgerichteten Verbandsinteressen.

Das enge Geflecht des Meinungs- und Informationsaustauschs zwischen den Abgeordneten des Ernährungsausschusses und anderen an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten oder mitwirkenden Abgeordneten, in Hin- und Rücklauf-Prozessen, eröffnet - neben der einseitigen Beeinflussung der Abgeordneten durch den Regierungsfunktionär und Interessenvertreter - auch die Chance einer kritischen Würdigung der dargebotenen Information und Meinungsäußerung. Nicht der/die einfache Vollzug/Umsetzung der dargebotenen Information/Meinung ist vom Abgeordneten (aus der Sicht seiner Verantwortung/aus der Sicht des Bürgers) gefragt, sondern das politisch, fachliche und strategische Abwägen der Informationen.

Die „Wissensmacht“ der Beeinflusser wird durch die Willensbildungs-Macht der Abgeordneten mehr als ausgewogen. Es ist letztlich Aufgabe der Abgeordneten, nicht den leichteren Weg (Übernahme der „Einflüsterungen“ von Meinungsmachern),

sondern die ihm aufgetragene Aufgabe (der kritischen Abwägung des Pro und Kontra) zu folgen. Das Grundproblem, sich soviel Rat zu besorgen, wie nötig und möglich, dann aber seiner eigenen Einschätzung zu folgen, obliegt all denen, die Entscheidungen zu treffen haben.

2.3. Bundesrat

In der föderalen Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland stellt der Bundesrat das zweite Verfassungsorgan dar. Obwohl der Bundestag in der Agrarpolitik und den agrarrelevanten Politikfeldern eindeutig dominiert, kommt dem Bundesrat in seiner ihm zugeordneten ausschließlichen und konkurrierenden Agrargesetzgebung eine wichtige Bedeutung zu. Ein zusätzliches Bedeutungsfeld für den Bundesrat in der Agrarpolitik ist die Umsetzung der in der EU beschlossenen Agrargesetze.

Die Bundesregierung hat in bundesratsfreundlicher Auslegung, dem Bundesrat bei der Vorbereitung von EU-Beschluss-Verfahren eine Beteiligung, aber keine Mitentscheidung eingeräumt. Im Agrarbereich (z. B. bei der Vorbereitung der EU-Agrarrats-Entscheidung) spielt diese Vorbereitungs-/Mitbeteiligungs-Teilnahme für beide (Bund/Länder) eine deutlich entspannende Rolle.

Agrarausschuss des Bundesrates

Die agrarpolitisch wichtigste Institution des Bundesrates ist der Agrarausschuss.

Im agrarpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsmuster könnte der Agrarausschuss am ehesten mit dem Ernährungsausschuss verglichen werden. Allerdings sind deutliche Unterschiede in der Zusammensetzung (Regierungsmitglieder aus den Bundesländern), in seinen Aufgaben (Prüfung der Gesetzesvorlagen aus dem Bundes/EU-Agrarbereich, Verabschiedung von Gesetzesvorlagen aus dem Bundesländer-Zuständigkeiten) festzustellen. Ein oft übersehender Prüfungspunkt besonderer Länder-Sensibilität ist die Überwachung der technischen Durchführbarkeit der Bund-Länder-Agrarmaßnahmen, und in immer stärkerem Umfang, die Durchführung der Agrar-Beschlüsse der EU-Räte, wofür der Bund in der Regel keine Unterbehörden besitzt. In allen diesen übertragenden Zuständigkeitsbereichen spielt die den Ländern auch zufallende Prüfung der ausreichenden Finanzierung eine besondere Rolle.

Eine einmalige Ausnahme von diesem Zuständigkeits- und Auftragskatalog im Agrarbereich ist der Versuch des bayerischen Ministerpräsidenten F. J. Strauss, über einen unmittelbaren, agrarpolitischen Vorschlag (Jahrhundertvertrag für die bayerische/deutsche Landwirtschaft im Jahre 1984) das originär dem Bund zufallende Vorschlagsrecht für deutsche Agrarpolitik) auszuhebeln. Das zuständige Bundesministerium (BML) ließ diesen „bayerischen Sonderweg“ ins Leere laufen, indem es seinerseits ein Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft in die öffentliche Diskussion einbrachte.

In der Sitzungen des Agrarausschusses des Bundesrates hat sich die Agrarpolitik nicht als „Streitobjekt“ zwischen Bund und Ländern herausgestellt. In den ersten 500

Sitzungen des Agrarausschusses wurde kein Vermittlungsausschuss als Streit-Schlichtungs-Instrument angerufen (Kiechle 1983 : 83). Auch in den folgenden Jahren bis 2000 waren nur wenige Streitpunkte an die interessierte Öffentlichkeit bekannt geworden. Im Umkehrschluss darf unterstellt werden, dass das enge agrarpolitische, institutionelle und auch menschliche Vernetzsein zwischen den Vertretern der Bundesländer und des Bundes (in der Regel BML-Vertreter) strittige Fragen im Konsensweg bereinigen konnten. Dabei dürfte die grundsätzlich großzügige finanzielle Haltung des Bundes eine wichtige Rolle gespielt haben.

Eine wirksame Zusammenarbeits-Vernetzung zwischen Bund und Bundesländern hat sich in der EU-Agrarpolitik herausgebildet. Durch laufende Bund-Länder-Referenten-Besprechungen über einzelne Fachbereiche der EU-Agrarpolitik (z. B. Milch, Fleisch, Getreide, Struktur, Veterinär und Gesundheitsfragen) waren die Bundesländer-Landwirtschaftsministerien in den Brüsseler agrarpolitischen Willensbildungsprozess zeitnah eingeschaltet. Die Beteiligung der Bundesländervertretungen bei den Vorbereitungen der SAL-Sitzungen und des Agrarrats (z. B. bei den Bundesressortabstimmungen in Bonn/Berlin) konnten die Bundesländervertreter ihre Vorstellungen sachausgerichtet (z. B. der Expertensitzung), personenbezogen (an den deutschen Sprecher im SAL) und zeitgerecht (unmittelbar vor der betreffenden Sitzung) einbringen. Die Diskussion mit den Verhandlungsführern in den gemeinschaftlichen Gremien - unter Berücksichtigung der nationalen/gemeinschaftlichen Verhandlungsnotwendigkeiten und Möglichkeiten - erlauben den Bundesländern eine realistische Durchsetzungseinschätzung.

Die Länder vermochten ihren fachpolitischen/agrarpolitischen Sachverstand einzubringen, der Bund konnte spätere Umsetzungsschwierigkeiten auf technischem Gebiet vermeiden und war zusätzlich in der Lage (für ihn günstige Verhandlungserüberlegungen) auf der Brüsseler Verhandlungsebene (als „harte“ Länderpunkte) einzubringen. Dieses Netz der Sachverständigen-Abstimmung wurde auf politischer Ebene durch halbjährliche Ministertreffen auf Bund-Länder-Ebene abgerundet (sog. Bund-Länder-Konferenzen auf Minister/Staatssekretär-Ebene).

Die entstandenen Politik-, Fach-, Personen- und zeitgerechten Wechselbeziehungen zwischen Bund- und Bundesländern, führte zu einem gegenseitig verbundenen Wirkungsgefüge. Der Hin- und Rückfluss von Informationen und Wirkungsmöglichkeiten zwischen den Bundes- und Länderebenen, lässt über sichtbare/unsichtbare Wirkungsketten im Hin- und Rückfluss miteinander verbundene Regelkreise entstehen.

Die einzelnen Teilbereiche mit ihren Regelkreisen, sind durch erkennbare Fäden (z. B. Parlamentarier, Regierungsbeamte, Interessenvertreter) mit anderen „Teilbereichen“ (z. B. Parlaments- und Regierungsbükratien) vernetzt. Auch die auf den ersten Blick in sich geschlossenen Regelkreise, treten über gleichgerichtete und gegengerichtete Wechselbeziehungen (personelle Teilnahme an beiden Regelkreisen) in ein Hin- und Rückfluss-Wirkungs-System.

Wichtig ist, dass das Bund-Länder-Verhältnis erheblich von den Bundesländern zu ihren Gunsten umfunktioniert wurde. Insbesondere durch das Beharren der verbraucher-

und agrarpolitisch interessierten Bundesländer - gleich welcher „Parteifarbe“ - wurde durch das Informationsaustauschverfahren ein Mitwirkungs- bis Mitsteuerungsverfahren auf nationaler (deutscher) und gemeinschaftlicher EU-Ebene erreicht. Die Bundesländer in dem EU-Mitgliedsland Deutschland wurden durch das Informationsnetz der Bundesregierung zum Bundestag/Bundesrat und die Bundesländervertretung auf der EU-Ebene verhandlungsorientiert und zeitnah mit Informationen versorgt, die konkrete Mitgestaltungsmöglichkeiten ergaben. Auch wenn diese neue Form von Bundesseite oft mit zusätzlichen Abstimmungsproblemen belastet war, ergeben sich daraus wichtige Verbesserungen deutscher Interessen auf gemeinschaftlicher bis internationaler Verhandlungsebene.

2.4. Politische Parteien

Die Parteien, als die von der Verfassung ausgewiesenen Akteure und Entscheider im politischen/agrarpolitischen Willensbildungsprozess, stehen im zentralen Schnittpunkt des weit gespannten (z. B. Bundestag/Regierungsbürokratie, Interessengruppierungen, EU-Ratshierarchie, EU-Parlament) Abstimmungs- und Entscheidungs-Netzwerkes. Sie sind im nationalen Bereich die „Steuerleute“ der agrarpolitischen Willensbildungs-Maschinerie und im gemeinschaftlich/internationalen Akkordanz-Maschinerien „mittelbare Mitsteuerleute“. Die Schnittstellen, wo die Beeinflussungslinien in Hin- und Rückfluss der Willensbildungsabläufe sich treffen, sind auch die Schaltstellen für die parteipolitisch handelnden Abgeordneten (z. B. Agrararbeitskreis mit Ausstrahlung auf die Spitzen der Bundes- und Landesfraktionsführung, Agrarobleute als Bindungsglied zwischen Agrararbeitskreis und Ernährungsausschuss), sowie die oft nicht ausreichend gewürdigte „Doppelstellung des zuständigen Bundesministers und Parlamentarischen Staatssekretärs als Parteiführungs-Persönlichkeit und als Entscheidungsträger in der Regierungsbürokratie. Ein zusätzliches Einwirkungs-Potential ergibt sich für den Minister aus seiner eventuellen, langjährigen Zugehörigkeit zum Ernährungsausschuss und den sich daraus ergebenden politischen/menschlichen Beziehungen (Tenor des Ernährungsausschuss-Vorsitzenden: Der Minister ist einer von uns!). Auch oft in seinen möglichen Auswirkungen übersehen ist die Zugehörigkeit eines Abgeordneten zum Ernährungsausschuss und seine Zugehörigkeit zum Leitungsbereich eines (maßgeblichen) Agrar-Interessenverbandes auf nationaler Ebene. Ähnlich in die Kritik geraten könnte auch ein hochrangiges Mitglied eines (einflussreichen) ökologischen Interessenverbandes und einer maßgeblichen Funktion in einem EU-Parlamentsausschuss. Trotzdem die Vorteile einer solchen Ämterkombination für parlamentarische und interessenpolitische Arbeit nicht zu übersehen sind (z. B. hohe Informations- und Wirkungsdichte) sind die möglichen Interessenkonflikte (Tragen von Verantwortung „auf zwei Schultern“) aus dem Allgemeininteresse höher zu bewerten. Erstaunlich ist, dass weder der politische Mandatsträger noch die politische oder fachliche Umgebung diese Konfliktsituation oft empfinden.

Von Verfassung und Politikalltag bestätigt, spielen die Parteien in der agrarpolitischen Willensbildung als Einzelperson und als Abstimmungsquorum eine zentrale Rolle. Die Spannweite ihrer Mitentscheidung/Entscheidung in der agrarpolitischen Willensbildung, reicht von der Formulierung der agrarpolitischen Aussage im Wahlprogramm ihrer Partei, über die agrarpolitischen Ziele im Regierungsprogramm,

der sie tragenden Regierungsparteien, bis zu programmatischen Erklärungen zu
Einzelfragen bei Bera

tungen im Bundestag (z. B. über eine Novellierung der deutschen Agrarsozialgesetzgebung) bis zur Billigung/Ablehnung einer von der Bundesregierung vorgeschlagenen Verhandlungslinie (fachlicher/politischer Natur) für die Abschlussverhandlungen im EU-Gipfel über Agenda 2000 im Jahre 2001.

Viel wichtiger für die Mehrzahl der Abgeordneten der verschiedenen Regierungs- und Oppositionsparteien ist jedoch die alltägliche Auseinandersetzung auf ihren drei Aktionsbühnen Bundestagsfraktion, insbesondere der Agrararbeitskreis, Gesetzgebungs- und Verhandlungsbeeinflussungsfeld und Ernährungsausschuss, sowie im heimatlichen Wahlkreis. In diesen gleich wichtigen Aktionsräumen - die gleichzeitig auch Spannungs- und Konfliktlösungs-Arenen sind - und unmittelbar und mittelbar in einer gegenseitigen Vernetzung stehen (z. B. Rechtfertigung seiner agrarpolitischen Haltung für eine Verschärfung der Futtermittelverordnung in Deutschland vor der heimatlichen Wählerschaft) gleicht oft auch „ein Spiel mit mehreren Bällen“. Es kommt oft nicht nur darauf an, Initiativen anderer Abgeordneter kritisch aus seiner persönlichen/parteilichen/nationalen/gemeinschaftlichen Sicht zu beurteilen, taktische Verhandlungsspielräume (z. B. im Agrar-Arbeitskreis der Fraktion) auszuloten, die Gunst der Stunde für eine eigene Initiative in der Öffentlichkeit zu erkennen, sondern auch enge partei- und persönlichkeitsgeprägte „Grenze der Beurteilung/Abstimmung“ in Richtung auf einen tragfähigen Kompromiss zu überspringen. Der Sprung über den eigenen „Schatten“ dürfte allerdings nur wenigen gelungen sein.

2.5 Ministerialbürokratie

Der Netzwerkansatz rückt die Wechselbeziehungen zwischen den individuellen Akteuren (Parlamentarier zu Minister) und den Kollektiv-Akteuren (Ernährungsausschuss/Parlament zu Ministerialbürokratie) in den Vordergrund. Beide (individuelle/kollektive Akteure) versuchen in ihren wechselseitigen Beziehungsgefüge den agrarpolitischen Willensbildungsablauf zu gestalten/mitzugestalten. Die Netzwerk-Institutionen gewinnen an prozeduralem Leben (im Sinne der agrarpolitischen Willensbildung), wenn sie als Handlungsrahmen für die Interaktions-Abläufe miteinander verbundener Interaktionspartner (in ihrer kollektiven Gesamtheit) oder einzelner Mitglieder des Netzwerks (z. B. Agrarobleute in Parteien/Ministerialbürokraten) handeln. Die verschiedenen, miteinander auf der nationalen Ebene, verflochtenen

Netzwerke, finden ihren wichtigen Ausdruck in den Handlungen (z. B. Entscheidungsfindungs-Beiträgen der Handelnden, wie z.B. Abstimmung im Parlament/Entscheidung im Bundeskabinett). Sind die im nationalen Netzwerk verbundenen Institutionen/Nicht-Institutionen, die Basis für die agrarpolitische Willensbildung, so können die Handlungen (z. B. Verhandlungen der Interaktionspartner) als die Interaktionsbrücken der Interaktionspartner verstanden werden, um den Prozessablauf agrarpolitische Willensbildung, als ein vernetzter Hin- und Rücklaufprozess, verstehen zu können.

2.5.1

Bundeslandwirtschaftsministerium (BML/BMELV)

(Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)

(Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ab 2001 bis 2005))

(Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (ab 2006))

In dieser mehrgliedrigen Fachbezeichnung kommt die innere „Gespaltenheit“ der Aufgabenstellung dieses Instruments zum Ausdruck. Die politische Spannung, die in dieser Amtsbezeichnung steckt, umfasste seit Gründung und auch nach der Umbenennung unterschiedliche, ja, im Gegensatz zueinander stehende Teilpolitikbereiche. Dem Allgemeininteresse „Ernährung“ (Sicherstellung einer sicheren, preiswerten und gesunden Nahrungsmittelversorgung) stehen die Sonderinteressen der Landwirtschaft, oft Preis- und Einkommenssicherheit entgegen.

In dieser Untersuchung wird das Fachministerium durchgehend als BML bezeichnet. Der Verfasser ist sich der Problematik bewusst. Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland (1949), besteht das Fachministerium „BML“ mit den Teilaufgaben „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“. Der Aufgabenbereich der Fischereiwirtschaft war nicht in der Fachbezeichnung aufgenommen. Seit Anfang 2001 wurde diese Fachbezeichnung in „BMVEL“ umbenannt. Die Teilaufgaben waren nun „Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“. Die Forstwirtschaft erschien nicht mehr (nach außen) als ein nennenswerter Teilaufgabenbereich. Die Fischereiwirtschaft war inzwischen zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken. Mit dieser Bezeichnungsänderung war nach innen (in den Aufgaben und ihren politischen Bedeutungen) und nach außen (in ihren politischen Optionen) ein übersehbarer Paradigmenwechsel eingetreten.

Auch andere Ministerien der Bundesregierung haben in ihren Amtsbezeichnungen (z. B. Wirtschaftsministerium, Finanzministerium, Umweltministerium, Familienministerium) in sich widersprechende Einzelaufgabenstellungen. Aber in keinem Falle wurde eine „Umkehrung“ der politischen Schwerpunktbildung so einfach erkennbar und so über lange Zeiträume durchgeführt. Entweder wurde die Spannung nicht in der Amtsbezeichnung „veröffentlicht“, wie z. B. beim Wirtschaftsministerium, das für die interne Wirtschaftspolitik und die äußere Wirtschaftspolitik (sprich Außenhandelspolitik) federführend war, oder in einer Sammelbezeichnung (z. B. Arbeitsministerium/Sozialordnungsministerium) wurde der nachgeordnete Aufgabenteil nicht zum erstrangigen Aufgabenbereich umfunktioniert.

Erstaunlich ist, dass ein verhältnismäßig kleines und politisch „nicht wichtiges“ Fachministerium, wie das BML, zweimal Gegenstand von Organisationsuntersuchungen renommierter Institute war: Mc Kinsey 1973 und Verwaltungshochschule Speyer 1997. Die Wünsche beider Institute führten zu begrenzten Anpassungen (Neugründung einer Planungsgruppe, größere Referate), aber nicht zu einer Reform an Haupt und Gliedern.

Die Mc Kinsey-Studie und das Gutachten der Verwaltungshochschule Speyer zeigen in der Reformanalyse und im Reformvorschlag eine gewisse „Blau-Äugigkeit“ aus der Sicht des untersuchten BML und seiner Dienstangehörigen. Die von außen in das

Institut BML eintretenden Analytiker, haben einerseits nicht die Betriebsblindheit der BML-Angehörigen in den verschiedensten Funktionen, sie sind allerdings der oft nicht genügend vorhandenen Offenbarungsbereitschaft der Hausangehörigen ausgesetzt. Auch wird von ihnen nicht genügend berücksichtigt, dass die organisatorischen Grundstrukturen eines Verwaltungs- und Willensbildungskörpers BML durch organisatorische Veränderungen (z. B. Herauslösung der Umweltangelegenheiten und Neuzuständigkeit für gemeinschaftliche Aufgaben) alte Aufgaben verloren und wichtigere neue Aufgaben und damit veränderte Willensbildungs-Strukturen erhalten hat. Die Organisationsmechanismen und Willensbildungsabläufe haben eine straffere und zielverändernde Aufgabe erfahren. Dazu hat die Demokratisierung der Macht im Hause und in der deutschen Regierungsbürokratie zu einem verständnisvollen und letztlich, für die agrarpolitische Willensbildung, effektiveren Verhältnis geführt. Eine Informationssammlungsdiskussion für ein Willensbildungs-Institut, wie ein Bundesministerium mit europäischer bis internationaler Wirkung, ist kein Zufalls- oder Dauerprodukt.

Es ist ein mit positiven und negativen Eigenschaften, in jahrzehntelanger Funktion gewachsener Willensbildungskörper, der bedachtsamer Untersuchungen bedarf. Die an erster Stelle stehende Amtsbezeichnung „Ernährung“ sollte die zentralen Interessen der Verbraucher beinhalten. Das war in den ersten Jahren durchaus der Fall, wo die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung eine politische Hauptaufgabe darstellte. Ende der 60-er Jahre trat ein Wandel ein. Wer sich der damaligen agrarpolitischen Diskussion - im politischen und wissenschaftlichen Raum - über eine Sonderstellung der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft erinnert, für den war ein Vergessen der Ernährung als erste politische Aufgabenstellung und eine Vorrangstellung der Landwirtschaft vorprogrammiert. Der jeweilige Minister - bei allen Bedeutungsunterschieden - sah seine politische (Wähler-) Heimat in der Landwirtschaft. Trotz der Hauptaufgabe Landwirtschaftsinteressen wird oft übersehen, dass auch die Ernährung ein Aufgabengebiet des „alten“ BML war. Eine Reihe von Arbeitseinheiten im BML, bestimmte politische Veranstaltungen (z. B. Ernährungs-Bericht) und persönliche Auftritte von Ministern und Staatssekretären (z. B. jährliche Grüne Woche in Berlin und Ernährungs-Fachmessen) machten auf diesen Aufgabenbereich aufmerksam. Aber weder die politische Führung, noch der Beamtenapparat im BML, noch die übrigen wirtschaftlich ausgerichteten Bundes- und Landesministerien oder die Parlamentsausschüsse oder Wirtschaftsverbände, sahen in der Ernährung das Hauptaufgabenfeld des „alten“ BML. Ähnlich wirkten sich die von der Europäischen Union ausgehenden Bestrebungen (z. B. Verhandlungen in den agrarisch bestimmten Gremien) aus. Während das Kürzel „BML“ die tatsächlich gehandhabte Aufgabenstellung einkreist (Bundeslandwirtschaftsministerium), gibt das ab 2000 gewählte Kürzel (BMVEL) eine bisher nur aufgestellte Wunschvorstellung (Vorrangstellung der Verbraucherfragen) wieder. Die (bewusst politisch gewollte) Hintenanstellung der Landwirtschaft (der bisher erstplazierte Wirtschaftszweig) ist nicht ohne Grund ein Akt politischen Ausgleichs. Ob die neue „Wunschbezeichnung“ der rot-grünen Koalition (ab 2001) verständlicherweise von den Verbrauchern begrüßt und von den nun hinten angesetzten Landwirten mit Zurückhaltung bis offener Widerstand, beantwortet, tatsächlich auch eine notwendige und ausgewogene (auch für die Landwirtschaft) Trendwende bringen wird, bleibt zu wünschen, aber abzuwarten. Auch hier gilt

die dieser Untersuchung zugrunde liegende Alltagstatsache, dass deutsche Agrarpolitik in ein enges politisches, fachliches, persönliches und zeitliches Netzwerk, besonders mit der europäischen Willensbildungs-Ebene, einbezogen ist. Trendwenden sind nur als im europäischen Konzert abgestimmte Trendwende möglich.

Die Vorrangstellung der Aufgabenstellung „Landwirtschaft“ vor die Aufgabenstellung „Ernährung“, ist innerhäusig im BML durchaus kritisch erörtert worden. Auch darf nicht übersehen werden, dass die (deutschen ernährungswirtschaftlichen Organisationen) diese Frage versäumt haben, öffentlich zur Debatte zu stellen und - was meistens übersehen wird - in der agrarpolitischen/ernährungswirtschaftlichen Diskussion in den EU-Gremien keine wesentliche Rolle spielte. Erst in der Endphase der nationalen und gemeinschaftlich erörterten BSE-Krise, ließ die politische „Schubkraft“ in den betroffenen EU-Mitgliedsländern groß genug werden, um auch die EU-Kommission aus ihrem ernährungspolitischen Tiefschlaf aufzuwecken. Selbst die britische Premierministerin Thatcher, die in ihrem Fachministerium auch die Bezeichnung „Ernährung“ (Food) führte, und sich gelegentlich als Fürsprecherin für die britischen Verbraucher artikuliert, konnte die agrarpolitische Willensbildung in den Gemeinschaftsgremien (z. B. Kommissions- und Ratshierarchie) nicht um einen ernst zunehmenden, ernährungswirtschaftlichen Zusatz ergänzen.

Die agrarpolitische Willensbildung wird verkürzt und in einer pluralistischen Demokratie weitgehend voreilig in der Öffentlichkeit der Institution „Bundeslandwirtschaftsministerium“ (BML) zugeordnet. Verkürzt, weil das BML in der Bundesregierung (nach Abstimmung mit den übrigen Bundesministerien) hauptverantwortlich ist, aber nicht zutreffend, weil in der deutschen Verfassungs- und Alltagswirklichkeit die Agrarpolitik letztlich im Bundestag/Bundesrat politisch beschlossen und bei der wachsenden Fragmentierung der staatlichen Willensbildung unter (starker) Mitwirkung unterschiedlicher Interessenverbände zustande kommt.

Das BML ist die sichtbare Institution, die „übrigen“ Haupt- und Nebenwirkungsakteure in diesem politisch bestimmten Netzwerk sind erkennbar, werden aber fälschlicherweise in ihren Haupt-/Nebenbeeinflussungskräften nicht richtig eingestuft. Das könnte u. a. daran liegen, dass die agrarpolitische Willensbildung nach innen (z. B. innerhalb des Fachministeriums BML) und nach außen (innerhalb des Parlaments, der Regierung und zu den Interessenverbänden) als ein schwer durchschaubarer Vorgang (sog. Dunkelkammer) angesehen wird. Dieser „Dunkelkammer-Eindruck“ entsteht besonders, wenn agrarpolitische Willensbildung konfliktbeladen ist, lange Verhandlungsabläufe beinhaltet, mit in ihrem Beeinflussungspotentialen schwer zuordbaren Akteuren durchsetzt und vielleicht sich über mehrere nationale oder/und europäische Willensbildungsebenen sich erstreckt. Unausgesprochen trägt auch die besondere Vernetzung von Politikbereichen, Ablaufprozessen und Akteuren in wechselnden Regelkreisen zu diesem „Willensbildungs-Dickicht“ bei. Diese schwere Durchschaubarkeit ist gewollt/ungewollt, ein schwer auflösbarer „Schutzschild“, um Kritik besonders von außen abprallen bzw. abwehren zu können (Tenor: Äußerung des Staatssekretärs bei der Journalisten-Frage: „Das ist ein langer, komplizierter und oft dunkler Pfad“).

Der am leichtesten festzustellende Hauptakteur - sowohl bei der Ingangsetzung (z. B.

Referentenentwurf für ein nationales Gesetz), bei der Steuerung der innerdeutschen Koordinierung (z. B. innerhalb des Parlaments und der Regierungsbürokratie) ist das BML. Das gilt auch für den nationalen Part in der EU-Willensbildungsmechanik (z. B. Beratungen in der EU-Ratshierarchie). Auch in der agrarrelevanten, internationalen Verhandlungsebene (z. B. GATT/WTO oder WHK-Zuckerkonferenz) ist das BML über die nationale Vorbereitung der EU-Verhandlungsdelegation stark „mitbestimmend/mit beeinflussend“.

Diese anspruchsvolle, politisch oft sensible und sich über mehrere Verhandlungsebenen sich erstreckende Gestaltungs- bis Mitbeeinflussungskraft des Fachministeriums ist, außer bei den unmittelbaren Akteuren wenig/unzureichend bekannt. Dieser breite Beeinflussungsraum ist dem BML durch Änderung der politischen Rahmenbedingungen (Europäische Einigung, Globalisierung der Agrarpolitik) zugewachsen. Aus dem „Bauern- und Winzer-Ministerium“ der 50-er Jahre war in Deutschland, in der EU und gelegentlich im internationalen Raum, ein in der agrarpolitischen Willensbildung notwendiger Partner geworden. Das BML nahm diesen vergrößerten politischen/fachpolitischen Aktionsraum wahr, ohne ihn besonders zu wollen oder gar anzustreben.

Die Wertschätzung der einzelnen Bundesministerien unter sich, ist unterschiedlich. Die Bundes- und Länderministerien, die mit Agrarpolitik im engeren und weiteren Sinne beschäftigt sind, leiden unter einem Minderwertigkeitskomplex. Dieses Unterlegenheitsgefühl, das sich in persönlicher, berufsständischer, akademischer und politischer Hinsicht bemerkbar macht, ist ein dauernder psychologischer Wegbegleiter, der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten. Der berühmte US-Volks- und Agrarwissenschaftler Galbraith, der Berater mehrerer US-Präsidenten, hat es nicht versäumt, in seinen Lebenserinnerungen (1981 : 8) auf dieses Gefühl aufmerksam zu machen. Die hohe politische Bedeutung der Agrarpolitik in der Willensbildung der EU und rückwirkend auf bestimmte, mit der Agrarpolitik befasste Bundes- und Länderministerien, führte paradoxerweise zu einer Verstärkung des Überlegenheitsgefühls dieser auch am agrar-politischen Willensbildungsprozess Beteiligten, gegenüber dem Agrar-Ressort (Tenor: Horden von Agrariern überfallen die EU-Institutionen in Brüssel).

Der fachpolitische Handlungs- und Gestaltungsspielraum des BML im Rahmen der übrigen größeren Wirtschafts-Ressorts (BMF, BMG, BMWi, BMZ) und besonders der politischen „Lenkungs“-Ministerien BK, AA war begrenzt. Nach der politisch wichtigen Ernährungssicherung (bis in die 50-er Jahre) machte sich mit der wachsenden Industrialisierung in Deutschland, ein sich verstärkender wirtschaftlicher Bedeutungsabschwung und ein überstarker „Schutzgedanke“ im agrarpolitischen Denken und Handeln auch des Bundesfachressorts BML bemerkbar (Paritätsideologie). Diesem Bedeutungsabschwung des Wirtschaftszweiges Agrarwirtschaft und der Forderung der Gleichstellung der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftszweigen, führte zu einer wachsenden Problematisierung der deutschen Agrarpolitik und des politischen Fachressorts BML.

Eine grundlegende Wende in dem fachpolitischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum brachte die Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik Anfang der

60-er Jahre. Die innerhalb des BML heftig diskutierte und gelegentlich gehemmte Einbeziehung der deutschen Agrarpolitik in die gemeinsame europäische Agrarpolitik eröffnete als europapolitisches Fachressort neue Spielräume auf der europäischen Ebene und rückwirkend auf der deutschen Ebene. Da der politische Verbundpartner in der EU Frankreich, ein außerordentliches Interesse an der europäischen Agrarpolitik (Marktordnungen/Finanzierung, Außenhandels-Schutz) legte, wurde das BML unter den Bundesressorts zunächst ungewollt, dann aber verstärkt uneingestanden und verdeckt gewollt, ein politischer Bundesgenosse Frankreichs. Für die politischen Leitressorts BK und AA wurde das BML ein agrarpolitischer „Bundesgenosse“ auf der gemeinschaftlichen agrarpolitischen Wirkungsebene. Die Wirtschaftsressorts BMWi, BMF und später BMZ, verharrten wegen der außenhandels- und finanz- und auch entwicklungspolitischen Hemmnisse, nach innen reserviert. In diesem innerdeutschen Abstimmungs-Konzert der politischen und wirtschaftlichen Bundesministerien hatte das BML - zur Vermeidung agrarpolitischen Konfliktstoffs auf EU-Ebene - eine seiner begrenzten wirtschaftlichen/politischen Bedeutung, überhöhte europapolitische Durchschlagskraft erhalten. Die wachsende Problematisierung der europäischen Agrarpolitik (Überschuss-Erzeugung, Finanzlasten, Drittlandsabschottung, Umwelt- und Gesundheits- und Finanzierungsprobleme) bestätigten indirekt die Reserven der beiden Wirtschaftsressorts BMWi/BMF und bildeten für die beiden, oft europapolitischen Leitressorts BK/AA, ein schwer durchschreitbares Politik- Minenfeld.

Die Koordinierungsaufgabe des Agrarministeriums in der europäischen Agrarpolitik für die EU-Rats- und Kommissionshierarchie, gekoppelt mit dem Fachwissen und Strategiewissen der Verhandlungsabläufe in Brüssel, vermittelt dem BML in der deutschen Ressortabstimmung (Referats-/Abteilung- und Staatssekretär-/Kabinettssebene) eine dominierende Stellung. Eine Sonderrolle spielte diese Dominanz in der Vorbereitung der Sitzungen des Sonderausschusses Landwirtschaft und des Agrarrates. Das BML war sprichwörtlich die Spinne im gemeinschaftlichen Koordinierungs-Netz.

Dazu kam - die oft nicht bekannte Strategie der übrigen EU-Bundesministerien - nur auf Staatssekretär-Ebene ihre Vorstellungen zur deutschen Leitung durchsetzen zu können. Erstaunlicherweise wurden im Bundeskabinett äußerst selten Interventionen der (innerlich widerstrebenden Ressortminister) vorgetragen.

Diese im inneren Kreis der Bundesministerien bekannte Tatsache, erleichterte die Koordinierungsarbeiten im BML-Sinne und brachte zusätzliches Herrschaftswissen in Sache und Strategie.

Das „europapolitische Freischwimmen des BML“ aus dem Bewegungsraum der übrigen wirtschaftlichen/ökologischen/entwicklungs-/finanzpolitischen Fachressorts (BMWi, BMF, BMU, BMZ) wirkt im Alltag der agrarpolitischen Meinungsbildung und im Bewusstsein der agrarpolitischen Meinungs- und Entscheidungsfinder, als erhebliche psychologische/faktische und ressortmachtpolitische Stärkung des BML und seines ressortinternen Standings als machtpolitischer Rückkopplungseffekt aus dem gemeinschaftlichen Beratungs- und Beschluss-Ebenen in Brüssel. Dieser positive Effekt wirkt auf allen Stufen der agrarpolitischen Meinungsbildung, er wirkt besonders merkbar im Ressort internen Machtspiel des „Durchsetzens“, wenn krisenhafte

Entwicklungen aus dem Brüsseler Entscheidungsfindungsraum, in den Bonner Ressortraum oder in den Bonner Kabinettsraum hinein- oder zurückwirken (z. B. Überschreiten der Verhandlungslinie des Bundeskabinetts durch den Agrarminister in einer Agrarratsbeschlusssituation und Zustimmung des deutschen Agrarministers „ad referendum“ des deutschen Bundeskabinetts). Diese Zustimmung wird - meistens ist sie mit unangenehmen internen deutschen Finanzaufwendungen verbunden - in der Regel knurrend und murrend gegeben. Dieser aus Brüsseler Beschlussgremium rückgekoppelte Entscheidungsdruck, ist bei „sparsamer“/kluger/auf bestimmte nicht abweisbare Fälle beschränkter Anwendungen, ein Strategie-Instrument besonderer Durchschlagskraft.

Die vergrößerte Handlungsfähigkeit und der neuerworbene Einflussbereich des BML kamen, umso mehr in Bedrängnis, je mehr die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sie zu einem Problem- und Konfliktstoff entwickelte. Die nationale, gemeinschaftliche und internationale Agrarpolitik war über eine anschwellende EU-Agrarüberschuss-Politik und eine schwer einzudämmende EU-Agrarfinanzierung zu einem jahrelangen, scheinbar politisch/grarpolitisch fast unlösbaren Frage geworden. Das BML stand im Mittelpunkt einer politischen/agrarpolitischen Kritik (als politischer Mitverursacher) und wurde Zielpunkt vielfacher Aufforderungen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, konfliktlösende Vorschläge zu machen. Das BML seinerseits - eingebunden in das europäische Willensbildungs-Netz -

- der 25 EU-Mitgliedsländer untereinander und
- der 25 EU-Mitgliedsländer zu den europäischen Willensbildungs-Mitträgern EU-Kommission und EU-Parlament

schwankte

- zwischen der vorhandenen Erkenntnis und der nicht (vollen) Bereitschaft einer schrittweisen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in Richtung auf einer Zurückführung der Agrarüberschüsse und einer Eindämmung der überbordenden Agrarfinanzierung unter bestimmten Voraussetzungen (möglichst Stabilisierung der Agrar-Einkommen) und
- der (unausgesprochenen) Hoffnung, dass bei der Konsensherstellung im europäischen Verbund das Schlimmste (Einkommensverluste ohne staatlichen Ausgleich) verhütet werden konnte, diese Hoffnung bestätigte sich lange Jahre in dem berühmten „Schwarze Peter-Spiel“ der Brüsseler-EU-Verhandlungsszenerie.

Dieser Schwankungsbereich zwischen nach außen geäußerter nationaler Reformbereitschaft und innerem Hoffen/Mittragen der Nicht-Umsetzbarkeit in den Brüsseler-EU-Verhandlungsdickicht, war der eigentliche (oft von außen/innen schwer) durchschaubare „Verhandlungsraum“ des BML.

Die Doppelrolle des Fachministeriums BML

- einerseits als Befürworter/Vorschlagender einer (ihm zusagenden Art) der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
- andererseits als „Mit-Stopper“/Veränderer von EU-Kommissions-Vorschlägen einer (durchgreifenden) Agrarpolitik in der EU im EU-Agrarrat

gehört zweifelsohne zu den am wenigsten erkannten/belobigten/kritisierten Bemühungen/Erfolgen des BML. Diese jahrzehntelange Go and Stopp-Politik kann nicht verstanden werden, wenn man nicht die ideenreiche Gestaltungskraft und die „hemdsärmliche“ Gestaltungskraft des EU-Agrarrats (25 Landwirtschaftsminister und EU-Agrar-Kommissar) wahrhaben will. Zwar war die Macht des EU-Agrarrats „politisch entlehnte Macht“ (z. B. Schutzschild der europäischen Einigung mit dem mächtigen Schutzpatron Frankreich), sie war aber viele Jahre äußerst widerstandsfähig. Das BML als das zuständige Fachministerium mit Brüsseler Verhandlungs-Auftrag und Stimmrecht im Agrarrat hat mit Unterstützung der heimatlichen Interessentel (wegen dem Zögern der Öffentlichkeit, dem Zaudern des Gesamtparlaments und der „europäischen Sorgen“ der politischen Leitorgane, der Bundestagsfraktionen und der Bundesregierung) lange Jahre diesen Bewegungsspielraum in der nationalen und gemeinschaftlichen Agrarpolitik in seinem Sinne verständlicherweise ausnutzen können.

Die Höhen und Tiefen agrarpolitischer Willensbildung federführend in Deutschland mitgestaltet von dem Fachministerium BML, spiegelt sich nicht nur in den wichtigen, nationalen und gemeinsamen Agrar- Beschlüssen wieder. Auch der BML-Organisationsplan - eine auf den ersten Blick schwer verständliche Beschreibung der Aufgaben des BML und die diese Aufgaben durchführenden Organe des BML - ist bei näherem Hinsehen ein „Lebensbericht dieses Fachministeriums“. In ihm bündeln sich nicht nur das politische Wollen der jeweiligen Minister, er ist auch ein sichtbarer Reflex der Einbettung dieses Ministeriums in die „Brüsseler EU-Einigungsmechanik“.

Eine Zusammenschau der Organisationspläne des BML zwischen 1949 und 2005 offenbart eine erstaunliche, institutionelle Lebensgeschichte über mehr als ein halbes Jahrhundert. Mit langen Perioden gleichbleibender Struktur (die den alltäglichen agrarpolitischen Willensbildungsprozess strukturierte) und mit plötzlichen Grundveränderungen (die ein vorwiegend nach innen ausgerichtetes kleines Fachministerium) zu einem mitgestaltenden Partner in der „großen europäischen Politik“ machte.

Für die agrarpolitische Willensbildung kennzeichnend sind

- das Schrumpfen der Produktionsabteilung in den 70-er Jahren nach Erfüllung der Erzeugungssteigerung für die Ernährungssicherung der deutschen Bevölkerung,
- den Ausbau der Marktabteilung als Hüter der EWG-Marktordnungen und damit eines einzigartigen Regelwerks zur Gestaltung des gemeinsamen Agrarmarktes;
- Rückgang des Ansehens und der Gestaltungskraft der Außenhandelsabteilung, da diese Zuständigkeit praktisch auf die EU-Organe in Brüssel übertragen

worden war;

- Stärkung der Sozial- und Struktur-Abteilung, weil in diesen Bereichen noch nationale Agrarpolitik lange Zeit mehr oder minder deutlich möglich war, und auch Korrekturen ausgleichender Art für die deutsche Landwirtschaft umsetzbar waren;
- Gründung von neuen Abteilungen für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, sowie Stärkung des Prinzips der Nachhaltigkeit in Landwirtschaft und Forstwirtschaft und dem Ausbauziel der biologischen Landschaft.

Das Verwaltungs-Deutsch spricht bei Änderungen des Organisationsplans eines Fachministeriums, wie das BML, von der Zuweisung neuer Aufgaben oder der Übertragung alter Aufgaben auf neue Organisationseinheiten. Mit der Aufgaben-Neuverteilung ist auch eine Neuverteilung von Fachpersonal notwendig. Für die alltägliche, agrarpolitische Willensbildung, nach innen und außen, können sich Welten verändern. Das „Auf“ und „Ab“ der Bedeutung einzelner Teilaufgaben eines Ministeriums (z. B. ab 2001 des Verbraucherschutzes, der Lebensmittelsicherheit, des Tierschutzes und einer umweltgerechten Agrarerzeugung) spielt über

- das alltägliche Zusammenwachsen der „alten“ und neuen Aufgaben im agrarpolitischen Willensbildungsablauf „innerhäusig“,
- die Wahrnehmung des „alten“ und des neuen Aufgaben Spektrums im agrarpolitischen Verhandlungsprozess „außerhäusig“

eine wichtige Rolle.

Dieses organisatorische Aufgaben politischen und besonders menschlichen Zusammenwirken der Interaktionspartner (d. h. Entscheider/Entscheidungshelfer) gilt nicht nur für den ministeriellen Wirkungsbereich, sondern auch für den gleichwertigen „nachgeordneten ministeriellen Unterbau“ (Bundesämter/Forschungsstätten). Hier gilt es „an einem Strang zu ziehen“.

Die Kenntnis dieses Netzes von Pro- und Kontrahaltungen, das richtige Einschätzen der hinter den Pro- und Kontrapartnern stehenden Durchsetzungs- und möglicherweise Konsenspotentials, gehört mit zu der (erfolgreichen) „Akribie“ auf dem agrarpolitischen „Mitwirkungs-Klavier“ zu spielen. Diese Fähigkeit ist auf „Führungs- und Fachebene“ viel weniger verbreitet als bei diesen hochqualifizierten Teilnehmern oft außerhäusig vermutet wird. Innerhäusig - wo man sich seit Jahr und Tag „kennt“ - ist die Kenntnis dieser Grundtatsache eine Alltagserscheinung. Es gehört zu den wesentlichen Erfolgen oder auch Misserfolgen der hausinternen Personal- und Stellenbesetzungsaktionen, die „richtige Frau/den richtigen Mann, an die Stelle im Mitwirkungsnetz zu setzen. Dabei ist das Herausfiltern dieser Person, aufgrund ihrer Fähigkeiten/Nicht-Fähigkeiten nur die Nutzbarmachung innerhäusigen Wissens und dessen gezielter Bewertung. (Tenor von Betroffenen: Die interne Stellenplatzausschreibung ist sachgerecht, warten wir einmal ab, welcher Stelleninhaber darauf „zugeschnitten“ wird.).

Die Beurteilung von Mitarbeitern, gehört in jeder (größeren) Institution zu den schwierigsten und gleichzeitig ambivalenten Aufgaben. Das gilt sowohl im parlamentarischen Raum (z. B. für die Parlamentsausschüsse), in den Regierungsbürokratien (z. B. in Führungs- und Kontrollebenen) als auch in größeren Nicht-Regierungsorganisationen (z. B. Verbraucher- und Umweltorganisationen). Besonders dann, wenn sie in der politischen/agrarpolitischen Willensbildung in besonderer Weise beteiligt sind und diese direkt/indirekt deutlich mit beeinflussen können. In der Regierungsbürokratie (z. B. Bundes- und Landesministerien), die der politischen Kontrolle, aber auch Beeinflussung durch die pluralistische Gesellschaft unterliegen, sind in der Regel ausgeklügelte (vom Innenministerium verfasste) und in sich verklammerte Beurteilungskriterien in Übung. Das gilt noch im stärkeren Maße für die aus vielen Nationen zusammengesetzte Brüsseler Regierungsmaschinerie (z. B. Kommissionsdienststellen). Bei kritischer Durchsicht von Kriterien und deren Anwendung an die jeweiligen beurteilten Personen, erhebt sich oft die Frage, wie eine höhere oder niedrigere Beurteilungsstufe auf einen Betroffenen anzuwenden ist. Losgelöst von der persönlichen Auswirkung auf den Betroffenen, ist die Einordnung des Betroffenen , in eine mehr oder minder wichtige Funktion und Einwirkungsmöglichkeit auf den agrarpolitischen Willensbildungsprozess auf nationaler, gemeinschaftlicher oder gar internationaler Ebene von ausschlaggebender Bedeutung. Die Ambivalenz zwischen der Wahlmöglichkeit ihn durch eine gute/weniger gute Beurteilung in eine mehr oder weniger wichtige Funktion in der agrarpolitischen Willensbildung auf den drei möglichen Ebenen einzusetzen, bringt eine erhöhte Verantwortung für Beurteiler/Kontrollleur der Beurteiler mit sich.

2.5.2. BML – ein vielstimmiger Resonanzboden

Das Bundes-Agrar-Ressort ist - wie andere Bundesfachministerien vom Willensbildungsprozess gesehen - kein fachlich, politisch oder taktisch gleichklingender „Resonanzboden“. Das entspricht auch nicht dem Bemühen, einer ausgewogenen - die Pro- und Kontraaspekte berücksichtigende - Willensbildung. Die innerministerielle Diskussions- und Dialogbereitschaft, die fachlichen und politischen Spannungen zwischen bestimmten Aufgabenfeldern (z. B. Marktschutz und Außenhandels-Öffnung, Landwirtschafts- und Verbraucherfragen) die unterschiedlichen Strategie- und Taktik Überlegungen (z. B. Annahme des Kommissions-Vorschlags oder Abwarten bis Entscheidungsrunde) eine wichtige Bundestags- und Länderwahl mit möglichen Koalitionsänderungen in der Bundesregierung oder agrarwirtschaftlich wichtigen Bundesländern, sind je nach Bewertung „Dreh- und Wendepunkte“ für die agrarpolitische Umbewertung fachlich gleich oder ähnlich zu sehender Willensbildungsakte.

Auch wenn nur „eine Meinung“, eine Zustimmung zu einer Kommissionsposition, oder „eine Taktik“ zu einer GATT-Strategie nach einem kurzen oder langen Meinungsbildungsprozess aus den Fachabteilungen (nach Interessenabklärung mit den zuständigen Bundesressorts/Vertretern der Parteien oder betroffenen Interessengruppierungen) zur Führungsebene des BML übermittelt wird, ist dies bei wichtigen, fachlichen (z. B. Auswahl eines Mengensteuerungsinstruments) oder politischen (z. B. Allianz mit Frankreich oder späteres Einschwenken auf die US-Linie) oft erst das Ergebnis langwie-

riger und auch harter Auseinandersetzung im „Hause“. Erst diese aus einem vielschichtigen oder langen Meinungsbildungsprozess sich ergebende Abwägung des Pro- und Kontra eines Problems, kann die Führungsebene des Hauses ausreichend auf die Entscheidungsfindung im nationalen, gemeinschaftlichen oder gar internationalen Raum vorbereiten. Die sowohl oft auf Arbeitsebene oder Führungsebene vorhandene Ansicht, dass „stromlinienhafte“ auf ein bestimmtes Ziel hinauslaufende „Argumentationsketten“ diejenigen Lösungen mit der höchsten Vorbereitungswert seien, entsprechen nicht den echten Bedürfnissen der Entscheidungsträger (Tenor Minister: Warum sagt man mir nicht alles?). Kenner der internen Willensbildungsabläufe auf Referats-, Abteilungs- und Führungsebene, der interministeriellen und innergemeinschaftlichen bis zu den internationalen Beratungs- und Führungszirkeln wissen um den Wert umfassender, verlässlicher und ausgewogener Argumente. Die Führungspersönlichkeit muss wissen, wie lange und wie viele Argumente sie nötig hat. Sie allein entscheidet, wie viel und wie lange sie auf seinen „Berater“ hört. Für den Berater/Wissensübermittler ist das Erkennen der Art, der Grenzen und des Zeittermins - kurz das einfühlsame Mitdenken bis Vorausdenken für die Führungspersönlichkeit - die „hohe Kunst“ der Wissensvermittlung im agrarpolitischen Willensbildungs-Prozess.

Die Spannungen zwischen den Aufgabenfeldern einzelner Fachabteilungen des BML (z. B. Erzeuger/Verbraucher/Handel) oder zwischen einzelnen Referaten (z. B. EU-Koordinierungsreferat/GATT/WTO-Referat) oder zwischen politischen Grundausrichtungen (traditionelle/biologische Landwirtschaft) oder einfach zwischen offenen/versteckten persönlichen Animositäten geben allen Wissensbildungsprozesseteilnehmern wichtige Orientierungs- und vielleicht Mitbeeinflussungsmöglichkeiten (Tenor: Der wichtigste Ansprechpartner mit Durchsetzungskraft ist...).

Diese „Spannungen“ wirken -gelegentlich innerhäusig und außerhäusig bekannt im BML-internen Willensbildungsprozess - trotz der allseitigen Dialogbereitschaft und Konsensnotwendigkeit mit. Die Einstimmigkeit der Meinungsäußerung des BML nach außen (z. B. in die Parlaments- und Regierungsbürokratie) entspricht auch gelegentlich einer Vielstimmigkeit im innerhäusigen Abstimmungs- und Konsensfindungsprozess. Die Unterschiedlichkeit in den internen Positionen zu einer zu entscheidenden Grundsatz- und Tagesfrage (z. B. Zustimmung zum Kommissionsvorschlag für eine Agrar-Mengenbegrenzung) ist aus der Sicht der Aufgabenstellungen der verschiedenen Arbeitseinheiten durchaus unterschiedlich. Das trifft folgerichtig auch für die Erörterungen von Grundsatz- und Tagesfragen in der hausinternen Planungsgruppe aus ihrer unterschiedlichen Hauszusammensetzung zu. Das Zusammentragen und Werten der Meinungsvielfalt im Lichte der Hausnotwendigkeiten, der Bundesregierung von nationalen Interessen auf der EU-Willensbildungsebene und auch auf der internationalen Verhandlungsarena bringt die Chance, eine Entscheidung aus verschiedenen Blickwinkeln zu treffen. Dabei spielt der hausinterne Gesichtspunkt letztlich bei einer strittigen Bewertung die entscheidende Rolle.

Für innerhäusige und besonders für außerhäusige Beteiligte an dem agrarpolitischen Willensbildungsprozess die, in der Regel nur die einstimmigen Wertungen kennen, wäre ein Hineinhorchen in die Vielstimmigkeit der Einzeldiskussionsbeiträge, die dahinter stehenden Einzelhaltungen und ihre Durchsetzungspotentiale wertvolles

Insiderwissen, um ihre eigenen Positionen auszurichten und umzusetzen.

Diese Vielstimmigkeit der Fachabteilungen untereinander entsprechen auch die gelegentlichen Rivalitäten im institutsinternen Umgang miteinander. Diese Unterschiedlichkeiten regelt man untereinander, nach außen (in die übrigen Bundesministerien, in die Verbände und besonders im EU- Raum) herrschen Einstimmigkeit und Loyalität). Diese Haltung muss auch die Haltung der Entscheidungsträger nach innen und außen entsprechen (Tenor: Ihr Minister hat aber im Kabinett etwas anderes gesagt.) Loyalität in der Person und Übereinstimmung in der Sache, kann nicht überbewertet werden; das gilt besonders in Umbruchzeiten der Politikausrichtung infolge von Ministerwechsel (z. B. Ertl zu Kiechle) oder von Koalitionswechsel Schwarz-Gelb zu Rot-Grün. (Tenor: Wir die politisch Andersgläubigen werden keinen Sand ins Getriebe streuen). Ein Vorbild in dieser Grundeinschätzung ist die britische Regierungsbürokratie).

2.5.3 Entscheidungsfindungsmaschinerie BML

Im Entscheidungsfindungsablauf wirken die einzelnen Bestandteile der Entscheidungsfindungsmaschinerie zusammen. Entscheidend für eine ins einzelne gehende Beschreibung und eine entscheidungsorientierte Bewertung ist, dass die Abläufe nicht in ihrer „Vereinzelung“ zu sehen sind. Es ist immer wieder der Vernetzungs-Gedanke einzubringen, der als roter Verständnisfaden dieser Untersuchung zugrunde liegt. Ein Willensbildungsergebnis - wie zum Beispiel ein nationales Marktstruktur-Gesetz oder eine deutsche Haltung zum Agrarteil der GATT-Verhandlungsrunde in Genf oder die Erarbeitung einer Ministerrede zur Grünen Woche in Berlin - umfasst eine Vielzahl von einzelnen Willensbildungsvorgängen mit höchst unterschiedlichen politischen Inhalten und oft auch Widersprüchen, wobei unterschiedliche Arbeits-, Kontroll- und Entscheidungsebenen eingeschaltet sind, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihren Einfluss geltend machen. Übersehen wird bei der Schilderung und Bewertung der verschiedenen Willensbildungsergebnisse mitunter, das wichtige Entscheidungsfindungsabläufe mehrmals hierarchie-aufwärts und hierarchie-abwärts im Hin- und Rücklauf-Verfahren sich bewegen. Mehr noch: Je konfliktbeladener die jeweilige Willensbildungseinheit sich darstellt, umso öfter erfolgt der Hin- und Rücklaufprozess zwischen den verschiedenen „Hierarchie-Stockwerken“.

Die Hin- und Rücklauf-Meinungsbildung erfolgt vorwiegend zwischen der Vorbereitungsebene (d. h. den Referaten) und der Kontrollebene (der Abteilungsebene). Übersehen wird in der Regel, dass die Akkordanz vor der Entscheidungsebene erfolgt. Die überwiegende Zahl der Willensbildungseinheiten wird konsensfähig zur Entscheidungsebene übermittelt, nur die politisch und fachpolitisch wichtigen Streitpunkten werden selektiv der Entscheidungsebene vorgelegt. Referats- und Abteilungsebenen sind laufende „Konfliktlösungsmaschinerien“ und damit „Entscheidungsvorbereitungsmaschinerien“.

Vor der Entscheidungsebene findet die Zusammenstellung des Entscheidungswissens, die fachliche und politische Bewertung, aus der Sicht des Vorbereiters und aus der unterstellten Sicht des Entscheidungsträgers statt.

Die Willensbildungsmechanik der Ministerialbürokratie im allgemeinen und des BML im besonderen vollzieht ihre Willensbildungsabläufe entlang der hierarchisch vorgeschriebenen Stufenleiter (Referat, Abteilung, Minister) hierarchieaufwärts und hierarchieabwärts (Minister, Abteilung, Referat).

Dieser normale Dienstweg sichert die volle Entscheidungsvorbereitung und aus der Sicht des Entscheidungsträgers die endgültige Entscheidungsreife einer Willensbildungseinheit (Entwurf für ein nationales Gesetz, Sprechzettel für EU-Ratssitzung, Ministerrede); trotz der vorgeschriebenen Hierarchieablaufstruktur erfolgt die Abstimmung zwischen den verschiedenen Strukturebenen in der Regel im Dialogmodell. Diese Form demokratischen oder kollegialen Abstimmungs- und Führungsverhaltens vollzieht sich auf allen drei Stufen der ministeriellen Stufenleiter. Die Kontrollebene Abteilung macht ihre Aufsichtsfunktion und die Entscheidungsebene Minister macht ihre Entscheidungsmacht in den gegebenen Willensbildungszeitpunkten geltend. Das allgemein geltende kollegiale Akkordanz-Verhalten auf allen Ebenen wird in gewissen Situationen von den Entscheidungsmachtpotentialen abgelöst.

In Sonderfällen (Eilbedürftigkeit alleiniger Informationsträger) ruft Entscheidungsträger den Referatsleiter ohne Einschaltung des Abteilungsleiters an. Diese Sonderfälle kollegialer Abstimmung im Dialogmodell rechtfertigen sich bei bestimmten Situationen oder durch das erzielte Ergebnis. Da sie dem dreistufigen Willensbildungsablauf widersprechen und leicht zu psychologischen Widerständen bei der Übergangenen wird, ist ihr sparsamer, einfühlsamer und entscheidungsorientierter Einsatz notwendig. Die heutigen Ministerialbeamten, besonders, wenn sie im agrarpolitischen Willensbildungsprozess auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene unmittelbar eingeschaltet sind, agieren weitgehend als politische Beamte, auch wenn sie in der Hierarchie nicht so eingestuft sind. Sie sind mehr Problem als Regel orientiert und scheuen politische Gestaltung nicht. Mehr noch: politische Gestaltungshaltung ist angesagt. Hinter dieser tiefgreifenden Haltungsänderung und den erheblichen Bedeutungszuwachs der betreffenden Angehörigen der Ministerialbürokratie stehen tiefgreifende menschliche, gesellschaftliche und politische Veränderungsprozesse (z. B. Demokratisierung und Fragmentierung der Verwaltung). Der Machtzuwachs bestimmter am agrarpolitischen Willensbildungsprozess in herausgehobener Form teilnehmender Ministerialbeamter ist einerseits bedingt durch das Machtwissen der betreffenden Beamten und andererseits durch die Kompliziertheit der Willensbildungsprozesse, besonders wenn sie langwierig sind und über mehrere Ebenen laufen.

2.5.4. Referat

Sein Handlungsbereich (innerhalb des Ministeriums BML) und nach außen (in die Bundes- und Landesministerialbürokratie) sowie in das Parlament und die Interessengruppierungen machen das Referat zu einem zentralen Interaktionspartner im agrarpolitischen Willensbildungsablauf. Das gilt für den nationalen, den gemeinschaftlichen und gelegentlich auch den internationalen Wirkungsraum. Dieses weite und grundsätzliche Handlungsspektrum und grundsätzliche Beeinflussungspotential kann nicht hoch genug

eingeschätzt werden. Die wichtigsten Willensbildungs-Einheiten sind je nach dem Aufgabenbereich (z. B. Grundsatzreferat, EU-Referat, Verbraucher-Referat, sowie Finanz- und Personalreferate) zwar fachlich inhaltlich unterschiedlich, aber in ihrem Entscheidungsfindungs- Vorbereitungs-Potential ähnlich. Fachlicher Inhalt, politische Bewertung und taktisch strategisch sowie zeitliche Ausrichtung, die zentralen Vorgaben für die Entscheidungsfindung, kommen meist aus dem Referat. Kontroll- und Entscheidungsebene werden nach diesen inhaltlichen Punkten im Grundsatz vorprogrammiert. Die sachliche, politische und taktisch strategische Kompetenz des Referats ist in der deutschen Ministerialbürokratie gegenüber anderen EU-Mitgliedsländern und teilweise gegenüber EU-Kommissionsdienststellen einzigartig. Diesem Durchsetzungsvermögen entspricht die zugehörige Verantwortungslast. Eine gewisse Sonderstellung im Kreis der Referate haben die Arbeitseinheiten der Zentralverwaltung (Personal, Finanzen). Sie greifen nicht in die fachliche und politische Gestaltung der Willensbildungs-Referate ein, sie setzen aber über Personal- und Finanzausstattung positive oder negative Vorzeichen für den Willensbildungsablauf, sie sind hauptsächlich wichtig, indem sie Konflikte, die im Willensbildungsablauf durch unzureichende Kompetenzabgrenzung oder durch ein zu enges Personalkorsett ausräumen können. Eine anders geartete Funktion ist den sog. politischen Referaten in der Nähe der Leitungsebenen zuzumessen (Parlaments-, Kabinetts- und Pressereferat). Ihre der Leitung zugeordnete Funktion basiert aber fachlich, taktisch und zeitlich auf dem von den Fachreferaten gelieferten agrarpolitischen „Rohstoff“. Eine letzte Referatsgruppierung, die zwar keine Sonderstellung programmatisch zugewiesene Aufgabe besitzt sind die Grundsatz- und Planungs-Referate. Als Planungseinheit (Zusammenfassung der Grundsatzreferate) haben sie abteilungsübergreifend und abteilungsunabhängig in der inhaltlichen Gestaltung und Bewertung ein großes Problemerkennungs- und Konfliktlösungspotential. Trotz der erfolgten Änderungen in der Aufgabenstellung von Fach- und Politik-Referaten hat sich an der grundsätzlichen Bedeutung wenig geändert. Sie waren und sind Dreh- und Angelpunkt im dreistufigen Willensbildungsablauf der deutschen Ministerialbürokratie. Sie sind bestätigt oder unbestätigt im Willensbildungsalltag ein zentraler Willensbildungsbeeinflussungsfaktor. Trotzdem das Referat die unterste Stufe in der Machthierarchie der Ministerialverwaltung darstellt und ein oft ein ambivalentes Beeinflussungspotential gegenüber Kontroll- und Entscheidungsebene darstellt, ist es für beide höher liegenden Ebenen schwer, an dem fundierten Wissens- und begrenzten Machtmonopol des Referates vorbei „zu regieren“. Besonders dann, wenn das Referat sorgfältig sein Wissens- und begrenztes Machtpotential gegenüber den beiden anderen Beeinflussungskonkurrenten abgrenzt. In bestimmten Konflikt- und Akkordanz-Situationen (z. B. im EU-Agrarministerrat oder in sensiblen GATT/WTO-Entscheidungssituationen) können die betreffenden Fach-Referatsleiter zu persönlichen Beratern des Ministers werden.

2.5.5. Abteilung

In dem dreistufigen Willensbildungs-Aufbau steht die Abteilung (und sein Leiter) zwischen der fachlichen Gestaltungsebene Referat und der politischen Entscheidungsebene Minister. Damit ist seine Funktion zur Arbeitseinheit Referat (Kontrolle) und seine Funktion nach oben zum Minister(Berater) vorgegeben.

Sein Einfluss-Potential ist zunächst eine Funktion dieser Mittelstellung und weiter eine

Frage der sie wahrnehmenden Persönlichkeit. Die Ministerialbürokratie in Deutschland hat für diese Doppelfunktion der Abteilung/des Abteilungsleiters in den Meinungsbildungsprozess ein unnachahmliches Machtzeichen entwickelt. Während der Referatsleiter ggf. der Unterabteilungsleiter in einem schriftlichen Entscheidungsprozess (z. B. Minister-Vorlage) in einem kleinen „Mitzeichnungskästchen“ Unterschlupf findet, bezeichnet der Abteilungsleiter diesen Entscheidungsfindungs-Vorschlag als seinen Vorschlag. Dieses Machtzeichen alten Denkens ist in seiner alten Kraft ungebrochen. Aber die gestalterische Ausübung (thematische Ausfüllung, politische Ausrichtung und entscheidungsorientierte Gestaltung) stammen aus dem Referat. Die Mitgestaltungskraft des Abteilungsleiters ergibt sich aus dem alltäglichen Wechselspiel seines Amtes mit der Führungsebene (z. B: Teilnahme am Entscheidungswissen der Spitze des Hauses) und dem Fachwissen (Eingeschaltet sein in den allgemeinen Abteilungs-Wissensstrang) und seinen menschlichen Führungsqualitäten gegenüber seinen Referatsleitern bzw. Abteilungsleiterkollegen und endlich auch seinen Beratungsqualitäten in Richtung Führungsebene.

Die Doppelqualität (Fachnähe zur Arbeitsebene Referat und Funktionsnähe zur Leitung des Hauses) lässt auch seine Ambivalenz als enger Berater des letztlich entscheidenden Ministers und Führer seiner fachpolitisch denkenden Mitarbeiter werden.

Abteilungsleiter sind als Ministerialdirektoren politische Beamte. Sie können bei Regierungswechsel oder Funktionsveränderungen in andere Abteilungen versetzt werden (was öfter geschieht). Bei „besonderer Ministernähe“ ist gelegentlich auch eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erkennbar.

Ihre Rekrutierung aus dem eigentlichen Hause ist normal. Oft sind es persönliche Referenten von Ministern und Staatssekretären, die diese besonderen „Weißen“ erhalten.

Ein überdurchschnittliches Beeinflussungspotential hat der Leiter der Zentralabteilung, da er über die Personal- und Finanzressourcen verfügt und damit direkt (über Personal zur Verfügungsstellung) und indirekt (z. B. über Finanzausstattung) in die agrarpolitischen Vorhabenplanungen und Umsetzungen eingreifen kann. Ein ebenso herausragendes Wirkungspotential kann der Abteilungsleiter ausüben, der die EU-zuständigen Aufgaben in seiner Abteilung beherbergt. Die zentrale EU-Agrarpolitik vernetzt mit allen wichtigen Agrarpolitik-Bereichen (z. B. Produktions-, Markt-, Struktur-, Preis- und Einkommenspolitik, sowie Verbraucher- und Gesundheitspolitik) gibt ihm Einfluss auf die Agrarverhandlungs-Delegationen in der EU-Ratshierarchie. Diese herausgehobene fachliche und fachpolitische Aufgabe verleiht ihm eine nicht zu unterschätzende Mitgestaltungsmöglichkeit für die deutsche Haltung in den vernetzten Beratungsebenen der EU-Hierarchie. Er kann bei kluger Ausübung der ihm kompetenzorientiert zufallenden Wirkungsmöglichkeiten „wie eine Spinne im Netz“ in dem nationalen und gemeinschaftlichen Bereich wirken. Das „Kommen und Vergehen“ von Abteilungen von BML, ihre fachpolitischen, agrarpolitischen und ressortpolitischen Herauf- und Herabstufungen in ihren Wirkungspotentialen ist gleichzeitig ein Spiegelbild des Wirkungspotentials und der Aufgaben-Bedeutung des BML.

2.5.6

Leitung

Die Leitungsebene ist für die Mehrzahl der Mitarbeiter in der Ministerialbürokratie eine „nicht sehr bekannte Welt“. Das gilt auch für andere große Bürokratien. Das ist erstaunlich, aber leicht erklärbar: Die tägliche Zusammenarbeit der Leitungsebene in der agrarpolitischen Willensbildung und Entscheidung erstreckt sich meistens auf bestimmte entscheidungsrelevante Funktionsebenen (z. B. Abteilungsebene, EU-Parlaments- orientierte Referate, bzw. Einzelpersönlichkeiten aus den EU-Grundsatzreferaten, sowie Personal- und Finanzreferaten, sowie die Persönlichen Referenten) diese funktionalen und persönlichen Kopfstellen sind zwar auch Teile der ministeriellen Willensbildungsvorbereitungsmaschinerie, sie bilden aber aus der Sicht der Leitungsebene und ihrer eigenen Sicht, sowie aus der Sicht des restlichen Hauses eine besondere Welt der ministeriellen Entscheidungsfindung.

Die Leitungsebene im engeren Sinne erscheint in der Ministerialbürokratie als eine „abgestufte Dreieinigkeit“; wobei der Minister willensbildungsablauforientiert als Endstation gilt. Besonders der beamtete und ggf. der parlamentarische Staatssekretär gelten - vor dem Willensbildungsablauf gesehen - als mitentscheidende Hürde vor der Minister-Entscheidung. Dieser Sicht aus dem Blickwinkel des Hauses kann durchaus eine davon abweichende Selbstbeurteilung des parlamentarischen/beamteten Staatssekretären stehen (z. B. alter Ego des Ministers); aus der Sicht des Entscheiders betrachtet ist diese „Dreieinigkeit“ vielleicht eine andere Betrachtung wert. Um den Entscheidungsträger Minister hat sich ein einflussreicher „Entscheidungsvorraum“ gebildet. Im BML besteht er im Normalfall aus einem parlamentarischen und einem beamteten Staatssekretär. Die Grundfunktion des Parlamentarischen Staatssekretärs besteht in der Vertretung des Ministers im Parlament in der Regel betreut er keine besonderen Aufgabengebiete oder Politikbereiche.

In Einzelfällen hat der Parlamentarische Staatssekretär im BML aber besondere Gebiete zu betreuen (Fischereifragen, neue Bundesländer). Meist gehört er der Partei des Ministers, gelegentlich auch der Partei der Regierungskoalition, an. Der beamtete Staatssekretär ist der Chef der Ministerialbürokratie (Verwaltungschef). Seine fachpolitischen Funktionen erstrecken sich in der Regel auf alle Aufgabenbereiche des BML. Er kann dem Bundesminister im Agrar- und Fischereirat vertreten und ist Sprecher des BML im einflussreichen Europa-Staatssekretär-Ausschuss. Seine Herkunft ist unterschiedlich:

Er kann aus der Beamten-Hierarchie des BML aufgestiegen sein mit dem besonderen Vorzug der „Stallkenntnis“, er kann aber aus europarelevanten/agrarrelevanten Bundesressorts wie BMF oder der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel entstammen. Die jeweilige Herkunft vermittelt dem BML kompetentes fachpolitisches Wissen, verhandlungspolitisch nutzbares „Know-how“, zusätzlichen Einblick in die Positionen der Herkunfts-Institutionen im Verhandlungstreitfeld Bundesregierung/Europäische Union einschließlich ihrer EU-Mitgliedsländer. Die Kenntnisse dieser vernetzten Wirkungsbereiche auf so hoher

Funktionsstufe als Staatssekretär wirken sich zu Gunsten des europabefassten BML aus.

Der Minister und das Ministerumfeld (Staatssekretäre, Persönliche Referenten und in gewissem Sinne die Koordinierungsgruppe) bilden ein Netzwerk der Entscheidung und der Entscheidungsvorbereitung bis zur Entscheidungsmitgestaltung. Das besondere Aufeinander-Angewiesensein in der wechselseitigen Informationsübermittlung, das Teilhaben an dem fachlichen, fachpolitischen und taktischen Überlegungen und besonders die Teilnahme an dem wechselseitigem Entscheidungsdruck schaffen eine einzigartige „Arbeitsgemeinschaft“ in sachlicher und menschlicher Form. Dieses Meinungsbildungs- und Entscheidungs-Netzwerk erscheint mir bemerkenswert und lehrreich für die Ausdeutung der Leitungsebene.

Diese sog. „Seiteneinsteiger“ auf so hohem Wirkungs-Niveau schaffen unter den BML-internen Bewerbern/Interessenten, offene und meist verdeckte Spannungen. Im agrarpolitischen Willensbildungsprozess nach innen und außen ist für ihr „standing“ weniger ihre Herkunft, als ihre fachliche, persönliche und besonders Verhandlungsqualität ausschlaggebend. Die Qualität ihres Könnens glättet bald die hausinternen Spannungen.

Beide Staatssekretäre - der parlamentarische und der beamtete - sind in ihren jeweiligen Funktions- und Verantwortungsbereichen und in ihrer Loyalitätshinordnung zum Bundesminister - voll in den Informationswillensbildungs- und letztlich auch in den Entscheidungsprozess - integriert. Dadurch sind sie fachlich, taktisch, politisch mehr oder minder stärker Vor- bis „Mitgestalter“ der Entscheidungen des Ministers. Bei einfühlsamer Beobachtung ist aber auch erkennbar, dass zwischen dem Minister und seinem beamteten Staatssekretär, sich eine besonders enge fachliche/fachpolitische/bis politische Zusammenarbeit entwickelt. Er ist der „geborene“ engste Berater des Ministers. Da der beamtete Staatssekretär auch aus dem eigenen Ministerium stammt, hat er das notwendige „Herrschaftswissen“, um dem hohen Anspruch als engster Ministerberater gerecht zu werden. Dieses „Zweier-Verhältnis Minister/beamteter Staatssekretär“, lebt von der uneingeschränkten beiderseitigen Loyalität. Oft fühlt sich der beamtete Staatssekretär als „alter Ego“ des Ministers.

Der Parlamentarische Staatssekretär ist normalerweise in diesem Zweier-Verhältnis nicht eingegliedert und hat auch im BML keine wichtigen Aufgabengebiete, in Sonderfällen ist dies im begrenzten Umfang möglich. Je nach persönlicher Herkunft oder Neigung, wurden Parlamentarische Staatssekretäre, besonders mit der Vertretung des Ministers im Ernährungsausschuss, als Vertreter im Fischereirat oder als besonderer Beauftragter, für die Agrarfragen in den neuen Bundesländern, beauftragt.

Das Zusammenspiel von Parlamentarischen und beamteten Staatssekretär untereinander und jeweils mit den Entscheidungsträger Minister ist bestimmend für die „Abstimmungs- und Entscheidungskultur“ auf der Leitungsebene. Diese kann unbeschadet der parteipolitischen Bindung von Minister und Parlamentarischen Staatssekretär (z. B. aus Koalitionsgründen), der Herkunft des beamteten Staatssekretärs (z. B. aus dem BML, BMWi/BMF) und der Aufgabenzuweisung sein. Ihre volle Wirkungsfähigkeit erbringen sie nur dann, wenn beide voll in den Informations-, Meinungsbildungs- und besonders Entscheidungsablauf, eingeschaltet sind. Die Gefahr

von Wissens- und Meinungs-Inseln (z. B. bei unterschiedlicher Parteizugehörigkeit aus Koalitionsgründen) und interner Aufgabenzuweisung, führen - gewollt oder ungewollt - zu Spannungen, die sich über die „Entscheidungsassistenz-Organen“ (z. B. persönliche Referenten, Stabsabteilungen, Kanzleien) in das „Haus“ übertragen können.¹

¹ „Die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde nach britischem Vorbild in Deutschland im Jahre 1967 geschaffen. Parlamentarische Staatssekretäre sind nicht Mitglieder der Bundesregierung im Sinne des Grundgesetzes, sehr wohl aber im politischen Sinne. Sie sind nämlich Vertreter und Gehilfen eines Bundesministers oder Bundeskanzlers. In dieser Rolle entlasten sie die vom Grundgesetz vorgesehenen Mitglieder der Bundesregierung bei ihrer politischen Führungsarbeit, stellen den beamteten Staatssekretär von genuin politischen Funktionen frei und können sich für weiteren politischen Aufstieg bewähren. ...“ 1967 waren insgesamt 7 und 1993 33 Parlamentarische Staatssekretäre im Amt“. ... Welche Aufgaben der Bundesminister seinem Parlamentarischen Staatssekretär ... zuweist, ist allein dessen Sache. ... In der Regel vertritt der Parlamentarische Staatssekretär seinen Minister im Plenum des Bundestages, vor allem bei Fragestunden doch auch in Ausschüssen des Bundestages und bisweilen - ohne Stimmrecht - im Kabinett. In der Hierarchie seines Ministeriums ist der Parlamentarische Staatssekretär unmittelbar nach dem Minister angesiedelt, er erhält alle wichtigen Vorlagen zur Bearbeitung. ... Diese Einbeziehung der Parlamentarischen Staatssekretäre in die Ministerien erfolgte anfangs nicht ohne Schwierigkeiten, da sie zu einer Beeinträchtigung der grundsätzlichen Leitungsbefugnisse der beamteten Staatssekretäre zu führen schien.“ (Gabriel/Holtmann, 1998 : 191).

Agrarpolitische und persönliche Spannungen zwischen Bundesminister und beamteten Staatssekretär sind im BML höchst ungewöhnlich. In der 50-jährigen Amtsgeschichte sind zwei Spannungsherde bekannt geworden und haben sich nachteilig auf die agrarpolitische Willensbildung ausgewirkt.

- Bundesminister Lübke und Staatssekretär Sonnemann in den 60-er Jahren,
- Bundesminister Kiechle und Staatssekretär Rohr in den 80-er Jahren,

nach Weggang beider Staatssekretäre waren die Spannungen beseitigt.

Beide Staatssekretäre, besonders der beamtete Staatssekretär, beziehen ihr Entscheidungsbeeinflussungspotential aus ihrer Hinordnung zum Bundesminister. Da der Staatssekretär Fach-, Menschen- und Institutions-Kenntnisse im Ministerium hat, ist der Minister gut beraten diese Kenntnisse bei seinen Entscheidungen voll auszuschöpfen.

Die Nutzbarmachung von Kenntnissen gilt besonders, wenn der Minister neu im Amt ist und der beamtete Staatssekretär für Kontinuität auf der Leitungsebene sorgen kann (z. B. Staatssekretär Rohr und Minister Kiechle oder Staatssekretär Wille und Bundesministerin Künast). Obwohl Parlamentarischer und beamteter Staatssekretär die wichtigsten Politikberater des Ministers darstellen, muss der Minister wissen, wann er Beratung benötigt, und ab wann er auf Beratung verzichtet. Diese im einzelnen Stadium des Willensbildungsprozesses schwer zu treffende aber ministerureigene Entscheidungssituation gibt ihm nach innen (zu sich selbst) und nach außen (in die Ministerialbürokratie) eine höhere Entscheidungskompetenz; sie kann zu einem Markenzeichen für einen Minister werden (Tenor im Hause: Er weiß, was er will, er

kann aber auch zuhören).

Das Wirkungspotential von Parlamentarischen und beamteten Staatssekretär zueinander und zu dem ihm im agrarpolitischen Willensbildungsprozess übergeordneten Minister erscheint zunächst vom Ausgangspunkt der Ernennung der Minister geregelt: Der Minister hat zu entscheiden, wer sein Parlamentarischer und wer sein beamteter Staatssekretär wird. Er kann beide entlassen und wenn der Minister „geht“, laufen in der Regel die Amtszeiten des Parlamentarischen und meistens auch des beamteten Staatssekretärs aus. Das muss allerdings beim beamteten Staatssekretär nicht immer der Fall sein, oft erscheint es als klug für den neuen Minister, einen erfahrenen Ratgeber auf der Leitungsebene im Amt zu haben. Das Verhältnis von Parlamentarischen Staatssekretär zum Minister ist neben der parteipolitischen gleichen Wellenlänge auch von einem persönlichen Vertrauensverhältnis bestimmt. Sein Verhältnis zum beamteten Staatssekretär - auf den er fachlich/entscheidungsorientiert viel stärker angewiesen ist - beruht ebenfalls auf gegenseitiger Loyalität und Übereinstimmung über die Grundzüge der zu entscheidenden Agrarpolitik.

Völlig anders kann das Verhältnis von Parlamentarischen zum beamteten Staatssekretärs sein. Die Grundangst der beamteten Staatssekretäre bei der Einrichtung des Amtes der Parlamentarischen Staatssekretäre im Jahre 1967 war, dass die Parlamentarischen Staatssekretäre ein Weisungsrecht gegenüber den beamteten Staatssekretären haben könnten; dies wurde im Paragraph 14 a der Geschäftsordnung der Bundesregierung ausgeräumt. Allerdings ist die Alltags gegebene besondere Nähe des Staatssekretärs zum Minister (z. B. Vertretung im Agrarrat und gegenüber dem Ministerium) also in den Schwerpunkt-Bereichen der agrarpolitischen Willensbildung eine unübersehbare Vorteilsstellung. Das agrarpolitische Entscheidungsgespann Minister/beamteter Staatssekretär ist vorgegeben.

2.5.6.1 Assistenzeinheiten

Im Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung - im Nachraum der Linie und im Vorraum der Macht - sind die Assistenz-Organen angesiedelt. Sie stehen als persönliche Referenten, Leiter des Ministerstabes, des Kabinetts-Referates und des Pressereferates in der Regel der politischen Leitung persönlich und parteipolitisch nahe. Diese Sammelbezeichnung – Assistenzeinheit - ist analytisch zu unterscheiden in persönliche Referenten, Leiter des Ministerbüros und der Stabseinheiten (z. B. Presse, Kabinett, Parlamentsreferat).

Die persönlichen Referenten -eine vieldiskutierte Persönlichkeit innerhalb der Ministerialbürokratie und innerhalb des allgemeinen ministeriellen Willensbildungs-Alltags- haben (laut GGO) eigene Handlungs- und Problemlösungsbeiträge zu erarbeiten. Im ministeriellen Alltag umfasst dies hauptsächlich die Filterung des schriftlichen und mündlichen Informationsflusses aus dem Hause in die Entscheidungsebene und aus der Entscheidungsebene in das Ministerium. Über die Auslegung von Bewertungen und Auswertungen der Entscheidung des Ministers haben sie gegenüber dem Hause einen eigenen Beeinflussungsspielraum. Sie können dabei als Bedenkenträger oder Mitdenkender/vorausschauender Dialogpartner des Hauses

aufzutreten. Ihr Grunddilemma ist die (aus der Sicht des Entscheidungsträgers Minister) richtige Interpretation zu geben, die in der Sicht des Bearbeiters des Hauses möglich/notwendig ist. Je brisanter der hinter der Interpretation stehende Entscheidungsfall ist, und je sensibler das persönliche Verflochtensein des Ministers mit dem Entscheidungsfall erscheint, umso umsichtiger/zurückhaltender ist die fachliche/taktische Interpretationstiefe der persönlichen Referenten.

Neben der Funktion als Vorprüfstelle der Entscheidungsebene tritt der persönliche Referent auch als Dialogpartner bis zum Berater seines „Herrn“ auf. In seiner herausgehobenen Funktion und in Entscheidungsnähe des Ministers wird seine Funktion nicht nur vom Dialogpartner Minister, sondern auch von den jeweils betroffenen Interaktionspartnern des Hauses mit besonderer Aufmerksamkeit bis Kritik beobachtet. Die Doppelfunktion von Vorprüfstelle bis Berater des Ministers kann in Selbstüberschätzung bis zum schädlichen Hineinregieren in's Haus (z. B. bei Abwesenheit des Ministers) führen.

Das Grunddilemma seiner Position ist : Seine richtige Einordnung in das Netz der Interaktionspartner in der hierarchischen Ordnung und die Nutzung seiner Ministernähe in bestimmten Zeitpunkten, wo der Minister auf seinen Rat Wert legt. Besonders die spannungsfreie oder wenigstens spannungsarme Verhältnis zu den Staatssekretären und Abteilungsleitern ist neben dem Fehlen von „falschen“ Ratschlägen die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratungsfunktion beim Minister. Im Wirkungs- und Beeinflussungsnetz im Nachraum der Linie und im Vorraum der Macht ist das Potential der Assistenzeinheiten im Grunde genommen „entlehnte Macht“ des Ministers.

Die Nähe und besonders das Vertrauen des Ministers, sowie die eigene Einschätzung ihrer Beeinflussungsmöglichkeiten gegenüber den Ministern lässt sie ihre tatsächlichen (z. B. in krisenhaften Entscheidungssituation) Beeinflussungsmöglichkeiten überschätzen. In diesen Grenzsituationen wird die Herkunft ihrer Macht als entlehnte Macht des Ministers besonders verdeutlicht.

2.5.6.2 Minister

Der Endpunkt in der Ministerialbürokratie bei der Gestaltung der agrarpolitischen Willensbildung bildet der Minister. Er ist aber nicht der Entscheider überhaupt, dieser ist auf nationaler Ebene das Parlament und auf gemeinschaftlicher Bühne der EU-Ministerrat bzw. der EU-Gipfel. Im internationalen Raum ist er nur einer von vielen Mitentscheidungspersonen (z. B. im GATT/in der WTO).

Die Spannbreite und die Ambivalenz ministerieller Beeinflussungspotentiale werden verdeutlicht, wenn man die Beschreibung der Politikwissenschaftler Schmid/Treiber mit der Äußerung der Chefsekretärin eines Bundesernährungsministers vergleicht:

- „Der Minister steht an der Spitze des Ressorts, wird auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten ernannt, ist zugleich Mitglied der Bundesregierung und leitet das Ressort innerhalb der vom Bundeskanzler

vorgegebenen Richtlinien selbständig und in eigener Verantwortung“.
(Schmid/Treiber, 1975 : 115)

- Unser Minister – Name - „ gilt zu Recht als ein Mann von außerordentlicher Machtbefugnis und auch Einfluss im Hause, in Kabinett und Partei. Gleichzeitig sind jedoch in seiner Macht außergewöhnlich enge Grenzen gesetzt, sowohl in Bonn als auch in Brüssel.“ (Chefsekretärin am 14.02.1981 gegenüber einem Stern-Reporter).

Beide Aussagen -die eine aus der wissenschaftlichen Ferne die andere aus der persönliche Nähe - haben trotz ihrer Widersprüchlichkeit, eine gemeinsame Botschaft:

Die Handlungsfreiheit und auch die Handlungsbegrenztheit im agrarpolitischen Willensbildungsprozess muss, an der jeweiligen Entscheidungssituation gemessen werden.

Sie kann - wie z. B. in der eigenen Ministerialverwaltung - bei der Gestaltung der Entscheidung groß sein, während sie bei der Durchsetzung deutscher Agrarinteressen in Brüssel immer in Verstrickung der Interessen und Widerstände der übrigen EU-Minister-Kollegen und der EU-Kommission ist.

Ein weiterer bemerkenswerter Versuch, die Ministertätigkeit zu thematisieren, ist die Typisierung von Heady (1968 : 568):

„Headly identified five types of ministers, as follows Minimalists, Policy selectors, Policy Initiators, Executive Ministers and Ambassador Ministers. Ministerial Minimalists give priority to their parliamentary tasks, and fighting their department corner in the cabinet; Policy selectors choose from a range of options offered to them from the officials, Policy Initiators bring forward their own propals, sometimes against advice of their own officials. Executive Ministers concentrate of action managing their departments ; and Ambassador Ministers emphasise the impartance of public relations and a consultative role. As Henessey puts out one of the principal dangers in classification is that many ministers would occupy more than one of these categories. “

Diese Typisierung halte ich für eine gute Möglichkeit die Bandbreite des Tätigwerdens von Ministern zu erkennen. Nach Verfassung und Willensbildungsalltag ist der Minister „ex definitione“ Konfliktlösungsebene in seinem Ministerium. Die Konfliktlösungs-Notwendigkeit und die Konfliktlösungs-Häufigkeit durch den Minister wird in der Öffentlichkeit oft in der Wissenschaft gelegentlich und erstaunlicherweise im Parlament von Fall zu Fall überschätzt. Sein Ministerium (Referate, Abteilungen) prüft, ob und welche Entscheidungen der Spitze des Hauses vorgelegt werden müssen/sollen/können. Aus dem Selbstverständnis der Ministerialbürokratie ergibt sich normalerweise, Ministerentscheidungen nur in dringenden Fällen anzustreben. Die Ministerialbürokratie hat eine hohe Meinung von ihrer eigenen Problemlösungskapazität. Im übrigen ist auch eine Ministerentscheidung (in einer wichtigen Streitfrage) nur bei intensiver Vorbereitung und nicht immer im angestrebten Sinne und Zeitraum zu erreichen. Zu viele Entscheidungsanträge an den Minister können berechtigterweise Zweifel an dem Konfliktlösungs-Vermögen der

Ministerialbürokratie nach sich ziehen (Tenor: der Entscheidungs-Antrag hat keine Ministerqualität). Diese Richtschnur trifft auch für ressortübergreifende Entscheidungsnotwendigkeiten zu; es sei denn, dahinter stehen eigene ressorttaktische Erwägungen, um einen zögernden Verhandlungspartner aus einem anderen Ministerium einzuschüchtern (Tenor: Wir gehen zu unserem Minister). Trotz seiner Entscheidungskompetenz trifft der Bundesminister nicht die endgültige Entscheidung und im Rahmen der Bundesregierung ist er als Kabinettsmitglied voll berechtigter Mitentscheider bei allen Kabinettsvorlagen. Je nach Persönlichkeit, politischer Hausmacht und Verhältnis zum Bundeskanzler und Entscheidungsnotwendigkeit hat der Bundesagrarminister eine erstaunliche Durchsetzungskraft.

Das ist umso höher einzustufen, da die Agrarpolitik in der Regel problem- und finanzbelastet, sowie europasensibel einzustufen ist. Diese übergreifenden und vernetzten Politikproblembereiche greifen massiv in die Gestaltungspotentiale anderer Kabinettsmitglieder (z. B. Wirtschaftsminister, Finanzminister, Außenminister) ein. Daher gehört es zum wohlverstandenen Strategie des Agrarministers durch Begrenzung auf seinen Politikbereich nicht in die Politikbereiche anderer Kabinettsmitglieder einzugreifen. Damit kann er in den meisten Fällen auch den Widerstand anderer Kabinettskollegen zu seinen Kabinettsvorlagen eingrenzen.

Das wichtigste Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungsfeld ist für den deutschen Landwirtschaftsminister der parlamentarische Raum (Bundestagsplenum, Fachausschüsse, Bundestagsfraktionen, Parteigremien). Seine engsten Mitarbeiter sind die Agrarobleute der Regierungsparteien, der Vorsitzende des Ernährungsausschusses, ihm wohlgesonnene Mitglieder der Parteipräsidien seiner Partei bzw. von Koalitionsparteien, sowie die Länder-Agrarminister. Da die Minister in der Regel gewählte Bundestagsabgeordnete sind und meistens auch langjährige Erfahrungen im guten und im schlechten Sinne verfügen, sind ihm die parlamentarischen Mitentscheidungs-/Entscheidungsgremien ein wohlbekannter und steuerungsfähiger Raum. In diesen ihm vertrauten und miteinander vernetzten Regelkreisen von Ministerialbürokratien und Parlament-Hierarchie besitzt er nicht nur eine hohe Funktionskraft, sondern auch ein hohes politisches, fachliches und oft auch menschliches Ansehen (Tenor: Auf den Minister ist Verlass!).

In den Medien und gelegentlich in der Wissenschaft wird mit Erstaunen festgestellt, dass der zuständige Fachminister einer öffentlichen Auseinandersetzung über seine Agrar- und Verbraucherpolitik mehr oder minder aus dem Wege geht. Er als überragender Wissensträger nationaler, gemeinschaftlicher und internationaler Agrarfragen und oft auch gewiefter Debatten-Redner im Parlament könnte in den öffentlichen Politikforen für seine Schwierigkeiten und Konfliktlösungen um mehr Verständnis werben.

Der Ermessensspielraum oft als Verhandlungsspielraum bezeichnet ist eine auf den ersten Blick für den kritischen Außenbeobachter eine unbekannt Welt. Der Ermessensspielraum des Verhandlers - besonders des verantwortlichen Entscheiders - ist auch in seiner eigenen Beurteilung durchaus unterschiedlich.

Bei Beginn der Verhandlungen - auch in Kenntnis der Verhandlungspotentiale - seiner

wichtigsten Pro- und Kontra-Partner ist er noch verhältnismäßig groß, im Laufe der Auseinandersetzungen besonders in langwierigen Verhandlungssequenzen – schmilzt er auf die tatsächlichen Wirklichkeiten zusammen, um im Verhandlungsergebnis seine endgültige Realität zu gewinnen. Eine Realität, die in seiner oft rechtfertigenden Pressekonferenz nach dem EU-Ratsbeschluss durchaus auch unterschiedliche Bewertungen derselben Beschluss-Tatsachen erkennen lassen. Diese unterschiedliche Bewertung derselben Beschluss-Tatsachen des Agrarministerrates erfahren eine noch wesentlichere Abänderung durch die Beurteiler aus der parlamentarischen Opposition, der untersuchenden Wissenschaft und besonders der jeweilig betroffenen Wirtschaft (z. B. Landwirtschaft, Verbraucher, Ernährungswirtschaft und Außenhandel). Die Beurteilung durch den wichtigsten Beurteiler (Medien) bedarf dabei besonderer Pflege und Unterrichtung. Oft prägen sie - außerhalb der Regierungsbürokratie - das Bewertungsurteil in der Öffentlichkeit.

Entscheidungsträger im nationalen Raum (z. B. Minister, Fraktionsvorsitzende) auf gemeinschaftlicher Ebene (EU-Kommissare, EU-Parlamentarier) und im internationalen Raum (GATT-Generalsekretär, Präsident der WHK-Zuckerkonferenz) müssen bei der Entscheidungsfindung ihre Qualitäten unter Beweis stellen. Wer immer nur bereit ist „Ja“ zu sagen, hat keine wesentlichen Verhandlungs-Qualitäten. Die Qualität eines Entscheidungsträgers muss man auch daran messen, wie sehr er bereit ist „Nein“ zu sagen. Das ist ganz entscheidend. Zwar ist der Verhandlungs-Stil oft mit einem „sich hindurchwursteln“ nicht unähnlich, so gibt es doch Verhandlungssituationen (z. B. Abschaffung der deutschen Währungsausgleichsbeträge ohne wesentliche Gegenleistung), wo ein Minister seine Zustimmung versagen muss, nachdem er im deutschen Parlament eine solche Abschaffung für ihn nicht annehmbar bezeichnet hat (sog. Verhandlungsglaubwürdigkeit).

Die landsmannschaftliche Verteilung der Agrarminister (Agrarministerinnen) zeigt eine seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland deutlich eine

- Bevorzugung der süddeutschen Herkunft: Niklas, Höcherl, Ertl, Kiechle und Seehofer;
- eine erstaunliche Stärke der westdeutschen Herkunft: Lübke, Borchard, Funke;
- Hintenanstellung norddeutscher Landsmannschaften: Schwarz, Künast.

Die Entscheidungsprozesse sind im nationalen Raum (z. B. Ministerium, Parlament, Öffentlichkeit) unmittelbar und im Bundestag/Ernährungsausschuss durch Regierungsmehrheit der Abgeordneten mittelbar steuerbar. In dieser Entscheidungsebene ist das Beeinflussungspotential durch den Minister groß und seine Grenzen überschaubar. Das macht diesen Entscheidungsraum aus der Sicht des Ministers und seiner Beobachter kalkulierbar. Diese Konfliktlösungskapazität des Ministers (vorbehaltlich der Zustimmung des Bundeskabinetts und des Deutschen Bundestages) hat allerdings in dem vergemeinschafteten Entscheidungsfeld „Europäische Agrarpolitik“ nur vorläufigen Charakter, da diese in dem EU-Entscheidungsorgan Agrarrat von allen EU-Landwirtschaftsministern getroffen werden muss. Dadurch tritt naturgemäß eine erhebliche fachliche und besonders agrarpolitische Relativierung der Entscheidungskraft des deutschen Landwirtschaftsministers in dem Kern seiner politischen Tätigkeit ein. Er ist überspitzt ausgedrückt nur ein Mitentscheider in dem Beschlusskollegium EU-Agrarrat. Diese Grundtatsache seiner Entscheidungskapazität und damit auch seiner Entscheidungsbegrenztheit findet sich in dieser Art bei keinem seiner deutschen Kabinettskollegen; nur in Teilbereichen beim Außenminister; Wirtschafts- und Finanzminister, die in den entsprechenden EU-Räten in den sehr begrenzten Politikbereichen mit einer ähnlichen Entscheidungsbegrenzung konfrontiert sind.

Im Umkehrschluss trifft der deutsche Landwirtschaftsminister wenn ein späterer Gemeinschaftsbeschluss seine deutsche Entscheidung zu einer EU-Entscheidung umfunktioniert -mit dieser auch eine Entscheidung für seine übrigen EU-Minister-Kollegen mit. Der Relativierung seiner persönlichen Durchsetzungskapazität im europäischen Beschlussorgan, steht eine wesentliche Ausdehnung, seiner im Gemeinschaftsbeschluss eingeflossenen deutschen Entscheidungskapazität im EU-Agrarraum gegenüber. Der deutsche Landwirtschaftsminister bestimmt - je nach Durchsetzungskapazität - die europäische Agrarpolitik wirksam werdend, z. B. in Frankreich, in Italien, in Großbritannien, in den Niederlanden, usw. mit. Diese Mitbestimmung des deutschen Landwirtschaftsministers ist im vergleichbaren Umfang keinem seiner deutschen Kabinettskollegen gegeben.

Die Sonderrolle kann nachteilig ausgelegt werden (z. B. der deutsche Landwirtschaftsminister konnte sich in Brüssel nicht durchsetzen), sie kann aber auch positiv gewertet werden (trotz erheblicher Bedenken meiner EU-Kollegen habe ich mich zum großen Teil durchgesetzt). In Sonderfällen kann der deutsche Landwirtschaftsminister Entscheidungen des EU-Agrarrats als Druckmittel gegen seine Kollegen im deutschen Bundeskabinett benutzen. Da die Entscheidung in Brüssel manchmal in der Substanz über die Kabinettsverhandlungslinie z. B. in den finanziellen Auswirkungen hinausgehen, hat er nur ad referendum zugestimmt. Wenn das Kabinett nicht nachträglich zustimmen würde, würde sich Deutschland in Brüssel in einer isolierten Position befinden. Eine solche Last politischer Verantwortung nimmt ein deutsches Bundeskabinett, wie in anderen EU-Mitgliedsstaaten auch nicht, in der Regel

nicht auf sich. In Kenntnis dieser Entscheidungsmöglichkeiten und besonders Entscheidungsgrenzen ist der agrarpolitische Willensbildungsprozess mit einem bestimmten Entscheidungsziel auf den Entscheidungsträger, auf den Minister, ausgerichtet. Die deutsche Konfliktlösungskapazität in der agrarpolitischen Willensbildung geschieht in der Regel im Schatten der Konfliktlösungsmöglichkeit in den EU-Entscheidungsorganen. In Sonderfällen (z. B. GATT-Verhandlungen) wird die deutsche Konfliktlösungsmöglichkeit durch die GATT-Verhandlungsprozeduren bestimmt. Neben der Vernetzung von nationalen Agrarentscheidungen im europäischen Raum ist noch eine zweite Grundtatsache zum Verständnis notwendig. Ministerentscheidungen bestehen oft aus der Lösung von miteinander verflochtenen Einzelkonflikten in bestimmten agrarpolitischen Fachbereichen (Preis-, Produktionsmengen, Einkommens-, und Gesundheitsproblemen). Die Veränderung der Konfliktlösung für eine Sachfrage führt in der Regel zu einer Anpassungsnotwendigkeit der automatisch mitzulösenden anderen Fachteilfragen. Das Denken und Handeln und Entscheiden in vernetzten fachlichen Problemlösungsnotwendigkeiten - meist aus der Sicht mehrerer Verhandlungsteilnehmer - gehört zum Entscheidungsalltag des Ministers.

Das Beeinflussungspotential und besonders die Entscheidungsmacht des Ministers wirkt in der Regel

- unausgesprochen, d. h. die Ministerialbürokratie antizipiert den zu erwartenden Wunsch/Willen des Ministers (z. B. Entwurf einer Bundestagsrede für die Einbringung des jährlichen Agrarberichts in den Deutschen Bundestag). Diesem richtungsweisenden politischen Auftritt des zuständigen Fachministers im parlamentarischen Entscheidungsgremium Deutscher Bundestag ist gleichzeitig Verteidigung seiner bisherigen Politik und in der Regel vorausschauende Darstellung kommender agrarpolitischer Maßnahmen. Beide wesentlichen Inhalte werden von der Ministerialbürokratie - auch zugeschnitten auf die Persönlichkeit des Redners - erarbeitet;
- deutlich wahrnehmbar in Grundzügen (z. B. bei der Verfassung des Agrarteils einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers im Deutschen Bundestag), die für den Fachminister eine politische und eine persönliche Herausforderung darstellt, da sie im Umkehrschluss auch Rückschlüsse auf seiner Stellung im politischen Programm der Regierung und seinen Einfluss auf die Haltung des Bundeskanzlers gewährt;
- unmissverständlich bei der Besetzung politisch ihm wichtig erscheinender Position in seinem Ministerium (z. B. Bestellung von Staatssekretären, Neu- oder Umbesetzung von wichtigen Abteilungsleitern oder Neuorganisation seines Ministeriums).

Übersehen wird meistens, dass das wichtigste und vielleicht auch entscheidende Beeinflussungspotential eines Ministers nicht unmittelbar von ihm geäußert wird. Die nicht gezeigte Macht ist gelegentlich das wirksamste Beeinflussungsinstrument. Die der Entscheidungsebene vorgeschalteten Willensbildungsakteure können letztlich nur aus ihrer Erfahrungssicht erfolgreich in der Umsetzung ihrer Vorstellungen tätig werden, wenn sie sich im sog. Minister-Entscheidungs-Korridor bewegen. Für den Minister als Entscheidungsträger und besonders als Konfliktlöser ist diese Art der

Entscheidungsfindung leichter, als selbst Entscheidungs-Lösungs-Räume aufzuzeigen. Nur in ihm wichtigen neuen richtungsweisenden Entscheidungs-Gegebenheiten wie z. B. Einleitung eines bäuerlichen Betriebsförderungsprogramms oder Gestaltung eines europäisch wirksamen Milchkontingents, wo er neben der politischen Initialzündung seiner Verwaltung auch wichtige fachliche Eckpunkte an die Hand geben will, dürfte er sich zu Einzelheiten äußern und aus seiner Entscheidungs-Erwartungshaltung heraustreten.

Wenn ministerielle Langlebigkeit auch ein Rohstoff der Macht eines Agrarministers bedeutet, können die deutschen Agrarminister auf eine gute Machtbasis zurückgreifen. Von den Agrarministern haben alle, außer Bundesagrarministers Funke, wenigstens eine volle Amtsperiode (vier Jahre) ihr Amt verwaltet. Zwei Minister - Ertl und Kiechle waren mehr als zehn Jahre im Amt und das in Zeiten turbulenter Agrarpolitik (Agrarreformen). Im Gegensatz dazu stehen die oft verhältnismäßig kurzen Amtszeiten der französischen Agrarminister. Allerdings genießen die französischen Minister in der Regierung und in der Öffentlichkeit eine wesentlich höhere Bedeutung und Wertigkeit als ihre deutschen Amtskollegen.

Die Stellung des Agrarministers als Entscheidungsträger im nationalen im gemeinschaftlichen und gelegentlich auch im internationalen Raum ist eine Funktion

- seines persönlichen und fachlichen Ansehens bei der Wählerschaft und seinen Amtskollegen im Bundeskabinetts,
- seiner Hausmacht in der Regierungspartei und seinem Ansehen bei der Opposition,
- seinen persönlichen Rückhalt beim Bundeskanzler,
- seinem klugen Umgang mit der Macht im eigenen Hause, sowie in den gemeinschaftlichen und internationalen agrarrelevanten Institutionen,
- seiner persönlichen und politischen Standfestigkeit, sowie seiner Überzeugungskraft in kritischen und wegweisenden Situationen.

Diese Merkmale kommen in den einzelnen Entscheidungs-Situationen unterschiedlich stark zum Ausdruck.

Prägend nach innen und außen sind sowohl die alltäglichen (z. B. im Ministerium, im Bundeskabinetts) als auch die außergewöhnlichen Willensbildungs-Gegebenheiten (z. B. Rechenschaftsbericht des Ministers vor dem Deutschen Bauerntag, Veto des deutschen Agrarministers im EU-Ministerrat); in der Langzeitbewertung bleiben mehr die krisenhaften Situationen im Gedächtnis. Der Minister steht auch wenn das nicht in der politischen Alltags-Bewertung nach innen und außen deutlich wird - auf einer Zeitachse zwischen Gestern und Morgen. Jede wichtige Agrarratssitzung mit einem bedeutenden Entscheidungs-Ergebnis ist für den verantwortlichen Minister eine Begegnung mit der

- Vergangenheit als Grundlage für das jetzige Rats-Ergebnis und seiner Einstufung in der Bewertung nach innen und nach außen;
- mit der Zukunft für kommende agrarpolitische Willensbildungsergebnisse als Ausgangspunkt für spätere Entscheidungsabläufe als Gewinner oder Verlierer.

Im Zeitablauf eines Ministers wechseln Höhen und Tiefen seiner Entscheidungs-Potentiale. Dies ist nicht nur eine Funktion seiner menschlichen, politischen und

fachlichen Qualitäten sondern auch eine Folge der ihn umgebenden politischen Ereignisse (Wahlen, Wirtschafts- und Finanz-Entwicklung, Ausbrüche von großflächigen Tierkrankheiten).

2.6 Deutscher Bauernverband (DBV).

Willensbildungs-Netzwerke in der agrarpolitischen Willensbildung arbeiten nicht nur innerhalb der demokratischen Basiseinheiten (z. B. Parteien, Parlament, Regierungsbürokratie) sondern verbinden je nach Willensbildungsablauf einzelne oder alle Einheiten des demokratischen Basissystems miteinander. Das Vernetztsein innerhalb der Institutionen innerhäusig (z. B. in der Regierungs- und Parlamentsbürokratie) entspricht dem Miteinander-Vernetztsein (z. B. außerhäusig zwischen der Regierungsbürokratie und den Interessenverbänden). Handelnde und Handlungen im agrarpolitischen Willensbildungs-System gehen mithin weit über das demokratische Basissystem hinaus. Sie umfassen in der modernen pluralistischen Gesellschaft, Interessenverbände verschiedenster Orientierung und Machtpotentiale. Es gehört zum Wesen der agrarpolitischen Willensbildung mit den Interessen bestimmter nichtstaatlicher Gruppierungen vernetzt zu sein. Wenige Bereiche der agrarpolitischen Willensbildung sind in den Politikwissenschaften und in der Öffentlichkeit des In- und Auslandes ähnlich oft, eingehend und kritisch untersucht worden. Die Vernetzung zwischen den unterschiedlichen agrarpolitischen Willensbildungs-Trägern (z. B. Abgeordnete in Bundes- und Landesparlamenten und im Europäischen Parlament) kann in sichtbarer Form (z. B. gemeinsame Konferenzen, Einzelbesuche, Telefongespräche und Schriftvermerken, usw.) erfolgen. Vielfältiger in Zahl und Einflusspotentialen sind die Kontakte nicht nachprüfbarer Art (z. B. persönliche Gespräche vor Ernennung eines neuen Agrarministers). Das Spektrum der Interessengruppierungen, das die agrarpolitische Willensbildung beeinflusst, ist nach Art und Wirkung höchst unterschiedlich; es reicht von

- den national, gemeinschaftlich und international wirkenden großen deutschen Wirtschaftsverbände, insbesondere dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DHIT), den Verband des Deutschen Außenhandels (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB); die Speerspitze bildet der mächtige BDI, der sich in großen handelspolitischen Fragen von agrarpolitischer Bedeutung (z. B. GATT/WTO/Europäische Agrarpolitik) zu Wort meldet;
- den national, aber auch auf gemeinschaftlicher Ebene handelnden Spitzenverbänden der deutschen Agrarwirtschaft Deutscher Bauernverband, Arbeitsgemeinschaft Alternativer Landwirtschaft, Deutscher Tierschutzbund, Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft, Deutsche Raiffeisenverband, Verband der Landwirtschaftskammern; die Speerspitze bildet der DBV, der ein ständiger Pro- und Kontra-Partner der staatlichen Stellen ist;
- einer vorwiegend national auftretenden bunten Gruppierung von Interessengemeinschaften, dazu sind eine Reihe von kleineren aber durchaus schlagkräftigen Interessengruppierungen von Fall zu Fall hinzuzurechnen.

Das gemeinsame Ziel der höchst unterschiedlichen wirtschaftspolitischen, agrarpolitischen und übrigen Gruppierungen ist, das Ergebnis der agrarpolitischen Willensbildung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das kann in vernetzten Miteinander mit der staatlichen Agrarpolitik erfolgen (z. B. DBV und BML bei der Verteidigung hoher EU-Agrarpreise), das kann gegen die offizielle Agrarpolitik (z. B. Deutscher Tierschutzbund gegen EU-Tiertransporte) sein.

Heinze (1992 : 82) weist den Interessengruppierungen grundsätzlich kein legitimistisches Recht zu, die politische Willensbildung mitzugestalten. Wirklichkeitsnäher machen Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 489) darauf aufmerksam, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Interessenverbände eine wichtige gesellschaftliche Funktion wahrnehmen und zum Gemeinwohl beitragen.

In diesem Wirkungsraum bewegt sich der Deutsche Bauernverband als selbsternannter Mitgestalter bis Mitentscheider der deutschen, gemeinschaftlichen und - wenn nötig aus seiner Sicht - auch der internationalen Agrarpolitik. Er bewegt sich dort in einer so unnachahmlicher Weise, dass der DBV in der interessenpolitischen Diskussion zum Vorzeigemuster von wirksamer Verbandspolitik wird.

Zweifelsfrei ist der Deutsche Bauernverband - trotz seines begrenzten Umfangs - neben dem Deutschen Gewerkschaftsbund und der Umweltorganisation Greenpeace der bekannteste und wichtigste interessenpolitische Kampfverband. Seine Beeinflussung in Form von Mitgestaltungs- bis Drohinstrumenten reicht von der stillen Einflussnahme über Parteien (besonders konservative Bundes- und Landtagsfraktionen), einzelner Bundes- und Landtagsabgeordneter (aller Parteien), Koalitionen mit anderen Wirtschaftsgruppierungen (z. B. BDI in gesellschaftlichen Fragen) über öffentliche Demonstrationen (z. B. Protestkundgebungen und Straßensperrungen) bis zu Jagdveranstaltungen und Weinproben mit Spitzen der Bundesparteien und der Bundesverwaltung.

Faszinierend bis unverstündlich ist die Breite und die Tiefe der Politikbeeinflussung und die von den unterschiedlichen Willensbildungs-Akteuren eingeräumten Toleranzgrenzen. In der Regel werden die rechtlichen und gesellschaftspolitischen Grenzen eingehalten. Allerdings ist es nicht hinnehmbar, gewalttätige Aktionen (Verbrennen von Strohballen vor dem BML, Sperren von Grenzübergängen) als eine Maßnahme zur Durchsetzung berechtigter Interessen anzusehen.

Besondere Aufmerksamkeit erregt zu Recht in Wissenschaft und Politik das Verhältnis Fachministerium BML und der Agrarinteressen-Verband DBV. Die informelle und fachliche Zusammenarbeit auf Arbeitsebene (z. B. Fachreferat BML zu Fachreferat DBV) und auf der Führungsebene (z. B. Bundesminister zu Bauernpräsident) können und sind fördernd für die fachliche und politische Ausgestaltung deutscher, gemeinschaftlicher und auch internationaler Agrarpolitik. Über diese Grenze - die im Einzelfall nicht bestimmbar ist - geht die fachliche (z. B. Formulierung von Gesetzestexten von DBV) und die politische (z. B. Blockierung der Verhandlungs-Flexibilität des Bundesministers in Brüssel durch massive Drohungen des DBV) Einflussnahme des bäuerlichen Interessenverbandes.

Den formellen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Interessenverbänden und den Bundesministerien (z. B. BML) bildet die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung und die Besondere Geschäftsordnung des Bundesernährungsministeriums. Die institutionelle Zusammenarbeit des BML mit den Interessenverbänden erfolgt in den dafür geschaffenen Ausschüssen. Der wichtigste ist der Agrarausschuss, in den die wesentlichen Einzelgruppierungen (z. B. DBV, Verbraucher, Gewerkschaften, Ernäh-

rungrwirtschaft) gemeinsam den Vertretern des BML (z. B. Minister, Fachreferenten) gegenüber treten. Sie haben einen engen und vollständigen Informations- und Meinungsaustausch zum Ziele; allerdings werden keine Beschlüsse gefasst. Ihr wechselseitiger Beeinflussungsspielraum ist im Einzelfall nicht abzustecken, allerdings wird er umso begrenzter, je einflussreicher die Entscheidung ist. Die harten agrarpolitischen Einzelfragen werden in der Regel auf Entscheidungsebene im BML „geregelt“.

Der Aktionsspielraum - besonders das Durchsetzungsvermögen der nationalen Interessenverbände in gemeinschaftlichen Entscheidungsräumen, wie z. B. EU-Rat, EU-Parlament, EU-Gipfel - ist begrenzt.

Das liegt zum Teil daran, dass die Durchsetzung einzelverbindlicher, nationaler Interessen auf der europäischen Ebene auf Grenzen stößt (Eising/Kohler/Koch 1994 : 194).

Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 491) kennzeichnen die Zusammenarbeit bis gelegentliche Verfilzung von Fachministerium BML und Interessenverband DBV als „symbiotische Verbindung“. Mit dieser Kennzeichnung ordnen sie sich treffend in den diese Untersuchung zugrunde legenden Vernetzungsansatz ein, bringen aber auch das ambivalente Verhältnis von nutzvollen Zusammenspiel bis einseitiger Ausnutzung der gegenseitigen Beeinflussungsmöglichkeiten zum Ausdruck. Dieser Ausdruck (symbiotische Verbindung) bedient sich eines Wortumfeldes, was nicht nur einseitige Kritik, sondern mehrere Ausdeutungsmöglichkeiten erlaubt. Eine aufschlussreiche Darstellung der Entwicklungsgeschichte des Deutschen Bauernverbandes ist die Studie von Heinze und Voelkow (1992) im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Die umfassende und ausgewogene Studie bescheinigt dem DBV eine bisher wenig bekannte Eigenschaft:

Der DBV habe eine bestimmte Lernfähigkeit bewiesen, sich ändernden Rahmenbedingungen in politischem Umfeld anpassen zu können. Diese Lernfähigkeit sei nicht nur die Voraussetzung für das Überleben des DBV, sondern auch die Voraussetzung für die Aufhebung verbandspolitischer Tabus (z. B: notwendiger Strukturwandel in der Landwirtschaft, Öffnung für sozialpolitische, ökologische und tierseuchenpolitische Erfordernisse). Dieser positiven Einschätzung einer politikwissenschaftlichen Studie muss allerdings auch entgegengehalten werden, dass es schon nachdenklich stimmt, wenn ein Abteilungsleiter im BML in launiger Stimmung vermeldet, dass die frühere zentimetergenaue Abstimmung zwischen BML und DBV nun in eine Millimeter-Übereinstimmung übergegangen sei. Diese verbale Übertreibung macht auch auf das innerhalb des Fachministeriums gelegentlich innewohnende Unwohlsein über bestimmte Übertreibungen von gegenseitiger Zusammenarbeit aufmerksam.

Die Vielfältige und verzweigte Vernetzung bis symbiotische Verbindung zwischen der offiziellen und der interessengesteuerten agrarpolitischen Willensbildung, führte zu einem in einer Stoßrichtung wirkenden Agrarverbund. Diese setzte sich zusammen aus

- dem Fachausschuss des Deutschen Bundestages,
- den Agrararbeitskreisen besonders von konservativen Bundestagsabgeordneten oft in Verbindung mit Landtagsabgeordneten,

- agrarischer Interessenverbände unterschiedlicher Zielrichtungen oft unter Führung des Deutschen Bauernverbandes

mit oft offener oder stillschweigender Unterstützung des Bundesfachministeriums bis zu bestimmten politischen Grenzlinien.

Dieses Beeinflussungsspiel auf die agrarpolitische Willensbildung erstreckte sich über Jahrzehnte deutscher, gemeinschaftlicher und gelegentlich auch internationaler Agrarpolitik. Es überstand die Wechsel in den Führungsetagen des deutschen Fachministeriums und der Agrarkommissare in der EU und konnte auch lange Zeit durch die Krisen und Reformschritte der gemeinsamen Agrarpolitik nicht wesentlich geschwächt werden. Allerdings hat die Speerspitze der Deutschen Agrarinteressen - der DBV - deutliche Kehrtwendungen bei manchen Entscheidungs-Brennpunkten vollzogen. In dem Auf- und Ab der nationalen und gemeinschaftlichen Agrar-Willensbildungs-Prozesse war der „mitgestaltende“ Einfluss des DBV fast ein „Kontinuum“. Dieser Einfluss erfuhr allerdings unter der Rot-Grünen Koalition – 2001 - eine wesentliche Änderung.

Die Zusammenarbeit im Fachministerium und Interessenverband DBV durchschritt ebenfalls manche Höhen und Tiefen. Der Applaus, den Bundesminister Kiechle wegen seines Getreidevetos in Brüsseler Agrarrat auf den Deutschen Bauerntag erhielt wurde später durch die persönlich diffamierende Kritik an Bundesminister Kiechle wegen seiner Zustimmung zum Schlusspaket der GATT-Uruguay-Verhandlungsrunde abgelöst. Zweifelsfrei hat Kluge (1990 : 324) Recht, wenn er unmissverständlich feststellt:

„Kein Minister im BML seit 1949 erfreute sich auch die Dauer der Zustimmung der Interessenvertretung.“

Dies ist keine erfreuliche Bilanz, aber auch ein Zeichen dafür, dass das Fachministerium in wichtigen agrarpolitischen Entscheidungen seine ureigenen politischen und agrarpolitischen Aufgaben wahrnahm und durchsetzte.

Dem Deutschen Bauernverband ist bei der Konfrontation im privaten und öffentlichen Bereich im Vergleich zu seinen französischen „Bruderverbänden“ (FNSEA: Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles und CNJA: Centre national des jeunes agriculteurs) noch ein gemäßigtes Protestverhalten gegen Regierung und Bevölkerung zuzubilligen. Die französischen Dachverbände bzw. ihre regionalen Interessengruppierungen scheuen sich in bestimmten Fällen nicht, Straßen, Autobahnen und andere Verkehrsverbindungen längerfristig zu blockieren, tätliche Auseinandersetzungen mit der Polizei zu suchen und Minister der französischen Regierung tätlich anzugreifen. Dieses Verhalten ist ein Ausdruck französischer Streitkultur im politischen Raum und eine Symbolisierung der oft kritischeren Haltung der französischen Bürger gegenüber der staatlichen Organen und ihren Repräsentanten.

Die Wissenschaft - hier vorwiegend die Agrarwissenschaft - ist ein grundlegend anderer Akteur in der agrarpolitischen Willensbildung wie etwa die Politik, die Regierungsinstitutionen und die Interessenverbände sowie die Öffentlichkeit. Sie hat mehrere unübersehbare und gelegentlich nicht wahrgenommene Vorteile.

Im Gegensatz zu den übrigen Akteuren hat sie den unbestrittenen Vorteil der Gemeinwohl-Orientierung. Dies ist ein bisher in der Öffentlichkeit und der Politik viel zu wenig gewürdigter Gesichtspunkt. In einer Zeit des Aufwachens der Verbraucher, seiner wachsenden Empfindlichkeit für Lebens-Mittel (Nahrungsmittel, Wasser, Luft) und Lebens-Umwelt (z. B. Naturschutz, Tierschutz) hat die Agrarwissenschaft eine sonst bei den übrigen Akteuren nicht anzutreffende Glaubwürdigkeit. Mit ihrer anerkannten Allgemein-Orientierung besitzt sie ein Vertrauens-Kapital, mit dem wesentlich mehr „gewuchert“ werden kann. Noch eine weitere Eigenschaft kann die Agrarwissenschaft für sich in Anspruch nehmen. Das Ergebnis der offiziellen und besonders der interessenpolitisch geprägten Agrarpolitik in den letzten 50 Jahren, war weder für die Allgemeinheit noch für die Steuerzahler-Gemeinschaft und sogar auch nicht für die Agrarwirtschaft ein Erfolgsergebnis. Die offizielle Agrarpolitik auf den verschiedenen Gestaltungsebenen (national, gemeinschaftlich, international) hat sich oft als eine Ansammlung von fachlichen und agrarpolitischen Fehlentscheidungen erwiesen. Die Folge (hohe Kosten für die Gesamtwirtschaft, Finanzlasten für den Steuerzahler, Verbraucher-Skandale und ungenügende Einkommensverhältnisse für die Landwirtschaft) haben vielfältige Kritik erfahren. Die Agrarwissenschaft - besonders auch in Deutschland – kann im allgemeinen für sich in Anspruch nehmen - dass ihre kritischen Beurteilungen und vielfältigen Veränderungs-Vorschläge

- durch die Tatsächlichkeit der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und verbraucherpolitischen Kritiken bestätigt worden sind;
- sich am besten sowohl für die Allgemeinheit als für die Agrarwirtschaft und die in ihr tätigen Menschen ausgewirkt hätten;
- zur Entspannung der internationalen Agrar-Beziehungen zwischen den einführenden und ausführenden Agrarländern beigetragen hätten.

Wer sich die Mühe macht, die Gutachten und Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesernährungsministerium wenigstens der letzten 40 Jahre (vielleicht nur in der Gliederung und der Schlussfolgerung) nachzulesen, hat für diese obige Feststellung ausreichende Belege. Wer sich weiter der Aufgabe unterzieht, die Aussagen der Agrarwissenschaft zu den Veröffentlichungen des Bundesernährungsministeriums und des Deutschen Bauernverbandes nachzulesen, findet eine ähnliche Bestätigung.

Die „Gretchenfrage“ agrarpolitischer Beratung durch die Agrarwissenschaft, ist auch die Kernfrage jeglicher politikwissenschaftlicher Beratung: Welchen Einfluss hat sie auf die Politik-Akteure? Diese vereinfachte Fragestellung ist allerdings zu erweitern. Welchen Einfluss hat sie direkt auf die Politik-Akteure (z. B. durch die unmittelbare persönliche Beratung des Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages) oder durch mittelbare Einflussnahme (z. B. durch eine Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirates aufbereitet für den Bundesminister durch sein Planungsreferat). Da Agrarpolitik vorwiegend Gemeinschaftspolitik ist und in bestimmten Fällen in den internationalen Raum ausstrahlt, sind die Einflüsse agrarwissenschaftlicher

Politikberatung (z. B. der EU-Kommission) in Brüssel in das Bewertungsfeld verstärkt einzubeziehen.

Der mögliche Einfluss der Wissenschaft auf die Agrarpolitik wird oft negativ beurteilt. Niehaus (23.04.1954) der Nestor der deutschen Agrarpolitik nach dem II. Weltkrieg spricht für viele Kollegen, wenn er sagt:

„Die Vorschläge haben keine Realisierungschance, weil die entscheidungsorientierte Politik sich an dem Wähler, der Wählergruppe orientiert, der ihm politisch am meisten bringt und die wissenschaftliche Agrarpolitik entsprechend ihrem rationalen Rollenverständnis ihre Politik-Empfehlung an der Allgemeinheit ausrichtet.“

Als Brücke über diese oft beklagte Kluft zwischen wählerorientierter praktischer Agrarpolitik und allgemeinorientierter wissenschaftlich/rationaler Agrarpolitik dürfte die Empfehlung von Henrichsmeyer (1999 : 72) gelten: „die wissenschaftlich orientierte Politik-Beratung kann und sollte sich den beiden unterschiedlichen Grundaufgaben nicht entziehen

- der Erarbeitung und Vermittlung allgemeiner Grundsätze für die Gestaltung der Agrarpolitik aus gesamtgesellschaftlicher Sicht,
- sowie der Beratung politischer Entscheidungsträger in ihrer jeweils spezifischen Entscheidungssituation.“

Dieses anspruchsvolle Streben nach Grundsatz-Orientierung und pragmatischer Problemsicht ausgerichtet auf den jeweiligen Entscheidungsträger kann die Vielfalt der spezifischen Entscheidungssituationen und die Unterschiedlichkeit der zu beratenden Interaktionspartner berücksichtigen. Sie verlangt sowohl vom Agrarwissenschaftlicher, als auch von dem Agrarpolitiker eine persönliche Hinwendung auf den jeweils anderen Partner und gestattet eine beiderseitige (im Hin- und Rücklaufprozess) wirksame Beeinflussung. Der oft früher von beiden Seiten geäußerte Vorwurf, des Nicht-Eingehens auf den anderen Wirkungs-Partner könnte wesentlich eingeschränkt werden. Henrichsmeyer (1999 : 125) macht auf die völlig neuen Möglichkeiten der Politik-Analyse und der wissenschaftlichen Politikberatungen aufmerksam. Der Weg führt hier von für spezifische Zwecke erstellten Markt- und Sektormodellen zu integrierten Politikinformationssystemen, die die Bereiche Datenhaltung, Modellspezifizierung und -validierung umfassen und im wechselseitigen Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern entwickelt und angewendet werden. Beispiele sind dafür etwa die verschiedenen Politik-Folgen-Abschätzungen, die für nationale Entscheidungsträger und für die EU-Kommission zur Vorbereitung der Vorschläge der Agenda 2000 und während ihrer Verhandlungsprozesse durchgeführt wurden.

Positiv sind nicht nur die Ergebnisse dieser Dialoge als Aufklärungsinstrument für die politischen Beratungs- und Entscheidungsträger sondern - oft unbeachtet - die positiven, fachlichen und menschlichen Zusammenarbeits-Effekte zwischen den Vertretern der wissenschaftlichen Institutionen im nationalen und gemeinschaftlichen Raum. Das persönliche und fachliche Vertrauen in die gemeinsamen Arbeitsergebnisse schaffen eine wissenschaftliche fundierte und agrarpolitisch orientierte Entscheidungshilfe mit hohem Anwendungs- und Vertrauenseffekt (Tenor: Unsere Leute haben mitgewirkt!). Dazu haben sie für den informationsüberfluteten Agrarpolitiker wesentliche Vorteile in

der praktischen Handhabung, Ausrichtung auf die spezifische Verhandlungs- und Entscheidungssituation.

3. Kapitel

Agrarpolitische Willensbildung auf EU-Ebene^{1/2}

3.1.

Einordnung

In der agrarpolitischen und wissenschaftlichen Literatur und in der praktischen Politik-Gestaltung, ist die agrarpolitische Willensbildung auf Gemeinschaftsebene, ein Prozess besonderer Art. Folgende prägende Merkmale sind erkennbar:

- Ein in sich geschlossener Verhandlungs- und Entscheidungsablauf aus Rat, Präsidentschaft und Kommission. Dieses Kern-Entscheidungs-Dreieck erweitert sich durch Parlament und Gerichtshof zu einem sich gegenseitig beeinflussenden fünfeckigem Wirkungsgefüge.
- Das Verhandlungs- und Entscheidungs-Dreieck aus Rat, Präsidentschaft und Kommission, ist streng hierarchisch gegliedert in Expertenebenen, Sonderausschuss Landwirtschaft und Agrarrat, umgeben von einem Netz von rund 200 Fachausschüssen.
- Die Verhandlungs- und Entscheidungs-Hierarchie ist ein in jahrzehntelanger Erfahrung eingespielte Maschinerie in der auf jeder Ebene alle EU-Mitgliedsländer gleichberechtigt vertreten sind.
Ein Standard-Verhandlungs-Rhythmus (Einbringen des Kommissionsvorschlages und Beratung bzw. Entscheidung durch die EU-Mitgliedsländer) bestimmt den Ablauf.

1 Die Europäische Union wird als Entscheidungs-Findungs-Ebene nachstehend abgekürzt als EU-Ebene bezeichnet. Die EU-Kurzbezeichnung ist üblich, sie ist dem verfassungsrechtlichen und politischen Sprachgebrauch entnommen. Darüber hinaus wird auch die Wortwahl „gemeinschaftlich“ benutzt. Diese Wortbildung ist oft im engeren europäischen Politikraum verbreitet (z. B. EU-KOM, EU-Parlament, EUGH) und auch im Sprachgebrauch der unmittelbar mit der EU-Verhandlungsebene vernetzten Delegationen und der nationalen Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel. Mit der Bezeichnung „gemeinschaftlich“ fühlen sich die am unmittelbaren europäischen Willensbildungsprozess beteiligten Personen angesprochen.

2 Die Europäische Union ist ein herausragendes Objekt der Politikwissenschaften. Die Zahl der Veröffentlichungen im US-Schrifttum ist Legion, die in dieser Studie benutzten Werke sind im Literaturverzeichnis aufgezeichnet. Die Veröffentlichungen über die Europäische Union im europäischen Raum (z. B. Großbritannien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden) sind ebenfalls schwer überschaubar, sie wurden soweit sie sich mit dem wenig diskutierten agrarpolitischen Willensbildungsprozess befassen und neuerem Datums sind, berücksichtigt und finden ihren ausgewählten Niederschlag ebenfalls im Literaturverzeichnis. Unter den europäischen Autoren, treten die Veröffentlichungen in Großbritannien, in Deutschland und teilweise in den Niederlanden durch Zahl, Problemtiefe und ihrer Verflechtung mit der praktischen Agrarpolitik hervor. Es versteht sich von selbst, dass diesen Veröffentlichungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

- Eine dichte, personelle fachliche und zeitliche Vernetzung der Verhandlungs- und Entscheidungsebenen mit den nationalen Ständigen Vertretungen der EU-

Mitgliedsländer in Brüssel, dem EU-Parlament in Straßburg, sowie den gemeinschaftlichen und nationalen Interessengruppierungen in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten werden zu einem agrarpolitischen Akkordanz-Gefüge zusammengeführt.

Über die im allgemeinen gut funktionierende Verhandlungs- und Entscheidungs-Maschinerie hinaus hat sich in den dort tätige Menschen ein besonders gemeinschaftsorientiertes Verantwortungsbewusstsein (Wir Brüsselaner) entwickelt, das sich besonders in Krisenzeiten bewährt hat.

Bleibt zur gesamteinheitlichen Betrachtung und zur wirklichkeitsnahen Bewertung des EU-Willensbildungsraums noch nachzutragen, dass die einzelnen Stufen der Beratungs- und Entscheidungs-Hierarchie miteinander vernetzt sind, und die sich in diesen Netzwerken ablaufenden Willensbildungsströme sich hierarchieaufwärts und hierarchieabwärts bewegen können. Diese Stufenleiter mit unterschiedlichen Willensbildungs-Trägern verführt zu der voreiligen Bewertung, die Bedeutung der zu lösenden Fragen/der Willensbildungsträger entsprechend der Reihenfolge der Hierarchiestufen einzuordnen.

Mit anderen Worten: Die wirklich bedeutsamen Fragen/Konflikte werden auf der Ebene der höheren Hierarchie-Stufe gelöst.

Diese Wertung ist verständlich. Aber sie entspricht nicht dem Verständnis, dass der Willensbildungsablauf ein in sich geschlossener Regelkreis ist, wobei eine Willensbildungs-Ebene an die andere Willensbildungsebene ablaufmäßig angeschlossen ist und die folgende (höhere Willensbildungsebene) von dem Erfolg/Misserfolg der Vorebene abhängt. Für eine ganzheitliche Betrachtung/Bewertung spricht auch, dass

- in den EU-Mitgliedsländern, die jeweiligen Verhandler in den Brüsseler Gremien bei den vorbereitenden Gesprächen für die Brüsseler Beratungen, eine in sich geschlossene/sich gegenseitig ergänzende Mannschaft bilden.
- in den Verhandlungen der Ratshierarchie, die jeweiligen Wortführer der einzelnen EU-Mitgliedsländer auf den unterschiedlichen Ebenen eine sich gegenseitig unterstützende Konfliktlösungs-Gemeinschaft bilden.

Die Verhandlungen in der Ratshierarchie stellen mit den Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedsländer den „Dienststellen“ der EU-Kommission, dem Ratssekretariat, sowie den Verhandlungs-Delegationen der EU-Mitgliedsländer ein komplexes Wirkungsgefüge dar. In dem vernetzten Gefüge von Wirkungen (z. B. Stellungnahmen der EU-Mitgliedsländer zum EU-Kommissionsvorschlag) und Rückwirkung (z. B. Anpassungen der Haltungen der EU-Mitgliedsländer an die Haltungen anderer Mitgliedsländer) entstehen Wirkungsketten mit laufenden Rückkopplungen zu den nationalen Hauptstädten) und erneuten Beratungen auf den verschiedenen Verhandlungsebenen der EU-Ratshierarchie. Je problembeladener die Verhandlungsabläufe sind (z. B. viele Hin- und Rückkopplungen zwischen den drei Ratshierarchieebenen und den nationalen Hauptstädten) umso deutlicher werden die Regelkreise innerhalb der Ratshierarchie und zwischen der Ratshierarchie und den nationalen Hauptstädten.

Erstaunlich ist, dass die EU-Beratungs- und Entscheidungsstruktur in ihrer bisherigen

50-jährigen Geschichte keine wesentlichen Veränderungen erfahren hat. Diese Kontinuität konnte aufrecht erhalten werden, trotz erheblicher politischer Belastungen (z. B. „leerer Stuhl durch de Gaulle, Reformstau in der Agrarpolitik“) großer, äußerer Herausforderungen (z. B. Auseinandersetzungen EU-USA) sowie ein Anstieg der EU-Mitgliedsländer von ursprünglich 6 Kernländern auf 25 Mitgliedsstaaten (2006). Diese Beständigkeit darf als ein Zeichen von Qualität ausgelegt werden.

3.2 Stufenleiter

Im wissenschaftlichen Dialog, in der öffentlichen Fachdiskussion und besonders in den Medien ist die darstellende und bewertende Diskussion oft auf das die Willensbildung bestimmende Gremien „Rat“ verengt. Als Ort der Entscheidung - besonders in langwierigen und sich krisenhaft zuspitzenden Verhandlungssituationen - steht der Rat im Mittelpunkt der Beobachtung und der Bewertung. Der agrarpolitische Willensbildungsprozess beginnt auf der EU-Ebene im gemeinschaftlichen Vorraum der nationalen Ständigen Vertretung bei der EU, als Verbindungsstück zwischen den nationalen Regierungen und den EU-Willensbildungs-Maschinerie. Der Willensbildungs-Kernraum spaltet sich in zwei Willensbildungs-Linien auf:

- die Ratshierarchie bestehend aus den EU-Mitgliedsländern, der EU-Kommission, der EU-Ratspräsidentschaft und den EU-Ratssekretariat; sie ist die bekannteste und wichtigste Willensbildungslinie;
- die Kommissionshierarchie bestehend aus der EU-Kommission und den EU-Mitgliedsländern, sie, ist trotz hoher Beratungs- und Entscheidungsdichte außerhalb des EU-internen Willensbildungsraums wenig bekannt und in ihrer Bedeutung unterschätzt.

Beide Beratungs-Linien (Rats- und Kommissions-Hierarchien) münden im Grundsatz im Ausschuss der Ständigen Vertreter bzw. im agrarpolitischen Bereich im Sonderausschuss Landwirtschaft. Diese Stufe - ASTV/SAL - übt eine gewisse Steuerungs-, Aufsichts- und Kontrollfunktion für die Beratungen der Rats- und Kommissions-Hierarchie aus.

Diese Stufe ist auch das fachliche, politische und strategische Nadelöhr, in das die Expertenebene steuert und hilfreich für die nachfolgende Rats-Ebene tätig ist. Über diese Zwischenstufe (ASTV/SAL) laufen die Verhandlungsprozesse in die Entscheidungsebene Rat. Während beim ASTV keine fachliche Aufspaltung der Willensbildungsprozesse eintritt (außer Finanz und Handel), ist das Endgremium Rat in die wichtigsten Politikfelder (Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft und Umwelt) unterteilt. Anfang 2006 gibt es rund 25 unterschiedliche Fach-Räte.

3.2.1 Ständige Vertretung (ST.V.)

Neben der politischen Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Belgien, ist die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union im diplomatischen Sprachgebrauch nur eine „EU-Botschaft“. Sie hat aber europapolitisch

einen wesentlich höheren Stellenwert. Sie ist für Deutschland der europapolitische Dreh- und Angelpunkt, besonders auch im agrarpolitischen Willensbildungsprozess. Im Sinne der dieser Untersuchung unterlegte Netzwerk-Denkansatz ist sie die nationale Spinne im europäischen Netzwerk zwischen

- dem europäischen Netzwerk der EU-Institutionen (Rat, Kommission, Parlament) sowie den nationalen (deutschen) Institutionen (Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat);
- den jeweiligen Ständigen Vertretungen der übrigen EU-Mitgliedsländer untereinander.

Sie stellen die Schnittstellen/Knotenpunkte zwischen den jeweiligen nationalen Netzen und den gemeinschaftlichen Netzen dar. Entsprechend ihrer Entstehungsgeschichte und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für außenpolitische Fragen ist die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union ein Organ des AA, mit einem Botschafter an der Spitze, einem Grundstock an Beamten aus dem diplomatischen Dienst unter Ergänzung von Fachbeamten aus europapolitischen wichtigen Bundesressorts (z. B. BMF, BMWi, BML, BMZ, BMG usw.). Aus dem BML handelt es sich in der Regel um den Grundsatzreferent für EWG-Fragen. Er ist Mitglied der Grundmannschaft, hat aber wegen des Umfangs und besonders der fachlichen Kompliziertheit seines Politikfeldes eine gewisse „beaufsichtigte Freiheit“ im Rahmen der Gesamtverantwortung der Ständigen Vertretung. Die große Stunde - besonders die Bewährungsstunde - der Ständigen Vertretung ist die Zeit der Ratspräsidentschaft des Heimatlandes. Die personelle und politische Bürde ist der Vorsitz des Heimatlandes in Form der Ratspräsidentschaft.

Die Qualität der Ständigen Vertretung wird nach außen (z. B. in Richtung auf Deutschland) und nach innen (z. B. in Sachen Landwirtschaft) an ihrem Anteil an den Erfolgen oder Misserfolgen der Verhandlungen von Deutschland bei der Europäischen Union gemessen. Dieses Urteil kann unterschiedlich sein je nach Persönlichkeit (z. B. Bundeskanzler ist zufrieden/unzufrieden über den Gipfel-Ausgang) oder Fachminister findet sich durch die Ständige Vertretung gut/schlecht unterstützt. Im Ablauf der agrarpolitischen Willensbildungs-Ablaufprozesse wissen sowohl die Vertreter der Ständigen Vertretung (z. B. Agrar-Referent) als auch die von Bonn/Berlin anreisenden Agrar-Sprecher in der Ratshierarchie, dass sie voneinander abhängig sind. Diese Grundtatsache überdeckt alle möglichen täglichen Schwierigkeiten. Das Urteil über die deutsche Ständige Vertretung schwankt im Lichte der Ständigen Vertretung der übrigen EU-Mitgliedsländer in Brüssel. Die Beamten/der Botschafter der Deutschen Vertretung sind aus deren Sicht fachlich/politisch an ihre Ministerien in Deutschland gebunden (sog. Ressort-Prinzip). Sie gelten - im Vergleich zu französischen und britischen Kollegen - als sehr europafreundlich eingestellt. In Krisensituationen erwartet man eine Europa geneigte Kompromiss-Haltung, allerdings ist im Laufe der Jahrzehnte hier eine deutliche Abflachung eingetreten.

Wie die übrigen Ständigen Vertretungen hat auch die deutsche Ständige Vertretung drei Grundfunktionen; diese überschneiden sich in bestimmten Willensbildungsabläufen.

Information

Als gleichzeitig nationale und europäische Verbindungseinheit zwischen der jeweiligen Regierung und den europäischen Institutionen (insbesondere der Ratshierarchie, der EU-Kommission und des EU-Parlaments) ist sie für die Vermittlung von schriftlichen/mündlichen Informationen der Hauptpartner. Der tagtägliche Strom von Wissen aus den nationalen Hauptstädten in die Vertretung und von den europäischen Institutionen über die Ständigen Vertretungen in die nationalen Hauptstädte ist die Basis für jegliche Entscheidungen und Beratungen in den europäischen und nationalen Gremien aller Art. Sie ist mit Abstand die umfangreichste und oft am meisten unterschätzte Hauptarbeit. Von ihrem Zu- und Abfluss an die Wissens-Empfänger hängt ein oft unterschätztes Stück des Erfolgs der agrarpolitischen Willensbildung ab. Das Nichtbesitzen oder Nicht-Rechtzeitig besitzen von agrarpolitischen Informationen kann positive/negative Einflüsse in der jeweiligen Verhandlungssituation mit sich bringen.

Koordinierung

Die Aufgabe der Ständigen Vertretung als Mitgestalter/Mitlenker der vielfältigen Ausschüsse innerhalb und außerhalb der Ratshierarchie, als Hauptkommunikator mit der EU-Kommission und besonders mit den Ständigen Vertretungen der übrigen EU-Mitgliedsländer unterstreicht ihre notwendige Koordinierungsfunktion auf der europäischen Ebene. Die Ständige Vertretung von der nationalen Hauptstadt aus gesehen ist der verlängerte Arm der jeweiligen nationalen Regierung in der europäischen Hauptstadt Brüssel. Aus dieser Sicht ist sie Empfänger/Verteidiger nationaler Vorstellungen/Ziele. Sie ist Mitteleiter bis Durchsetzer der nationalen Haltung in den unterschiedlichsten Gemeinschaftsgremien (z. B. Ratsgremien, gegenüber der Kommission und gegenüber der Ständigen Vertretungen übriger EU-Mitgliedsländer). Diese Koordinierungsfunktion aus dem nationalen Raum in die europäische Informations-, Beratungs- und Entscheidungsebene steht eine ebenso wichtige wie umfangreiche Koordinierungsaufgabe von der europäischen Hauptstadt Brüssel in die nationalen Hauptstädte gegenüber. Neben der Informationsübermittlung ist ihr gleichzeitig eine Bewertung der übermittelten Informationen gegeben. Diese Bewertung tritt offen und noch mehr versteckt im Rahmen dieser Koordinierung auf. Sie umfasst die zentrale Aufgabe die Vorstellungen Deutschlands geltend zu machen und in Wechselbeziehungen zu den Vorstellungen wichtiger Pro- und Kontra-Partner in die sog. Gemeinschaftsvorstellung einzuordnen. Koordinierung ist nicht nur Weitergabe, Koordinierung bedeutet gesamt einheitliche Abstimmung mit den übrigen an der Gemeinschaftsvorstellung Beteiligten. Die erfolgreiche Koordinierungs-Arbeit der Ständigen Vertretung gewinnt ihre zentrale Bedeutung, wenn zwischen der nationalen Haltung, den Haltungen wichtiger Pro- und Kontrapartner unter den Mitgliedsländern und der anzustuernden Gemeinschaftsposition erhebliche agrarpolitische und politische Widerstände zu überwinden sind. Die Koordinierung der Ständigen Vertretung aus dem nationalen Raum in die Politikarena der EU und aus der Politik-Arena der EU in den nationalen Raum ist ein klassischer Fall des Feedback. Ein Hin- und Rückfluss von Informationen und Entscheidungs-Willen gehört zur tagtäglichen Arbeit der Ständigen Vertretung.

In Konfliktsituationen und besonders in Entscheidungsvorgängen (z. B. ASTV-/SAL-

und Ratssitzungen) gewinnt er eine besondere Bedeutung.

Lenkungsfunktion

Über die Informations- und Koordinierungsfunktion der Ständigen Vertretungen bestehen grundsätzlich keine Meinungsverschiedenheiten in den nationalen Hauptstädten oder in der europäischen Hauptstadt Brüssel.

Das bedeutet nicht, dass nicht in der tagtäglichen Aufgabe der Ständigen Vertretung weitere wichtige Funktionen hinzutreten. Die wichtigste ist zweifelsfrei die (Mit-)Lenkungsfunktion der Ständigen Vertretung in den Willensbildungsabläufen. Das trifft in bestimmtem Umfang für die agrarpolitische Willensbildung in besonderem Maße zu. Die Mitlenkungs-Funktion der Ständigen Vertretung hat zwei aus ihren Grundfunktionen leicht ableitbare Aufgaben. Die Informationsvermittlung und besonders die Koordinierung beinhalten aktive und passive Möglichkeiten des Aussortierens von Wissen (was nicht wichtig erscheint) und des Hervorhebens von Informationen (die besondere Beachtung verdienen). Neben den ungewollten Weglassen von Informationen besteht auch die Möglichkeit des bewussten Weglassens von entscheidungswichtigen Informationen oder das Umdeuten von Erklärungswissen. Die größte Waffe der Ständigen Vertretung in diesem faszinierendem Spiel tatsächlicher/möglicher Beeinflussung ist ihr alltäglicher Wissensvorsprung in den meisten Fachfragen und den taktischen Verhandlungssituationen.

Aus den drei Hauptfunktionen (Information, Koordinierung, Mitlenkung) und dem Bewusstsein in den nationalen Hauptstädten und in der gemeinschaftlichen Hauptstadt Brüssel aufeinander angewiesen zu sein, entsteht die Alltagswirklichkeit der agrarpolitischen Zusammenarbeit. Dieses in der Zusammenarbeit aufeinander angewiesen sein bestimmt weitestgehend den Verhandlungs- und Entscheidungsalltag. Dabei sind auch Phasen der gewollten/ungewollten Nichtzusammenarbeit möglich.

- Tenor des Vertreters des BML: Die Ständige Vertretung kann ihre EU-Kompromissbereitschaft weder fachlich, europapolitisch noch verhandlungsablauftechnisch ausreichend rechtfertigen.
- Tenor der Ständigen Vertretung: Das BML hat eine zu geringe Flexibilität, um der besonderen, empfindlichen Verhandlungssituation aus deutscher/europäischer Sicht zu entsprechen.

Die fachliche Aufgliederung der Ständigen Vertretung in agrarpolitische, wirtschaftspolitische, finanzpolitische und gesundheitspolitische Mitarbeiter ist ein getreues Abbild der Bundesministerial-Struktur. In gewissem Sinne ist sie auch ein Spiegelbild der Rivalitäten zwischen den europapolitisch wichtigen Bundesministerien. Auch die innere Bindung der Vertreter der deutschen Ministerien in der Ständigen Vertretung an die Heimatressorts ist eng. Trotz enger politischer, fachlicher und administrativer Einordnung in das Gesamtgefüge der Ständigen Vertretung hat das Agrarreferat bestimmte fachpolitische (z. B. wegen der Kompliziertheit der EG-Regelungen) Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die bisherige besondere Bedeutung der Agrarpolitik in dem Verständnis agrarisch-orientierter EU-Mitgliedsländer (F, NL, SP, E, I, D) und osteuropäischer Staaten verleihen dem Agrarreferenten in bestimmten

Situationen zusätzliche Durchschlagskraft. Die Konflikintensität und die Konflikthäufigkeit agrarischer Willensbildungshäufigkeit bringt nicht nur bestimmte Durchsetzungs-Möglichkeiten für den Agrarreferenten, sie bringt auch eine überproportionale Konfliktbelastung seiner Tätigkeit, nicht nur im Kern der Agrarpolitik, sondern auch in angrenzenden Politikbereichen, wie Verbraucherpolitik, Gesundheitspolitik, Tierschutzpolitik, Handelspolitik, usw. Die Verteidigung (z. B. gegenüber anderen Fachbeamten der Vertretung) und die Durchsetzung nationaler deutscher agrarpolitischen Interessen in Gemeinschaftsgremien erfordert Fachkenntnis, sensible Überzeugungsarbeit und persönliches Stehvermögen. Die konfliktläuternde bis konfliktlösende Beratung der aus dem BML anreisenden Fachvertreter und besonders des Fachministers sind weitere zentrale Kernaufgaben des Agrarreferenten.

Die Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedsländer bei den europäischen Gemeinschaften stehen im Schnittpunkt der nationalstaatlichen und der gemeinschaftlichen Interessen als Organe. Da sie auf zwei Schultern trägt“ stehen sie auch im Schnittpunkt der Kritik. Entsprechend ihrer Doppelaufgabe kommt ihre negative Bewertung meistens aus der „nationalen“ Ecke. Aus den Heimatländern ist gelegentlich der Vorwurf verständlich, dass die nationale Institution Ständige Vertretung zu wenig die nationalen Interessen wahrnimmt und stattdessen zu gemeinschaftlich orientiert ist (Tenor: Weichmacher der nationalen Haltung).

Sie ist nicht nur der verlängerte Verhandlungsarm der EU-Mitgliedsländer, sondern auch eine im Gemeinschaftsraum beauftragte nationale Institution, um eine Gemeinschaftshaltung zu erreichen. Zweifelsfrei bleibt sie trotz dieser asymmetrischen Doppelrolle eine nationalstaatliche Institution. Die nationale Vertretung bei den Gemeinschaftsorganen unterliegt wie ihre Schwestern, die diplomatischen Vertretungen im Ausland, mit der Zeit der Versuchung, die gemeinschaftlichen Interessen den nationalstaatlichen Interessen gleichzustellen, vielleicht in Einzelfällen die gemeinschaftlichen Interessen überzubewerten. Auf dem schmalen Grad eines ehrlichen Maklers zwischen den nationalen und den gemeinschaftlichen Position zu wandern bedeutet die volle Ausschöpfung ihres Aufgaben- und Verhandlungs-Potentials. Es ist ein offenes Geheimnis in den gemeinschaftlichen Verhandlungsgremien unterschiedlichster Art, dass z. B. die niederländische, die belgische, die luxemburgische und die deutsche Ständige Vertretung mit einem größeren europapositiven Verhandlungsspielraum auftreten, als die mit einer kurzen Verhandlungs-Leine geführten Ständigen Vertretungen von Frankreich, Großbritannien und Spanien.

Dieses Wissen um den Verhandlungsspielraum seines Pro- und Kontrapartners kann in bestimmten Verhandlungssituationen durchaus von Vorteil sein. Die Wirksamkeit der nationalen Ständigen nationalen Vertretungen im gemeinschaftliche Verhandlungsspiel (z. B. in der Ratshierarchie zwischen den Ständigen Vertretungen und der Kommission) wird oft mit der Organisation der nationalen Abstimmung in den Hauptstädten der EU-Mitgliedsländer in Verbindung gebracht. Dabei stehen zwei - nur auf den ersten Blick - unterschiedliche Vorstellungen gegenüber:

Das deutsche mehrteilige Ressort-Prinzip und das französische zentralisierter Präsidialverfahren.

Das deutsche Prinzip der Fachzuständigkeit der Bundesministerien europapolitischer Ausrichtung (BK, AA, BMWi, BML, BMF, BMU und BMZ) führt zu

- einer wöchentlichen Abstimmung der Weisungen der Bundesregierung an die Ständige Vertretung in Brüssel;
- einer 2-wöchentlichen Abstimmung der europaorientierten Abteilungsleiter in gewichtigen Streitfragen;
- deutschen Positions-Festlegungen vor den Sitzungen des ASTV/SAL unter besonderer Mitbeteiligung der jeweilig angesprochenen Vertreter der deutschen Bundesländer;
- bedarfsgesteuerte Befassung des Europa-Staatssekretär Ausschusses, wenn die Bedeutung der Frage und die Zeitnot dies erfordern;
- bei zentralen agrar/agrar-relevanten Entscheidungsfragen zu einer Befassung des Bundeskabinetts.

Das französisch zentralisierte Präsidialverfahren bestehend aus den europa-orientierten Fachministerien und dem Außenministerium unter der Leitung des Präsidialamtes zeigt ein überdurchschnittlich hohes Einfluss-Potential des Auswärtigen Amtes auch in engeren fachpolitischen Entscheidungsfragen.

Die Entscheidungen werden - im Gegensatz zum deutschen Ressortprinzip - auch in Fachfragen weniger aus fachpolitische Aspekten als aus nationalen europa-politischen Gesichtspunkten getroffen. Erstaunlich dabei ist aber, dass das französische Landwirtschaftsministerium ein herausgehobenes fachpolitisches Einfluss-Potential hat. Oft ist im Allgemeinen Rat (Rat der Außenminister) die „Handschrift“ des französischen Landwirtschaftsministers erkennbar. Die strengen Weisungen dieses Abstimmungs-Gremiums an die französischen Weisungsempfänger (z. B. im ASTV, im SAL) geben wenig Bewegungsspielraum, aber verlangen hohe Verhandlungshärte.

Das britische und niederländische Verhandlungssystem und spanische und österreichische System enthält oft deutsche Vorstellungen. Welches Organisationsmodell zur Abstimmung unterschiedlicher Vorstellungen den größten Erfolg auf EU-Ebene bringt, ist letztlich weder wissenschaftlich noch arbeitstechnisch verbürgt. In Brüssel genießt das französische Prinzip hohes Ansehen, das deutsche Prinzip wird gelegentlich dafür verantwortlich gemacht, dass die deutsche Regierung sich in den Fachgremien nicht durchsetzen kann. Diese Schuldzuweisung ist sicher stark übertrieben. Sich nicht in Gemeinschaftsverhandlungen durchsetzen zu können, ist ein Tatbestand, der viele Ursachen hat und haben kann. Abstimmungs-technische Aspekte dafür maßgeblich verantwortlich zu machen, zeigt wenig Einblick in die Ursachen-Vielfalt von Verhandlungsergebnissen, ihre gegenseitigen Abhängigkeiten und persönlichen Vernetzungen bis hin zu zeit- und zufallsbedingten Faktoren.

3.2.2. Vertretungen der Bundesländer

Ein zweiter - allerdings völlig anderer - „Brückenkopf“ zur Wahrnehmung staatlicher Interessen bei der europapolitischen Willensbildung sind die Vertretungen der deutschen Bundesländer bei der europäischen Union. In diesem Aufgabenbereich ist die

agrarpolitische Willensbildung aus der Sicht der höchst unterschiedlichen Interessen der deutschen Bundesländer mit eingeschlossen. Sie hat aus der Sicht der deutschen Bundesländer eine höchst unterschiedliche Bedeutung. Für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, sowie das Bundesland Nordrhein-Westfalen stehen Verbraucherfragen im Vordergrund. Für die Flächenstaaten, z. B. Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, finden agrarpolitische Probleme besonderes Interesse. Für die neuen Bundesländer können andere Überlegungen auftreten wie für die kleinbetrieblich/mittelbetrieblich strukturierten westlichen Bundesländer. Die unterschiedlichen Interessen führen auch zu unterschiedlichen Wünschen der betreffenden Bundesländer an ihre Vertretungen bei der Europäischen Union.

Die Aufgabe der Bundesländer-Büros ist zunächst einmal die Beschaffung/Auswertung von Informationen, die Hilfestellung für die jeweilige Wirtschaft, die Vermittlung von Wirtschaftskontakten oder die Darstellung der Position des jeweiligen Bundeslandes. Durch den in Vertrag von Maastricht geschaffenen Ausschuss der Regionen haben die Informationsbüros eine weitere Aufgabe und einen zusätzlichen Betätigungs-Raum geschaffen. Von den 24 deutschen Mitgliedern des Ausschusses der Regionen stellen die Länder 21 und die Kommunen die restlichen 3 Mitglieder. Die Alltagspraxis zeigt, dass über eine gezielte Informationsgewinnung und eine umsetzbare Informationsauswertung bei den deutschen Institutionen und besonders bei den Gemeinschaftseinrichtungen bis hin zu den nationalen Ständigen Vertretungen der übrigen EU-Mitgliedsländer durchaus Verständnis-Werbung für die länderspezifischen Besonderheiten bestehen können. Eine hohe Wirkung wird den Bemühungen der Bundesländer bei den EU-Kommissionsdienststellen nachgesagt. Zwischen den Ländervertretungen und den Kommissionsdienststellen besteht ein wechselseitiges Bedürfnis gegenseitiger Information und Beeinflussung. Die deutschen Bundesländer können in bestimmten agrarpolitischen Willensbildungs-Feldern (z. B. Weinbau in Rheinland-Pfalz, Förderungsmaßnahmen in Großbetrieben der neuen Bundesländer) gezielter und auch effektiver als die Bundesregierung ihrer ureigenen Interessen wahrnehmen. Die Kommissionsdienststellen ihrerseits vermögen - aus den so gewonnenen Informationen - sach- und politikgerechter, spezifische Besonderheiten bestimmter deutscher Bundesländer in ihre Beschluss-Vorschläge für die Beratungen mit einbauen, besonders auch in Rücksicht auf ihre spätere Umsetzbarkeit in Zusammenarbeit mit den dafür dann zuständigen deutschen Bundesländern.

Erfolgsentscheidend für die Durchsetzung der europapolitischen/agrarpolitischen Interessen der deutschen Bundesländer in gemeinschaftlichem Entscheidungsprozess ist ihre großzügige Einordnung des Abstimmungssystems der Bundesregierung für die Willensbildungsprozesse auf Gemeinschaftsebene (z. B. Teilnahme des Vertreters der deutschen Bundesländer bei der Weisungs-Besprechung für den ASTV im AA oder die Teilnahme an der Vorbereitungs-Besprechung im BML für den SAL).

Die Tätigkeit der Informationsbüros der deutschen Bundesländer in Brüssel ist unterhalb der Schwelle hoheitlicher Aufgaben geblieben. In diesem Bereich haben sich die europarelevanten Bundesressorts voll inhaltlich unter Führung des AA durchgesetzt. Dieses war möglich, weil diese Büros bewusst ohne verfassungsmäßige Legitimation und eine ausreichende personelle Ausstattung geblieben sind.

3.3. Kommissions- und Ratshierarchie

In Politik und Öffentlichkeit, in der fachpolitischen Diskussion und im wissenschaftlichen Dialog und besonders in den institutionellen Gremien ist die darstellende und besonders die bewertende Diskussion auf das Entscheidungsgremium Rat (Europäischer Rat) verengt. Diese Konzentrierung auf die Entscheidungsgremien Allgemeiner Rat, Fachräte und Europäischer Rat ist verständlich. Die Interakteure, ihre Berater und Beobachter und insbesondere ihre Kritiker konzentrieren sich bei dem Verstehen und Ausdeuten der Verhandlungsabläufe auf den Entscheidungsraum und die Entscheidungsträger. Der vor dieser Beschluss-Ebene liegende Beratungsraum gilt nicht als Konfliktlösungsebene sondern nur als Vorbereitungsebene für die Entscheidungsebene Rat. Sowohl die Bestimmungen des grundlegenden EWG-Vertrages, die jahrzehntelangen Erfahrungen, als auch der große Beitrag der Beratungsgremien zur gemeinschaftlichen Konfliktlösung erfordert aber eine gesamtheitliche Betrachtung.

3.3.1 Verwaltungs- Ausschuss Verfahren

In der Öffentlichkeit und/oder in Wissenschaft ist dieses Beratungsverfahren wenig beachtet. Als Kommissionsaufgabe steht es im Schatten des Ratsentscheidungsverfahrens. Einerseits ist dieses Verfahren vom Rat der Kommission übertragen (z. B. Ausführung/Durchführung des Ratsbeschlusses über Agrarpreise) andererseits ist es eine ureigene Rechtssetzungsaufgabe der EU-Kommission – allerdings der Rats-Entscheidungs-Kontrolle unterworfen (z. B. Durchführungs-Beschlüsse von Ratsverordnungen im Verfolg der Änderungen der EWG-Marktorganisationen durch die GATT-Uruguay-Verpflichtungen der EU). Ordnungspolitisch ist das Verwaltungsausschuss-Verfahren der Kommission für kritische Beobachter der EU-Agrarpolitik das Symbol für die Regelungswut der EU-Kommission in der gemeinsamen Agrarpolitik. Über die Hälfte der 4.000 Rechtssetzungs-Akte (bis Anfang 2000) wurden in diesen gemeinsamen Ausschüssen der EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission getroffen. Die dabei entstehenden Abstimmungs-Netze sind der Prototyp für das Beeinflussungspotential der nationalen Agrar-Hierarchien zusammen mit der Kommissions-Hierarchie. Sie lassen den Eindruck entstehen, dass diese Rechtssetzungs-Akte und ihre Auswirkungen letztlich nicht mehr kontrollierbar sind. Ihre herausgehobene Rolle ergibt sich aus der tagtäglichen Steuerung der EU-Agrarmärkte (z. B. Umsetzung der Agrarpreis-Beschlüsse, Festlegung von Einfuhrabgaben beim Zutritt zum EU-Markt und von Ausfuhrsubventionen für EU-Agrarwaren auf dem Weltmarkt, Ausgestaltung der Agrar-Struktur-Richtlinien sowie von Gesundheitsvorschriften im Fleisch-, Pflanzenschutz- und Futtermittelbeimengensbereich). Nicht nur die EU-Agrarmärkte (Ernährungshandel/Ernährungsindustrie), sondern auch der Agrareinfuhr und Agrarausfuhr des Ernährungsgüterhandels bis in die großen Lebensmittelmärkte (z. B. Metro, Aldi) werden mitgesteuert. Für Öffentlichkeit und Agrar- und Wirtschaftspolitik merkbar, wird das Beeinflussungspotential der nationalen und EU-Experten spürbar, wenn EU-interne oder internationale Fehlentwicklungen zu innergemeinschaftlichen oder internationalen Schwierigkeiten führen (z. B. Strahlenbelastung nach Atomreaktorzwischenfall in der Ukraine, BSE-Seuche, Hormon-Fleisch,

Schwierigkeiten im Agrarhandel zwischen EU und USA wegen Marktverdrängung). Das Besondere dieser Beratungsverfahren ist, dass die Kommission in diesen Gremien den Vorsitz führt und die Vorschläge der Kommission in der Regel angenommen werden. Falls in Ausnahmefällen keine Zustimmung der EU-Mitgliedsländer erreicht werden kann, muss der strittige Vorschlag über den ASTV dem Rat zur üblichen Entscheidung vorgelegt werden. Dieses Verfahren ist in den letzten 50 Jahren nur bis zu 10 Fällen vorgekommen (z. B. Festsetzung von Ausfuhr-Erstattungen von Rindfleisch aus der Gemeinschaft in Entwicklungsländer). Die Niederlande und Deutschland hatten 1992 die Höhe der Ausfuhr-Erstattungen bemängelt, weil dadurch billiges EU-Rindfleisch über den Import die Eigenerzeugung in bestimmten afrikanischen Ländern (sog. Export-Dumping) behindert hat.

Früher hatte die Beratungs- und Beschlussproblematik der von der Kommission geleiteten Verwaltungsausschüsse vorwiegend Marktsteuerungscharakter. Ende der 80-er und besonders Anfang der 90-er Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde das Verwaltungsausschuss-Beschlussverfahren zunehmend politisiert und auch emotionalisiert. Gründe waren die zunehmende Empfindlichkeit der Öffentlichkeit in den einzelnen EU-Mitgliedsländer bei Fragen des Verbraucherschutzes (z. B. in Gesundheitsfragen,), Tierschutz (z. B. beim Transport von Tieren), sowie der Verbraucheraufklärung (z. B. im Zusammenhang mit dem Atomunfall in der Ukraine).

3.3.2. Ratsverfahren

Es ist das grundlegende, vom Umfang und Bedeutung für die agrarpolitische Willensbildung wichtigste Verfahren. Seine letzte Stufe – die Rats-Ebene – steht wegen ihrer Konfliktträchtigkeit und Konfliktlösungsfähigkeit im Mittelpunkt der agrarpolitisch-interessierten Öffentlichkeit und der bewertenden Wissenschaft.

Dieser politisch herausragende und streng hierarchisch gegliederte agrarpolitische Willensbildungsablauf umfasst:

drei miteinander vernetzte Ebenen (Arbeitsebene, ASTV/SAL und Rat), wobei die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse im Normalfall hierarchieaufwärts verlaufen, in Sonderfällen können sie auch seitwärts sich bewegen (z. B. Arbeitsgruppe Landwirtschaft, Arbeitsgruppe Außenhandelsfragen/Beitritt). Diese Beratungsvorgänge werden im Verhandlungsalltag durch eine Unzahl von mündlichen und schriftlichen Kontakten ergänzt, erweitert und verdichtet. Die außerhalb der normalen Verhandlungs-Struktur sich ergebenden/gesuchten Austauschvorgänge haben eine besondere Dichte und Bedeutung in krisenhaft sich zuspitzenden Entscheidungsabläufen.

Die drei miteinander in Verbindung und Arbeitsteilung stehenden Verhandlungs-Ablaufebenen, bekommen ihre Bedeutung letztlich durch die auf den drei Ebenen tätigen Verhandlungs-Akteure (Experte, SAL-Sprecher und Ratsmitglied Minister). Die Vertreter der drei Ratshierarchien eines EU-Mitgliedsstaates (Experte im Fachausschuss, SAL-Sprecher im Ausschuss Landwirtschaft und Bundesminister im Agrarrat) stehen in einem funktionalen und einem menschlich verbundenen

Verhandlungszusammenhang. Dieses Verbundensein in den Verhandlungsstrukturen, den Willensbildungsprozessen und der Akteure führt zu einer Verhandlungs-Akkordanz-Gemeinschaft. Dieses auf allen Verhandlungsebenen typische Zusammenwirken wird durch die dieser Untersuchung zugrunde liegende Formel „Vernetzung“ besonders hervorgehoben.

3.3.3 **Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV)¹ und Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)²**

Diese zweite Stufe der Ratsverhandlungs-Hierarchie ist auf den ersten Blick klar einzuordnen. Die fachliche Beratungs-Ebene Experte bildet ihre Vorstufe und die folgende Entscheidungsebene Rat bildet ihre Endstufe. Die Zwischenstufe Ausschuss der Ständigen Vertreter/Sonderausschuss Landwirtschaft kann als Endstufe der Expertenebene und als Vorraum der Entscheidungsebene bezeichnet werden. Noch klarer in seiner eigentlichen Aufgabenstellung ist die Bezeichnung Entscheidungs-Vorbereitungsorgan des Rates. In dieser Sammelbezeichnung können seine auf den ersten Blick ähnlichen, aber auf den zweiten Blick oft unterschiedlichen Einzelaufgaben aufgeführt werden:

-
- 1 Der ASTV (oft auch als COREPER bekannt) wurde am 26. Januar 1958 eingesetzt. Unter dem Eindruck einer überwältigenden Arbeitslast wurde er 1962 zweigeteilt (in COREPER I. und in II.). Wichtige Beratungsfragen für den COREPER mit Agrarbedeutung im engeren oder weiteren Sinne sind Veterinärfragen, Agraraußenhandelsfragen, Lebensmittelprobleme und allgemeine Fragen des Verbraucherschutzes. Von zentraler Bedeutung sind im Haushaltsbereich EAGFL-Probleme und die politische Agrarleitlinie. Hier ist eine enge Zusammenarbeit mit dem SAL unabdingbar, denn beide sind dem Rat (Agrarrat/Allgemeiner Rat) verantwortlich. Die besondere Streitkultur oder besser gesagt die Akkordanz-Kultur des ASTV, ist durch folgende Gesichtspunkte gekennzeichnet:
 - Der ASTV ist eine Dauerinstitution in Brüssel am Sitz der Gemeinschaftsgremien. Er ist eng vernetzt im gemeinschaftlichen Bewusstsein der EU.
 - Seine Mitglieder (Botschafter, bzw. hohe Beamte) sind die Vertreter der nationalen Ständigen Vertretungen, sie sind am Ort der Gemeinschaftsorgane dauernd tätig.
 - Ihr Bewusstsein ist europapolitisch geprägt, ihr Vertrautsein mit den spezifischen Fachfragen hält sich in Grenzen, oft ist Fachferne auch ein Schutzschild vor Problembelastung.
 - Das ständige Vorortsein im Bereich der Gemeinschaftsorgane, das politische und oft auch persönliche Aufeinanderangewiesensein lässt ein besonderes Gemeinschaftsgefühl entstehen.
 - 2 Die Fachausschüsse Sonderausschuss Landwirtschaft, Finanzausschuss, Währungsausschuss und Handelsausschuss nach Artikel 113 EWG-Vertrag haben von der Aufgabenstellung (Vorbereitung des ihnen zugeordneten Fachministerrates) und der Bedeutung ihrer Vorbereitungsarbeit für die ihnen zugeordneten Ministerräte (Entscheidungsvernetzung mit dem Rat) eine ähnliche Voranstellung wie der ASTV zum Allgemeinen Ministerrat. Ähnlich wie der Allgemeine Ministerrat sich in seinen Selbstverständnis als Oberrat für alle Fragen zuständig fühlt, sieht sich der ASTV in diesem gleichen Selbstverständnis als Oberkoordinator für alle Fach-Räte, allerdings nimmt er wegen der Flut der anstehenden Fragen diese Funktion nur in Ausnahmefällen

wahr. Dieses trifft besonders im Agrarbereich und in agrar-relevanten Fragen nur zu, wenn der Allgemeine Rat als Zuarbeiter des Europäischen Rats den „Gordischen Knoten“ in der EU-Entscheidungsfindung durchhauen muss.

Bewertung der in den Verwaltungsausschuss-Verfahren/Ratsgruppen-Verfahren erzielten Übereinstimmungen bzw. Nichtübereinstimmungen.

Die kritische Überprüfung der Übereinstimmung aus der Sicht der Mitgliedsländer und der Wertung ihrer Bedeutung für den Rat ist der Hauptteil der Kontrollfunktion des ASTV/des SAL.

Sie mündet in der Einordnung der akkordanzfähigen Verhandlungspunkte in die Rats-Kategorie: A Punkte.

Die Aufstellung der A Punkte, die vom Rat nur eingesehnet zu werden brauchen, verleihen dem ASTV/SAL auch ihre Einordnung als „Vorentscheidungs-Ebene“ für den betreffenden Rat.

Der zweite Bereich seiner Tätigkeit hat wesentlich höhere Verhandlungsqualität: Sortierende und bewertende Darstellung der zwischen den EU-Mitgliedsländern untereinander und zwischen der Kommission und den EU-Mitgliedsländern strittigen Verhandlungspunkte. Abtasten der Härte der Streitpunkte im Sinne einer Konfliktlösung, Bewertung der Zeitnotwendigkeiten, um zu einem Kompromiss zu kommen und vorsichtige Überlegungen, welche Eintauschgüter für einen konfliktlösenden Tauschhandel im Rat ggf. in Frage kommen könnten. Das Einflusspotential des ASTV/SAL gegenüber seinem Herrn und Gebieter Rat hängt wesentlich davon ab, wie sensibel er sich die kommenden Verhandlungen im Rat vorstellen kann ohne den Rat in seiner Handlungsfreiheit einzuengen.

Die beiden Grundaufgaben fachliche und fachpolitische Kontrolle der Übereinstimmungen und Aufspüren von Konsens-Möglichkeiten bei den Streitpunkten für den Rat erfolgen durch den ASTV/SAL

- aus der Sicht der einzelnen Mitgliedsländern
- aus der Sicht der gemeinsamen Aufgabe als Teil des gemeinschaftlichen Akkordanzsystems.

Diese grundsätzlich doppelköpfige Funktion - Wahrnehmung von nationalen und von gemeinschaftlichen Interessen - ist für den ASTV und für den SAL Alltagsaufgabe. Im Gegensatz zu den Mitgliedern der Sachverständigen Gruppen und zu den Ratsmitgliedern sind die Vertreter des ASTV in dem Dauerstützpunkt Ständige Vertretungen in der Europäischen Zentrale in Brüssel beheimatet. Der technische Vorort-Vorteil macht sich verhandlungspsychologisch oft auch als besonders gemeinschaftsorientiert bemerkbar.

In der Fischereipolitik gibt es eine interessante Verschränkung zwischen den Zuständigkeiten des ASTV als Vorbereitungsorgan für den Allgemeinen Ministerrat und dem ASTV für den Fischereirat. Das BML ist für den Fischereirat zuständig, der ASTV ist für den Allgemeinen Rat zuständig. Als Vorbereitungsorgan für den Fischereirat (Sprecher BML) ist der ASTV dem Allgemeinen Rat verantwortlich ist. Die Zwitterstellung des ASTV macht sich besonders bemerkbar, wenn zwischen dem

BML (Sprecher im Fischereirat) und dem ASTV fachliche, fachpolitische und gelegentlich auch außenpolitische Differenzen ergeben (z. B. Austritt von Grönland aus der Gemeinschaft). Die Fischereifragen werden in den zuständigen aber selbstständigen Fischerei-Arbeitsgruppen erörtert. In diesen Gruppen ist ein BML-Vertreter der Sprecher der Bundesregierung. Die Ergebnisse der Fischereiexpertenberatung werden an den ASTV weitergeleitet, dort bewertet und für die Beratungen des Fischereirates entscheidungsvorbereitend aufbereitet.

Der fachpolitisch und besonders akkordanzpolitisch geprägte ASTV hat für die Entscheidungsebene Rat (Allgemeiner Rat und gelegentlich Agrarrat) in der Ratshierarchie eine nicht oft erkannte, aber herausragende Bedeutung. Der ASTV - ein Produkt französischer Verwaltungskultur - ist eine in Brüssel angesiedelte Dauerberatungsinstitution und mit Botschaftern der EU-Mitgliedsstaaten bzw. deren Stellvertretern beschickt. Das weit gefächerte Aufgabenfeld umfasst grundsätzlich alle Ratsberatungspunkte, insbesondere die Tagesordnungspunkte des Allgemeinen Ministerrates (der Außenminister) und auch die Beratungspunkte der über 22 Fachminister-Räte. Die Arbeitsflut der auf gemeinschaftliche Regulierung ausgerichteten Politikbereiche, ihre fast unübersehbare fachliche Kompliziertheit und nicht zuletzt auch die Begrenztheit menschlicher Wissensverarbeitungs-Möglichkeit in einem begrenzten Zeitraum und meist unter einem hohen Verhandlungsdruck haben dem ASTV eine zentrale Aufgabe als Hilfsorgan der EU-Räte zugewiesen. Der ASTV hat in diesem Arbeitsumfeld ein bestimmtes Eigenleben und ein großes Eigenbewusstsein im Schatten des Entscheidungsorgans entwickelt. Hierarchisch untersteht der ASTV dem Allgemeinen Ministerrat, in der Vorbereitung bis Mitgestaltung der Entscheidung steht er oft besonders in komplizierten Sachverhalten selbstbewusst neben dem Rat. Der nationale Sprecher im ASTV handelt auf der Grundlage nationaler Weisung mit einem von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich hohem Handlungsspielraum. Der in sensiblen Fragen bis Null tendieren kann. Das Ausloten des eigenen Spielraums und das Einordnen des eigenen Spielraums in die unterschiedlichen Spielräume der anderen Ausschussmitglieder ist die hohe Kunst jedes Ausschussmitgliedes (nationale Vertreter, Vertreter der EU-Kommission, Vertreter der EU-Ratsmacht). Als ständiges Mitglied des Abstimmungsgremiums ASTV mit einem hohen fachlichen, strategischen und zeitlichen Wissensvorsprung kann der Vertreter der nationalen Regierung, sowohl in die EU-Ratshierarchie als auch in die Beratungs- und Entscheidungsorgane des jeweiligen EU-Mitgliedslandes hineinwirken. Eine Funktion des ASTV wird oft übersehen:

Als Mitempfänger der Sprechzettel für den betreffenden Minister in den Räten und Diskussionsteilnehmer an den Delegations-Besprechungen sind sie voll in den Informationsfluss eingeschaltet und ihr Urteil - besonders kurz vor Ratssitzung - hat in der Regel beeindruckenden Einfluss auf die Haltung der nationalen Entscheidungsträger. Eine zweite politisch wichtige und meist übersehene Einflusswirkung der Ständigen Vertretung ist ihre Hilfsaufgabe der deutschen Haltung zum Europäischen Rat. Die Ständige Vertretung in Brüssel stellt den europapolitischen Berater (sog. Sherpa) für den deutschen Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin. Damit hat dieser ASTV Mitarbeiter mitgestaltenden Einfluss auf die Vorbereitungs-Unterlagen in schriftlicher/mündlicher Form und dient während des Gipfels dem deutschen Regierungschef als unmittelbarer (meist einziger) Berater vor Ort. Das ist besonders

auch für die Agrarpunkte auf der Tagesordnung des Gipfels von Bedeutung.

Der ASTV steht in einem mehrseitigen Spannungsverhältnis.

Einerseits ist er der verlängerte Arm des nationalstaatlichen Willens, andererseits ist er ein Teil des gemeinschaftlichen Akkordanzsystems.

Auf diese Grundspannung machen Hayes-Reshaw, Lesquéne und Mayor-Lopez (1989 : 129) aufmerksam:

„While it is generally true, that the members of the permanent representations are the trustworthy executors from their respective capitals, they are although strongly united by a tie of solitarity which manifests itself in efforts to help colleges bound by difficult instructions. Within the Brussels microcosm they form an administrative elite with extremely personalized relations, due to their virtually constant attendance of meetings. Subject to their similar constraints from their respective governments their attitude towards the negotiation process gradually becomes ambivalent.“

Kritiker in den EU-Mitgliedsländern werfen den ASTV-Eliten vor, dass der gemeinschaftliche Prozess oft ein höheres Verhandlungsgut ist, als das dafür hingeebene nationale Tauschgut. Diese Bewertungsoptik schleicht sich oft in das Bewusstsein des aus der Hauptstadt anreisenden Fachexperten bis gelegentlich (unausgesprochen) selbst bei Minister. Da die Ständigen Vertretungen aus Mitgliedern verschiedener europapolitisch betroffener nationaler Ministerien bestehen (z. B. in Deutschland, aus AA, BMWi, BML, BMG, BMS und BMZ) und das AA - in allen Vertretungen eine verstärkt gegenüber dem Fachministerium eine europapolitischen Konsenslinie steuert - verlagert sich die Grundspannung zwischen den nationalen Weisungsgebern in den Hauptstädten und dem Weisungsempfängern in der EU-Hauptstadt Brüssel auch in den verkleinerten Beratungsmikrokosmos ASTV. Dabei ist die konfliktträchtige Agrarpolitik und ihre agrarrelevanten und gleichzeitig sensiblen Bereiche Agrarhandel, Gesundheit, Tierschutz und Umwelt ein geeigneter Wirkungsraum, um Einfluss zu nehmen und nationale Weisungshaltung den europapolitischen Notwendigkeiten aus Brüsseler Sicht anzugleichen.

Wenig erörtert, aber unübersehbar ist eine andere Grundspannung, die sich aus der herausragenden Funktion des ASTV zwischen der fachpolitischen Beratungsebene Beratungsgruppe und dem politischen Entscheidungsorgan Rat ergibt. Die politische Bewertung der fachlichen Übereinstimmung – ihre Einordnung als zustimmungsfähige Fragen für den Rat - programmiert die Zustimmung des Rates praktisch vor. Die theoretisch vorhandene Wiederverhandlungs-Möglichkeit im Rat verliert im Verhandlungsdruck der politischen Ebene jegliche Bedeutung. Der ASTV ist praktisch ein selbsternannter Vorentscheider bis geduldeter Mitentscheider. Bedeutungsvoller noch ist die dem ASTV zugewachsene Rolle als Beurteiler von noch offenen Fragen, mit der Möglichkeit, Konsens-Linien aufzuzeigen und mit der Aufstellung von Austauschgütern für Verhandlungspakete. Übersehen wird oft, die von Röhr¹ erwähnte Spannung zwischen

- 1 Die vom ASTV beanspruchte fachliche, funktionale und besonders europapolitische Aufsicht über die Expertengruppen der Kommission und besonders des Rates stellt den ASTV praktisch vor eine unlösbare Aufgabe. Röhr (1994 : 418) beziffert die Zahl der Ratsgruppen auf etwa 100 Fachgruppen. Dabei sind nur die Ständigen Fachgruppen eingeschlossen, die von Fall zu Fall eingerichteten nicht ständigen Fachgruppen (z. B. bei GATT, Assoziation, Beitritt) eingerichteten Untergruppen können in dieser Vielzahl, unterschiedlichen Politikaufgaben und besonders in ihr oft unter Verhandlungszeitdruck stehenden Aufgabenstellungen vom ASTV nicht verantwortlich betreut werden.

dem ASTV und anderen herausragenden Gemeinschaftsausschüssen (SAL, Finanz-, Handels-, Währungs-, Veterinär-Ausschüssen). Diese bestimmten Fachpolitiken und damit national-staatlichen Ministerien und Generaldirektionen der EU-Kommission zugeordneten Fachausschüsse auf hohem Niveau, fühlen sich in ihrer fachpolitischen Zuordnung zu den betreffenden Fach-Räten (ähnlich wie ASTV zum Allgemeinen Rat) von der „Oberaufsicht des ASTV“ in ihrer gemischt fachlich/politischen Funktion eingeschränkt. Da sie sich der besonderen Unterstützung ihrer Fach-Räte (z. B. SAL durch Agrarrat, Handels-Ausschuss durch Wirtschaftsrat) sicher sind, und diese Fach-Räte höheren Rangs durch nationale Delegierte beschickt werden, unterliegen sie auch nicht der gemeinschaftlichen Verstrickung, wie dies dem ASTV gelegentlich unterstellt wird.

Sonderausschuss Landwirtschaft

Das wichtigste Verflechtungs-Gremium der agrarpolitischen Willensbildung auf der Fachebene (die Kommissions- und Ratsgruppen) und vor der Entscheidungsebene (Agrarrat) ist der Sonderausschuss Landwirtschaft. Seine Kernzuständigkeiten sind Marktordnungen, Agrarstruktur, Agrarsozialpolitik, Agrarforschung und zeitweise Währungsausgleich, sowie die Agrarstatistik; dazu kommt die Befassung mit wichtigen agrarpolitischen Streitfragen aus dem Beitrittsbereich und internationalen Handels- und Assoziationsfragen.

Im eigenen Selbstverständnis arbeitet der SAL in ähnlicher Weise für den Agrarrat wie der ASTV für den Allgemeinen Rat. Im Verständnis des ASTV allerdings ist der SAL grundsätzlich der Kompetenz des ASTV unterstellt; allerdings vermeiden sowohl der ASTV und besonders der SAL mögliche Streitfälle. Bei einem Härtefall würde auf jeden Fall der ASTV obsiegen. Dieses Bewusstsein reicht dem ASTV offensichtlich, auch wenn der SAL im Einzelfall sensible Agrarfragen (z. B. im Rahmen des Beitritts) in seinen Verhandlungsbereich hinüberziehen will.

Der SAL steuert die Beratungsfragen der agrarischen Fachgruppen des Rates und der Kommission, überwacht und beurteilt die von den Expertengruppen erzielten Verhandlungsergebnisse, berät die auf Expertenebene offen gebliebenen und besonders strittig erscheinenden Beratungspunkte, versucht in diesen Bereich weitere Annäherungen bis Übereinstimmungen zu erzielen und bereitet durch Zusammenstellung und Wertung der Streitfragen und Aufzeigung bestimmter Konsens-

Möglichkeiten die Entscheidung des Agrar-Rates vor. Das sind die zentralen Aufgaben des SAL.

Der Präsident des SAL (der Sprecher des Mitgliedsstaates, der die jeweilige Ratsmacht stellt), der betreffende Direktor der Generaldirektion Landwirtschaft und ein hochrangiger Beamter des EU-Generalsekretariats bilden ähnlich wie beim ASTV eine Akkordanzgruppe. Grundsätzlich besteht zum ASTV sowohl in der Akkordanz-Gruppe als auch in der Gesamtheit der Mitglieder des SAL ein wesentlicher Bewusstseins-Unterschied. Der SAL fühlt sich letztlich als ein nationales Gremium im größeren Bereich der EU. Das Gruppenbewusstsein des SAL dagegen ist zwar auch in Richtung auf Akkordanz - mit gegenseitiger Hilfestellung untereinander ausgerichtet - allerdings ist die Anlehnung an die jeweiligen nationalen Landwirtschaftsministerien eng.

„Der Sonderausschuss Landwirtschaft wurde eingerichtet durch den Beschleunigungs-Beschluss des Rates vom 12. Mai 1960 (EG-Gesetzblatt, S. 1217/1960). Beschleunigungs-Beschluss deshalb, weil man im Jahre 1960 der Ansicht war, dass es notwendig ist, Fortschritte bei der Entwicklung bei der GAP zu machen und die Institution Sonderausschuss Landwirtschaft für eine Beschleunigung geeignet schien“ (ABL 1960, S. 1217, Art. 5, Abs. 4).

Interessant ist, dass der erste deutsche Sprecher im SAL ein Vertreter des AA, der spätere Staatssekretär Lahr, war. Die wachsende fachliche Komplizierung der agrarischen Beratungsmaterie machte es später möglich, dass ein BML-Vertreter diese wichtige Sprecher-Rolle übernehmen konnte.

Der SAL kann dem Agrarrat fachliche und strategische Beratungspunkte als nicht mehr verhandlungsnotwendig vorlegen (sog. A-Punkte). Der Agrarrat kann zwar grundsätzlich diese Punkte wieder beraten, im Normalfall werden sie vom Agrarrat abgesegnet. Für die noch strittigen Punkte erstellt der SAL aufgrund seiner Beratungen Möglichkeiten für die Konsens-Findung zusammen oder erstellt nur die auseinanderstrebenden Haltungen der Mitgliedsstaaten dar und überlässt es dem Rat, Konsens-Lösungen aufzuspüren. Die Zusammenstellung der konsensfähigen Punkte und das Ausspüren von Konsens-Möglichkeiten für die weiterhin strittigen Sach- und Strategie-Probleme werden als entscheidungsträchtiges Verhalten des SAL interpretiert. Dies sei eine Schmälerung der Entscheidungspotenz des Rates. Nur der Rat als solcher habe ein vertraglich abgesichertes Recht. Das Verhalten des SAL sei angemäßt. In der Tat kann der SAL auf diese Weise Ratsentscheidungen fachlich und auch fachpolitisch so stark vorstrukturieren, dass der Rat sich nur dem SAL Urteil anschließen kann bis muss. Diese Beeinflussung des Rats liegt in der Natur des zwischen Experten und Rats-Ebene eingebauten Gremiums SAL. Im übrigen sind die Vertreter des SAL aus Mitgliedsländern, EU-Kommission und Generalsekretariat von ihrer nationalen Tätigkeit in ihren Heimatländern und ihrer Zusammenarbeit im SAL sowohl mit dem fachlichen, politischen und strategischen Erfordernissen so weit vertraut, dass sie die Möglichkeiten des Manövrierraums ihrer heimatlichen Regierungen und der gemeinschaftlichen Kompromissformeln beurteilen können.

Der enge, wechselseitige Kontakt mit ihren nationalen Entscheidungsträgern - den Ministern - gibt ihnen je nach Verhandlungszeitpunkt ausreichenden Sachverstand,

Fingerspitzengefühl und Zeitkenntnis, für das nationale und gemeinschaftlich Machbare. Die Stellung und das Beeinflussungspotential des SAL innerhalb der EU-Ratshierarchie und der nationalen Ministerien ist ein besonders gutes Beispiel für die Vernetzung höchst unterschiedlicher Akteure im Hin- und Rückfluss-System. Aus der Sicht der Entscheidungsträger im agrarpolitischen Willensbildungsprozess - dem Minister - ist weniger die Gefahr gegeben, dass sie ihre Entscheidungsmöglichkeiten durch den SAL eingeengt bekommen. Viel größer ist die Gefahr, dass dem Rat Fragen zu Entscheidungen in einer schlecht vorbereiteten Qualität vorgelegt werden, oder gar Fragen, die keine Rats-Qualität besitzen (z. B. Höhe des Luftraums im Ei als Frage bei der Gestaltung der EWG-Marktordnung Eier und Geflügel). Die besondere Stellung des SAL (willensbildendes Mittelstück zwischen den rund 100 Experten, Arbeitsgruppen im Agrarbereich) und dem Entscheidungsorgan Agrarrat, seine hohe Sitzungsdichte (wöchentlich 1-2 Tage) seine hochkarätige Besetzung aus den Mitgliedsländern, der EU-Kommission und dem EU-Generalsekretariat, sowie die detaillierte Kenntnis der Fach-, Strategie- und Politikfragen (aufbereitet von den Fachausschüssen) machen die Mitglieder des SAL zu zentralen Wissens-trägern und Vorbereitern von Entscheidungen. Sie sitzen wie die „Spinne im Netz“ der Verflechtungen der nationalen und gemeinschaftlichen Willensbildungsabläufe. Noch ein zweiter Gesichtspunkt ist zur Bewertung der Arbeit des SAL erwähnenswert. Während in den ersten Beratungsphasen bei wichtigen Streitpunkten die nationale Phase überwiegt (Darstellung der nationalen Haltungen), werden in den fortgeschrittenen Verhandlungs-Abschnitten gelegentlich und öfter schon gemeinschaftliche Haltungen erörtert und beschlossen. In der Endphase (vor Übergabe der Beratungspunkte an den Rat) verdichten sich die gemeinschaftlichen Beurteilungen. Je höher der fachliche oder politische Streitwert der Beratungspunkte ist, umso länger dauert die national geprägte Verhandlungs-Phase und umso größer ist die Gefahr, dass diese Beratungspunkte strittig in den Rat gehen.

3.4. Ministerrat

3.4.1 Doppelcharakter

Nach Kaman (1997 : 52) hat der Rat gemäß Artikel 46, Abs. 1 EWG-Vertrag Doppelcharakter.

„Er ist ... einerseits Vertretung der Mitgliedsstaaten ... aus je einem Repräsentanten eines Mitgliedsstaates auf Ministerebene. In dieser Zusammensetzung spiegelt sich die formelle Gleichheit der Staaten, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl oder ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht.“

„Andererseits ist der Rat ein Organ der EG. Seine Mitglieder sind nach Artikel 146, Absatz 1, EWG-Vertrag an die Ziele der Gemeinschaft gebunden. Der Rat ist im institutionellen Gefüge die Nahtstelle an der mitgliedstaatliche Interessen auf den durch die Kommission formulierten Gemeinschaftswillen treffen und in ein europäisches Gemeinschaftsinteresse transformiert werden.“(Kaman, 1997 : 60). „Im Rat der Europäischen Union (EU) bekannt durch die Bezeichnung Ministerrat treffen die EU und ihre Mitgliedsstaaten die rechtsverbindlichen Entscheidungen

(Weidenfeld/Wessels, 2000 : 316). Der Ministerrat (Kurzformel Rat) ist der Entscheidungs-Produzent der EU. „Formal können die Rechtsakte in Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen oder Stellungnahmen unterschieden werden (Weidenfeld/Wessels, 2000 : 320). In der agrarpolitischen Willensbildung haben die Verordnungen und Richtlinien die größte Bedeutung. Im Bereich der Markt- und Strukturpolitik sind bis Anfang 2006 über 27.000 Rechtsakte in Form von Verordnungen und Richtlinien erlassen worden. Damit ist der Agrarrat (als Fach-Rat neben dem Allgemeinen Ministerrat wenigstens 1 x monatlich tagend) der größte Entscheidungsproduzent in der Europäischen Union. Mit seinem Rechtssetzungswerk, wie zum Beispiel die 22 Basis-EWG-Markordnung und den 11 Basis-EWG-Strukturverordnung ist der Agrarrat der Schöpfer eines gemeinschaftlichen Agrarregelwerks geworden, das mit seinen Tausenden von Ergänzungs- und Abänderungsverordnungen einzigartig ist. Im Grunde wird es nur noch von Spezialisten (z. B. Fachmann für Milchmarktordnung) überblickt und verstanden (Herrschaftswissen der Fachleute). Der Übergang von der mitgliedsländerorientierten Willensbildung zur gemeinschaftlichen Willensbildung findet beim gemeinschaftlichen Ratsbeschluss statt. In der Tatsächlichkeit ist der Willensbildungsprozess in der gesamten Ratshierarchie ein laufender – in sich verflochtener mitgliedstaatliche und gemeinschaftliche Anteile enthaltender Prozess mit Doppelcharakter auf der Grundlage des Gemeinschaftsvorschlages der Kommission. Der Anteil beider Vorstellungen an diesem Doppelcharakter hängt auch davon ab, wie weit sich die Mitgliedsstaaten auf den Gemeinschaftsvorschlag der Kommission einigen können.

Je stärker die Mitgliedsstaaten ihre eigenen - von dem Gemeinschaftsvorschlag der Kommission abweichenden eigenen Vorstellungen durchsetzen können - umso stärker tritt der Doppelcharakter der Beschlüsse hervor. Dieser Doppelcharakter in der Willensbildung wird in den Politikfeldern deutlich, in denen bereits eine hohe Vergemeinschaftung erfolgt ist. Dazu gehören insbesondere die Agrarpolitik, die Außenhandelspolitik, der Binnenmarkt und die Währungspolitik. Auch äußert sich der Doppelcharakter der Willensbildung in den Gemeinschaftsgremien in den Politikbereichen, die über eine Harmonisierung mehr oder minder stark auf dem Wege der Vergemeinschaftung sind (z. B. Teile der Entwicklungs-, Umwelt-, Gesundheits- und Forschungspolitik).

Im Ratsbeschluss verbinden sich die grundlegenden Entscheidungsstrukturen (z. B. asymmetrische Beschluss- und Beeinflussungs-Gruppierung aus Ratsmitgliedern, Kommission und Ratspräsidentschaft), das Akkordanzherstellungsverfahren in der Ratshierarchie (Fachgruppe, SAL, Rat) und die Entscheidungsträger (Minister der EU-Mitgliedsländer) zu einem in sich verflochtenem Entscheidungsfindungs-Apparat im Hin- und Rückfluss-Verfahren. Die zentrale Stellung des Rat als Beschlussorgan führt im Selbstverständnis des Rats, in der Beurteilung der interessierten Öffentlichkeit und der Medien zu der allerdings nur auf den ersten Blick richtigen Vorstellung, dass dort und nur dort der Willensbildungs-Vorgang abläuft. Dabei wird übersehen, dass

- der Rat nur die sichtbare Spitze der Rats-Entscheidungs-Architektur ist, aber mit seinem Unterbau (Fachgruppe, SAL) eine miteinander verflochtene, streng hierarchisch gegliederte Willensbildungsgesamtheit bildet, die nach außen allerdings nur gelegentlich in Erscheinung tritt;

- die im Rat beschlussfassenden nationalen Minister die Endpunkte/Empfänger komplizierter nationaler Abstimmungsprozeduren aus nationalen Gremien (Parlament, Kabinett, Interessengruppen) sind, die nicht nur auf das Ratsmitglied des betreffenden EU-Mitgliedslandes einwirken, sondern bereits auf die Beratungsvorstufen konfliktverstärkend/konfliktlösend eingewirkt haben, so dass die Verhandlungsrichtlinien für alle Stufen eines Mitgliedsstaates eine verflochtene Verhandlungsausrichtung darstellen;

- die im Rat auftretenden Kommissionsvertreter ihrerseits ebenfalls die Empfänger oft strittiger kommissions-interner Abstimmungen sind, die im Kommissionsvorschlag vereinheitlicht wurden, die vor der Ratsberatung in den vorgeschalteten Gremien (Fachgruppe, SAL) mit den Vertretern der nationalen Regierungen in Richtung auf einen Konsens untersucht und evtl. in einem erneuten kommissions-internen Abstimmungsverfahren in die Ratshierarchie eingebracht wurden.

Die Sichtbarmachung des gesamten Ratsabstimmungs-Verfahrens durch die Benutzung des Begriffs „Ratshierarchie“ vermittelt eine Vorstellung von der besonderen Stellung des Rats als Endpunkt und auch als Kostgänger einer komplizierten Beratung in den Ratsvorraum-Gremien (Fachgruppe, SAL). Die starke Rolle der Beamten der EU-Mitgliedsstaaten, der Kommission und des Ratssekretariats auf das mehrstufige Ratsabstimmungs-Verfahren im Vorraum des Rates, hat immer wieder in den Leitungsetagen der Mitgliedsstaaten, der Kommission und der nationalen Parlamente, sowie im EU-Parlament zu Befürchtungen geführt, dass die politische Entscheidung des Rates zu stark durch die Vorabstimmungen der von Nicht-Politikern beeinflussten Vor-Ebenen vorbestimmt werde. Insbesondere Abgeordnete, Interessenvertreter und auch Medienbeobachter werfen Ministern vor, Verantwortung auf nachgeordnete Gremien abzuwälzen. Bereits in den 60-er Jahren hatte der damalige niederländische Ratspräsident Luns gefordert, dass die Verantwortung für alle Ratsentscheidungen in den Händen der Minister bleibe.

3.4.2 **Beschlussorgan**

Unter den Organen der Gemeinschaft ist der Rat das einzige und gleichzeitig einzigartige Entscheidungsorgan in der Europäischen Union. Der Rat bildet mit der EU-Kommission und der EU-Ratsmacht ein Willensbildungs-Dreieck, allerdings mit unterschiedlichen Willensbildungspotentialen. Mit den beiden übrigen EU-Organen – dem EU-Parlament und dem EUGH bildet der dreiteilige Entscheidungsfindungsraum (Rat, Kommission und Ratsmacht) ein Entscheidungs-Beeinflussungs-Fünfeck (Rat, Kommission, Ratsmacht, EU-Parlament und EUGH).

Dieses Beziehungsgeflecht mit dem Machtfaktor Rat im Mittelpunkt steht in einem laufenden sichtbaren und unsichtbaren Willensbildungs-Austauschprozess, wobei der Rat der Empfänger (von den übrigen Partnern) und gleichzeitig Absender (an die übrigen Partnern) von Interaktionen im Hin- und Rücklaufprozess darstellt.

Die Zusammensetzung des Rates wird durch den EWG-Vertrag und durch den Maastricht-Vertrag geregelt. Sie ist insoweit ein Stück Ratsgeschichte. Mit dem Inkrafttreten des Maastrichter-Vertrages lautet der betreffende Artikel 146:

„The Council shall exist of a representative of each member state at ministerial level authorized to commit the government of that Member State. It will be seen, that the first principle of state representation remains, but the rewording was introduced at the request of the German government so as to enable ministers from the German Länder (sog. Bundesländer) to participate in Council meetings. The other beneficiaries of the new wording are Austrian Länder representatives and Belgian regional ministers“ (Weslake 1992 : 257).

Vor der Neufassung des Artikels 146 des Maastricht-Vertrages war die Teilnahme deutscher Landwirtschaftsminister aus den Bundesländern durchaus möglich. Im Allgemeinen Rat war bei der Beschlussfassung der EWG-Weinmarktordnung der rheinland-pfälzische Landwirtschaftsminister Mitglied der deutschen Rats-Delegation und vertrat die besonderen Interessen der weinerzeugenden deutschen Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hessen. Er vermochte einen wesentlichen Teil der deutschen Qualitäts-Richtlinien in der Beschlussfassung des Rates miteinzubringen und durchzusetzen.

Nach der Neufassung des Artikels 146 des Maastricht-Vertrages wird man den Doppelcharakter des deutschen Ländervertreters im Auge behalten müssen. Zwar wird der Ländervertreter durch den Bundesrat benannt, allerdings bedeutet dies für den Ländervertreter die Übertragung eines Mandats auf der Europäischen Ebene durch die Bundesregierung. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundesländervertreters reicht also nicht aus, um seinem Doppel-Status gerecht zu werden. Vielmehr muss noch eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundesländer-Vertreter des Deutschen Bundestages gegenüberreten. Dies besonders, wenn zwischen dem Vertreter der Bundesregierung (Bundesagrarminister) und Bundesländern (z. B. Bayern in der PLANAK) in dieser Frage keine Übereinstimmung herrscht.

Das allgemeine Qualitätsmerkmal aller Räte (Allgemeiner Rat und die Fach-Räte, wie z. B. Agrar- und Wirtschaftsrat) ist Rat ist gleich Rat. Der Beschluss des Agrar-Rates ist gleich des Beschluss des Allgemeinen Rats (Rat der Außenminister). Im Beschluss-Alltag dokumentiert sich die gleiche Beschluss-Wertigkeit darin, dass der Allgemeine Rat keine Revision des Agrar-Ratsbeschlusses herbeiführen kann. Dabei ist die gelegentliche Einzelkritik an Beschlüssen des Agrar-Rates (z. B. in finanzwirksamen, handelspolitischen und gesundheitspolitischen Bereichen) wenigstens hinter der „vorgehaltenen Hand“ in manchen EU-Mitglieds-Delegationen durchaus vernehmbar. Im positiven Sinne zeigt sich die Beschlussgleichwertigkeit der Räte darin, dass „A-Punkte“ des Agrarrats in jedem anderen Rat seine Zustimmung erreichen können. Umgekehrt werden im Agrarrat „A-Punkte“ anderer Räte beschlossen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass in den Beschlussorganen durchaus auch Unstimmigkeiten über die Beschluss-Inhalte vorhanden sein können. Der europarechtliche Grundsatz „Rat ist gleich Rat“ regelt die Machtbalance zwischen den Räten als Beschlussorgan. In dem Brüsseler Verhandlungs-Verständnis und ausstrahlend in die nationalen Hauptstädte ist aber auch eine nuanziertere Einschätzung erkennbar. Neben dem „Leit-Rat“ - Europäischer Rat - hält sich der Allgemeine Rat (der Außenminister) für den selbsternannten „Oberrat“ über die Fach-Räte. Diese Bewertung entzieht sich der Finanzrat zu Recht, da er letztlich die fachpolitische (d. h. die finanzpolitische) Verantwortung trägt. Der Agrarrat seinerseits ordnet sich gerne und bewusst in diese Rang-Einstufung ein, weil er bestimmte Vorteile (z. B. bei der Entscheidung politisch unangemessener Art) vermeiden kann. Eine Sonderstellung haben die immer öfter auftretenden „Jumbo-Räte“, Ratsversammlungen in denen zwei bis mehrere Fach-Räte zusammengefasst werden (z. B. Agrar-, Wirtschafts- und Gesundheitsrat).

Die für die Außenstehenden nur in bestimmten Streitfällen (z. B. Gestaltung des GATT-Endverhandlungsmandates, Begrenzung der Agrarproduktions-Überschüsse und der

Agrarfinanzierungen, der Agrarausfuhrpolitik der EU und Verhältnis der EU zu den USA und den Entwicklungsländern) sich offenbarenden Spannungen zwischen den EU-Räten (z. B. Allgemeiner Rat, Agrarrat, Finanzrat und Entwicklungsrat) sind teilweise offen meistens aber verdeckt alltäglich. Spannungen bis Auseinandersetzungen sind ebenfalls zwischen den einzelnen Ebenen der EU-Ratshierarchie meistens verdeckt vorhanden und nur für die unmittelbar betroffenen Beratungsteilnehmer erkennbar. Sie werden manchmal aus den nationalen Verwaltungen der EU-Mitgliedsregierung oder aus den Dienststellen der EU-Kommission in die EU-Ratshierarchie bis in die EU-Ratsberatung weiter getragen. Klassische Beispiele sind am Rande des EU-Finanzrates, die bekannt gewordenen Meinungsverschiedenheit der französischen Finanz- und der französischen Agrarminister. Ein ungelöstes Agrarproblem in der deutschen Minister-Delegation zum „Jumbo-Rat“ (Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister) führt zu einer Patt-Situation durch Landwirtschaftsminister Kiechle und dem Wirtschaftsminister Hausmann. Ähnliche Spannungen (Nicht-Votieren von Ministern) ergaben sich bei den Beitrittsverhandlungen von Großbritannien in die EU bei der Frage der Festlegung der Commonwealth-Zucker-Ausfuhren in die EU, zwischen dem britischen Landwirtschaftsminister und dem Commonwealth-Minister. In anderen EU-Mitgliedsländern sind die gelegentlich nationalen Spannungen für die Verhandler in der EU-Ratshierarchie zusätzliche Hindernisse, um Gemeinschaftsbeschlüsse zu erreichen. Ähnliche Feststellungen sind zwischen den Haltungen einzelner EU-Generaldirektionen (z. B. Generaldirektion Landwirtschaft zur Generaldirektion Entwicklung) feststellbar. Sie schränken den Dispositions-Spielraum und letztlich die Konsens-Fähigkeiten der entsprechenden Ratsmitglieder ein und hemmen wegen ihrem nationalstaatlichen Problemen und Zögern auch die Bildung einer Rats-Einigkeit ein.

Mit Recht weist Wallace (1996 : 51) daraufhin, dass sich einzelne Fach-Räte einen erheblichen Beschlusspielraum erringen konnten:

„Individual councils and their supporting committees were able to develop policy and practice quite extensively and to avoid to much disturbance from other councils. This enable the Agricultural Council for example to consise very considerable autonomy. The downside was, that issues could become blocked by a particular council and the connections between related policy were often not well made.“

Eine besondere Beachtung und Beurteilung gilt der Rechtssetzungskompetenz des Rates (Allgemeiner Rat, Fachräte) ohne weitgehende parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament. Die verbale - aber nicht immer gewollte Betonung der Notwendigkeit der parlamentarischen Kontrolle der Räte in der EU - gehört zum europapolitischen Alltag vieler Politiker. Wenn man die Räte als Rechtssetzungsorgan - vertreten durch die nationalen Minister würdigt - dann ist auf den ersten Blick im westlichen Demokratieverständnis die Rechtssetzungs-Kompetenz „auf den Kopf gestellt“. In diesem Sinne äußerte sich die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag als diese Fraktion noch keine Minister mit dieser Funktionsmöglichkeit in die EU-Räte entsandte. Das Europa-Parlament hat in bestimmten Fällen echte Mitgestaltungsrechte. Dazu gehört z. B. Die Zustimmung zu Drittlands-Verträgen (z. B. EU-Beitrittsverträge, Assoziationsverträge). Diese begrenzte Gesetzgebungs-Beeinflussungsbefugnis des EU-Parlaments veranlasst viele Ratsmitglieder durch eine

möglichst enge politische und zeitnahe Rückkopplung mit den Abgeordneten (z. B. im Deutschland Bundestag, Bundestagsausschüsse, Länderparlamente und Landtagsausschüsse) vor wichtigen Agrar-Ratsbeschlüssen zu unterrichten und in die Beschlussfassung mit einzubeziehen. Die vollständige und zeitnahe Unterrichtung der parlamentarischen Institution nach wichtigen Agrar-Ratsbeschlüssen dient der vollen Einbindung der nationalen Parlamente in die EU-Beratungs- und Beschlussmaschinerie.

Im übrigen ist für das nationale Ratsmitglied die parlamentarische Rückendeckung/parlamentarische Kritik für seine Verhandlungsposition im Rat ein nicht zu unterschätzendes Verhandlungsinstrument, um seine Position im Rat zu verteidigen. Dieser Rückkopplungs-Effekt zwischen Minister als Ratsmitglied und den parlamentarischen Institutionen seines Heimatlandes ist kein ausreichender Ersatz für die echte europäische parlamentarische Kontrolle.

Ein oft unterschätzter Gesichtspunkt ist, dass EU-Ratsverhandlungen aus der Sicht der heimatlichen Parlamentarier und der fachpolitisch-interessierten Öffentlichkeit durchaus Geheimverhandlungen darstellen können. Das trifft besonders für die Verhandlungsabschnitte zu, wenn Minister, EU-Kommissar, Generalsekretär des Rates und je ein Delegationsmitglied als Schriftführer tagen (sog. *super restreint*).

Gewiss gehört es zu der besonderen Vertraulichkeit des Ratsbeschluss-Gremiums, dass eine ausreichende Geheimhaltung in bestimmten sensiblen Beratungsabschnitten besteht. Allerdings dürften die Besorgnisse von Bundestags- und Landtagsabgeordneten und auch der europäüberzeugten Öffentlichkeit ernst zu nehmen sein, wenn sie erst nach dem nicht veränderbaren Ratsbeschluss von den Tatsachen erfahren. Weder die politische Führung eines EU-Mitgliedslandes noch das nationale oder EU-Parlament können das horizontale und vertikale Netzwerk der Entscheidungsfindung in der EU durchschauen oder gar kontrollieren.

3.4.3 Handlungsspielraum

Agrarpolitische Verhandlungen in der Rats- und Kommissions-Hierarchie sind kein Selbstzweck. Im Gegenteil: Im Grunde genommen kommt es immer darauf an, sich ein möglichst großes Stück aus dem Kuchen der wirtschaftlichen und politischen Vorteile herauszuschneiden, um sich ein möglichst kleines Stück der wirtschaftlichen und politischen Nachteile einzuhandeln. Gewiss aber hat Friedrich (1999 : 5) Unrecht, wenn er behauptet, dass „...in den Sitzungen des Ministerrates...die Beamten und Politiker hinter verschlossenen Türen... feilschen, wie auf einem orientalischen Basar, um Vorteile für ihr Land zu erreichen“. Oft wird auch den nationalen Agrarministern unterstellt, dass sie im Agrarrat in ihren Entscheidungen nirgends so frei wären, wie in diesem EU-Beschluss-Gremium.

Die Alltagswirklichkeit der Entscheidungsabläufe zeigt aber auch eine Reihe von deutlichen Begrenzungspunkten. Allerdings sind diese Begrenzungspunkte keine unverrückbaren Fixpunkte, sie sind mehr Verhandlungs-Korridore. Diese Verhandlungs-Korridore sind durch eine Reihe von wichtigen Markierungen gekennzeichnet:

- Die nationalen Leitlinien: Die politische Wegemarken des nationalen Parlaments, des deutschen Bundeskabinetts einschließlich ggf. wichtiger Vorgaben deutscher Bundesländer-Parlamente;
- Die eigenen Vorstellungen allgemeiner Art (z. B. Ich werde keine Einkommensverluste zu Lasten der deutschen Landwirtschaft hinnehmen, ein Agrar-Ratsbeschluss muss für alle Verhandlungspartner ein fairer Kompromiss sein);
- Die Verhandlungsergebnisse der Beratungen in der Kommissions- und Ratshierarchie bilden die Grundlage für die Beschlüsse des Rats; die eigene Position im Lichte der zustimmenden/ablehnenden Verhandlungspartner muss nach Abwägung der Eintauschgüter, die man selbst zu geben bereit ist und die man unbedingt selbst erreichen will, muss sich im Rahmen der nationalen Leitlinien bewegen.

Neben den Wegemarkierungen für die entscheidenden Ratsverhandlungen hat sich in der über 50-jährigen Verhandlungsgeschichte des Rats eine ungeschriebene, aber eiserne Verhandlungsregelung herausgebildet. Diese ist auch in den bekannten großen Krisen der Gemeinschaft (z. B. leerer Stuhl in den 60-er Jahren, Ringen um die Agrarüberschussbeseitigung) nicht durchbrochen worden.

Die gegenseitige Abhängigkeit der Ratsmitglieder als eine aufeinander angewiesene Verhandlungs- und letztlich Einigungs-Gemeinschaft. Diese Einigungs-Gemeinschaft in dem sich das unbedingte Aufeinanderangewiesensein äußert, unterscheidet die EU von anderen internationalen Verhandlungskörperschaften.

Der nationale Spielraum ist bei Beginn der Rats-Entscheidungsrunde - besonders bei längeren Verhandlungszyklen (z. B. Agrarreformen) - und in agrarpolitisch sensiblen Politikbereichen (z. B. Rückführung von Förderungsmaßnahmen in strukturschwachen ländlichen Gebieten), oder vor wichtigen Wahlen in der Regel begrenzt. Das innerstaatliche Ausbalancieren von höchst gegensätzlichen Interessen (z. B. Einkommensstabilisierung für Milch- oder Getreidewirtschaften, die Vermeidung von zusätzlichen eigenstaatlichen Förderungsmaßnahmen, Rücksichtnahme auf Verbraucher- und Gesundheits-Interessen der Bevölkerung) bringt es oft mit sich, dass in der innerstaatlichen Verhandlungsformel eines EU-Mitgliedslandes enge Begrenzungen für das nationale Ratsmitglied gesetzt sind. Für den nationalen Agrarminister als Mitteilnehmer an Agrarverhandlungen und besonders an Agrar-Ratsbeschlüssen ergibt sich daraus meist das grundsätzliche Problem, die ihm zur Verfügung stehende Verhandlungsmasse aus dem Mandat des nationalen Parlaments/des nationalen Kabinetts, die Dosierung der Zugeständnisse und auch den Zeitraum für die Zugeständnisse so zu bemessen, dass sich ein Höchstmaß ein notwendigen Zugeständnissen seiner Pro- und Kontrapartner erringen lässt, die er selbst benötigt.

Diese grundsätzliche Regelung muss er erfüllen, um als glaubhafter Konsens-Sucher im Rat und als glaubhafter Vertreter seines Heimatlandes erscheinen zu können.

Für den deutschen Agrarminister ergibt sich aus dem begrenzten agrarpolitischen Verhandlungsspielraum die im Grundsatz nicht ausgewogen lösbare Aufgabe, den deutschen Handlungsspielraum im gemeinschaftlichen Beschlussorgan Rat so umzusetzen, dass wichtige landespolitische Notwendigkeiten (z .B. Berücksichtigung des Nord-Süd-Gegensatzes in der deutschen Landwirtschaft, besondere Interessen der

neuen Bundesländer gegenüber den alten Bundesländern) nicht ungleichgewichtig berücksichtigt werden. Unübersehbar für die Weite oder Enge des agrarpolitischen Spielraums des deutschen Teilnehmers am Agrar-Ratsbeschlussorgan ist auch seine politische Einordnung in das europapolitische Planspiel der Bundesregierung. Es gehört zur positiven Einschätzung des deutschen Agrarministers in den parlamentarischen und Regierungsnamen Institutionen, dass er für auch unangenehme europapolitisch notwendig gewordene Beschlüsse im Agrarrat Verständnis erwarten kann. Es gehört aber auch zur Tragik des deutschen Agrarministers, dass diese europapositive Einstellung der Bundesregierung/des Bundestages im agrarpolitischen Beschlussorgan Rat seine Glaubwürdigkeit beim Durchstehen gefährlicher Verhandlungssituationen mindern kann.

3.4.4 Abstimmung

Das Machtzentrum Rat als kollektives Beschlussorgan zeigt sich in der Abstimmung. Dies ist die zentrale Stunde des Rates. Kommissionsmitglied, sowie der Generalsekretär des Rates sind in diesem Augenblick nur beobachtende, den Machtwillen des Rates feststellende Verhandlungspartner. Die Ratsmitglieder haben in allen Abschnitten der Verhandlungen und Entscheidungen immer die gleiche Aufgabe. Kommission, Ratsmacht und Generalsekretariat dagegen sind in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungsablaufs unterschiedlich einflussreich (z. B. Kommission bei Vorlage des Vorschlags und beim Pakete-Schnüren, die Ratsmacht im Beichtstuhl-Verfahren mit den strittigen EU-Ministern, und das Generalsekretariat im konsensausgerichteten Abfassen von Zwischenberichten). Ihre sich gegenseitig unterstützenden oder die Abstimmungs-Partner nationaler Minister beeinflussenden Aktionen enden, wenn die Abstimmungsglocke des Ratspräsidenten den Schlussakkord einläutet:

Jetzt beginnt die Stunde der sachlich und politisch verantwortlichen Minister, nach innen im Rat (als Beschlussorgan) und nach außen (zu den betroffenen Parlamenten, Regierungen und Wählern).

Von den drei im Vertragsrecht vorgesehenen formellen Verfahren (Einstimmigkeit, einfache Mehrheit und qualifizierte Mehrheit) hat

- die einfache Mehrheit verhältnismäßig geringe Bedeutung;
- die Einstimmigkeit für bestimmte wichtige Beschlussinhalte eine zentrale Bedeutung (z. B. Beitritt neuer EU-Mitglieder);
- die qualifizierte Mehrheit eine oft konfliktlösende Bedeutung, da sie in wichtigen, sonst nicht zu lösenden Rats-Auseinandersetzungen eine alle Ratsmitglieder umfassende Entscheidung herbeiführt.

Diese drei formellen Rats-Beschlussverfahren dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die vielfältigen (alltäglichen) Ratsbeschlüsse unspektakulär ohne formellen Beschluss durch Feststellung der Rats-Übereinstimmung erfolgen (z. B. Ratsvorsitzender stellt fest: So beschlossen oder keine weitere Wortmeldungen).

Einstimmigkeits-Prinzip

Röhl (1993 : 414) weist mit Recht daraufhin: das übergeordnete Entscheidungs-Prinzip des Rats ist, in einer sachlich /politisch angemessenen Frist eine konsensfähige Handlungslösung zu erreichen. Diese Form sei durch Abstimmung im Rat rechtlich zu dokumentieren. Ohne das Verstehen des gemeinschaftlichen Konsensprinzips fehlt der Schlüssel zum Begreifen gemeinschaftlicher Willensbildungsprozesse und Abstimmungen.

In den ersten Jahren der Agrarratsabstimmungen erfolgten diese bei wichtigen Fragen (z. B. Einführung einer neuen EWG-Markordnung, grundlegende Veränderung einer EWG-Struktur-Verordnung) einstimmig.

Bei weniger bedeutsamen Sachentscheidungen (z. B. technische Ergänzung eines jährlichen Preisbeschlusses) konnten mehrheitliche Abstimmungen den Verhandlungsprozess abschließen.

Mit dem sog. Luxemburger Kompromiss (Rückkehr Frankreichs an den Verhandlungstisch des Rates) verzichtete der Rat fast 15 Jahre auf mehrheitliche Entscheidungen und traf seine Beschlüsse nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Erst nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1982 entfiel im Rat die einstimmige Beschlussfassung, und die mehrheitliche Abstimmung setzte sich wieder durch.

Einstimmigkeit als Abstimmungs-Form kann in agrarpolitischen Willensbildungsprozess gute Argumente für sich in Anspruch nehmen. Sie ist die Verwirklichung demokratischer Prinzipien (ein Mensch eine Stimme). In internationalen Organisationen (z. B. GATT) gilt das Einstimmigkeits-Prinzip. Auch andere EU-Verhandlungsbereiche

- EU-Beitrittsverhandlungen Mittelmeer-Anrainer-Staaten und Mittel- und Osteuropäischen Ländern
- EU-Assoziierungs-Verhandlungen mit den afrikanischen/karibischen und pazifischen Ländern

mussten alle EU-Mitgliedsländer und alle übrigen Drittländer zustimmen.

In den Anfangsjahren der Gemeinschaft mit ihren unterschiedlichen Beeinflussungspotentialen und Kräfteverhältnissen und den schwelenden Misstrauen der kleinen EU-Partner gegenüber den großen EU-Mitgliedsländern fühlten sich die kleineren EU-Partnerländer hinter dem Einstimmigkeits-Abstimmungs-Erfordernis geborgen. Im übrigen hatte die Einstimmigkeit altehrwürdige Wurzeln in der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft und in dem BENELUX-Staaten-Verbund.

Die einstimmige Abstimmung (d. h. die Zustimmung aller) wird zu Recht vordergründig als eine Koordination national-staatlicher Politiken bezeichnet. Die mehrheitliche Abstimmung ist oft mit dem Etikett einer supranationalen Konsensfindung versehen. Bei einstimmiger Abstimmung aller EU-Mitgliedsländer über einen wichtigen Verhandlungsinhalt (z. B. Senkung der Getreidepreise in den 60-er Jahren des

vorigen Jahrhunderts) müssen alle Mitgliedsländer dieses Ergebnis gutheißen.

Die Einstimmigkeit kann aber auch - was oft übersehen wird - einen hohen Grad von supranationalen Ergebnisinhalten in sich bergen, da die EU-Kommission in ihrem zustimmungsnotwendigen Verhandlungsvorschlag die Einigungsländer zu finden sucht. Mit anderen Worten: Die Kommission baut in ihren Verhandlungsvorschlag die Konsensmöglichkeiten vorausschauend ein.

Von der Gemeinschaftswertung aus gesehen, kann die einstimmige Abstimmung sowohl positive wie negative Elemente beinhalten. Sie kann - entsprechend den ablaufenden Verhandlungsabschnitten - nationale Züge, sie kann aber bei schwieriger Angleichung unterschiedlicher nationaler Interessen und Anpassung des Kommissionsvorschlages letztlich in eine einstimmige Zustimmung einmünden.

Mehrheitsabstimmung

Das im EWG-Vertrag verankerte, von Wissenschaft und europäisch interessierter Öffentlichkeit bevorzugte Abstimmungsverfahren war und ist das Mehrheitsprinzip. Die Zeitphasen der einstimmigen und mehrheitlichen Abstimmungsprinzipien hat Götz (1997 : 340) übersichtlich und in ihrer Wirkung kennzeichnend in 2 Zeiträume unterteilt:

„- Der Zeitraum von 1966 bis 1982 grundsätzlich nur einstimmige Beschlüsse. Der Rat verzichtete... eineinhalb Jahrzehnte fast ganz auf Mehrheitsentscheidungen.“

„- Der Zeitraum seit 1982: Abstimmung und Mehrheitsbeschlüsse setzen sich als allgemein akzeptierte Entscheidungspraxis durch. Eine Übergangsperiode bis zum Inkrafttreten der Allgemeinen Europäischen Akte (EEA)“.

Die Aussetzung des Mehrheits-Abstimmungsprinzips war eine folgenschwere und von Frankreich gewollte Auswirkung besonders auf die agrarpolitische Willensbildung. Frankreich wollte in einem für dieses Land zentralen Entscheidungsfeld Agrarpolitik keine mehrheitliche Abstimmung vielleicht gegen seine wichtigen Interessen zulassen. Die langjährige Aussetzung des Abstimmungs-Prinzips im Rat wirkte nicht nur in der EWG-Agrarpolitik im engeren Sinne, sie wirkte sich naturgemäß auch in den agrarrelevanten Fragen der EWG-Handelspolitik (GATT-Runden und in agrarrelevanten Einzelfragen der EWG-Entwicklungspolitik) aus. Das Mehrheits-Abstimmungsprinzip hat weitreichende Beeinflussungspotentiale auf die im Entscheidungsverfahren mitwirkenden Partner. Die zentralen Entscheider im Rat (die nationalen Minister) können je nach der Struktur der Mehrheiten und Minderheiten und je nach ihren besonderen Interessen der zu entscheidenden Fragen unterschiedliche Beeinflussungspotentiale für sich in Anspruch nehmen.

Der Minister, der eine Mehrheits-Gruppierung ermöglicht, hat eine dominierende Position (z. B. beim Festlegen von Austauschgütern), macht eine Mehrheit beschlussfähig

und beendet ein langwieriges Hin- und Her der agrarpolitischen Willensbildung. Andererseits erhält der Minister, der sich z. B. aus dem Lager der Unentschlossenen in das Lager der Minderheit bewegt und diese Minderheit dann zu einer blockierenden Minderheit umfunktioniert, ebenfalls eine viel beachtete Funktion, indem er den möglichen Mehrheitsbeschluss im Rat blockiert. Die Folge ist, dass die agrarpolitische Willensbildung durch weitere Verhandlungen fortgesetzt werden muss (z. B. durch Anpassung des Kommissionsvorschlags oder durch neue Verteilung der Vor- und Nachteile).

Auch die Funktionen der Ratspräsidentschaft, der EU-Kommission und in bestimmten Umfang des Generalsekretariats werden durch die Einführung der Mehrheitsabstimmung grundsätzlich und entsprechend der jeweiligen Verhandlungssituationen und Verhandlungsgegenständen verändert. Die Beeinflussungskraft zur Entscheidungsfindung des Rates wird durch das Mehrheitsprinzip entscheidend verbessert. Ab dem Zeitpunkt des Paket-Schnürens - z. B. Vorteils-Gewährung an ein Ratsmitglied, um eine blockierende Minderheit aufzulösen oder ein noch unentschlossenes Ratsmitglied in eine sich bildende Mehrheits-Gruppierung mit einzufangen - erhält auch der Ratspräsident eine entscheidende Beschluss-Lenkungsfunktion.

Die Mehrheits-Abstimmungsmöglichkeit erhielt durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Rats eine erhöhte verfahrensmäßige Durchschlagskraft:

- Artikel 2 der Geschäftsordnung wurde um die Bestimmung ergänzt: Der Vorsitz, jede Rats-Delegation oder die Kommission können eine Abstimmung verlangen.
- Artikel 5 wurde um die Bestimmung ergänzt, nach der der Vorsitz abstimmen lassen muss, wenn eine Delegation oder die Kommission dies wünschen und die Mehrheit der Ratsmitglieder der gleichen Auffassung ist. Es findet also eine Abstimmung statt, ob abgestimmt werden soll.

Entscheidend für die politische (agrarpolitische) Willensbildung ist die Stimmenverteilung und die Festlegung der aus der Stimmenverteilung sich ergebenden Grenzen für die Mehrheitsabstimmung. In der neueren EU-Geschichte sind zwei Zeitgrenzen für die Stimmengewichtung aufschlussreich:

Erweiterung der EU

1. auf 15 EU-Staaten

2. auf 25 EU-Staaten

Die Aufgliederung in große, mittelgroße und kleine EU-Mitgliedsländer, lässt erste Aufschlüsse über mögliche Abstimmungskombinationen zu (1). Die Bevölkerungszahl (2) auf der Ebene der 25 EU-Mitgliedsstaaten vermittelt bei Deutschland, sowie bei Spanien und Polen und auch bei kleineren Mitgliedsstaaten interessante Hinweise über ihre abstimmungs-politische Position innerhalb ihrer Gruppe und innerhalb der gesamten EU-Abstimmungsgemeinschaft.

1.1 große EU-Länder

Frankreich	10 ¹	Frankreich	59	29 ²
Großbritannien	10	Großbritannien	59	29
Italien	10	Italien	56	29
Deutschland	10	Deutschland	82	29

1.2 mittelgroße EU-Länder

Spanien	8	Spanien	40	27
Niederlande	5	Polen	38	27
Belgien	5	Niederlande	16	13
Portugal	5	Griechenland	11	12
Schweden	4	Portugal	10	12
Österreich	4	Belgien	10	12
Griechenland	4	Ungarn	10	12
		Tschechien	10	12
		Schweden	8	10
		Österreich	8	10

1.3 kleine EU-Länder

Dänemark	3	Dänemark	5	7
Finnland	3	Slowakei	5	7
Irland	3	Finnland	5	7
Luxemburg	2	Irland	3	7
		Litauen	3	7
		Lettland	2	4
		Slowenien	2	4
		Estland	1	4
		Zypern	0,7	4
		Luxemburg	0,4	4
		Malta	0,4	3

Summe: 84 ¹

321 ²

Die vorstehende Übersicht zeigt die beiden wichtigsten Erweiterungsschritte der EU (von 15 auf 25 Partnerstaaten). Sie verdeutlicht die Zahl der Länder und die diesen Ländern zugeordnete Abstimmungspotenz. Darüber hinaus lässt sich erkennen:

- Die Stagnation der großen EU-Mitgliedsländer, aber ihre trotzdem lenkende und durchschlagende politische Kraft in der Vielzahl der übrigen Abstimmungs-Partner, wobei sich ihre innere und äußere agrarpolitische Bedeutung nicht grundsätzlich verändert hat.
- Das erstaunliche Anwachsen der Abstimmungsmacht der mittelgroßen EU-Länder, die trotz ihrer Vielfalt deutliche agrarpolitische Interessen zeigen.
- Die Verdopplung der Zahl der kleinen EU-Partnerländer mit zwar eingeschränkter bis kleiner Bevölkerungszahl, aber trotzdem umworbene Abstimmungs-Partner, besonders in strittigen Situationen zur Mehrheitsbildung mit agrarpolitischer Bedeutung.

Die einstimmige und qualifizierte Mehrheitsabstimmung sind im agrarpolitischen Willensbildungs-Alltag die beiden wichtigsten Entscheidungsformen. Die qualifizierte Mehrheit - die in strittigen agrarpolitischen Entscheidungssituationen besondere Aufmerksamkeit verdient - hat nach dem ersten Mai 2004 folgende Regelung:

- mindestens 223 der 321 Stimmen sind für die Vorschlags-Annahme notwendig.
- Sperrminorität bei 90 Stimmen,
- hinter den 223 Stimmen muss die Mehrheit der Mitgliedsstaaten stehen.

Zudem kann ein Mitgliedsland beantragen, dass überprüft wird, ob die Mitgliedsstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, 62 % der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kommt der Beschluss zustande. Es zeigt sich also, dass den Vätern dieser Regelung bewusst war, wie die Vielzahl der Länder, ihre jeweilige Stimmenzahl und auch ihre unterschiedlichen Interessen möglichst ausgewogen zur Geltung gebracht werden kann.

Der Vertrag von Nizza hat dem bevölkerungsreichsten EU-Land – Deutschland - keine Genugtuung für seine Einordnung nach dem für alle anderen Staaten gültigem Bevölkerungs-Prinzip gebracht. Aber die in Nizza festgelegte Stimmengewichtung hat über eine Erhöhung der Stimmenzahl bei den verschiedensten Ländern die Bevölkerungszahl als Richtzahl stärker berücksichtigt. Zwar hat man Deutschland die Gleichberechtigung in der Anwendung der Stimmengewichtung durch seine größere Bevölkerungszahl verweigert, aber durch die Hintertür ist in der Gesamtbewertung die Stimmenzahl durch die Mindestgrenze von 62 % noch einmal in das Bewertungsspiel eingebracht worden.

Nach Ansicht Frankreichs (mit stillschweigender Unterstützung anderer EU-Mitgliedsländer als ehemalige Gegner Deutschlands im 2. Weltkrieg) sollte dieses tragende Kriterium nicht auf das wiedervereinigte Deutschland angewendet werden. Diese (negative) Sonderstellung Deutschlands aus der Sicht des Tandem-Partners Frankreich wurde selbst jedem deutschen Zeitungsleser klar, als der französische Staatspräsident auf dem Gipfel in Nizza das Gegengewicht Frankreichs mit dem bevölkerungsreicheren Deutschland mit dem Hinweis begründete, Deutschland habe

immerhin den letzten Krieg verloren und besitze keine Atombomben (Engelkes, 201 : 357). Ist diese zurückhaltende Haltung Deutschlands als gleichberechtigtes EU-Mitgliedsland in dem ersten Jahrzehnt der Gemeinschaft noch politisch vielleicht verständlich, gibt es nach der Wiedervereinigung keinen einzig wichtigen Grund, diese Nachkriegs-Politik weiter fortzuführen. Die Bevorzugung Deutschlands bei der EU-Finanzierung steht die grundsätzlich im stillen vorhandene und fehlende europarechtliche Gleichstellung Deutschlands mit den übrigen EU-Mitgliedsländern gegenüber. Machtpolitisch ist Deutschland auch weiterhin nur ein (geduldeter) gleichberechtigter Partner der Gemeinschaft.

Im Interesse der Öffentlichkeit (Wissenschaft, betroffene Agrarwirtschaft, Interessengruppierung) steht das Konfliktlösungs-Instrument „Mehrheitsabstimmung“ im Vordergrund. Es ermöglicht Einblicke in

- die widerstrebenden Interessen einzelner EU-Mitgliedsländer und ihre Gründe,
- in die Koalitionen der Befürworter und der Ablehner des Entscheidungsvorschlags mit evtl. Hinweisen über Koalitionswechsel und die dafür gezahlten „Wechselgebühren“,
- die Einschätzung der von den einzelnen Ratsmitgliedern durchgesetzten/nicht durchgesetzten Verhandlungsziele, und damit evtl. Aufdeckung von Verhandlungsfehlern durch falsche Einschätzung der eigenen Position, der Position von Partnern.

Wenig Zweifel besteht bei den Politik- und Agrarwissenschaftlern, bei vielen Politikern und besonders in der unterrichteten Öffentlichkeit über die relative Vorzüglichkeit von Mehrheitsabstimmungen im EU-Rat (z. B: im EU-Agrarrat). Es wird auf die höhere Effizienz, die Beschleunigung, die geringeren Kosten, sowie das höhere Ansehen des EU-Entscheidungsorgans angeführt. Allerdings ist auf die Gefahren dieses in Konfliktfällen notwendige Instruments in der agrarpolitischen Willensbildung hinzuweisen:

- Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 523) sehen in diesem Instrument ein gegenseitiges Aufschaukeln der aufgebrachten Belastungen,
- Engelmann/Borrmann (1991 : 242) weisen auf die mögliche Nichtdurchsetzung prinzipieller deutscher Vorstellungen, wie gesundheits- und umweltpolitischer Normen hin,
- Ertl/Kiechle, langjährige deutsche Vertreter im Agrarrat, machten darauf aufmerksam, dass vorschnelle - ohne allseits befriedigende Konsens-Suche durchgepeitschte Mehrheitsbeschlüsse mit überstimmten, aber verärgerten EU-Mitgliedsländern - Anlass für neue Gemeinschaftskonflikte sein können;
- „hinter der vorgehaltenen Hand“ geht auch das Argument um, dass die Position der EU-Kommission und des Ratspräsidenten gegenüber den fachlich und politisch legitimierten nationalen Agrarministern bei dem Vorteils- und Nachteils-Ausgleich über ihre rechtliche Legitimation hinaus überhöht werde.

Bei der Beurteilung der Verhandlungsabläufe im Agrarrat darf nicht übersehen werden, dass das gegenseitige Aufeinanderangewiesensein der Minister in guten und schlechten Verhandlungssituationen einen Konsens oder Kompromiss zu finden, die notwendige

fachliche, menschliche und europapolitische Solidarität, das gemeinsame Erleben von positiven Ratsbeschlüssen und das gemeinsame Erleiden von oft unbefriedigenden Ratsergebnissen zu einer Verhandlungsmaxime führt, die eher auf ein Zusammenführen als auf ein Auseinanderdividieren oder gar gegenseitiges Aussondern hinausläuft. Die wechselseitigen Beschlussnotwendigkeiten, die unterschiedlichen Interessen und die unterschiedlichen Verhandlungsqualitäten und politischen Durchsetzungspotentiale lassen die einzelnen Mitglieder des Agrarrates an das gemeinsame Interesse denken.

Auch steht der einzelne nationale Landwirtschaftsminister und die Gesamtheit des Agrarrats in einer meist übersehenen zeitlichen Kontinuität. Ein Landwirtschaftsminister baut auf den Erfolgen und Misserfolgen seiner Vorgänger auf. Die Gesamtheit der im Agrarrat versammelten gemeinschaftlichen Landwirtschaftsminister sind verantwortlich für die Erfolge und Misserfolge des Agrarrats und können sich aus den Beschlussergebnissen ihrer Vorgänger nicht einfach heraushalten. Deshalb ist die Aussage von Landwirtschaftsminister Kiechle über die von ihm übernommene europapolitische Erblast (z. B. Überschüsse, leere Agrar-Kassen) menschlich verständlich, aber europapolitisch/agrarpolitisch unerheblich. Auch der Nachfolger von Landwirtschaftsminister Kiechle dürfte sich von den Agrar-Ratsbeschluss-Ergebnissen, an denen Minister Kiechle mitgewirkt hat, nicht herauswinden können.

3.4.5 Handlungsbereiche

Der Agrarrat ist neben dem Allgemeinen Rat das seit 50 Jahren bekannteste, am häufigsten tagende und auch das im Ablauf/Ergebnis spektakulärste Beschlussorgan der EU. Das ist bei der Begrenztheit der Agrarwirtschaft in Wirtschaft und Gesellschaft ein erstaunlicher Tatbestand. Bei breit gestreutem Themenkreis, nationale, gemeinschaftliche und gelegentlich internationale Verhandlungs-Aufgaben und besonders die oft übersehende Regelungstiefe der Beschlüsse offenbaren sich in dem Beschlussbereich des Agrarrats.

Die legislative Breite und Tiefe der Agrarrats- Entscheidungsbereiche zeigt Culley (1996 : 192)

2. legislative work in the Council
3. supervision of legislation delegated by the Council to the Commission
4. implementation of EU-legislation
5. making and execution policies for some national measures

Zu diesen Kern-Arbeitsfeldern im legislativen Bereich beleuchtet Culley (1992 : 192) die thematische Variationsbreite:

1. market organisation measures for the full range of animal and crop products
2. veterinary measures (free movement, inspection and certification of animals and animals welfare)
3. measures concerning the economic strinctures of production such as capital investment, and vocational training, measures foundes by the Guidance Section und Guidance Found (EAGFL) within the context of the Communities structural policy.

4. seeds plants and phytosanitary matters
5. agrimonetary and agrifinancial questions (including the so called green currencies)
6. forestry
7. harmonisation of agricultural legislation, such as animal feedings stuffs
8. horizontal food quality questions, such as designations of original and organic foods.

In der agrarpolitischen Willensbildung (außerhalb des Agrarrats) aber mit erheblichen Auswirkungen auf die Kern-Entscheidungsbereiche des Agrarrats fallen folgende Themenbereiche ins Gewicht:

1. agrarische Handelspolitik, Mitgestaltung der Einfuhrmöglichkeiten der Drittländer auf den EU-Agrarmarkt und die Gestaltung der Agrar- und Ernährungsgüter-Ausfuhr der EU auf dem Weltmarkt;
2. agrarische Umweltpolitik mit Maßnahmen zur Schadensvermeidung bei Düngung, Pflanzenschutz und Erntelagerung und zum Schutz der ländlichen Umgebung;
3. agrarisch bedingter Tierschutz vornehmlich in Tierhaltung und Tiertransport, sowie die Krankheitsvermeidung in der pflanzlichen und tierischen Erzeugung auf den nationalen, den europäischen und internationalen Märkten;
4. agrarisch zusammenhängender Verbraucherschutz insbesondere Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelkennzeichnung, einschließlich der Rückstände in Lebensmitteln, sowie die immer wichtiger werdende Gentechnik;
5. Schutz der Fischereibestände besonders von gefährdeten Fischarten durch eine Beschränkung der Fangquote und die Gesunderhaltung von oft gefährdeten Waldbeständen durch vorausschauende Umweltpolitik und Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen.

Der sachlichen, politischen und zeitlichen Vernetzungen der Verhandlungsfragen aus agrarischen, handelspolitischen, gesundheitspolitischen, verbraucherpolitischen, umweltpolitischen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten, entspricht die immer öfter werdenden Beratungen von gemischten Agrar-, Gesundheits-, Umwelt-, und Wirtschafts-Räten (sog. Jumbo-Räte). Die Hinzuziehung von anderen Fachministern in die Beratungen und Beschlüsse des Agrarrates führt zu einer Gleichberechtigung bei Beratung und Abstimmung aller im Rat anwesenden Ministern und gleichzeitig aber auch zu einer Relativierung des Einflusses der Landwirtschaftsminister in „ihrem“ Agrarrat. Diese verhandlungsfachliche Mischung von Streitfragen und Zusammensetzung von Akteuren zeigt einen deutlichen Rückgang der (früheren) unumschränkten Gestaltung- und Entscheidungsmacht des Beschluss-Agrarrats im allgemeinen und der einzelnen Agrar-Ratsmitglieder im besonderen. Die gemeinsame Beratung, das gemeinsame Abwägen der agrarischen und nicht-agrarischen Verhandlungspunkte und besonders das gemeinsame Entscheiden ist eine völlig andere Welt für den früher (fast selbstherrlich) wirkenden Agrarrat in den letzten Jahrzehnten. Im Verlauf der über 50-jährigen Verhandlungspraxis des Agrarrats haben sich bestimmte, immer wiederkehrende Verhandlungs-Spielarten herausgebildet:

- Austausch von wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen (bargaining), Schnüren von Verhandlungs-Paketen fachlichen und politischen Inhalts;
- gegenseitiges Auspielen von Pro- und Kontra-Partnern zum Erreichen von

- Einstimmigkeits- oder Mehrheitsbeschlüssen oder zur Auflösung von blockadefähigen Minderheiten;
- gezielte Informationspolitik bis hin zu Drohgebärden, um tatsächliche oder vermeintliche Positionen zu vernebeln oder herauszustellen;
- bewusstes Herbeiführen von Krisensituationen bis zum gesteuerten Abbruch von Verhandlungen und Vertagung zu einem späteren Zeitpunkt;
- besondere technische/taktische Form des Verhandeln, Verlagerung der Verhandlungen aus dem offiziellen Verhandlungsraum in offiziöse Bereiche (z. B. bilaterale Gespräche, Beichtstuhlverfahren, Essen, Spaziergänge, usw.);
- Verhandlungen nur im engsten Kreis der Minister (d. h. Ausschluss der nationalen Beamten und der Vertreter der Kommission), um die Beschlussfähigkeit der Minister zu erhöhen, indem man die Einflussmöglichkeiten der engsten Mitarbeiter vermeidet.

Zwei Sonderformen der Ministerrats-Verhandlungen – besonders im Agrarrat – und meistens in der Endphase - haben besonderes Interesse erfahren:

- Das sog. Beichtstuhlverfahren: Der betreffende Agrarminister teilt dem Ratspräsidenten seine harten/unverzichtbaren Verhandlungspunkte mit und macht (vielleicht) auch Andeutungen, was er bei der Aufgabe des einen oder anderen harten Punktes für Ausgleichselemente haben müsste. Der Offenheit in der Darstellung seiner Position entspricht die Verschwiegenheit der Präsidentschaft in der Benutzung des ihr so vertrauten Wissens. Insofern ist der Name „Beichtstuhl“ zu recht der katholischen Theologie entliehen.
- Schnüren von Verhandlungs-Paketen (package style), Ausgleich von erlittenen Nachteilen durch zugeteilte Vorteile, diese können in Geldwerten messbar sein, sie können aber auch in politischen Ausgleichswerten bestehen oder in Ausnahmefällen Versprechungen für spätere Verhandlungen umfassen. In weitreichenden Verhandlungen oder mit einer großen Zahl von Akteure bestehenden Verhandlungen (z. B. im Europäischen Rat, in der Endrunde der GATT-Verhandlung) können die einzelnen Teile der Verhandlungs-Pakete sich über mehrere Streit- und Politikfelder erstrecken (z. B. Agrar-, Handels-, Finanz-, Technologie- und allgemeine Wirtschaftspolitik). Entscheidender Grundsatz ist: Kein Aufschnüren der Pakete, nur Gesamt-Annahme oder Gesamt-Ablehnung. Das Paket-Schnüren ist eine besondere Form der in allen Verhandlungen üblichen Tauschgeschäfte. Trotzdem sie neuerdings meistens mit den Ratsbeschlüssen in Verbindung gebracht werden, sie sind in internationalen Wirtschaftsverhandlungen und in der allgemeinen Politik an der Tagesordnung.

3.5 Ratspräsidentschaft

Im Beschlussorgan Agrarrat tritt neben die Minister als Entscheider und die Kommission als Vorschlags-Partner die Ratspräsidentschaft als mitgestaltende Kraft auf. Ihre Aufgabe reicht von mitlenkender Moderation bis hin zum Abstimmungs-Initiator. Ihre volle Wirkungskraft zeigt sie in der Aufstellung der Rats-Agenda mit Beeinflussungsmöglichkeit im Rat zu beratenden, bzw. zu beschließenden Fragen. Ihre volle Wirkungskraft erreicht die Ratspräsidentschaft besonders in Krisensituationen

nach dem „point of no return“, in dem sie mit der Kommission und dem Generalsekretariat, die entscheidungsfähigen und entscheidungsnötigen Beschlussinhalte des Rates formuliert. Die Gestaltung der Beschlussinhalte wird ergänzt durch die zeitliche Kompetenz, den Rat zur Abstimmung aufzufordern. Dieses ist die große Stunde der Ratspräsidentschaft.

Im Alltag der Verhandlungen in der Ratshierarchie (Experten-, SAL- und Rats-Ebenen) bildet die Ratsmacht mit Kommission und Generalsekretariat eine funktionale Arbeitsgemeinschaft, mit dem Ziel, in möglichst angemessener Zeit eine übereinstimmende/mehrheitsfähige Entscheidung herbeizuführen. Die Präsidialmacht könnte sich aber auch - besonders auf der Rats-Ebene - da sie im Gegensatz zur Kommission und den EU-Mitgliedsländern im Normalfall keine eigenen Positionen zu verteidigen hat, zu einer stillen Gegenmacht zur Kommission entwickeln. Diese oft übersehende Verhandlungs-Positionierung der Ratsmacht entsteht, wenn der Ratspräsident aus nationalen oder persönlichen Gründen (z. B. um verdeckt nationale Interessen durchzusetzen, um seine persönlichen Führungsqualitäten zu beweisen) eine Gegenposition zu der im Agrarrat umstrittenen Kommissions-Meinung aufbaut. In einzelnen Situationen (z. B. falsches Verhalten der Kommission) kann dies zu einem Vorschlag der Ratspräsidentschaft und zu einem Nichtweiterverhandeln des ursprünglichen Kommissionsvorschlags führen. Allerdings lenkt die Kommission vor dieser Möglichkeit in der Regel ein und versucht mit der Ratspräsidentschaft einen gemeinsamen Vorschlag einzubringen oder aber, wenn es nicht anders geht, ihren Vorschlag zurückzuziehen.

In der Dreier-Kombination Ratsmacht, Generalsekretariat und Kommission ist die Zusammenarbeit zwischen der Ratsmacht und dem Generalsekretariat des Rates besonders eng, weil sich die Ratsmacht und das ihr zugeordnete Generalsekretariat zu einer auf die Dauer wirkende Interessengemeinschaft zusammenfügt. Die EU-Kommission dagegen hat während des ganzen Verhandlungs-Ablaufs besondere sachliche, politische und taktische Ziele (Durchsetzung ihres Kommissionsvorschlags). Die wichtigste innere (in den Verhandlungsraum EU) und äußere (in die politische Öffentlichkeit der EU) wirkenden Aufgaben der Ratspräsidentschaft ist das Auskundschaften der Konsensmöglichkeiten besonders für den Endkompromiss.

In diesen Auftrag eingeschlossen ist das Packen der Schlusspakete eine fachliche, verhandlungstaktische und menschliche Herausforderung. Wenn auch der Agrar-Kommissar (mit eigenen Vorstellungen) und der Generalsekretär (als technischer Berater) ihm mehr oder minder große Hilfestellung leisten, so ist der Ratspräsident nach innen und außen der verantwortliche und lenkende Moderator. Die Strategien (langfristige Überlegungen) und Taktik (kurzfristige Reaktionen) der Ratsmitglieder vor Beginn der Beratungen bis spätestens vor der Endphase sind auf die beiden zentralen Fragen ausgerichtet:

- Welche Positionen des Mitgliedslandes muss in das Endbeschluss-Paket aufgenommen werden?
- Welchen Koalitionen muss sich das betreffende Mitgliedsland anschließen, um vor dem Läuten der Abstimmungsglocke auf der Siegerseite der Abstimmung sich wiederzufinden?

Von diesen Überlegungen ausgehend kann die Ratspräsidentschaft (mit oder ohne Hilfe der Kommission) ihr Einwirkungspotential auf die Gestaltung des Endbeschlusspakets am besten zum Tragen bringen, je zerstrittener die Kommission mit den Mitgliedsländern und je zerstrittener die Mitgliedsländer untereinander sind. Ähnlich entscheidungsfördernde Kraft hat die Präsidentschaft, wenn sie in der Lage ist, einen mehrheitsbildenden Abstimmungsblock unter den Mitgliedsländern zu bilden und abseits stehende Minderheiten zu isolieren. Das Drohen mit der Abstimmungsglocke durch die Präsidentschaft oder durch einen Mitgliedsstaat ist hauptsächlich für krisenhafte Zuspitzungen der Verhandlungsabläufe im Agrarrat vorgesehen. Kampfabbimmungen ohne ernsthafte Vermittlungsversuche der Präsidentschaft (mit oder ohne Mithilfe der Kommission) hinterlassen bei den Unterlegenden politische und psychologische Blessuren, die in dem Agrarrat möglichst vermieden werden. Die Ausschöpfung der Machtpotentiale der Präsidentschaft ist eine Frage der energischeren oder zurückhalterenden Persönlichkeit des jeweiligen Präsidenten (z. B. energisches Durchgreifen des französischen Landwirtschaftsministers Rocard, oder umsichtiges Verhalten des niederländischen Landwirtschaftsministers Braks, sowie ausgesprochene EU-Konsens-Haltung des italienischen Landwirtschaftsministers Pandolfi und fachpolitische Neutralität des deutschen Landwirtschaftsministers Kiechle). De Swan (1989 : 106) formuliert 4 Grundthesen für eine positive Präsidentschaft eines nationalen Landwirtschaftsministers. Ziel sei, die Präsidentschaft soll einen Ratsbeschluss herbeiführen, der im Sinne der Gemeinschaft, aller oder doch der Mehrzahl der nationalen Mitgliedsländern und der Kommission annehmbar oder doch wenigstens hinnehmbar erscheint. Diese Grundfragen seien:

- Wie weit kann er gehen, um die Mitgliedsländer zu einer Entscheidung zu drücken?
- Wie weit kann er sich vom Kommissionsvorschlag entfernen?
- In welchem Zeitkorsett steckt er?
- Welche Unabhängigkeit muss er von seiner eigenen Delegation wahren?

Schwinne (2001 : 56) beschreibt die Entscheidungsfindung als die hohe Zeit der Präsidentschaft. Die Präsidentschaft muss die Gunst der Stunde sowohl für die Formulierung des Entscheidungs-Endpakets als auch für das Läuten der Abstimmungsglocke erkennen. Hier steht ihr der Rat der Kommission und - was oft vergessen wird - die Langzeiterfahrung des Generalsekretariats zur Seite. Es kommt darauf an, entscheidungsreife Themen mit dem richtigen Entscheidungszeitpunkt und der Bildung eines möglichst hohen Konsensanteils der Mitgliedsstaaten zu vernetzen. Meesters/van der Zee (1993 : 135) bemerken zutreffend:

„The presidency act as an arbitrator and mediator in Council bargaining and may engineer political initiatives.“

Über die Konfliktlösungs-Führerschaft der Präsidentschaft in internen Entscheidungsprozess des Agrarrats obliegt ihr im internationalen und regionalen Verhandlungen der Gemeinschaft üblicherweise die protokollarische Vertretungsmacht (Empfang der an den Verhandlungen beteiligten Ländervertreter) und Sprecher der Gemeinschaft bei Verhandlungen (z. B. im GATT/WTO, im Mittelmeerraum und

Mittel- und Osteuropäische Ebene).

Jede Präsidentschaft setzt sich und damit der Europäischen Union für ihre jeweilige halbjährige Amtszeit fachpolitische, europapolitische und internationale Ziele. Diese „europapolitische Regierungserklärung“ der Ratsmacht vor dem Europäischen Parlament kann z. B. Im Agrarbereich umfassen:

- Festsetzung der Agrarpreise im ersten Halbjahr, sowie des Agrar-Budgets im zweiten Halbjahr für das kommende Kalenderjahr.
- Beratungs- und Entscheidungsnotwendigkeiten aus mehrjährigen Verhandlungs-Zyklen (z. B. Agrarreform 1992 und GATT–Agrar-Entscheidungskapitel).
- Reform von Marktordnungen, um diese an die Produktions- und Finanzsituation der der EU anzupassen (z. B. Zuckermarktordnung).
- Agrar-Reformmaßnahmen im Rahmen der überbordenden BSE-Krise gekoppelt mit zusätzlichen Verbraucher-Schutzmaßnahmen in Tierhaltung, Tiertransport und Tierschlachtung.
- Agenda 2000 mit umfangreichen Agrar-Anpassungsmaßnahmen einschließlich Preissenkungen mit Beihilfen-Ausgleich, Beitrittsmaßnahmen im Agrarbereich ohne Übergangszeit für die mittel- und osteuropäischen Beitritts-Kandidaten.

Die im Verhandlungskorb und im Zeitrahmen der Präsidentschaft befindlichen Fragen haben oft eine von der jeweiligen Präsidentschaft meistens unbeeinflusste Entscheidungsreife und eine von der jeweiligen Präsidentschaft oft nicht gewollte Entscheidungsnotwendigkeit. Gelegentlich ist zu erkennen, dass von Präsidentschaften ungeliebte oder unangenehme Fragen der nächsten Präsidentschaft in ihren Verhandlungskorb gelegt werden (z. B. Agenda 2000 in die deutsche Präsidentschaft). Gelegentlich gelingt es aber auch einer Präsidentschaft Fragen nicht zur Entscheidung zu bringen, deren Beschluss ihr sehr am Herzen liegen (z. B. 2. AKP-Abkommen durch Frankreich wegen seiner ehemaligen französischen Kolonien in Afrika).

Die Aktionen der Präsidentschaft bestimmte Beschlüsse – besonders in sensiblen Agrarfragen zu erledigen – sind oft ein Seiltänzerakt zwischen den angekündigten und den tatsächlich erreichten Ergebnissen. Hier zeigen sich die Grenzen der Ratsmacht als gelegentlichen Einpeitscher der Entscheidungen im Agrarrat.

Die technischen, zeitlichen und psychologischen Belastungen der Ratsmacht - besonders bei kleineren und mittleren EU-Staaten - lasten nicht nur auf den jeweiligen nationalen Ständigen Vertretungen in Brüssel, sondern reichen tief in die europapolitischen Vorbereitungs- und Koordinierungs-Systeme in der jeweiligen nationalen Hauptstadt der Ratsmacht und ihrer zuständigen nationalen Ständigen Vertretung in der gemeinschaftlichen Hauptstadt Brüssel. Eine zahlenmäßige Vorstellung über die mögliche Belastung besonders für kleinere EU-Mitgliedsländer bringt Garel-Jones (1993 : 264) mit dem Hinweis, dass die britische Präsidentschaft vom 01.07 bis 31.12.1993 folgende Sitzungen zu betreuen hatte:

- zwei Europäische Räte (Gipfel)
- 44 Ministerräte (davon 14 Agrar-Räte)
- 67 ASTV-Sitzungen und 69 SAL-Zusammenkünfte

über 1.000 Arbeitsgruppen-Sitzungen.

Kleinere und mittlere EU-Mitgliedsländer ziehen aus ihren Botschaften in aller Welt Fachkräfte/Diplomaten zusammen, um diesen enormen Sitzungs- und Arbeitsaufwand hochqualifizierter Art zu bewältigen. Die Übernahme einer Ratspräsidentschaft stellt zwar für die mittleren und kleineren eine große logistische und menschliche Herausforderung dar, sie ist aber auch aus der Sicht dieser Länder eine wesentliche Aufwertung nach innen (gegenüber dem Wahlvolk) und nach außen (gegenüber den größeren EU-Mitgliedsländern). Es ist ein offenes -europapolitisches und länderpsychologisches Geheimnis-, dass kleinere EU-Mitgliedsländer sich gegenüber ihren größeren Nachbarstaaten und in ihrem eigenen Selbstverständnis, sowie gegenüber dem Selbstverständnis der größeren Partner „freigeschwommen“ haben. Luxemburg z. B. - das lange Zeit kleinste EU-Mitgliedsland - konnte sich gegenüber seinen Nachbarländern Belgien und Niederlande; Irland, gegenüber seinem großen „Bruderstaat“ Großbritannien, Portugal, gegenüber der iberischen Halbinsel-Macht Spanien, sowie Dänemark und Finnland gegenüber seinen alten skandinavischen Rivalen, Norwegen und Schweden „herausarbeiten“. Für die Europäische Union als solche war die innere Aufwertung der kleineren und mittleren Mitgliedsländer gegenüber ihren größeren Partnerländern der Abbau innerer Spannungen, der sich vorteilhaft auf die grundsätzliche Akkordanz-Stimmung in der Europäischen Union als solche ausgewirkt hat. Selbstbewusste kleinere und mittlere EU-Mitgliedsländer sind nicht nur erfolgreichere EU-Ratsmacht-Länder, sondern können auch bessere Zugeständnisse untereinander und ggf. auch an größere EU-Mitgliedsländer machen, ohne ihr Selbstverständnis aufzugeben.

Die Ratsmacht geht mit zwei Aufgaben in die Ratsverhandlung:

- Ihre (nationale) Rolle als EU-Mitgliedsstaat mit eigenen Wünschen, Zielen, Verhandlungsmustern und Stimmrechten; vor der Ratszeit war sie und nach der Ratszeit bleibt sie ein EU-Mitgliedsland wie die übrigen EU-Mitgliedsländer, vergessen wir dabei nicht, dass sie auch während der Ratszeit ein EU-Mitgliedsland ist mit eigenen Interessen und Verantwortlichkeiten (z. B. gegenüber Wählern und Parlament).
- Ihre (gemeinschaftliche) Rolle als Vorsitzender des Verhandlungs- und Beschlussorgans „Rat“. Mit der EU-Kommission, und dem Generalsekretariat bildet sie eine Funktions-Gemeinschaft zur Erreichung eines gemeinschaftlichen Konsenses, notfalls mit einer Kampfabstimmung. Da sie Vertrauen unter den EU-Mitgliedsländern, bei der EU-Kommission und dem EU-Generalsekretariat genießt, hat sie auch eine hohe vermittelnde Kraft zur Konsens-Erzielung.

Dieses doppelte Rollenspiel spielt sich auch im Handeln und besonders im Bewusstsein der nationalen Delegierten der Ratsmacht ab:

Der zuständige Minister (bisheriger nationaler Sprecher im Agrarrat) übernimmt die Präsidentschaft und ist Ratspräsident, er lebt in einer neuen Rolle und hat eine neue Aufgabe. Der zuständige Staatssekretär wird jetzt nationaler Sprecher im Agrarrat und vertritt die nationalen Interessen seines Heimatlandes. Er gehört wie der Minister (als Ratspräsident) derselben Regierung, desselben EU-Mitgliedslandes und damit derselben

Politik- und Bewusstseins-Gemeinschaft an. Gelegentlich ist in diese „gespaltene“ Bewusstseinsgemeinschaft (Minister ist Ratspräsident, Staatssekretär ist Sprecher der nationalen Delegation) ein besonders vorsichtiges Taktieren des Staatssekretärs als nationaler Sprecher anzunehmen, besonders in den Konfliktlösungs-Bemühungen des Ratspräsidenten (seines Ministers). Diese gespaltene Bewusstseins-Gemeinschaft ist auf allen Ebenen der Ratshierarchie vorhanden; er tritt im Entscheidungsforum Agrarrat auch in das breitere Bewertungs-Bewusstsein der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten (z. B. Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Interessenvertreter).

Dieser Rollentausch des nationalen Agrarministers in die Funktion des Ratspräsidenten ist ein herausgehobenes Beispiel für die laufenden Übergänge von nationalen und gemeinschaftlichen Bewusstseins-Haltungen der Entscheidungsträger im Beschlussorgan Rat. Der Ratspräsident ist weder ein nationaler noch ein gemeinschaftlicher Mitspieler, er ist eine zwischen den nationalen und gemeinschaftlichen Rollenpositionen angesiedelt. Er steht zwischen seinen nationalen Ministerkollegen und den EU-Institutionen zugehörigen Mitgliedern des Rates (EU-Kommissar und auch EU-Generalsekretär).

Durch diese Darstellung des Rollenspiels wird die verhandlungsorientierte bis persönliche Spannung zwischen den beiden Rolleninhabern deutlich. Der Minister denkt und handelt als Ratspräsident (ohne seine eigenen nationalen Vorstellungen vergessen zu können).

Der Sprecher der nationalen Delegation denkt und handelt als Verteidiger der nationalen Vorstellungen (ohne die Wünsche und Verantwortlichkeiten des Ratspräsidenten außer Acht lassen zu können). Im Grunde genommen können beide nur versuchen, eine einigermaßen ausbalancierte Vorgehensweise umzusetzen, solche Aufgaben können letztlich nicht „buchstabengetreu“ ausgeführt werden. Daher versteht es sich, dass die Ratspräsidentschaft sowohl in die

- mitgliedstaatliche (interne Kritik) (zwischen den nationalen Ministern, die sich von der Präsidentschaft nicht genug berücksichtigt fühlen, z. B. Vorwürfe aus dem BML an das AA;
- zwischen mitgliedstaatliche oder europa-politische Kritik (Vorwürfe von Frankreich an Großbritannien) oder des Europäischen Parlaments an die betreffende Ratsmacht bei Berichterstattung vor den EU-Parlament.

Die Hauptkritikpunkte sind nach Ludlow (1983 : 249)

- misconceptions concerning the role of the EC-Presidency (in der Regel Überfrachtung der Zielvorgaben und Überschätzung der Zeitdimensionen, die zur Verfügung stehen);
- organisation short comings (ungenügende Vorbereitung der Sitzungen, fehlende Begrenzung auf die wirklich für die Entscheidung wichtigen harten Punkte);
- lack of political and economic credibility (hohes Ziel-Niveau, aber oft wenig tatsächlicher persönlicher Einsatz, gekoppelt mit zu starker Betonung nationaler Interessen durch die Präsidialmacht.

Zu Recht wird am nachhaltigsten die Ausnutzung der Präsidentschaft für die Durchsetzung nationaler Interessen bemängelt. Dies ist ein grundsätzlicher „faux pas“ in der politischen Denk- und Verhaltensart.

Die Schäden für das richtige europapolitische Selbstverständnis und letztlich für die Durchsetzungs- und Überzeugungskraft der „Institution Präsidentschaft“ sind schwerwiegend. Derartige Fälle lassen sich in kleinerem oder größerem Umfang für alle Mitgliedsländer aufzählen.

Besonders beachtenswerte Beispiele sind die Aktionen der britischen Präsidentschaft im Agrarrat im Jahre 1991 bei der GAP-Reform, der deutschen Präsidentschaft bei der Abstimmung über Umweltfragen im Umweltrat (mit deutlichen agrarpolitischen Auswirkungen) und von Frankreich im Allgemeinen Ministerrat bei der Einsegnung des Verhandlungsergebnisses der EU-Kommission für das 1. Lomé-Abkommen (1971).

3.6. EU-Kommission (EU-KOM)

In dem asymmetrischen Willensbildungs-Dreieck (Rat, Kommission, Parlament) ist die EU-Kommission nach ihrem eigenen Verständnis und der Einschätzung der beiden übrigen Partner (Rat, Parlament) neben den Gesetzgeber Rat der zweitwichtigste Partner.

Die EU-KOM, die man im agrarpolitischen Alltag oft fälschlicherweise mit dem europäischen Zentrum „Brüssel“ identifiziert, hat in den EU-Mitgliedsländern kein ähnliches agrarpolitisches Willensbildungs-Pendant. Sie ist für eine Amtszeit von 5 Jahren von den EU-Mitgliedsregierungen gewählt, entscheidet als Kollegium mit einfacher Mehrheit, die 25 Kommissare, die nur dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind und keine Weisungen von nationalen Regierungen entgegennehmen dürfen, haben machtpolitisch eine einzigartige Stellung. Dieses kollegiale Gremium bestimmt die Agenda der Europäischen Union als Lenkungs-Instrument die Entscheidungen des Rats, bringt europäische Gesetzesvorschläge in die Willensbildungshierarchien der EU, kann ihre Vorschläge im Laufe der Beratungen abändern oder zurückziehen, und ohne EU-Kommissionsvorschläge kann der Gesetzgeber EU-Rat in der Regel nicht tätig werden. Die EU-KOM ist somit ein außergewöhnlicher Verhandlungspartner in der europäischen Willensbildung (Integration, 1/2005 : 48).

Oft wird übersehen, dass die EU-KOM zwischen zwei Gesetzgebern tätig ist (Hellmann, 1998 : 13). In den ersten 20 Jahren hatte die EU-KOM nur einen entscheidenden Pro- oder Kontra-Partner, die im Rat vertretenen nationalen Regierungen. Seit der ersten EU-Parlaments-Direktwahl 1979 und noch stärker nach dem Maastrichter-Vertrag 1998 steht die EU-KOM zwischen zwei nicht zu unterschätzenden Kontrollmächten im europäischen Willensbildungs-Spiel : Rat und Parlament. Von den nationalen EU-Mitgliedsregierungen eingesetzt und gelegentlich mit beeinflusst, kann sie vom EU-Parlament als Kollektivorgan gestürzt werden.

Vielleicht entsteht bei außenstehenden Beobachtern in Politik, Wissenschaft, Medien und Wirtschaft der Eindruck, dass die EU-KOM der einflussreichste Mitgestalter in der europäischen Agrarpolitik sein könnte.

Oft ist

- in den vernetzten, langwierigen, fachlich, politisch und taktisch verbundenen Willensbildungsabläufen
- den untereinander und mit der EU-KOM zerstrittenen EU-Mitgliedsländern

die Überlegung naheliegend, dass die EU-KOM „alle Verhandlungs-Fäden in der Hand hält“. Dieser voreilige Eindruck übersieht die bewusste Gewaltenteilung in diesem Willensbildungs-Dreieck. Diese ambivalente Willensbildungs-, Macht- und Gestaltungs-Aufteilung zwischen Rat, KOM und Parlament macht das Eigentümliche der Europäischen Union in ihrem eigenen Selbstverständnis und dem Verständnis bei der politischen, wirtschaftlichen und agrarpolitischen Außenwelt aus.

Die Bedeutung der EU-Kommission im Willensbildungsablauf auf allen Stufen der Ratshierarchie ist unbestritten. Eine treffende Einordnung trifft Kanan 1997 : 58: .

„The leading actor on the Community scene, the Commission may be defined as an actor of two souls: a bureaucratic soul and political one” “the bureaucratic one may be identified with the DG VI the powerful directorate General in charge of the Agricultural Affairs. The political soul is the decision making body composed of the president and the commissioners appointed by the member states.“

Aufschlussreich ist auch die Aufteilung der beiden Grundaufgaben der EU-Kommission durch Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 441) in bewahrende und anstoßende Funktionen. In der Bezeichnung anstoßende Aufgaben kommt der Charakter der Kommission - besonders der Führungseliten in den Kabinetten, Generaldirektionen und der Kommission zum Ausdruck - die Gemeinschaft als solche im Rahmen der Verträge, der politischen Leitlinien des Europäischen Rates, der Empfehlungen der EU-Regierungskonferenzen und der politischen und europa-politischen Großwetterlage aktiv und gestaltend weiter zu entwickeln. Während ihre bewahrenden Funktionen den größten Bereich der alltäglichen Aufgaben umfasst (im Agrarbereich das Regelwerk der EU-Agrarpolitik) umfassen ihre anstoßenden Aufgaben das Erkennen und umsetzen neuer agrarpolitischer Entwicklungen und Notwendigkeiten (z. B. Anpassung der EU-Agrarpolitik an die Überschussproduktion und die Finanz-Enge der Gemeinschaft).

Aus der Sicht des EWG-Vertrages ergeben sich für die folgende grundsätzliche Aufgaben (Combes 1970 : 154):

- *„the initiative role, since with few exceptions the Commission has the responsibility for initiating legislation;*
- *the administrative role, in areas such as agriculture, which have been delegated to the Commission by the Member States;*
- *the normative role – both as guardian of the Treaties and the acquis communautaire (i.e. all the Community`s legislation) and as the conscience of the Community in proposing ideas and recommendations whether or not*

- *covered by the Treaties;*
- *the mediative role, i.e. mediating among the Member States and between the institutions in order to reach agreement and decisions;*
- *the representative role, the diplomatic representation of the Community in third countries and in many international organisations“.*

Die Einflussmöglichkeiten der Kommission sind eine Funktion ihrer Aufgaben und Aktionsräume. Deshalb ist die Kommission immer auf eine größere Vergemeinschaftung ihrer Politikfelder und eine Verdichtung ihrer Aktivitäten in den vergemeinschafteten EU-Kompetenzen (z. B. Ausdehnung des Agrar-Regelwerks im Bereich der Agrarpolitik) und verwandter Politikfelder - z. B. Veterinär-, Tierschutz-, Gesundheits- und Umweltfragen - bemüht.

Oft werden die sehr unterschiedlichen Handlungsspielräume der EU-KOM übersehen oder in ihren Wirkungen nicht richtig eingeschätzt. Große Spielräume hat die EU-KOM in den vergemeinschafteten Politikfeldern (z. B. Agrarpolitik, Handelspolitik, Beitritts- und Assoziierungspolitik, Fischereipolitik und interner Markt). Hier kann sie ihre Macht- und Durchsetzungs-Kompetenzen voll ausspielen. Deutlich weniger Spielraum hat die EU-KOM in den agrar-relevanten Arbeitsfeldern, die teilweise harmonisiert sind oder sich im Anfangsstadium der Harmonisierung (Umwelt-, Tierschutz-, Verbraucherschutz-, Gesundheitsfragen) befinden. In diesen Bereichen kann sie ihr Vorschlagsrecht meistens nur in Übereinstimmung mit dem Zustimmungrecht der EU-Mitgliedsländer in geteilter Zuständigkeit ausüben.

Das politisch/fachpolitisch zentrale Instrument der EU-KOM ist ihr alleiniges Vorschlagsrecht. Nur in eng begrenzten Sondersituationen kann die Ratsmacht einen von der EU-KOM in einem Verhandlungsablauf nicht wahrgenommenes Vorschlagsrecht durch einen eigenen Ratsmacht-Vorschlag ausfüllen. Das alleinige Vorschlagsrecht der EU-KOM ist das machtpolitische Gegenstück zu dem alleinigen Beschlussrecht des Rats. Die Väter der Verträge, die Machtträger in den Gemeinschaftsorganen und die EU-Mitgliedsländer konnten - wie die bisherige wechselvolle Entwicklung der EU zeigte - eine weise Ausbalancierung der beiden Hauptkräfte - der nationalen und der gemeinschaftlichen - erreichen.

Das Vorschlagsrecht der EU-KOM ist in das Beziehungs- und Wirkungsgefüge aller Gemeinschaftsorgane einzuordnen (Rat, Parlament, Generalsekretariat, EUGH). Dabei spielen die eigenen Vorstellungen der EU-KOM, der EU-Räte und besonders des EU-Gipfels eine allgemeine und besondere Lenkungsfunktion. Trotz dieser anstoßenden und lenkenden Wirkungen aller Gemeinschaftsorgane auf das alleinige Vorschlagsrecht der EU-KOM hat die Vorschlagskompetenz der EU-KOM besonders im agrarpolitischen Willensbildungsablauf mehrere Hauptbetätigungsbereiche: Sie ist „Herr des Verfahrens“ (z. B. Berücksichtigung/Nichtberücksichtigung agrarpolitischer Ziele/Wünsche, materielle Gestaltung der Anwendungsbereiche/Einzelvorschriften, Zeitpunkt des Vorschlags und Zeitdauer der Vorschläge). Mit ihrem umfangreichen institutionellen Wissen und Verhandlungserfahrungen mit den nationalen Regierungen, sowie ihren Kontakten mit den nationalen und europäischen Fachverbänden besitzt sie mehr fachpolitische und fachliche Informationen, sowie strategisch und taktisches Verhandlungswissen als jeder andere EU-Mitgliedsstaat/als die Gesamtheit der EU-

Mitgliedsländer. Da sie den Vorschlag gestaltet, vermag sie Ziel, Inhalt und Ergebnis vorausschauend auf den agrarpolitischen - oft strittigen - Willensbildungsablauf auszurichten

- auf die wahrscheinlich zustimmenden EU-Mitgliedsländer (Verbündete suchen, Koalitionen bilden)
- die unentschlossenen/widerstrebenden EU-Mitgliedsländer in das „Ja-Lager“ hinüberzuziehen oder doch wenigstens aus einer Blockade-Koalition herauszuhalten.

Das alleinige Vorschlagsrecht, ihr Wissensarsenal, ihr Zeitmonopol und die klugen Nutzungen ihrer strategischen/taktischen Vorzugsstellungen (Teile und Herrsche) lassen es meistens erklären, warum die Kommissionsvorschläge im agrarpolitischen Willensbildungsablauf in der Regel vom Rat beschlossen werden.

Die wichtigsten Vorschlagsbereiche der Kommission sind:

- Die Basis-Verordnungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (Marktordnungen, z. B. für Getreide, Rindfleisch, Milch, Zucker, usw.) und ihre laufende Ausgestaltung, sowie die Struktur- und Umwelt-Verordnungen in den 60-er und 70-er Jahren. Sie legten die Grundlage für das vielbeachtete und viel kritisierte dichte Regelwerk zum Schutz der internen Agrarmärkte und zur Abwehr von Drittlands-Einfuhren. Dieses Regelwerk bestehend aus tausenden von EWG-Verordnungen und ihren Anpassungs-Verordnungen entstammen zum Teil dem französischen Gedankengut der „organisation des marchés“ und hatte auch bestimmte Vorbilde in den nationalen deutschen und niederländischen Marktordnungen. Die miteinander vernetzten Regelungen (Inlandsstützung, Einfuhrschutz gegenüber Drittländern, Exportförderung der Inlandserzeugung auf die Weltmärkte) ergab für die Dienststellen der EU-Kommission ein fast perfektes Agrar-Steuerungs-Instrument auf den Inlands- und gelegentlich auch auf den Weltmärkten.
Die Dichte des Regelwerkes und die laufende Anpassung durch die Beratungsgremien der EU-Kommission und EU-Rats-Hierarchien ließen die EWG-Regulierungs-Maschinerie zu einem besonderem Herrschafts-Instrument der EU-Kommission nach innen und nach außen werden.
Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der EU-Agrarpolitik sowohl im Markt, als auch im Struktur- und Handelsbereich beginnend mit dem Mansholt-Plan, die vielfältigen Anläufe zur Eindämmung der Produktionsüberschüsse (Marktstabilisatoren, Milch-Kontingent, Agrarreform von 1992 und Agenda 2000) ließen die Kommissionen als Initiator und Reforme neuer/alter Politiken erscheinen. Sie vermochte mit ihren Vorschlägen und Initiativen sich ein erstaunliches, anwachsendes Einfluss- und Durchsetzungs-Potential zu erhalten/auszubauen. In der Öffentlichkeit und in den Medien erschien sie erstaunlicherweise als das Reform-Institut in den Gemeinschaftsgremien.
- Die Vorschläge der EU-Kommission - soweit sie agrarrelevanter Natur sind - umfassen auch bestimmte Teile des internationalen Raums. Im politischen Bewusstsein sind vor allem die Vorschläge der Kommission für folgende internationalen Verhandlungsbereiche

- GATT-Uruguay-Runde und WTO-Folgeverhandlungen, die nicht nur internationale Agrarwarenströme beeinflussen, sondern auch teilweise deutliche Veränderungen der internen Agrarschutz-Politik wichtiger Industrienationen darstellen; wie zu erwarten sind in den WTO-Folgeverhandlungen von der EU-Kommission auch agrarpolitisch beeinflussende Gesundheits-, Umwelt- und Sozialgesichtspunkte eingebracht worden.
In der EU-Assoziierungs-Politik verschiedenster Länderbereiche in Afrika, im Mittelmeer und in Mittel- und Osteuropa hat die EU-Kommission mit über hundert Drittländern Vorschläge unterbreitet, die in ihrer Bedeutung in der Welt ohne Vorbild sind.
- Der EU-Beitritts-Abkommen im Rahmen der Norderweiterung (Großbritannien, Irland, Dänemark), der Süderweiterung (Griechenland, Spanien und Portugal) der Mittel-Europa-Erweiterung (Schweden, Österreich, Finnland) und der Ost-Erweiterung (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Ungarn und Rumänien) hatte die EU-Kommission länderspezifische und verhandlungsbestimmende Vorschläge unterbreitet und die konkreten Beitrittsverhandlungen erfolgsbestimmend beeinflusst.

Diese zusammenfassende Übersicht über die Aufgabenbereiche der EU-Kommission vermittelt einen ersten Einblick in ihre - die Gemeinschaftspolitiken - beeinflussbare Rolle. Ähnlich wie in den nationalen Regierungsapparaten der EU-Mitgliedsländer entstehen bei der Initiative und Ausgestaltung eines Gesetzes (z. B. neue EU-Agrarverordnung, Abkommen mit Drittländern) aus den unterschiedlichen Grundpositionen (Schutz des EU-internen Agrarmarktes, angemessener Zugang der Drittländer zum EU-Ernährungsgütermarkt) unterschiedlichen Vorstellungen über die Rangordnung und besonders über die spezifische Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags.

Diese müssen - entsprechend der EU-internen Abstimmungs-Struktur, der Beeinflussungspotentiale - und der Durchsetzungs-Möglichkeiten in der Ratshierarchie ausgestaltet werden. Dabei spielt besonders die Federführung der einzelnen Generaldirektionen in der Kommission (z. B. bei der Generaldirektion Landwirtschaft) als Anlaufstelle für die nationalen Landwirtschaftsministerien und die Verteidigung des Kommissionsvorschlags in der oft widerstrebenden EU-Ratshierarchie eine maßgebliche Rolle.

Ebenso wie in den nationalen Ministerien entstehen bei Politik- und Aufgabenfeldern mit Zuständigkeiten in anderen Generaldirektionen (z. B. Agrarhandelsfragen im GATT/WTO oder im Beitrittsbereich) automatisch unterschiedliche Grundauffassungen und Spannungen in der Detailgestaltung. Lange Zeit war die Unantastbarkeit des EWG-internen Agrarmarkts und der Ernährungsgüter-Handelspolitik ein „Tabu-Thema“ zwischen der mächtigen Generaldirektion Landwirtschaft (Art. 43 des EWG-Vertrages) und der früher einflussärmeren Generaldirektion Außenhandel (Art. 113 des EWG-Vertrages). Die unterschiedlichen Beeinflussungspotentiale setzen sich sowohl in der kommissionsinternen als auch in den ratsinternen Willensbildungsabläufen fort. Sie spiegeln sich auch in den agrarschützenden Verhandlungsmandaten der EU-

Kommission in den verschiedenen GATT-Verhandlungskonferenzen der 60-er bis 80-er Jahre und in den entsprechenden EU-Verhandlungsmandaten für die Assoziierungs- und Beitrittsverhandlungen wieder. Die Schwierigkeiten zu erkennen - im kommissionsinternen Akkordanz-Verfahren - um eine einheitliche Politik-, Sach- und Strategie-Position zu erreichen, kann für eingeweihte, nationale Willensbildungsträger von Nutzen sein. Umgekehrt ist ein Hineinhorchen von Kabinettsmitgliedern der einzelnen EU-Generaldirektionen in die ihnen jeweils zuzuordnenden nationalen Willensbildungs-Netze hilfreich, um eigene Sach- und Strategie-Positionen entsprechend zu gestalten. Die Kabinette in der EU-Kommission, die EU-Kommissare bilden mit ihren entsprechenden Leitungsorganen in den nationalen Ministerien der EU-Mitgliedsländer einen sich gegenseitig beeinflussenden Regelkreis im Hin- und Rückfluß-System.

3.6.1 Kommissions-Kabinett

Die EU-Kommission und die ihr unterstellten Generaldirektionen (oft als europäische Regierungsbürokratie bezeichnet) stellt sich dar als eine Ansammlung unterschiedlich ausgebauter Generaldirektionen. Eine Besonderheit ist die herausgehobene Bedeutung des jedem Kommissions-Mitglied zugeordneten (persönlichen) Kabinetts.

Wallace (1993 : 113) stellt dazu fest:

„ It is almost as if the Commissioner and their Cabinets let the services play the play of policy making, consulting of interest groups and inter-institutional relations, while reserve in both judgement and the exercise of real powers to themselves. When speed and efficiency required, task forces can be set up independently of DG's. ... in any case the best coordination by the services often runs foul of Cabinet objection later stage. If an draft propose inconvenient or unacceptable to one or another Commissioner cabinets may redraft it, often run rough-shot over their own services. “

Zweifelsfrei haben die Kabinette - entsprechend ihrem französischen Verwaltungsvorbild - ein herausgehobenes Initiativ- und Beeinflussungspotential zwischen den einzelnen Generaldirektionen bis in das Beschlussorgan der EU-Kommission. Ferner dienen die Kabinette - besonders die Kabinettschefs - als interner Konfliktverhinderer wenigstens doch als Konflikt-Eindämmer.

Berlin und Spierenburg (1993 : 311) deuten das Macht- und Steuerungspotential von Kabinetten in der internen Kommissions-Willensbildungs-Struktur als

„clash between the vertically of command structure in the DG's and the horizontally of the collegial system of Commission decision making. “

Eine besondere Rolle spielte lange Zeit das Kabinett des Agrar-Kommissars. Der Kabinetts-Chef und der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft fungierten als politische Leitstelle der agrarpolitischen Willensbildung in der Kommission. Durch ihre Teilnahme an den kommissionsinternen und ratsinternen Vorbereitungs-Gremien, sowie an den entscheidungsvorbereitenden Verhandlungen der Ratsmacht sind sie immer im Zentrum der Verhandlungen/der Entscheidungsvorbereitungen, um den Kommissionsvorschlag kommissionsintern und ratsintern zu verteidigen.

3.6.2 Generalsekretär der EU-Kommission

Dieser ebenfalls aus der französischen Verwaltung übernommene Funktionsträger ist selbst in der EU-Öffentlichkeit und noch mehr in den nationalen Hauptstädten der Gemeinschaft ein oft unterbelichteter Akteur der EU-Kommissions-Willensbildungs-Maschinerie.

Die jeweiligen Kabinette und Direktionen der EU-Dienststellen (z. B. Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Generaldirektion Außenhandel, Generaldirektion Gesundheit- und Verbraucherschutz) erhalten ihre volle kommissionsinterne Funktionalität und persönliche Vernetzung durch den

Generalsekretär der EU-Kommission.

Er hat nach innen (in die EU-Kommissions- und übrigen EU-Dienststellen) und nach außen in die übrigen EU-Organen in Brüssel und in Straßburg, sowie in die oberen Etagen der nationalen Regierungen eine Schlüsselfunktion als

- politischer/taktischer und technischer Ratgeber nach oben in die Kommission und nach unten in die einzelnen Generaldirektionen;
- fachpolitischer und technischer Organisator, sowie Kontrolleur zwischen den Kabinetten der Generaldirektion und dem Präsidialkabinett;
- Verbindungsperson zu den Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel und in die nationalen Regierungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Er ist ein wichtiger Knotenpunkt im EU/national-staatlichen Informations-, Vorschlags- und Verhandlungs- bis Beschlussnetz. Das nicht nur im offiziellen Bereich der Brüsseler Verhandlungs- und Beschlusshierarchien, sondern auch in den inoffiziellen Bereichen der Telefonkontakte, der Videokonferenzen, der Arbeitssessen bis zu den persönlichen Kontakten auf der gemeinschaftlichen oder nationalen Szenerie.

Die britische Premierministerin M. Thatcher bestätigt indirekt die Bedeutung dieses Funktionsträgers, indem sie die von ihr geforderte Betrauung eines hohen britischen Beamten, aus ihrer politischen Umgebung in dieser Funktion in ihren Erinnerungen ausdrücklich erwähnt (1993 : 108).

3.6.3 Agrar-Kommissar

Zentrale nationale (z. B. für nationale Agrarminister), europäische (für EU-Agrarvorschläge der Kommission und gelegentlich internationaler Bedeutung (z. B. als Sprecher der EU in internationalen Verhandlungen) hat der EU-Agrar-Kommissar. Er ist der fachliche und politische Lenker, sowie oft auch Ideen-Geber der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. In den Denk-Schemata nationaler Ministerien ist er der EU-Agrarminister, leitet ein lange Zeit zentrales EU-Ressort, er ist einerseits weniger als der nationale Minister (nicht abstimmungsberechtigt im EU-Ministerrat) andererseits wesentlich wichtiger als zuständiger Lenker für ein vielfaches der Agrarproduktion in der Gemeinschaft. Kommissions-intern ist er bedeutungsvoll, weil er in dem großen Brüsseler Agrar-Verhandlungsraum maßgebend wirkt, diese wichtige Position kommt auch darin zum Ausdruck, dass er einer der vier Stellvertreter des Kommissions-Präsidenten ist. Allerdings hat diese hauptsächlich protokollarisch schmückende Vertreter-Funktion nie als Vorstufe für das Präsidentenamt gereicht.

In kritische Verhandlungsabschnitten (z. B. langen Reformprozessen mit wechselnden Abstimmungsmehrheiten) ist er zusammen mit dem Rats-Präsidenten der zweite, zentrale Mehrheitsbeschaffer im EU-Agrarrat. Hinsichtlich ihrer nationalen Herkunft ist auffällig, dass die Agrar-Kommissare in der Regel aus kleineren und mittleren EU-Mitgliedsstaaten stammen (z. B. NL, DK, IRL und A) und nicht größere EU-Mitgliedsstaaten (außer I) angehören. In der Regel waren sie Mitglieder (als nationale

Delegierte des EU-Agrarministerrates (z. B. Mansholt, NL; Dalsager, DK; McSherry, IRL und Fischler, A). Durch ihre langjährige, nationale und europa-politische Tätigkeit hatten sie entscheidende Vorteile für ihre herausgehobene gemeinschaftliche Funktion: Politik- und Sachkenntnisse, sowie Verhandlungs-, Personen- und Strategieerfahrung. Sie waren die geborenen Chorleiter für die vielstimmigen und oft eigenwilligen Mitglieder des Chors der nationalen Minister mit dem Ziel ein „einstimmiges Gesangsstück hervorzubringen. Lange Jahre standen die EU-Agrar-Kommissare im Schnittpunkt der Auseinandersetzungen in den EU-Politiken. Sie waren EU-interne „Strippen-Zieher“ und nicht selten Anlaufpersonen nationaler und internationaler Landwirtschaftsminister. Sie hatten in der Kommission und auch im Rat eine nicht zu unterschätzende Machtposition, da sie gesuchte, durchsetzungsfähige und gelegentlich auch umstrittene Persönlichkeiten in der oft kritikbehafteten Agrarpolitik waren. Einzelne Agrar-Kommissare sind wie Mansholt (NL) als weitsichtige Planer oder McSherry (IRL) als durchsetzungsfähigere Reformers und Fischler (A) als zeitgeschickter Politik-Anpasser in die EU-Agrargeschichte eingegangen. Alle sind mit der Tragik einer oft fehlgeschlagenen EU-Agrarpolitik irgendwie verbunden, müssen sich die ungünstigen Auswirkungen anrechnen lassen und können die Fehlentwicklungen nicht nur ihren nationalen Ministerkollegen zuordnen (Tenor: Das haben wir nicht gewollt). Sie sind besonders in Kenntnis ihres hohen Beeinflussungspotential Teil der Entscheidungen des Beschlussorgans EU-Agrarrat.

Oft ist festzustellen, dass ein Agrar-Kommissar wesentlich reformfreudiger erscheint/ist, als etwa seine nationalen Ministerkollegen im Willensbildungs-Organ Rat. Diese Feststellung die sich gelegentlich im Umfeld der Brüsseler Beratungsorgane darstellt, ist aber im einzelnen dem Agrar-Kommissar allein zuzuordnen.

Gelegentlich erscheint es nationalen Landwirtschaftsministern im Agrar-Rat und in der betroffenen Agrarwirtschaft in der EU, dass man sich als Agrar-Kommissar deutlich reformfreudiger (z. B. in Vorschlägen für den Rat) zeigen kann, als die Gesamtheit/Teile der EU-Landwirtschaftsminister (Tenor: Einer/mehrere der Ratsmitglieder wird/werden schon blockieren).

3.6.4 Kommissions-Strategien

Agrarpolitische Willensbildung von zentraler Bedeutung (z. B. Mansholt-Plan in den 60-er Jahren, Produktions-Rückführung in den 70-er und 80-er Jahren und die Agrarreform in den 90-er Jahren) erfordern, um in den Mitgliedsstaaten und in der Ratshierarchie verhandelbar zu werden eine

- politische Begründung (z. B. Grünbuch zur Agrarproduktionsmengen-Begrenzung),
- agrarpolitische Durchschaubarkeit (z. B. Agrarreformen im Zusammenhang mit der GATT-Uruguay-Runde),
- zeitliche Planung (z. B. Zusammenhang zwischen den Agrarreformen in den 70-er, in den 80-er und in den 90-er Jahren).

Um diese Grunderfordernisse zu erreichen, hat die Kommission in diesen Fällen ein bewährtes Ritual entwickelt:

Der Beginn eines wichtigen Verhandlungszyklus besteht in der Vorlage eines oder mehrerer Basisdokumente (z. B. Grünbuch 1982). Dieses Analysen-Papier stellt eine Ursachenbeschreibung der Fehlentwicklungen dar, gibt eine agrarpolitische Übersicht über die in Frage kommenden Maßnahmen (z. B. Preisreduzierung oder Mengengrenzung zur Produktionseinschränkung) mit entsprechenden Finanzierungsmodellen und Zeiträumen.

Das Dokument dient der breiten Meinungsbildung in den EU-Mitgliedsländern, in den nationalen Parlamenten und dem EU-Parlament, sowie zwischen den betreffenden Regierungen und den Interessenverbänden in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Die Breite und intensive Erörterung in den Mitgliedsländern ist Ausgangspunkt der Verhandlungen in der Ratshierarchie (von Expertengruppen über den Sonderausschuss Landwirtschaft bis zum Beschlussorgan Agrarrat). Damit sind allgemeiner Rahmen, Basisinhalte, Grundfinanzierung und große Teile der Zeiträume abgegrenzt und eingeseget.

Der sich anschließende konkrete Beschlussvorschlag - Einzelvorschläge für agrarpolitische Teilbereiche, wie Veränderungen von Marktordnungs-Preisen, Produktions-Rückführungsinstrumenten, Ausgleichszahlungen und Flächenstilllegungen - gekoppelt mit notwendigen Zeithorizonten, ist der Beginn der konkreten agrarpolitischen Willensbildungsabläufe in den EU-Mitgliedsländern und den konkreten Einzelverhandlungs-Abschnitten in der Ratshierarchie bis zur Beschlussfassung im Agrarrat.

Dieses Stufen-Verfahren mit der Unterteilung in Grundsätze und konkrete Einzelvorschläge hat sich in Verhandlungsbereichen mit hohem Streitwert zwischen den EU-Mitgliedsländern, mit schwer durchschaubaren Einzelverhandlungs-Bereichen und mit erkennbaren langen Verhandlungs-Zeiträumen bewährt. Sie gibt der Kommission als politischer Motor, als vorschlagender Partner des Rats und gelegentlich als Veränderer ihrer eigenen Vorschläge ausreichende Beweglichkeit in der Sache, in den Abläufen und in den Zeitvorgaben. Damit kann sie besonders in Problembereichen die Vorschläge über die institutionellen Klippen der agrarpolitischen Willensbildung steuern.

Die Vorschläge der EU-KOM erfahren in der Regel oft zahlreiche Änderungen - grundsätzlicher, technischer und verbaler Art. Ein flüchtiger Vergleich der ursprünglichen Vorschläge der Kommission mit dem im Amtsblatt der EU veröffentlichten Rechtsakte bestätigt diesen Eindruck. Wenn es sich um technische Einzelheiten (z. B. Wassergehalt von Getreide in Höhe von 14 oder 16 %) handelt, sind diese von allen Verhandlungspartnern leicht hinnehmbar; wenn es sich um Änderungen im Grundgehalt handelt (z. B. Produktions-Rückführung über eine deutliche Preissenkung bei Milch oder durch die Einführung einer mengenmäßigen Milcherzeugungsbegrenzung) entsteht etwas völlig neues mit gewichtigen Auswirkungen in sachlicher und verfahrensmäßiger Art. Diese grundsätzliche Änderung eines Kommissionsvorschlags ist für die Kommission in eigener Bewertung und noch

viel stärker in der Bewertung der Mitgliedsstaaten eine mehr oder minder große psychologische oder politische Niederlage. Im Arbeitsalltag wird über Umformulierungen, Streichungen, Einfügungen oder anderen Veränderungen der Kommissionsvorschläge auf allen Ebenen der Ratshierarchie mehr oder minder lange gestritten. Wenn die Kommission es nicht vorzieht, diese Änderungen in unveränderter/veränderter Norm anzunehmen, kann sie den Vorschlag entweder in dieser veränderten Form wieder vorlegen oder ihn ganz zurückziehen.

3.7 Generalsekretariat des Rates

Im Gegensatz zur EU-Kommission ist diese Institution verhältnismäßig wenig bekannt und in seiner Beeinflussung des agrarpolitischen Willensbildungsprozesses oft unterschätzt. Neben der EU-KOM ist das Generalsekretariat des Rates ein Kontinuum im Gegensatz zu dem nur periodisch tagenden Rat. Es ist- wie die EU-KOM - ein Hort des Wissens, der Erfahrung und im Verborgenen auch ein Mitsteuerer der Aktionen in der Kommissions- und Ratshierarchie. Für die halbjährig wechselnde Präsidentschaft ist es in der Ratshierarchie ein technischer (z. B. Berater in der Verhandlungsführung) und sachneutraler Berater der Präsidentschaft. Besonders zu unterstreichen ist seine Sach-Neutralität. Das Generalsekretariat ist nicht nur das funktionale Gedächtnis der Ratswillensbildungs-Maschinerie, es ist auch wie die EU-Kommission im Wandel des Gehens und Kommens der nationalen Agrarminister im Rat das ablaufprozessurale Gewissen und der technische Stratege. Die konkrete Verhandlungs-Mitgestaltung, die Möglichkeit beim Endbeschluss-Dokument einflussorientiert mitzuwirken ist nicht in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehen. Der Einfluss des Generalsekretariats beruht letztlich auf dem Vertrauen des Generalsekretärs bei der jeweiligen Ratsmacht und bei den Mitgliedern des Rates. Das hohe persönliche Ansehen des Generalsekretärs (z. B. des Dänen Ersbög) ist das wichtigste Einfluss-Potential, mit dem er wuchern kann (z. B. im engeren Dreiermacht-Zirkel: Ratsmacht, Kommission, Generalsekretariat). Europa-politisch steht der Generalsekretär im EU-Verbund (Kommission, Parlament, Rat, Europäischer Gerichtshof) allerdings mit einer besonderen Nähe zur Willensbildungs-Ablauf-Hierarchie Rat.

Seine besonderen Qualitäten und Verantwortlichkeiten kommen zum Ausdruck, wenn ein nationaler Landwirtschaftsminister kurz nach Übernahme seines nationalen Amtes auch den Vorsitz im EU-Rat übernehmen muss. Bundesminister Kiechle musste kurz nach seiner Amtsübernahme in Bonn die EU-Ratspräsidentschaft in einem kritischen Entscheidungs-Umfeld übernehmen. Die enge Zusammenarbeit mit den Ministerberatern aus Bonn, dem Agrarreferenten der Ständigen (deutschen) Vertretung in Brüssel und dem Generalsekretär des Rates schufen ein für die Präsidentschaft unentbehrliches Entscheidungs-Hilfsinstrument.

Im Willensbildungsraum mit weiten Strecken „geheiliger“ nationaler Interessen bildet das Generalsekretariat des Rates und die Vertreter der Kommission die Verfechter und Durchsetzer gemeinschaftlicher Interessen. Das Generalsekretariat des Rates allerdings hat letztlich mehr eine vermittelnde Funktion zwischen der EU-Kommission (als Verteidiger ihrer EU-Vorschläge) und den Ratsmitgliedern als Verteidiger ihrer nationalen Interessen, aber auch als Sucher nach einer gemeinsamen Haltung.

3.8 **Europäischer Rat (ER)**

In den über mehrere Ebene im Hin- und Rücklauf vernetzten agrarpolitischen Willensbildungsprozess ist der Europäische Rat schwer einzuordnen. Das trifft auch für das Verhandlungs- und Entscheidungsrollenspiel zwischen den Mitgliedsstaaten, der Kommission und der Ratsmacht im Rahmen der Ratshierarchie zu.

Der alltägliche Willensbildungsprozess findet in agrarpolitischen Fragen im Fachrat Agrar seine Entscheidung; in Sonderfällen trifft in agrarrelevanten Fragen mit außenwirtschaftlichen Bezug der Allgemeine Rat (der Außenminister) die notwendigen Beschlüsse. Auch gemeinsame Sitzungen von Agrar-, Wirtschafts- oder Entwicklungsrat (sog. Jumbo-Räte) sind bei agrarrelevanten Bezügen in Übung. Der Europäische Rat (der Staats- und Regierungschefs) als höchste und gleichzeitig letzte Entscheidungsinstanz der Europäischen Union, ist für die traditionellen Willensbildungsabläufe mehr eine Appellations-Instanz (Wessel, 2000 : 182). Das gilt insbesondere für agrarpolitische und agrarrelevante Fragen. Wenn auch nicht von den Gründungsvätern (französischer Staatspräsident und deutscher Bundeskanzler im Jahre 1974 und im Maastrichter-Vertrag 1991) vorgesehen, wurde und wird der Europäische Rat öfter als erwartet zur Endstation agrarpolitischer Willensbildung.

Der Europäische Rat weist eine lange Geschichte auf, die bis auf die Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs der 60-er und 70-er Jahre zurückgeht.

„Nach Art. D Abs. 2 EU-Vertrag besteht der Europäische Rat aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, sowie dem Präsidenten der Kommission, diese werden von den Ministern für Auswärtige Angelegenheiten, sowie ein Mitglied der Kommission unterstützt. Darüber hinaus nehmen noch der Generalsekretär des Rates ... sowie einige weitere Personen teil“ (Martenczuk, 1998 : 159).

Zwar hat sich diese Institution anders entwickelt als die beiden Gründungsväter geplant hatten, aber ihr Grundgedanke, ein Entscheidungsorgan auf höchster Ebene abgesetzt von den gemeinschaftlichen Entscheidungs-Dreieck Rat, Kommission, Parlament zu gründen, hat sich erhalten. Daran ändert nicht die rechtliche Anbindung des Europäischen Rats an den EU-Vertrag, Art. D, Abs. 2 EU-V. Hier sind die EU-Regierungschefs unter sich und die EU-Kommission und der EU-Generalsekretär sind hinzu gebeten (!).

Die beiden Grundfunktionen des ER sind Impulsgebung (z. B. Stärkung des EU-Parlament, Erweiterung der Gemeinschaft, Erhöhung der Gemeinschafts-Einnahmen und Ausgaben) sowie Einigung über Streitfragen hoher Bedeutung (z. B. EU-Haushaltsfragen, britischer Beitragsrabatt, Reform der Agrar- und Strukturfonds).

Die Beratungen und Entscheidungen des ER sind ein unübersehbares Beispiel für die politische, europapolitische, agrarpolitische, finanzpolitische und welthandelspolitische Verknüpfung der Entscheidungs- und Beratungsfragen. Besonders die enge Vernetzung der Ursachen und Schwierigkeiten der Verhandlungsfragen bilden den besonderen Reiz

dieses ungewöhnlichen, aber typischen europäischen Entscheidungsorgans. Meist wird aber übersehen, dass der ER keine Gesetzgebungsfunktion hat, ein gleichzeitig neben dem ER tagender Allgemeiner Rat muss die Gesetzgebungsbeschlüsse für die Gemeinschaft fassen.

Reichenbach (1999 : 113) weist zu Recht auf die zentralen Gipfel-Entscheidungen von Fontainebleau 1984, Brüssel 1988, Edingburg 1992 und Berlin 1999 hin, da auf ihnen die beiden ausgabeträchtigen EU-Agrar- und Kohäsionspolitiken nachhaltig verändert und die zermürbenden Haushalts-Konflikte zwischen Großbritannien und den übrigen EU-Mitgliedsländern, sowie die Streitereien zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament (vorerst) weitgehend beigelegt wurden.

Bei der Wanderung über die EU-Gipfel von 1985 bis 2004 kann man aus agrarpolitischer/agrarrelevanter Beschluss-Sicht feststellen, dass der Europäische Rat

- sowohl agrarpolitische Grundsatzbeschlüsse (z. B. Milchkontingents-Regelung) als auch (wenig verständlich) agrarpolitische Einzelbeschlüsse, wie z. B. Zuckering von EU-Wein fasste;
- Beschlüsse mit agrarpolitischen/agrarrelevanten Einzelinhalten oft erst nach mehreren Anläufen (z. B. Mitverantwortungs-Abgabe für Milch und Getreide) oder erst auf einer Sondertagung des ER 1988 in Brüssel (z. B. Garantiemengen-Regelung für Ölsaaten/Eiweißpflanzen) möglich waren;
- agrarpolitische Grundsatz- und Einzelfragen meist in Form von Paket-Beschlüssen (z. B. Paketlösung bestehend aus Haushaltsfragen, Agrarpolitik und Kohäsionsfragen) mit anderen wichtigen Beschlüssen weit höherer politischer und wirtschaftlicher Tragweite verbunden waren, wobei die politische, wirtschaftspolitische und agrarpolitische Ausgewogenheit der einzelnen Paketinhalte eine letztlich nicht zu beantwortende Frage blieb.

Der enge Beratungs- und Teilnehmerkreis, die hohe Vertraulichkeit der Beratungsinhalte und nicht zuletzt die Tragweite der Beschlüsse lassen es verständlich erscheinen, dass der Europäische Rat seine Entscheidungen im Konsens-Verfahren fasst. In diesen Fällen tritt der Europäische Gipfel in der Sache mehr oder minder als (Ober)-Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft auf. Im Bereich der allgemeinen Leitlinien fühlen sich die Staats- und Regierungschefs als integrations- und konstitutionelle Architekten außerhalb der engen Bindungen des EWG-Vertrages, sowie als Appellations- und Schiedsgerichts-Instanz für die zu treffenden Entscheidungen des Ministerrats der Europäischen Union (z. B. Agrarrat). Sie betrachten sich zu Recht als übergeordneten Teil des Entscheidungs-Dreiecks (Rat, Kommission, Parlament). An dieser Selbsteinschätzung ändert sich auch nichts, dass die Präsidentschaft des Europäischen Rats vor ihrem Amtsantritt und nach ihrem Abtritt dem EU-Parlament über seine Vorhaben und seine Ergebnisse unterrichtet. Diese politische Veranstaltung gilt den Eingeweihten nur als machtpolitische Verbeugung.

Eine Besonderheit ist die Vertretung der französischen Republik durch ihren Staatspräsidenten und durch ihren Ministerpräsidenten. Interessant bis verwirrend ist, dass beide abwechselnd das Wort ergreifen. Bei der Verhandlung von Agrarfragen im Europäischen Rat (z. B. Marktstabilisatoren, Milch-Kontingent, Wein-Zuckering)

spricht der französische Staatspräsident, wobei er sich vor den Beratungen in der Regel von einem Agrarberater gleicher Partei-Couleur beraten lässt.

Aus agrarpolitischer und deutscher Sicht sind die ER-Ratssitzungen von Brüssel (1988) und Berlin (1999) bemerkenswert. In beiden Fällen hatte Deutschland die Präsidentschaft (1988 : Kohl, 1999 : Schröder). Die bewusst von den vorhergehenden Präsidentschaften/nachfolgenden Präsidentschaften der Präsidialmacht Deutschland „zugeschobenen“ Entscheidungsfragen waren:

- 1988: Erhöhung der Eigenmittel der EU, Erhöhung der EU-Strukturfonds, Beibehaltung des britischen Haushaltsrabatts, Gestaltung der Getreideerzeugungs-Obergrenzen bei der Stabilisatoren- Regelung zur Eindämmung der Überschüsse, Finanzierung der Flächenstilllegung, Nicht-Annahme der Einfuhrsteuer der EU auf Öle und Fette aus Drittländern, Einhaltung der Agrarleitlinie;
- 1999: Senkung des britischen Haushaltsrabatts, Senkung der EU-Strukturfonds, Senkung des deutschen, schwedischen, niederländischen und österreichischen Netto-Beitrags zum EU-Haushalt, Mitfinanzierung der Landwirtschaftsbeihilfen aus den nationalen Haushalten, Milderung der Preissenkung für Getreide und Rindfleisch, bzw. Verschiebung der Preissenkung bei Milch.

In den sich daraus ergebenden Interessenkonflikten zwischen den EU-Mitgliedsländern

- Großbritannien - Haushaltsrabatt,
- Frankreich - Getreideobergrenze und nationale Mitfinanzierung,
- Spanien - Senkung des EU-Struktur-Fonds-Anteils,
- Deutschland - Netto-Zahlungsbeitrags-Senkung, sowie Mitfinanzierung der Landwirtschafts-Beihilfen und Flächenstilllegungsprämien

betrafen im Grunde genommen alle EU-Mitgliedsländer in einem mehr oder minder großen Umfang.

Für Deutschland als Ratsmacht sowohl auf dem Sondergipfel in Brüssel als auf dem „normalen“ Gipfel in Berlin entstand die delikate Doppelaufgabe als ehrlicher Makler in Form der Präsidentschaft aufzutreten und einen Kompromiss zu erzielen und andererseits als EU-Mitgliedsland und größter Netto-Einzahler einen der deutschen Öffentlichkeit akzeptables Ergebnis vorzuweisen. Eine Doppelaufgabe allerdings, die im Grundsatz bei der Position Deutschlands in der Konsens-Suche in der Gemeinschaft nicht ausgewogen zu erfüllen war.

Diese Situation beschreibt die britische Premierministerin Thatcher (1993 : 1015) lebensnah:

„Da sie (die Deutschen) auf dem Europa-Gipfel in Brüssel 1988 die Präsidentschaft innehatten, blieb ihnen wie das immer der Fall war - wenig Spielraum für die Wahrung ihrer eigenen Interessen -, doch dieser Nachteil wurde durch diesen stärkeren Einfluss, den sie hinter den Kulissen ausüben konnten, mehr als wettgemacht.“

Deutschland befand sich in einer politischen „Zwickmühle“. Die Einhaltung der Agrar-Leitlinie, die Erhöhung der südlichen Struktur-Fonds, die notwendigen Finanzmittel für die von Deutschland erstrebte Flächenstilllegung, die Bestimmung der mengenbegrenzenden Stabilisatoren für die pflanzliche Agrarproduktion, sowie die zentrale Frage eines höheren Plafonds für die EG-Eigenmittel bildeten in sich ein widersprechendes Fünfeck fachpolitischer Fragen, in dem sich wenigstens Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die südlichen Mitgliedsländer unter der deutschen Präsidentschaft stritten.“

3.9 Europäisches Parlament (EP)

Es ist das einzig gewählte und somit unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der Europäischen Union (Weidenfeld 2004 : 192). Im europäischen Entscheidungsfindungs-Dreieck: Rat, Kommission, Parlament stellt es nach westlichen Demokratie-Verständnis das wichtigste Organ dar. Aber, trotz aller politischer Wunschvorstellungen/Zukunftsvisionen ist es im alltäglichen Politik-Entscheidungs-Prozess das gewollt (?) schwächste Organ.

In strenger Auslegung der demokratischen Legitimation und der wirklichkeitsnahen politischen Entscheidungsfindung ist der Entscheidungsablauf, aber mehr oder minder, „auf den Kopf gestellt“:

Eine europäische Regierungsbürokratie (EU-KOM) hat das Initiativ-Recht für die Rechtssetzung, ein aus Regierungsvertretern der EU-Mitgliedsländer bestehendes Ministergremium beschließt die Gesetze (Legislative). Das Europäische Parlament - als dritter Partner in diesem Entscheidungsfindungsdreieck - besitzt gewollt nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten. Daran ändert auch wenig, dass diese Rechte im Laufe der 50-jährigen Entwicklung von den Regierungen der EU-Mitgliedsländer nach und nach erweitert wurden.

In politischen/agrarpolitischen Willensbildungs-Bereichen ist die Kontrolle der Europäischen Kommission nach Inhalt, Umfang und Wirkung auf nachstehende, vertragliche Instrumente begründet und begrenzt:

- Informelle Kontrolle (Art. 193 EG-Vertrag)
Hier sind das Fragerecht und die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen bedeutsam. Das Parlament kann selbstständig und im großen Umfang Tatsachen ermitteln. Darüber hinaus ermöglicht die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine bessere und tiefgreifendere Kontrolle (z. B. Landwirtschaftsausschuss, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik).
(Seibold, 2004 : 108)
- Haushaltskontrolle (Art. 276 EG-Vertrag)
Diese im westlichen Demokratieverständnis wichtigste und klassische Instrument ermöglicht dem EP... „als begleitende Haushaltskontrolle... effektiv Einfluss auf die Mittelverteilung und damit auf die Entwicklung auf die in seinem Interesse liegenden Politiken zu nehmen...“ (Seibold, 2004 : 156).

Im engeren Agrarbereich und den agrarrelevanten Teilen der EU-Handels-, Regional- und Beitrittspolitiken führte dies in den dafür zuständigen EU-Parlamentsausschüssen dazu, interne Differenzen auszugleichen, wobei die Durchsetzungsfähigkeit des Landwirtschaftsausschusses mit der Zunahme des Reform-Drucks in der EU-Agrarpolitik laufend an Einfluss verlor.

- Misstrauensantrag – sanktionierende Kontrolle Art. 201 EG-V.
Es ist politiktheoretisch das stärkste institutionelle Instrument des EP gegenüber der EG-KOM „Deshalb kann man den Misstrauensantrag als Fundament der parlamentarische Kontrolle gegenüber der Kommission betrachten. Die praktische Seite des Instituts Misstrauensantrag erscheint zunächst weniger gewichtig, da noch nie in der Geschichte der Gemeinschaft ein Misstrauensvotum erfolgreich war (Seibold, 2004 : 170).

Helen Wallace (2003 : 276) weist zu Recht daraufhin, dass „im Laufe der Zeit sich die Dominanz des Tandems aus Rat und Kommission durch den wachsenden Einfluss von EUGH und EP auf den politischen Regierungsprozess der EU abgeschwächt hat“. Nichts desto weniger bildet das Verhältnis zwischen diesen beiden Quasi-Exekutiv-Organen nach wie vor das Kernstück des Regierungsmodells der EU. Beide Institutionen sind einerseits voneinander unabhängig, konkurrieren andererseits auch um die Vormachtstellung im politischen Prozess. Diese auf eine Tandem-Schau von Rat und Kommission begrenzte Sicht erfasst das Entscheidungsfindungs-Problem nicht vollständig und wird der vielgestaltig vernetzten Verhandlungswirklichkeit nicht ausreichend gerecht. Gerade das Zusammenspiel von Rat und Kommission mit Ratspräsidentschaft als vernetzte Endpunkt einer ineinandergreifenden Verhandlungshierarchie, mit laufender Abstimmung mit den nationalen Hauptstädten machen das besondere dieses ineinandergreifenden Willensbildungsprozess aus. Aus dieser Grundstruktur der Ablaufprozesse, mit laufender Beteiligung der nationalen Regierungen im Hin- und Rücklaufprozess lassen Einblicke und Bewertungen von Akteuren, Verhandlungshaltungen und von Verhandlungsergebnissen zu. Die Spurensuche in agrarpolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess ist einerseits in der Beobachtung und Erklärung des vernetzten Zusammenwirkung komplizierte, aber andererseits im Verstehen der Abläufe und Ergebnisse ergiebiger.

4. Kapitel **Agrarpolitische Willensbildung auf internationaler Ebene**

4.1 **Einordnung**

Eine in sich geschlossene Agrarpolitik - wie auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene - ist im internationalem Raum nicht anzutreffen (von Verschuer 1967 : 169-171). Das ist leicht erklärbar, weil eine Welt-Staatengemeinschaft nicht existiert, die ein funktionierendes Abstimmungs- und Akkordanz-System einschließlich einem durchgreifenden Durchsetzungs- und Kontrollsystem tragen kann.

Trotzdem ist ein weiter Spielraum für die Auswirkungen positiver und negativer agrarpolitischer Entscheidungen auf den Weltagarmärkten gegeben

- überhöhte Preise führten in Produktionsländern, wie den USA und der EU zu einem Exportdruck mit ruinösen Preisen (wie Weizenkrieg und Hähnchenkrieg zwischen den USA und der EU, die aber zu günstigen Einkaufspreisen in den Importländern führten);
- Außenschutzmaßnahmen gekoppelt mit Einfuhrbevorzugungen für bestimmte Exportländer (z. B. AKP-Bananen auf Kosten der Südamerika-Bananen führten zu Verkehrsverlagerungen, Exporteinbußen und Importpreiserhöhungen in der EU).

Mit Recht wird darauf aufmerksam gemacht, dass diese Art von internationaler Agrarpolitik nur die Auswirkungen nationaler/gemeinschaftlicher Agrarpolitik sind. Dies ist keine international abgestimmte agrarpolitische Willensbildung.

„When governments met in international arena, their actions reflect the political situations at home (Grossman: 1993 : 702).

Aber auf internationaler Ebene gibt es eine Reihe von Verhandlungsaktivitäten, die in bestimmten Bereichen zu verbindlichen und in der Regel stabilen agrarpolitischen Absprachen/Vereinbarungen geführt haben.

Als wichtigste agrarrelevante Ebenen treten auf:

- das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und ab 1995 die Nachfolgeorganisation WTO (World Trade Organisation);
- die WTC (World Trade Conference of the United Nations) mit ihren in den 70-er/80-er Jahren verhandelten Weltagrar-Abkommen;
- die EU-Assoziations-Gruppierungen
 - EU-Afrikanische, Karibische und Pazifische Länder (EU/AKP),
 - EU-Mittelmeerranrainerstaaten (EU/MML),
 - EU-mitteuropäische und baltische Länder (EU/MOEL).

Die agrarpolitische Willensbildung, die sich in diesen drei großen sehr unterschiedlichen Verhandlungsfeldern abspiegle/abspielt ist in großen Teilen ähnlich.

In allen drei Bereichen vollzieht sie sich in gleichen Willensbildungsstrukturen und Willensbildungsmechanismen

- Expertenebene (Fachbeamte),
- Lenkungs-Gruppen (politische Beamte),
- Rat (Minister).

Ähnlichkeiten sind auch in den Verhandlungsmustern (Do ut des und/oder Alles- oder-Nichts-Prinzip, langwierige Entscheidungszyklen, universale Teilnehmer auf allen Verhandlungsebenen, aber letztlich Endentscheid zwischen den Haupt-Streitpartnern.

Ein entscheidendes Moment zum Verständnis der agrarpolitischen Willensbildung auf internationaler Ebene ist die oft übersehene Tatsache, dass die internationale Ebene eine Fortsetzung der gemeinschaftlichen Ebene ist und die gemeinschaftliche Ebene auf der nationalen Ebene beruht. Zu dieser Grundtatsache der vernetzten drei Willensbildungspfade kommt die noch ebenso wichtige zweite Grundtatsache, dass die Willensbildungsabläufe nicht nur von unten nach oben (hierarchieaufwärts) sondern auch von oben nach unten verlaufen (hierarchieabwärts). Dieses Hin- und Rücklauf-Prinzip ist besonders in den entscheidungsrelevanten Willensbildungs-Abschnitten für das Verstehen des Handelns der Entscheidungsträger und das Beurteilen von Entscheidungsergebnissen von Bedeutung.

Grundsätzlich gilt für alle drei Verhandlungsfelder aus deutscher Sicht:

- Die EU-KOM verhandelt im Auftrag der EU-Mitgliedsländer mit den Drittländern.
- Der inhaltliche Auftrag der EU-KOM wird durch das Mandat des EU-Ministerrats (Allgemeiner Rat) bestimmt. Der Mandatsentwurf erfolgt durch die EU-KOM, er kann in der EU-KOM intern und im EU-Ministerrat zu Auseinandersetzungen führen.
- Die EU-KOM muss das Verhandlungsergebnis mit den Drittländern dem EU-Ministerrat zur Billigung vorlegen. Das ist die „Stunde der Wahrheit“.
- Die EU-KOM genießt im Verhandlungsfeld viele Freiheiten und Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. bei Explorations- und Vorbereitungs-Missionen bis zu Ratschlägen an die Verhandlungspartner).
- Die EU-KOM wird während der Verhandlungen gelegentlich/bis oft von Vertretern mitreisender EU-Mitgliedsstaaten beobachtet. In kritischen Verhandlungsabschnitten vom Ratspräsidenten als Sprecher der EU unterstützt und vom Handels-Ausschuss nach Art. 113 des EWG-Vertrages kontrolliert (watch dog).
- Die Überwachung der EU-KOM ist je nach Verhandlungsfeld und Verhandlungsstadium unterschiedlich:
 - große Freiheiten im AKP/MML und MOEL-Bereich,
 - eingeschränkter Manövrierraum im GATT/WTO – und im Beitrittsbereich.
- Durch die Mischung von genau vorgeschriebenen Verhandlungsauftrag durch den politischen Entscheidungsgeber Rat und die funktionellen Freiheiten bei der Gestaltung der Ablaufprozesse in den Verhandlungen entsteht ein effizientes,

aber sich gegenseitig kontrollierendes Verhandlungs-Trio (Rat, KOM, Präsidentschaft).

- In einem Machtduell zwischen KOM und Rat hat letztlich der Rat „das Sagen“, Im Alltag der Verhandlungen ist mehr eine wippende Machtbalance zu erkennen. Nach außen in den Verhandlungsraum (z. B. aus der Sicht der internationalen Verhandlungspartner, erkennt man eine deutlich sichtbare Verhandlungs-Kompetenz der EU-KOM) nach innen erscheint ein deutliches Überwiegen der Rats-Kompetenz.
- Von den Anfängen der EU bis zum Jahrhundertwechsel konnte diese Verhandlungs-Maschinerie/dieses Verhandlungsablaufgeschehen zur Zufriedenheit der EU und ihrer Mitgliedsländer, sowie ihrer Verhandlungspartner arbeiten. Dies ist in dieser Art einzigartig auf dem internationalen Verhandlungsparkett.

Das Verhandlungs-Potential der EU auf internationaler Ebene hat einen langen, wechselhaften und streckenweise schmerzlichen Entwicklungsprozess hinter sich. Im Jahre 2000 ist die EU ein anerkannter, wichtiger Verhandlungspartner, der seine Möglichkeiten (als Verhandlungspartner) und seine Verpflichtungen (als Vertragspartner) wahrnimmt. Diese Position ist erst nach einem langen oft quälenden Marsch durch die internationale Verhandlungs-Szenerie erreicht worden. Am Anfang ihres über 30-jährigen Anerkennungsmarsches durch die internationalen Institutionen (z. B. Welthandelskonferenz über Zucker- und Getreide-Abkommen und GATT mit den über acht Zollrunden) trat die Sechsergemeinschaft als Mitgliedstaatengemeinschaft mit der EU-KOM als technischen Sprecher und die Ratsmacht als politischen Sprecher auf. Von den beiden damaligen Hauptverhandlungspartnern USA (geduldet) und der UdSSR (bekämpft) hat sie im Verhandlungsalltag bei der Verteidigung ihrer Forderungen (z. B. Agraraußenhandelspolitik, agrarinterner Schutzpolitik, Assoziierungs-Politik) eine Fülle von grundsätzlichen, politischen und agrar- und handelspolitischen Aufgaben durchgesetzt. Die politische Duldung durch die USA stand die handelspolitische Gegnerschaft der USA in manchen agrarwirtschaftlichen Fragen gegenüber.

Die wachsende EU (an Mitgliedsländer und internationalem Sacheinfluss) machte sie nach und nach zu einer einflussreichen und aus der Sicht der übrigen Verhandlungspartner auch seltsamen Verhandlungsgruppierung (z. B. Sprecher EU-KOM, schweigende EU-Mitgliedsstaaten, lange interne Abstimmungsnotwendigkeiten, Streitigkeiten unter den EU-Mitgliedsländern mit Verhandlungsverzögerungen). Das EU-agrarinterne Stützungssystem und die EU-agrarexterne Ausfuhrpolitik war jahrzehntelang der verhandlungspolitische Stein des Anstoßes für das internationale Auftreten der EU.

Die Agrar-Auseinandersetzungen der EU mit ihren politischen Verbündeten (USA, Kanada, Australien) und mit ihren assoziierten AKP/MML waren aus der Sicht dieser Länder nicht nur eine handelspolitische Dummheit, sondern stießen auch auf großes verhandlungs-politisches Unverständnis.

Die Anerkennung eines ihr gebührenden Verhandlungsstatus (Staatengemeinschaft mit gemeinsamen Sprecher EU-KOM/EU-Ratspräsidentschaft) Anfang/ Mitte der 80-er

Jahre war gekoppelt mit einem wachsenden Einfluss der EU als zweit wichtigster Verhandlungspartner. Nach dem Untergang der UdSSR bildeten die EU einerseits und die USA andererseits eine verbündete politische Gemeinschaft und eine oft handelspolitische Gegnerschaft.

4.2 GATT/WTO

Das General Agreement on Tariffs and Trade und seine Nachfolgeorganisation World Trade Organisation waren/sind die herausragende internationale Organisation für einen freien internationalen Warenverkehr auszuhandeln und, was wichtig ist, durchzusetzen.

Die ersten im Agrarbereich erfolgreichen Verhandlungen waren die GATT-Uruguay-Verhandlungsrunde. Ob sich die großen Hoffnungen in die Nachfolgeorganisation WTO mit einem verbreiterten Verhandlungs-Spektrum auch im Agrarbereich erfüllen werden, bleibt abzuwarten. Ende 2006 standen die Erfolgchancen im Agrarsektor nicht gut. Sicher war und ist, dass die agrarischen und agrarrelevanten Sektoren zu den konflikträchtigen, hart umkämpften und meist mit einem eingeschränkten Verhandlungsergebnis zählen. Die bisherigen Erfahrungen der WTO bestätigen diese Einschätzungen. Die WTO verfügt mit ihrer von dem GATT übernommenen und bewährten Verhandlungs-Maschinerie über ein anerkanntes Instrument, um mit dieser weltumspannenden Aufgabe fertig zu werden. Das WTO-Generalsekretariat in Genf (Schweiz) mit seinem Generalsekretär ist die organisatorische und verhandlungssteuernde Kopfstelle einer (wenn notwendig) weltweit wandernden Verhandlungskonferenz. Sie ist Ideenträger (Handelsliberalisierung), Vorschlagspartner (Memoranden, Reviews, konkrete Lösungsansätze) und Lotse (Kompromissvorschläge, geschickter Zusammenführer von Verhandlungs-Kontrahenten).¹ Sie trägt letztlich in der Weltmeinung die Verantwortung für das Gelingen, für nur begrenzte Fortschritte oder gar den Fehlschlag von Verhandlungsrunden. Dieser ständige Teil der wandernden Verhandlungs-Maschinerie steht eine Verhandlungsgemeinschaft von über 148 (2006) Vertragsparteien gegenüber. Ihre Zusammensetzung (Weltmacht USA/Kleinstaat Schweiz), die Mächte-Gruppierung CAIRNS-Länder unterschiedlicher Bedeutung, steht die Verhandlungseinheit EU mit 25 (2006) Mitgliedern gegenüber. Ein zweiter Block unterschiedlicher Zahl und Verhandlungsstärke bilden die Industriestaaten mit hohem wirtschaftlichem Beeinflussungspotential, sie stehen zahlreichen, aber interessenpolitisch gegensätzlichen Entwicklungsländern (Gruppe der lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Länder) gegenüber. Neben den unterschiedlichen Durchsetzungspotential sind verhandlungsbeeinflussend besonders die zwiespältigen Ansichten/Absichten in den agrarischen und agrar-relevanten Verhandlungsbereichen. Hier mischen sich unterschiedliche Handels-Ideologien (z. B. Freihandel für Agrarprodukte) mit handfesten Absatzförderungs- und Marktabschluss-tendenzen. Die Bündelung, Zusammenführung und letztlich Einigung dieser Interessenvielfalt kann nur das Ergebnis einer hohen Verhandlungskunst der Verhandlungsträger-Organisation des GATT/der WTO sein.

¹ Einen Einblick in die Aufgabenbereiche Verhandlungsstrukturen und Arbeitsweise vermittelt nachstehende Auszug aus:
General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, What it is and what it does, Genf, 1992, S. 12-13.

„The work of GATT is undertaken by representatives of governments – The Contracting Parties... Most countries have diplomatic mission in Geneva... The most senior body of GATT is the Session of Contracting Parties, usually held annually. Between sessions, the Council of Representatives is authorized to act on both routine and urgent matters Ministerial-level meetings are rare, ... they have been limited to major developments in the Uruguay Round.

Major GATT standing committees exist administer each of the... agreements. Working parties are set up when necessary. A completely separate negotiations structure handles the Uruguay Round. GATT decisions are generally arrived by consensus, not by vote. On the rare occasions that voting takes place, each contracting party has one vote and a simple majority is required...“

Die für die Europäer satzungsbekanntenen Verhandlungsschwierigkeiten in der Europäischen Union (z. B. Ratshierarchie) vervielfachen sich in den Verhandlungs- und Ausschüssen des GATT/der WTO.

Interessant ist, dass die EU als solche offizielle Vertragspartei des GATT ist. Sie repräsentiert die EU-Staaten im GATT, die EU-Kommission ist der Verhandlungsführer im Rahmen eines Mandats des Allgemeinen Rats. Die GATT-Verhandlungen, sowohl in den Ausschüssen, als auch im Rat werden von der EU-Kommission geführt. Dennoch gelten nur die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten als tatsächliche Vertragsparteien. Diese formale internationale Anerkennung entspricht auch der Rolle der EU, wie sie im Vertrag von Rom festgelegt ist. Die GATT-Uruguay-Verhandlungskonferenz ist nach Zahl der Mitglieder, ihrer Bedeutung für den Welthandel, ihrer Dauer, der Art der Verhandlungsfelder, der Verhandlungszeit, sowie den Verhandlungsergebnissen eine internationale Mammut-Konferenz. Das trifft auch für den Agrarsektor und besonders für die Schwierigkeiten der agrarpolitischen Willensbildung zu. Die GATT-Verhandlungs-Strukturen waren für alle 12 Verhandlungsfelder (z. B. für Agrarhandel) gleich:

- Expertengremien,
- Lenkungsausschuss,
- Ministerkonferenz.

Neben dieser leicht durchschaubaren dreistufigen Willensbildungs-Hierarchie mit der Beschlussfassung in der Ministerkonferenz hat sich eine Vielzahl von Einzelverhandlungen um diese dreistufige Hierarchie gruppiert. Bei der agrarpolitischen Willensbildung sind es vornehmlich die agrarinteressierte USA und die agrarfreundliche EU, die in einem gemischten Freund- (z. B. NATO-Mitglieder) und Feindverhältnis (z. B. Konkurrenten auf dem Welt-Agrarmarkt) gegenüberstehen/gegenüberstehen. Auch machtpolitisch (Weltmacht USA/regionale Wirtschaftsmacht EU) befinden sie sich in einem gemischt freundschaftlichen und konkurrenzorientierten Verhältnis. Die zweite agrarpolitisch wichtige Macht- und Ländergruppierung stellen die CAIRNS-Länder dar. Sie sind eine Agrar-Exportländer-Gruppierung mit hohem gemeinsamen Agrarliberalisierungs-Ideal, aber von höchst unterschiedlicher Größe und Interessen. Eine dritte agrarpolitisch und zahlenmäßig bedeutsame Länderansammlung sind die Entwicklungsländer mit hohem Stimmenanteil, eingegrenztem Verhandlungsdurchsetzungspotential und grundsätzlich unterschiedlichen Interessen als Agrarexportländer und Agrarimportländer. Neben den beiden Hauptmatadoren USA/EU und CAIRNS-Länder sind sie hauptsächlich umworben als Verbündete oder Gegner in der Abstimmungsrunde. Ein zweites Ordnungselement zur leichteren Durchschaubarkeit der GATT-Uruguay-Verhandlungsrunde, um damit zum besseren Verständnis des Zustandekommens der Verhandlungser-

gebnisse zukommen ist die Einteilung in

- Eröffnungsveranstaltung in Punta del Este (Uruguay)
- Midterm review in Montreal (Kanada)
- Entscheidungsrunde in Genf
- Feierliche Unterzeichnung der Ergebnisse in Marrakesch (Marokko)

4.2.1 Eröffnungsveranstaltung

Traditionsgemäß erfolgt die Eröffnungsveranstaltung in der globalen Verhandlungswelt des GATT in dem Staat, der dieser Veranstaltung ihren Namen gibt (Uruguay). Naturgemäß beinhaltet die Eröffnungskonferenz eine Fülle von langatmigen und grundsätzlichen Erklärungen der Politiker und Wirtschafts-Diplomaten mit allgemeinen Zielen. Im Agrarteil umfassten sie - wie die Verhandlungsergebnisse später bestätigen - völlig überzogene Vorstellungen. Diese waren:

- Abbau der Importbeschränkungen und direkter und indirekter Subventionen, die dem Agrarhandel beeinflussen;
- Minimierung der handelshemmenden sanitären und phytosanitären Maßnahmen.

Die Erklärungsinhalte hatten mehr Absichtscharakter als das Ziel verbindlicher Absprachen. Diese konnte jede GATT-Vertragspartei und auch jedes EU-Mitgliedsland unterschreiben. Ihre Signalwirkung für die Verhandlungen bestand in einer allgemeinen Beschreibung der GATT-Beschlussfelder im Agrarbereich. Aber diese Beschlussfelder für die Agrar-Verhandlungen wurden von einer Reihe von GATT-Vertragsparteien missverstanden. Sie wirkten für die Freihandelsverfechter (CAIRNS-Länder und teilweise USA) als Leitlinie für die sich anschließenden Sachverhandlungen. Für die übrigen am Agrarhandel interessierten Verhandlungspartner (z. B. EU, Japan, Schweiz, skandinavische Länder, Südkorea) waren dies Verhandlungsziel Umschreibungen ohne ernst zu nehmende Zielvorgaben. Bei beiden Ausdeutungen spielte - wie später feststellbar - großes Wunschdenken - bei der Beurteilung mit. Erstaunlich war, dass der zahlenmäßig größte Teil der Verhandlungsteilnehmer - die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer - verhandlungspolitisch im Hintergrund blieben. Dies erstaunt umso mehr, da diese Ländergruppierung entweder als Agrar-Import-Länder (z. B. von Getreide) oder als Exportländer (von Ölen, Obst und Gemüse) an einem freien Welthandel großes Interesse hätten.

Dieses zeitweise Abseitsstehen der größten Verhandlungsgruppe setzte sich im Grundsatz bis zum Entscheidungspoker in der Endrunde Anfang der 90-er Jahre fort.

Kritische Analytiker von Basisdokumenten bei der Eröffnung internationaler Verhandlungen machen immer wieder auf den grundsätzlichen, verhandlungspolitischen Wert dieser Ausrichtungen aufmerksam. Sie sollen die Verhandlungsteilnehmer politisch/fachpolitisch auf bestimmte Grundziele einschwören. Darüber hinaus haben solche Eröffnungs-Deklarationen die verhandlungs-technische Aufgabe die fachliche Diskussion der Inhalte (z. B. Abbau der handelshemmenden Beschränkungen und ihre inneren Ursachen) zu beginnen und die jeweiligen Befürworter und Gegner dieser Zielangaben festzustellen sowie ihre Stärke bei der Verteidigung ihrer jeweiligen Position zu bestimmen. Sie soll nur die Grundlage für die

sich daraus ergebenden und konkretisierten Einzelziele sein. Es gehört zu dem ständigen Lernprozess internationaler Verhandlungsteilnehmer diese allgemeinen Zielausrichtungen in ihrer Fernwirkung auf die später konkretisierten Einzelziele nicht zu unterschätzen.

4.2.2 Midterm review

Sie war verhandlungsthematisch und verhandlungstaktisch als Zwischenphase zwischen der Eröffnungsveranstaltung und der Entscheidungsphase gedacht. Von den Verhandlungsinhalten gesehen war sie (außerhalb des Agrarbereichs) die Summierung der konkretisierten - in der Eröffnungsveranstaltung aufgezeigten - Maximalziele. Im Agrardossier bestand sie aus einer Aufstellung von Maximalzielen:

- alle handelsbeeinflussenden Agrarsubventionen sind abzubauen,
- alle Importbeschränkungen (Zölle; Abschöpfungen) müssen entfallen,
- alle Gesundheitsvorschriften müssen weltweit angeglichen werden, damit der Agrarhandel nicht beeinträchtigt wird,
- als Zeithorizont für die geplanten Maßnahmen sind 10 Jahre vorgesehen.

Dieses agrarhandelspolitische Glaubensbekenntnis war als konkretes, aber allgemein formuliertes Ziel höchstens von den CAIRNS-Ländern ernst genommen worden. Der Rest der GATT-Verhandlungsparteien konnte dies nicht als ein wirklich anzustrebendes Ziel ernst nehmen. Die EU und auch die in ihren Kielwasser sich bewegenden Länder (Japan, Schweiz, nordeuropäische Länder, Südkorea und eine Reihe von Entwicklungsländern) hatten eine ähnliche Haltung.

Der Versuch der EU, durch einen Gegenvorschlag die Verhandlungen in ihrem Sinne vorwärts zu bringen, scheiterte. Er war für die Gegenseite (z. B. CAIRNS-Länder, USA) wegen einer nur allgemeinen Verhandlungslinie (zwar Abbau von Subventionen, aber Ausmaß, Art und Zeitpunkt, blieben dem Partner überlassen) nicht diskussionsfähig.

4.2.3 Entscheidungsphase

Die GATT-Uruguay-Verhandlungsrunde bestand noch mehr als ihre Vorgängerrunden (z. B. Kennedy-Runde) aus zahlreichen Teilnehmern, mit höchst unterschiedlichen Verhandlungszielen, unterschiedlich wichtig eingestuften Verhandlungsgegenständen und verschiedenen Konflikt-Intensitäten. Solche Mammutveranstaltungen haben die verständliche Tendenz sich in bestimmten Verhandlungsorten (z. B. Genf) mit eingefahrenen Verhandlungsabläufen und gleichen Verhandlungsträgern abzuspielen. Dies ist das sich nach außen darbietende Ablaufbild. In der Verhandlungswirklichkeit lösen sich solche Konferenzen aus den offiziellen Raum (z. B. Genf) in offiziöse Arenen auf (z. B. Verhandlungen zwischen den USA und der EU, zwischen den CAIRNS-Ländern und der USA, zwischen den USA und den Entwicklungsländern). Die jeweils unterschiedlich interessierenden Einzelfragen (z. B. Agrardossier zwischen den USA und der EU) sollten in spezifischen Sonderverhandlungen unabhängig - aber

verbunden - mit der Gesamtverhandlung GATT geführt werden, um in der Entscheidungsphase zu einem Gesamt-Einigungspaket zusammengefasst zu werden.

Der sich in der Entscheidungsphase in Gang setzende Verhandlungszyklus umfasste drei Abschnitte:

- vorbereitende Phase des bilateralen Abkommens USA/EU
- kompromissanbahnende Verhandlung des „Dunkel-Papiers“ zwischen allen Verhandlern,
- GATT-Schlussverhandlung in Genf und offizielle Einsegnung der Gesamtergebnisse in dem Abkommen von Marrakesch (Marokko, 1992).

Für die EU war die Agrarreform von 1992 die politische Eintrittskarte für die Teilnahme an der Schlussrunde. Ohne die im EU-Agrarrat und die im EU-Allgemeinen Rat beschlossenen Maßnahmen zur Produktions-Rückführung und zur begrenzten Öffnung bestimmter Agrarmärkte für Drittlandseinfuhr war die EU kein ernst zu nehmender Verhandlungspartner im Agrarbereich.

Der Agrarkompromiss über beiderseitige Streitpunkte zwischen den wichtigsten Agrarausfuhr- und Agrareinfuhrländern bedeutete den inhaltlichen und taktischen Durchbruch für die sich lange Jahre hinschleppenden Agrarverhandlungen der GATT. Damit war grundsätzlich und inhaltlich die Gefahr gebannt, dass die Uruguay-Runde, wie die Tokio-Runde und ihre Vorgänger-Runden keine wesentlichen Agrar-Zugeständnisse aufwies. Für die Gefolgschaft der USA (z. B. CAIRNS-Länder) und auch für die Gefolgschaft für die EU (z. B. Japan, Schweiz, Südkorea, nordische Länder) waren damit die Verhandlungsrichtung und die Verhandlungsinhalte vorgegeben. Die CAIRNS-Gruppe, die immer noch das „Fähnlein eines wirklich liberalisierten Weltagrarmarkts aufrecht“ hielt, sah sich in ihrem Misstrauen gegenüber der USA bestärkt. Die Gefolgeländer der EU konnten sich nicht mehr hinter der Unbeweglichkeit der Gemeinschaft verstecken. Die Entwicklungsländer, die überwiegende Zahl der Vertragspartner-Länder des GATT wurde davon nur wenig berührt.

Der Agrar-Kompromiss zwischen den USA und der EU umfasste

- Verringerung der Subventionen (ohne Bezifferung),
- Senkung der Agrarausfuhren um 24 % bis 1999,
- Obergrenze für die EU-Ölsaatenanbaufläche bei 5,1 Mio. Hektar,
- Konsultations-Klausel für die Substituteneinfuhr (ohne Mengengbegrenzung),
- Friedensklausel für 10 Jahre.

Dieser nach dem Tagungsort „Blair House“ (Tagungsort in Washington, Gästehaus der US-Regierung) benannte Kompromiss war für

- die USA ein gutes Ergebnis (Erfüllung der meisten Forderungen),
- die CAIRNS-Länder ein Fortschritt (in Richtung Handelsliberalisierung),
- die EU ein wenig gutes Ergebnis im Sinne ihrer Forderungen.

Die Beratungen im Allgemeinen Ministerrat in Brüssel gestalteten sich schwierig. Die EU-Kommissare für Landwirtschaft und Außenhandel sahen sich teilweise heftiger Kritik ausgesetzt. Frankreich verlangte eine Nachverhandlung, drohte mit Veto gab sich aber letztlich mit einem finanziellen EU-internen Ausgleich zufrieden. Enttäuschung war auch wegen der vagen Formulierung der Substituteneinfuhr-Konsultationsklausel, die lediglich eine Konsultation und keine automatische Einfuhrmengenbegrenzung vorsah. Die Friedensklausel, die eine 10-jährige Nichtangriffshaltung der USA gegen die EU-Agrarpolitik war, ist nur eine diplomatische Umschreibung für einen Nichtangriffspakt der USA gegen die EU-Agrarpolitik.

Der Vorschlag von dem Generalsekretär des GATT, Dunkel, hatte den Mut, in den kritischen Punkten konkrete Zahlen einzusetzen. Damit war jedem Verhandlungsteilnehmer klar, auf was er sich einließ, und er musste in den Verhandlungsraum GATT und in die eigene heimatliche Politiklandschaft Farbe bekennen.

Die Kernelemente des Dunkel-Vorschlags waren:

- Abbau der Importabschöpfungen, Umbau in Festzölle und deren Abbau zwischen 1993 und 1999 um 36 %, dabei für einzelne Agrarprodukte wenigstens 15 %;
- Mindesteinfuhrquote soll von 3 % des inländischen Bedarfs (1993) auf 5 % im Jahre 1999 ansteigen,
- interne Stützung soll vom Durchschnitt der Jahre 1986/1988 um 20 % abgebaut werden,
- Exporte sollen bei subventionierten Mengen um 24 % und die Ausfuhrbeihilfen um 36 % zurückgehen.

Dieser Dunkel-Vorschlag war GATT-rational mit dem Ziel die Verzerrungen im Weltagrarhandel abzubauen und die Weltmarktpreise nach und nach wieder ihrer eigentlichen Marktsteuerungs-Funktionen übernehmen zu lassen. Aber er war, in der Wahl der Instrumente nicht in allen Punkten GATT-konform. Es gehörte und gehört zu den geheiligten Grundsätzen des GATT, möglichst mengenmäßige Begrenzungen zu vermeiden.

Die Mindesteinfuhrquote und der Mengenbezug bei der subventionierten Ausfuhr entsprechen nicht der reinen GATT-Heilslehre.

Die Lösung (z. B. der CAIRNS-Länder) alle subventionierten Ausfuhrmengen zu verbieten, war selbst bei den USA und schon gar nicht bei der EU durchsetzbar. Im übrigen lag der Dunkelvorschlag ungefähr in der Mitte der Positionen von USA/CAIRNS-Länder und der EU/Gefolgeländer. Trotz Gegenvorschläge der EU konnte sich der Dunkel-Vorschlag im Prinzip durchsetzen, da die CAIRNS-Länder und die USA und viele andere GATT-Vertragsparteien bereits auf den Dunkelvorschlag eingeschwenkt waren. Auch bestand zwischen den EU-Gefolgestaaten (z. B. Japan, Südkorea, Schweiz, u. a.) keine Interessengemeinschaft mehr bei einigen von der EU-kritisierten Vorschlagspunkte (Kürzung der Prozentsätze der Subventionen und der Ausfuhrbeihilfen und der Substitutenfragen). Die EU hatte verstanden, wie relativ

schwach sie gegen eine energisch auftretende Welthandels-Macht USA war.

Der Vorschlag des Generalsekretärs des GATT, Dunkel, hatte als Strategiepapier für die GATT-Endrunde zwei wesentliche Vorteile:

Er traf eine mögliche Konsenslinie zwischen den Hauptstreit-Partnern – einerseits EU und andererseits USA/CAIRNS-Länder. Er wurde zu einem günstigen Verhandlungszeitraum unterbreitet, und er brachte Bewegung in den erstarrten Verhandlungsablauf. An die Einordnung des Dunkelpapiers endete strategisch wenig, dass auch die USA/CAIRNS-Länder zunächst skeptisch waren. Die Masse der übrigen Verhandlungspartner sahen nämlich den Dunkel-Vorschlag als erfolgreiche Verhandlungsplattform für die Endrunde an. Die Vielfalt der zu lösenden Fragen in der Endrunde veranschaulicht, dass der Dunkel-Vorschlag (Draft Final Act) ein mehr als 400 Seiten umfassendes Schlussdokument war. Er war ein umfangreiches und kompliziertes Werk mit 28 Einzelabkommen und zahlreichen technischen Details. Der agrarische und agrarrelevante Bereich war trotz seiner harten Auseinandersetzungen nur etwa 10 % des Gesamtvorschlages.

4.2.4 Feierliche Unterzeichnung

Die Vertragsparteien verabschiedeten das umfangreiche Einigungswerk im April 1994 in Marrakesch/Marokko. Damit war der Schlussstein für einen achtjährigen verschlungenen und krisenreichen Verhandlungsablauf gesetzt. Es handelte sich auch im Agrarkapitel um die gleichzeitig konfliktreichste und erfolgreichste GATT-Runde.

Das Ergebnis auf das so große Hoffnungen gesetzt wurde, hat sich in den anschließenden Jahren bis zum Jahrhundertwechsel weitgehend bestätigt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die USA im politischen Raum (z. B. keine Teilung der Weltmacht zwischen der USA und UdSSR) und im handelspolitischen Raum - einschließlich im Agrarbereich - ihr großes Druck- und Verhinderungspotential in den Verhandlungen voll ausspielen konnten. Aus der Sicht des Gesamtergebnisses von acht vorhergehenden GATT-Runden sind im Agrarbereich deutliche prinzipielle und inhaltliche Fortschritte erzielt worden. Die EU hat erstmals ihr oft angegriffenes Agrarregelwerk (z. B. EWG-Marktordnungen) für verhandlungsfähig erklärt und die USA haben seit der Uruguay-Runde – stillschweigend - das früher heftig angegriffene EWG-Regelwerk nach innen und außen hingenommen. Der begrenzte Abbau der internen Agrarstützungen, der Agrarausfuhrsubventionen und die Einräumung eines gewissen Marktzugangs sind gemessen an den ursprünglichen Maximalzielen - freier Agrarhandel auf den Weltmärkten - unbefriedigend; aber gemessen an den früheren Minimalzielen (keine wesentliche Einschnitte in das Agrarschutz-System nach innen und außen – durchaus beachtenswert.

4.2.5 Verhandlungsformen

Das GATT bot als Verhandlungsinstitution, Vorschlagspartner und kreativer Wegbereiter die ideale Basis für ein nach Aufgabenstellung, Teilnehmerkreis und

Streitpunkte umfassendes Programm. Dabei zählt weniger die politisch nach außen wichtigen Sitzungen der Minister, sondern die vielen, jahrelangen und in der Mehrzahl gleichzeitig tagenden Arbeitsgruppen vollzogen das Gesamtverhandlungsgeschehen. Die offene oder versteckte Steuerung des Verhandlungsablaufgeschehens, das Identifizieren der Konsensbereiche, das Feststellen der oft unterschiedlichen fachlichen, fachpolitischen, politischen und taktischen Streitpunkte, die Auslotung der Tiefe und Breite der Gegensätze der Hauptaktionspartnern und letztlich das Überbrücken der Gegensätze mit entsprechenden „Geben und Nehmen“ war eine oft viel zu wenig gewürdigte Leistung der GATT-Verhandlungs-Maschinerie mit ihrem jeweiligen Generalsekretär.

Trotz dieser beachtlichen Verhandlungsvorbereitungs- und Verhandlungsführungsleistung kam es auch in der GATT-Uruguay-Verhandlungsrunde zu den auf internationalen Konferenzen üblichen Erscheinungen.

Ab einem kritischen Punkt, wenn sich die scheinbar unüberbrückbaren Gegensätze zwischen den Teilnehmern, die einen bestimmten Vorschlag zustimmen konnten, und den noch abseits stehenden Partnern, die mehr oder minder große Abseitspositionen besetzten, löst sich das Hauptkonferenzgeschehen aus den offiziellen Konferenzsälen und entwickelt sich eine offiziöse Verhandlungsstruktur am Hauptverhandlungsplatz oder in bestimmten wichtigen Städten der teilnehmenden Ländern.

Kontakte zwischen dem GATT-Sekretariat und den CAIRNS-Ländern, zwischen der EU-Delegation und der US-Verhandlungsgruppierung, Tagung der EU-Delegation mit ihren assoziierten Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik und sowie ihren Partnern im Mittelmeergebiet. Das Geflecht der Kontakte im interpersonellen Raum (z. B. Werbung des Generalsekretärs für sein Dunkelpapier) oder zwischen den Spitzen der US-Delegation oder zwischen der Handlungsbevollmächtigten der US-Delegation und dem Präsidenten der EU-Kommission sind Beispiele aus einer Vielzahl von zu verschiedenen Zeitpunkten stattfindenden Kontakten außerhalb der offiziellen Verhandlungsstruktur.

Oft werden die letzten entscheidungsvorbereitenden Fortschritte nicht in den offiziellen Verhandlungen erzielt (z. B. in der Vollkonferenz der Delegationsleiter) sondern in einzelnen Sonderveranstaltungen (z. B. zwischen der US-Delegation und der EU-Delegation im Blair-House in Washington). Auch kleine Zirkel mit hochkarätiger Besetzung aus den zerstrittenen Vertragsparteien bis hin zu Absprachen von selbsternannten Streitschlichtern aus den Vertragsparteien, reicht die Palette der möglichen Verhandlungseinigungs-Versuche.

Zweifelsfrei hat das GATT-Generalsekretariat und sein jeweiliger Generalsekretär letztlich sowohl die organisatorischen als auch die konfliktbefreienden Fäden am besten in der Hand. Diese - einer neutralen Handlung am nächsten kommenden Bemühung - sind von allen Interaktionspartnern am meisten geschätzt, da sie bei allen Engagement für ihre eigenen Vorstellungen am ehesten zu einer einigermaßen Abwägung der Pro- und Kontrapositionen kommen. Das neben dem offiziellen Verhandlungsablaufgeschehen oft ablaufende Konfliktbereinigungs- und Akkordanz Bemühungen führt dazu, dass ein Großteil der Verhandlungspartner letztlich von der konkreten Erarbeitung des Ent-

scheidungs-Abschlusspakets mehr oder minder ausgeschlossen ist. Das Entscheidungs-Verhandlungsgeschehen läuft über diese Verhandlungspartner hinweg. Die Aushandlung von tragfähigen Kompromissformeln liegt direkt oder indirekt bei den großen Verhandlungspartnern (z. B. USA, EU, Australien, Neuseeland, Brasilien, Argentinien, usw.) im Agrarbereich. Einer Reihe von Vertragsparteien (Japan, Südkorea, Schweiz, u. a.) halten sich bewusst oder unbewusst aus den Entscheidungsfindungsverhandlungen aus fachlichen, politischen oder strategischen Gründen zurück. Andere Ländergruppierungen (z. B. die große Zahl der Entwicklungsländer) sehen in den zentralen Agrar-Diskussionspunkten (z. B. bei Agrarprodukten der nördlichen Zone) kein für sie elementar erkennbares Verhandlungsinteresse. Der Druck, der zwischen den Hauptpartnern im Rahmen der offiziellen Verhandlung, in geheimen Sonderverhandlungen oder gar in einer voraus ausgehandelten Lösung ausgeübt wird, ist für die übrigen Verhandlungspartner so stark, dass sie sich wohl oder übel mit diesem Kompromiss einverstanden erklären müssen, wenn sie sich nicht selbst aus den zu erwartenden Ergebnis herauslösen wollen. Das wäre auch bei einer solch wichtigen Agrarlösung, wie im GATT praktisch politisch und handelspolitisch nicht durchhaltbar, da das Agrarpaket ein unauflösbarer Bestandteil des Gesamt-GATT-Pakets darstellte. Gerade die Vielzahl der kleineren und mittleren GATT-Vertragsparteien, sind trotz der bei vielen Anlässen beschworenen Universalität der Verhandlungen und der grundsätzlichen Gleichberechtigung aller Verhandlungsteilnehmer in einer ausweglosen Situation. Sie sehen einerseits oft vitale Interessen nicht berücksichtigt, haben andererseits auch nicht die wirtschaftliche/politische Macht, um sich von diesem Kompromiss fernzuhalten. Sie sind meistens politisch und wirtschaftlich zu schwach, um sich eine Außenseiterposition leisten zu können.

Im Verhandlungsfeld Agrarpolitik der GATT-Uruguay-Runde spielten die Auseinandersetzungen zwischen der EU und den USA eine besondere, oft schillernde Rolle. Das ist auf den ersten Blick wegen der vielfältigen sicherheitspolitischen (gemeinsame Mitgliedschaft in der NATO) oder europapolitische Übereinstimmung (Unterstützung der USA für die politische Einigung) ein Widerspruch.

Die zwischen der EU und den USA in den vorhergehenden Jahrzehnten aufgetretenen Agrarhandels-Auseinandersetzungen waren nur ein Vorspiel zu der nun zentralen agrarhandelspolitischen Machtprobe in der GATT-Uruguay-Runde. Das Agrarkapitel gehörte, wie die anderen Verhandlungskapitel (z. B. Dienstleistungen, Anti-Dumping, geistiges Eigentum) zu einem unauflösbaren Gesamt-Verhandlungspaket, hatte aber als Einzelkapitel eine besondere Konfliktrichtigkeit. Der Gesamtausgewogenheit des Schlusskompromisses aller Verhandlungskapitel stand eine jeweilige Ausgewogenheit der einzelnen Teilverhandlungsbereiche gegenüber. Nicht zu übersehen und für die Verhandlungsatmosphäre oft auch mitbestimmend ist, dass die EU-Kommission als Verhandlungspartner der US-Agrarhandelsdiplomatie eine oft verborgen gehaltene, aber grundsätzlich andere Handelsphilosophie besaß. Die EU-Kommission war auf dem internationalen Parkett mehr von der französischen Konzeption der „organisation des marchés“ bestimmt. Andererseits stößt diese Konzeption innerhalb der EU bei einer Reihe von Mitgliedsländern in der Konfrontation mit den übermächtigen Handelspartner USA auf erheblichen Widerstand (z. B. Großbritannien, Deutschland, Niederlande, Schweden, usw.).

Diese interne Uneinigkeit in der EU über die grundsätzliche Handelsphilosophie ist ein offenes verhandlungspolitisches Geheimnis. Besonders die USA und auch andere Verhandlungspartner der EU hoffen - noch lange von dieser wirtschaftspolitischen Uneinigkeit - profitieren zu können.

„Die Verhandlungsmacht der US-GATT-Handelsdelegation hängt in ungewöhnlich starker Weise von der innenpolitischen Konstellation ab, insbesondere vom Kongress. Der Kongress hat die verfassungsmäßige Zuständigkeit für die Handelspolitik. Die Autorität des Präsidenten ist nur geborgt. Sie beruht auf der zeitweiligen Abtretung der Kompetenzen des Kongresses an dem Präsidenten. Eine zentrale Rolle spielt hier das sogenannte Schnellverfahren (fast track procedure). Weder in den Ausschüssen noch im Plenum sind Zusätze erlaubt, der Kongress kann nur in toto zustimmen oder ablehnen. ...“ So kann der Präsident seinen ausländischen Partnern verlässlich versichern, dass ein einmal ausgehandeltes Ergebnis auch durchsetzbar ist“ (Falke, 1991 : 190).

Im Hintergrund stehen die wichtigen, ihre Macht voll ausnutzenden US-Agrarlobbyisten. Ihr Druckpotential reicht weit in den Kongress (z. B. Aufbau von Blockademinderheiten) und in die Nähe des US-Präsidenten.

Die agrarkonzeptionellen Stoßrichtungen (substanzielle Zugeständnisse in allen drei Agrarbereichen, wie Exportsubventionen, Zugangsbeschränkungen und Binnenstützung) wurden als Voraussetzung für eine Zustimmung des Kongresses vorgegeben und in einen festen Zeitkontext eingebunden. Eine zweite wichtige GATT-strategische Verhandlungslinie für die US-Delegation war die Ummünzung des bisherigen GATT-Prinzips (über gleichwertige Zugeständnisse), das Prinzip der gleichen Marktzugangsbestimmungen im Agrarbereich in das Verhandlungsspiel einzubringen. Dies zielte auf die agrarpolitische Achillesferse der EWG-Marktordnungen als zentrales EU-Agrarschutzelement (Oppermann, 1994 : 201).

Die handelspolitischen Interessen und Positionen der EU-Mitgliedsländer sind entsprechend ihren wirtschaftspolitischen Überzeugungen unterschiedlich. Das trifft besonders für den Agrarbereich zu. Die Mehrzahl der EU-Länder (z. B. F, I, E, EL, IRL, usw.) neigen dem französischen Agrar-Binnenschutzsystem zu. Andere Länder (GB, D, BENNELUX, sowie A) würden einem mehr liberalisierten EU-Agrarmarkt durchaus näher treten. Oft wechseln die Grundpositionen, aber von Agrarprodukt zu Agrarprodukt. Die unterschiedlichen Interessen müssen in einem EU-Verhandlungsmandat für die EU-Kommission zu einer mehr oder minder einheitlichen Haltung zusammengeführt werden. Dieser Konsens nach außen - oft mühsam nur erreicht - lässt die internen nationalstaatlichen Unterschiede weiter bestehen. Das ist der im internationalen Bereich verhandelnden Kommission bekannt und gibt ihr Manövrierspielraum nach innen und nach außen. Diese Unterschiede sind ebenfalls den EU-GATT-Verhandlungspartnern bekannt, sie geben diesen Partnern Ansatzpunkte, um Agrarinteressen der EU-Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten auseinander zu dividieren. Die Kommission als solche (Gesamtheit aller Kommissare) neigt mehr zu einem im internationalen Verhandlungsfeld durchsetzbaren liberalen Konzept. Die federführende Generaldirektion Außenhandel möchte mit einem möglichst auch gegenüber einem den USA konsensfähigen Verhandlungsmandat auftreten, die Generaldirektion Landwirtschaft dagegen versucht im Innenbereich ihren

Schutzgedanken im Agrarkapitel möglichst als schwer übersteigbare Hürde aufzubauen. Bei der Vorbereitung des Verhandlungsmandats der Kommission versuchen die EU-Mitgliedsländer ihre durchaus unterschiedlichen, oft gegensätzlichen Positionen einzubringen. Die mühsame, zeitaufwendige und die Verhandlungsposition der EU oft behindernde, interne Meinungszusammenführung hat auch bestimmte inhaltliche, taktische Vorteile im Gesamt-GATT-Verhandlungsablauf.

Die USA, die sowohl die offizielle Kommissionshaltung, als auch die unterschiedlichen Teilhaltungen der Kommissions-Generaldirektionen kennen und die Positionen der liberaleren/wenig liberaleren EU-Mitgliedsländer abstecken kann, versucht in der EU-Kommission und der US-Haltung geneigten Schlüssel-Mitgliedsstaaten (GB, D, NL, DK) deren Position in ihrem Sinne zu beeinflussen. Darüber hinaus spielen bestimmte EU-Mitgliedsländer (z. B. D, I, A, BENNELUX, u. a.) die als besonders druckempfindlich gelten, eine besondere Rolle. Dieses nach außen verwirrende Spiel hat nach innen ein bestimmtes EU-Grundmuster. Vor der Entscheidungsphase haben die Fachministerien in den Mitgliedsstaaten und den Generaldirektionen Landwirtschaft in der EU-Kommission auf ihre Entscheidungsträger (z. B. nationale Kabinette, EU-Kommission, EU-Fach-Rat) ein verhältnismäßig hohes Beeinflussungs- und Mitgestaltungspotential. Je mehr sich die fachpolitischen (z. B. agrarpolitischen) Verhandlungspositionen als schwer durchsetzbar darstellen, die Gesamtverhandlungsmaschinerie des GATT ins Stocken gerät und der internationale Druck, sowie das berühmte „Schwarze-Peter-Spiel“ der sich gegenseitig zugespielten Schuldzuweisungen abläuft, umso stärker wird der Druck der politischen Leitministerien/Leitpersönlichkeiten (z. B. Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Premierminister und Staatspräsidenten) ins Spiel gebracht, um den inhaltlichen, strategischen toten Punkt zu überwinden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt melden sich auch die Parlamentarier, die großen Wirtschafts- und Interessenverbände in den GATT-Mitgliedsländern zu Wort: Jetzt muss politisch entschieden werden!

Die Erfahrung in gemischt fachlichen und politischen Verhandlungen zeigt aber, dass die ungelösten fachpolitischen Fragen weiterhin die Tagesordnung der politischen Entscheider bestimmt. Die Fachfrage in dem früheren fachpolitischen Diskussionsorgan ist nun zu einer fachpolitischen Frage des politischen Leitorgans geworden. Ob damit eine rationalere oder politisch vernünftige oder gar zeitlich schnellere Lösung gegeben ist, hat sich meistens nicht bestätigt.

Der hohe Beratungsaufwand innerhalb der EU (z. B. zur Abstimmung eines EU-Verhandlungsmandats für das Blair-House-Abkommen) und der sich daraus nach außen agrarpolitisch/verhandlungsinhaltlich ergebende Immobilismus der EU, kann international zum Zeitgewinn/zur Abwehr gezielter US-Druckvorstellungen benutzt werden. Andererseits musste manches internationale Experten- oder Entscheidungsgremium auf die noch nicht sprechbereite EU-Delegation warten, um dann von der EU-Haltung tief enttäuscht, über einen Abbruch der Verhandlungen nachdenken zu müssen.

4.3

Welthandelskonferenz (WHK) (Internationale Agrar-Rohstoff-Abkommen)

In ihrer Glanzzeit - in den 70-er und 80-er Jahren des 20. Jahrhunderts - sollte sie der handelspolitische Motor für eine gerechtere Aufteilung der Vor- und Nachteile des Welthandels sein. Die Grundidee war nicht das marktwirtschaftliche Prinzip (Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Marktpreis), sondern die dirigistische Vorstellung (Ausgleich von Angebot und Nachfrage mit Hilfe unmittelbarer politischer Steuerung). Weltpolitisch wurde sie durch den bekannten Gegensatz zwischen den USA und der UdSSR geprägt.

Die Industrieländer gruppierten sich hinter dem GATT-Organisations-Modell. Die Entwicklungsländer/Ostblock dagegen, sahen in der WHK ihre handelspolitische Heimat.

Die wichtigsten agrarrelevanten, internationalen Aktivitäten (neben dem im GATT verhandelten Agrarkapitel) sind die internationalen agrarischen Rohstoff-Abkommen. Herausragende Bedeutung hatte das

- internationale Weizen-Abkommen,
- internationales Zucker-Abkommen,

ferner haben das internationale Olivenöl-Abkommen und das Weltfett-Abkommen agrarrelevante Bedeutung. Nachstehend soll das internationale Zucker-Abkommen als Erörterungsbeispiel dienen. Es ist von seiner agrarpolitischen Bedeutung (z. B. Auswirkungen auf den EG-Zuckermarkt) und wegen seiner spezifischen Gestaltung (z. B. umfangreiches Marktsteuerungs-Instrumentarium) von grundsätzlichem Erkenntniswert.

Das zentrale preispolitische Ziel des internationalen Zuckerabkommens war die Erzielung angemessener und stabiler Weltmarktpreise. Das mengenpolitische Ziel war der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt und das entwicklungspolitische Ziel, war die Verbesserung des Zugangs auf die Märkte der Industrieländer für die Entwicklungsländer.

Nicht im Zielkatalog aufgenommen - aber unausgesprochener politischer Wunsch – war, mit Hilfe des Vehicles Rohstoff-Abkommen Finanzmittel aus den reichen Industrieländern (als Importländer) in die armen Entwicklungsländer (als Exportländer) zu transferieren.

Mit dieser Zielrichtung waren die Konflikte zwischen dem Organisator dieser Abkommen (Welthandelskonferenz) und den beiden Hauptverhandels-Gruppierungen (Industrieländer als Zahler) und die Entwicklungsländer (als Empfänger) vorstrukturiert.

Der agrarrohstoffpolitische Grundkonflikt - ordnungspolitischbestimmte Weltagrarmärkte durch dirigistisch gestaltete Rohstoff-Abkommen unter Außerkraftsetzung des Marktpreis-Mechanismus - zu gestalten, überschattete in den 70-er und 80-er Jahre den Welthandel wichtiger Agrarprodukte.

4.3.1 Verhandlungsebenen

Der politische Beschluss der Vollversammlung der Vereinten Nationen schlug sich in dem Verhandlungskonzept der WHK (z. B. Vorschlag für ein internationales Zucker-Abkommen) nieder. Über direkte Preis- und mengensteuernde Maßnahmen (z. B. Einhaltung von festgesetzten Referenzpreisen, Exportquote, Haltung von Lagervorräten) sollte eine Stabilisierung der Preise auf den Weltmärkten und der Einfuhr- und Ausfuhrmengen erreicht werden. Die von dem Welthandelssekretariat einberufene internationale Zuckerkonferenz (1970 und Folgejahre) stützte sich verhandlungsorganisatorisch auf die Welthandelsorganisation der UN in Genf ab. Der von dem Generalsekretär vorgelegte Entwurf eines internationalen Zuckerabkommens war die Verhandlungsgrundlage, der gewählte Präsident der Zuckerkonferenz war der Verhandlungsleiter und die fast 50 Export- und Importländer stellten das Verhandlungsquorum dar.

Ähnlich anderen konfliktträchtigen und langwierigen Konferenzabläufen in der GATT-Konkurrenzveranstaltung, war

- eine zeitaufwendige Eröffnungsveranstaltung mit Organisation der Vollversammlung nötig, um wichtige politische/abkommenspolitische Grundsatzfragen zu diskutieren,
- eine Erörterung der fachpolitischen Einzelfragen in Arbeitsgruppen (z. B. der Einfuhr- und Ausfuhrländer zur Festlegung der Referenzpreise, Gestaltung der Exportquoten, Höhe der Lagerquoten) nötig;
- ein entscheidungsorientierter Schlussteil mit der Festlegung der Übereinstimmungen, sowie das Packen von Paketen zum Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen, für die noch nicht zustimmungsbereiten Verhandlungsteilnehmer erforderlich, um letztendlich in einer Schlussabstimmung den Abkommenstext zu verabschieden.

Die offiziellen Verhandlungsgremien (Vollversammlung der Weltzuckerkonferenz), Verhandlungsgruppierungen der Import- und Exportländer, über Preise, Quoten und Ausgleichslager bilden den überschaubaren Kern der Verhandlungsentscheidungsabläufe. Diese Verhandlungsbühne war der Aktionsraum von höchst unterschiedlichen Partnern (rund 35 Import- und Exportländern, Länder mit marktwirtschaftlicher und dirigistischer Überzeugung, Länder mit höchst unterschiedlichem Machteinfluss, wie z. B. USA, EU, UdSSR, Fidschi, Kuba, usw.). Da die internationale Zuckerkonferenz mit dem Ziel eines internationalen Zuckerabkommens von welthandels-politischen Divergenzen (marktwirtschaftliche oder dirigistische Gestaltung) überschattet war und auch politische Grundkonflikte beinhaltete (z. B. Zulassung der EU als Verhandlungseinheit mit Kommission als Sprecher) und die Ausklammerung der Zuckerlieferungen zwischen Kuba und der damaligen UdSSR vorsah, wurden die Basis-Auseinandersetzungen in besonderen kleinen Verhandlungszirkeln (z. B. zwischen EU und UdSSR/Kuba) oder zwischen den USA/EU einerseits und der UdSSR/Kuba andererseits unter dem Vorsitz des Präsidenten der Konferenz zu lösen versucht. Diese ideologischen oder institutionell zusammengehörenden Interessengruppierungen hatten einen hohen internen Abstimmungsbedarf. Die zeitlich, räumlich, thematisch und politisch getrennten Verhandlungsabläufe, die zum Aufbau von hartnäckig und langwierig verteidigten

Verhandlungspositionen an die Verhandlungsführung und Integrationskraft der Zuckerkonferenz führten, stellten an die Träger der Verhandlungsorganisation - die WHK - hohe Gedulds- und Qualitätsansprüche. Mehrmalige monatelange Unterbrechungen, Rundreisen des Konferenzpräsidenten in die Hauptstädte und Beschlüsse der Vollversammlung der Vereinten Nationen waren notwendig, um die Voraussetzung für eine monatelange Abschlusskonferenz zu schaffen.

Die USA und die EU bleiben diesem weltweiten Kompromiss fern. Die USA, aus politischen Gründen (Kuba) und die EU wegen einer völlig ungenügenden Exportquote von nur 200.000 t/Jahr auf dem freien Abkommensmarkt. Die Zuckerkonferenz mit einem Teilnehmerkreis von fast 50 Import- und Exportländern konnte den Grundkonflikt

- alle wichtigen am Zuckermarkt beteiligten Länder einzubeziehen,
- möglichst einen für alle Länder hinnehmbaren Kompromiss zu finden,
- eine tragfähige Solidarität (z. B. Sicherheit gegen ein Unterlaufen der Preise- und Exportquoten)

nicht lösen.

4.3.2. Vernetzte Konflikte

Die internationalen Agrar-Rohstoff-Abkommen haben gemessen an dem Agrarkapitel des GATT nur einen begrenzten Einfluss auf den internationalen Agrarhandel und die nationalen Agrarpolitiken, einschließlich der EU-Agrarpolitik. Sie sind aber aus der agrarpolitischen Willensbildung - und hier besonders der Konfliktlösungs- und Konsensherstellung - ein weiteres Beispiel für die über drei Willensbildungsebenen miteinander vernetzten Konflikte und die sich daraus ergebenden Konfliktlösungs-Abläufe.

Diese Konflikt-Schau über drei Verhandlungsebenen führt nicht nur zur Konfliktbetrachtung

- aus nationaler Sicht (z. B. soll Deutschland überhaupt einem internationalen Zuckerabkommen im Rahmen der WHK beitreten, das einen dirigistisch orientierten internationalen Zuckerhandel zum Ziele hat),

sondern auch

- aus gemeinschaftlicher Sicht (z. B. für die von der WHK vorgeschlagene Exportmengen-Begrenzung von 200.000 t/Jahr für die EU nicht notwendigerweise zu einer Einengung der gemeinschaftlichen Erzeugungsmöglichkeiten und damit auch zu einer Revision der deutschen Zuckerquote im Rahmen der EU-Zuckerquote?),

und darüber hinaus

- in den Verhandlungsraum der internationalen Zuckerkonferenz der WHK mit der Frage, ob unsere ordnungspolitischen Grundvorstellungen in der dortigen Konferenz mehrheitsfähig sind, und ob wir uns mit der Ablehnung eines WHK-Vorschlags für ein Export-Kontingent von 200.000 t nicht den „Schwarzen-

Peter“ einhandeln werden, und ob es in diesem Falle nicht klüger wäre, sich in der EU bei der Erarbeitung des EU-Mandats der Stimme zu enthalten?).

Die Konfliktschau über drei Ebenen und die Überlegungen der Konflikte für Deutschland über alle drei Ebenen ist die Grundvoraussetzung für eine intensive und verantwortungsvolle Verhandlungsvorbereitung (z. B. Strategie-Papier der federführenden BML-Planungsgruppe mit Einsegnung durch den Europa-Staatssekretär-Ausschuss und nach Kontaktaufnahme mit der entsprechenden Task force der EU-Kommission und entsprechenden Vorbereitungs-Gremien wichtiger EU-Mitgliedsländer).

4.4 EU-Assoziierungs-Abkommen

4.4.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Bis Anfang 2006 hatte sich die EU in ihren 50-jährigen Verhandlungsbemühungen mit drei Gruppierungen von Staaten unter der Bezeichnung Assoziierungsabkommen verbunden:

- Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP mit über 76 Ländern),
- Staaten des Mittelmeerraums (MML mit 11 Ländern),
- Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL mit 15 Ländern).

Diese Kooperations-Vertragslandschaft von über 100 höchst unterschiedlichen Ländern ist weltweit einzigartig, das Ergebnis über 30-jährige Bemühungen und ein Ausdruck wachsender Bedeutung der EU für diese Länder und dieser Länder für diese EU. Die auf den ersten Blick unterschiedlichen Vertragsräume haben viele Gemeinsamkeiten und einige Unterschiede. Die Grundidee der EU war und ist, die EU-nahen Länder wirtschaftlich und besonders politisch näher an die EU heranzuführen und in einem Vertragsgeflecht an die Gemeinschaft zu binden. In allen drei Fällen handelt es sich um eine Assoziierung als eine enge vertragliche Form der Zusammenarbeit auf politischen, wirtschaftlichen, agrarischen und entwicklungspolitischen Gebieten. Kennzeichnend für diese Vertragsräume war/ist:

- die Asymmetrie zwischen der EU einerseits und den vertragsschließenden Assoziations-Partnern andererseits, wobei die EU als großer Geber und die zu assoziierenden Länder als Nehmer auftreten, wenn dies auch durch die politische Formel Gleichberechtigung nur spärlich überdeckt wurde;
- die in manchen Assoziierungs-Verträgen versprochene Beitrittsperspektive unter bestimmten Bedingungen (z. B. im Mittelmeerraum für Zypern, Malta, evtl. Türkei) und bei den mittel- und osteuropäischen Ländern in ihrer Gesamtheit;
- die große Unterschiedlichkeit in ihrer historischen, kulturellen und ethnischen Vergangenheit (z. B. europäisches/christliches Polen, europäische/asiatische/islamische Türkei) ihre Verschiedenheit in Bevölkerung, Wirtschaftskraft und politische Struktur (z. B. 2-geteilte Insel Zypern mit Agrarlandstatus und hochentwickelter Industriestaat Tschechien);
- die unterschiedlichen, politischen und wirtschaftlichen bis sicherheitspolitischen Gründe für den Abschluss dieser Vertragsbindungen:

- .. im Mittelmeerraum das Herausdrängen der damaligen UdSSR und das wirtschaftlich Nichthineinlassen der USA;
- .. im mittel- und osteuropäischen Raum die Überwindung der europäischen Spaltung in west- und osteuropäische Länder und ihre Zusammenführung durch die Beitrittsperspektive zu einer zunächst wirtschaftlichen und anschließenden politischen Einheit;
- die verschiedenartigen Beweggründe für dieses Vertragsgeflecht aus der Sicht der vertragsschließenden Staaten
 - .. aus der EU waren bei den Assoziierungs-Abkommen mit den Mittelmeer-Drittländern hauptsächlich Frankreich, Italien und Spanien, wegen ihrer alten Kolonialbindungen an einer Heranführung an die EU interessiert, Großbritannien wegen Malta, Zypern und Jordanien und die Niederlande und Deutschland wegen Israel;
 - .. aus der EU waren bei den Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern am stärksten interessiert Deutschland und Österreich, denn damit kamen beide aus ihrer Randlage aus der EU heraus und sie unterhielten alte Bindungen an diesen Länderbereich;
 - .. die Mittelmeer- und mittel- und osteuropäischen Länder versprachen sich eine Stabilisierung ihrer wirtschaftlichen und politischen Struktur, Wachstumsimpulse für ihre Volks- und Agrarwirtschaften und verstärkte Exportmöglichkeiten in die Gemeinschaft.

Das politische Leitmotiv ist Partnerschaft. Damit sollte signalisiert werden, dass die Teilnehmer an den Verhandlungen und Abkommen gleichberechtigt sind. Das gilt nicht nur zwischen die EU und ihren Verhandlungs- und Vertragspartnern, sondern auch zwischen den einzelnen Vertrags- und Verhandlungsgruppierungen (AKP zu MML, MML zu MOEL).

4.2.2 EU-AKP-Abkommen (Europäische-Afrikanische-Karibische-Pazifische Staaten)

4.4.2.1 Ausgangslage

Zwischen den beiden Vertragsgruppierungen (EU/AKP) herrschten bei den Vertragsverhandlungen erhebliche Unterschiede in der Verwaltungskultur, Verhandlungserfahrung und Umgang mit der technischen Gestaltung. Die EU besaß funktionierende interne Konsensstrukturen (z. B. Ratshierarchie) während die AKP-Staaten eine solche interne Verhandlungsstruktur erst schaffen mussten (z. B. mit Hilfe der EU).

Dies war nicht nur ein technischer Vorgang (z. B. Entsendung von Experten/politischen Beamten/Minister) sondern ein sensibler Akt internen Machtausgleichs zwischen den drei Ländergruppierungen (afrikanische, karibische, pazifische Staaten), sowie ein interessenpolitischer Balanceakt (z. B. Zuckerexporte der pazifischen Länder, tropische Agrargüter-Exporte der afrikanischen Länder). Dazu kamen entwicklungspolitische Sonderinteressen (z. B. Stabilisierungsfonds, entwicklungspolitisches Agrarzentrum).

Alle AKP-Staaten traten für eine Öffnung der EU-Industrie- und Agrargütermärkte und für eine großzügige finanzielle Ausstattung des Europäischen Entwicklungsfonds (z. B. 30 Mrd. RE, 1974) ein. Jeder einzelne Staat oder Staatengruppierung wollte seine Forderungen in möglichst großem Umfang und möglichst in den oberen Rängen der Prioritätenlisten unterbringen und trat - in der Gesamtheit der Länder - für eine entsprechende Aufstockung der gemeinsamen Gesamtforderung ein. Die Maximierung der einzelstaatlichen und der gruppenorientierten Forderungen stieß auf sehr unterschiedliche Verhandlungsvorstellungen bei den einzelnen EU-Mitgliedsländern und der EU als solche. Die Herstellung der Macht- und Interessen-Balance innerhalb der einzelnen Staaten und innerhalb der einzelnen Gruppierungen der AKP-Staatengemeinschaft war nicht nur vor Beginn der Verhandlungen notwendig, sondern war eine Dauer-Akkordanz-Notwendigkeit. Besonders in Krisensituationen (z. B. Festlegung der Exportzucker-Quoten im zentralen AKP-Zuckerprotokoll) flammten die Auseinandersetzungen innerhalb der zuckerexportierenden Länder immer wieder auf.

Auch zwischen den EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission waren erhebliche, grundsätzliche, wirtschaftliche und verhandlungstaktische Meinungsunterschiede bei Beginn der Verhandlungen und noch mehr im Laufe der Annäherung der Positionen zu überbrücken.

Bei der Ausgangssituation traten die alten Kolonialmächte (z. B. F, NL, GB, B, I) für eine großzügige Ausstattung des Abkommens mit Finanzmitteln ein, um die Belastungen ihrer nationalen Haushalte durch Ablösung des nationalen Finanztransfers zu erreichen. Bei den Agrarzugeständnissen der EU an die AKP-Ländergruppierung (z. B. Zuckerlieferungen, freier Zugang für Rindfleisch, Gemüse, tropische Erzeugnisse und Agrar-Verarbeitungsprodukte) ergab sich eine umgekehrte Schlacht- und Befürworter-Gruppierung, denn F, B, NL, I sprachen sich für begrenzte Zugeständnisse aus. Die EU-Kommission (als vorschlagsunterbreitende und verhandelnde Institution) befürwortete Maximalpositionen, sowohl bei den Finanzleistung, als auch bei den Agrar-Zugeständnissen; eine erstaunliche Verhandlungsposition für die EU-Kommission als Verhandlungsbeauftragter der EU!

Die Kenntnis dieser unterschiedlichen Positionen (z. B. bei den einzelstaatlichen Forderung im Agrarsektor und bei den einzelstaatlichen Zugeständnissen) im Verhältnis zu den gesamtfinanziellen Forderungen (z. B. Höhe des Europäischen Entwicklungsfonds) war nicht nur für die Verhandlungsparteien aus den AKP-Staaten, sondern auch für die Verhandlungspartner aus den EU-Staaten und besonders für die zwischen den beiden Vertragsparteien (AKP/EU) vermittelnde EU-Kommission wertvoll.

4.4.2.2 Verhandlungsstruktur

Die politische Leitformel Partnerschaft sollten die Grundorientierung für die Verhandlungsstrukturen und Verhandlungsabläufe sein. Dieser oft zitierte Grundsatz entsprachen auf den ersten Blick, die Verhandlungs-Strukturen zwischen der EU und den jeweiligen Verhandlungsgruppierungen der AKP-Staaten.

In beiden Verhandlungs-Fronten (EU und AKP) waren sie systemgleich gestaltet:

- Expertengruppe aufseiten der EU, Expertengruppe aufseiten der AKP-Staaten, zusammengeführt zu einer gemischten EU/AKP-Expertengruppe,
- höhere Verhandlungsgruppe aufseiten der EU und höhere Verhandlungsgruppe auf Seiten der AKP, sowie zusammen eine gemischte AKP/EU höhere Handelsgruppe,
- Ministerrat der EU und Ministerrat der AKP zusammen als gemischter AKP/EU-Ministerrat

Die Vorsitzenden waren ebenfalls aus beiden Staatengruppierungen gewählt und fungieren als Doppelvorsitz. Diese umständliche Gestaltung der Verhandlungsgruppierungen und des Doppelvorsitzes sollten der politischen Leitformel Partnerschaft genüge tun. Allerdings führte dies auch in beiden Lagern (sowohl in der EU, als auch in der AKP) zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten und Verhandlungsverzögerungen. Die formale Gleichheit der Verhandlungsstruktur, die zahlenmäßige Ebenbürtigkeit der Mitgliederzahl in den Verhandlungsgruppierungen und die numerische Gleichheit bei der Abstimmung konnte die tatsächliche Ungleichheit in der Verhandlungswirklichkeit zwischen den AKP-Staaten und den EU-Staaten nur schlecht verbergen. Der in der EU eingespielte Verhandlungsapparat (z. B. Ratshierarchie) mit langer Verhandlungserfahrung, hochkarätiger Besetzung von EU-Mitgliedsländern und EU-Kommission, stellten die überlegene Entscheidungsfindungsmaschinerie dar.

Die AKP-Staaten dagegen - neu im Geschäft der vielstaatlichen Verhandlungen - mussten erst mit vielen internen Auseinandersetzungen versuchen, etwas dafür Gleichwertiges in die Verhandlungen einzubringen. Sie waren nicht nur wegen ihrer großen Zahl, sondern auch wegen ihrer ethnischen Unterschiede und ihrer höchst unterschiedlichen Verwaltungserfahrungen ein im Grunde genommen nicht verschmelzbarer, ein nicht ausgewogener Verhandlungskörper.

4.4.2.3 Verhandlungsfelder

In den Verhandlungen zwischen den AKP Staaten und der EU spielte das Agrarkapitel eine ähnlich zentrale Rolle, wie in der GATT-Uruguay-Runde. Die AKP-Staaten waren allerdings verhandlungspolitisch und schon gar nicht machtpolitisch in der Lage die EU durch ihre Forderungen ernsthaft in Schwierigkeiten zu bringen. Deshalb standen die EU-internen/EU-externen Agrar-Schutzpolitiken nie ernsthaft in Frage. Dazu wären selbst die eifrigsten Befürworter der AKP-Interessen (z. B. F, B, I, NL, GB) nie bereit gewesen.

Aber das Agrar-Verhandlungskapitel in den Lomé (I) Verhandlungen hatte in der damaligen Zeit (70-er Jahre) für die Gemeinschaft und besonders für einige EU-Mitgliedsländer eine herausragende Bedeutung. Für Großbritannien war die Ablösung des Commonwealth Sugar Agreements durch ein ähnlich günstiges AKP-Zuckerprotokoll eine grundsätzliche Frage. Großbritannien bekam in den Beitrittsvertrag zur EU eine faire Lösung zugesprochen. Für die zuckerexportierenden Commonwealth-Länder (ins-

besondere Mauritius, Fidschi, Guayana, Jamaika) war der bevorzugte sichere Absatz in der EU eine Existenzfrage. Dahinter standen nicht nur die Interessen der einheimischen Zuckerwirtschaft, sondern auch die Interessen des dort investierten britischen Kapitals und der Zucker-Verarbeitungsindustrie in Großbritannien. Eine ähnlich hohe Bedeutung hatten die Rindfleisch-Exporte für einige afrikanische Länder (z. B. Botswana) sowie Bananen-Absatzmöglichkeiten für den Großteil der afrikanischen Länder. Dazu traten die präferenziellen Zugangsmöglichkeiten für Obst, Gemüse, Blumen und Obst- und Gemüsekonserven in die EU. Das zentrale Zugangsproblem war der versprochene Import von AKP-Zucker in die bereits überversorgte EU. In der EU waren Frankreich und Belgien gegen eine den AKP-Staaten zusagende Lösung. Aber die unheilige Allianz zwischen der britischen, französischen und belgischen Zuckerindustrie und einer Reihe von der EU-KOM-Verhandlungsbeauftragten, war es zu verdanken, dass sich die AKP-Forderungen (Einfuhrmenge 1,3 Mio. t/Jahr zu EU-Inlandspreisen) durchsetzen ließen. Der technische, aber agrarpolitisch entscheidende Verhandlungstrick war die Reexportmöglichkeit dieser 1,3 Mio. Tonnen AKP-Zucker auf dem Weltzuckermarkt. Da zum Zeitpunkt der Verhandlungen ein begrenzter Zuckermangel in der EU und auf dem freien Weltzuckermarkt herrschte, war die Reexportierbarkeit, weder nach innen noch nach außen ein Lösungshindernis. Das Mengenproblem (1,3 Mio. t) war ein Finanzierungsproblem, denn wenn die EU-Erzeugung ausreichend war - wie sich in den nächsten Jahren zeigte - ergab sich ein Finanzierungsaufwand von 200–450 Mio. RE je nach Weltmarktpreis. Von den übrigen agrarwirtschaftlich bedeutende Verhandlungsfeldern spielten die präferenziellen Einfuhrvergünstigungen (Abschöpfungs- und Zollermäßigung für Obst und Gemüse) für Italien, Frankreich und die Niederlande und Belgien eine belastende Rolle. Das Bananen-Protokoll im AKP-Abkommen sollte den afrikanischen und karibischen Abkommensmitgliedern einen bevorzugten Absatz in Großbritannien, Frankreich und Italien sichern. Das schlug aber wegen der geringeren Qualität und der fehlenden Marktanlieferungsdisziplin der AKP-Staaten fehl. Das Protokoll war der handelspolitische Ausgangspunkt für die umstrittene EWG-Bananenverordnung durch Bevorzugung der AKP-Bananen und Zurückdrängung der mittelamerikanischen Dollar-Bananen, insbesondere vom deutschen Markt.

Die sich daraus logischerweise ergebenden Auseinandersetzungen mit den mittelamerikanischen Ländern und ihrer „Schutzmacht“ USA, endeten mit einer handelspolitischen Niederlage der EU, was bei einer einfühlameren Handhabung durch die EU-Kommission (z. B. eine weiche Kontingents-Gestaltung) vermeidbar gewesen wäre. Das wertvollste und gleichzeitig skurrilste Zugeständnis war das Zuckerprotokoll. Die AKP-Staaten erhielten - was sonst nie wieder gewährt wurde - die EU-Binnenpreise für vergleichbare Qualität und zusätzlich feste Abnahmegarantie ohne zeitliche Begrenzung!

Skurrill deshalb, weil diese Vereinbarung eine volle Reexport-Möglichkeit (mit EU-Exportsubventionen) auf dem freien Weltmarkt und damit mit entsprechenden Einschränkungen der übrigen Zuckerlieferanten auf dem freien Weltmarkt bedeutet.

Das Zuckerprotokoll war - trotz aller vertragstextlichen Darstellung und politischer Jubelveranstaltungen - keine Einfuhrerleichterung für die AKP-Staaten, sondern nur ein verdeckter Finanztransfer von der EU an bestimmte AKP-Staaten und eine diplomatische Verbeugung der EU-Kommission und des Allgemeinen Ministerrats (als

Beschlussfasser) an die europäische und AKP-Zuckerlobby.

4.4.2.4 Verhandlungsmuster

Die Gestaltung der Verhandlungsabläufe zwischen zwei großen und unterschiedlichen Verhandlungsgruppierungen (EU/AKP), bedurfte einer verhandlungstechnisch machbaren und partnerschaftlich gerechten Lösung. Ferner mussten die innerhalb der Gruppierungen (EU/AKP) und zwischen den Gruppierungen vorhandenen Interessengegensätze und besonders die Machtgegebenheiten einschließlich der unterschiedlichen Reife der jeweiligen Verhandlungspartner berücksichtigt werden.

Die Willensbildungs-Maschinerie zur Aushandlung des EU-AKP-Assoziierungsabkommens zeigt die typisch dreistufige Struktur:

- die nationale deutsche Ebene:
Die gewohnte Einzelposition des BML (Verteidigung der Agrarinteressen) gegenüber der AKP-freundlichen Allianz von BMWi, BMF, BMZ. Die politischen Leitorgane (BK/AA) verhalten sich grundsätzlich zunächst abwartend, je nach der Haltung der EU-Schlüsselländer, wie z. B. F, GB;
- die EU-Ebene:
Sie ist in zwei Teilbereiche zu gliedern. Die EU-KOM als Vorschlagspartner und späterer Verhandlungsführer; dort ist eine ähnliche Grundkonstellation, wie in den nationalen EU-Ministerien. Die Generaldirektion Landwirtschaft verteidigt die Agrarinteressen; sie hatte in den beiden Lomé-Abkommen eine starke Position. Die Generaldirektion Außenhandel und die Generaldirektion Finanzen traten für eine möglichst hohe Agrarpräferenz (auf Kosten der EU-Landwirtschaft) ein, sie gewannen in den späteren Lomé-Abkommen deutlich an Durchsetzungskraft. Im EU-Rat (Allgemeiner Rat mit der vorgeschalteten Ratshierarchie, Expertengruppe und ASTV) wurden die agrarrelevanten AKP-Fragen (Zuckerprotokoll, Bananen-Protokoll, Fischerei-Protokoll und die Einzelpräferenzen für Rindfleisch Obst und Gemüse) beschlossen. Entscheidend für das Verhandlungsangebot der EU an die AKP waren die Schlüsselstaaten, F, GB, I, NL. Die Entscheidungs-Grundtendenz war im Allgemeinen Ministerrat völlig anders als im Agrar-Rat. Es handelt sich um die jeweiligen Außenminister und um ihre besondere Hinneigung zur Öffnung des EU-Agrarmarktes. Das vom Allgemeinen Ministerrat beschlossene Verhandlungskapitel Agrar, musste zudem in einem ausgewogenen Verhältnis zu den übrigen Verhandlungskapiteln (z. B. Stabilisierungsfonds, Entwicklungshilfe, usw.) stehen.
- Die internationale Ebene (EU/AKP):
Die beiden Verhandlungsgruppierungen EU-KOM und die Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten auf der einen Seite und die AKP-Staaten auf der anderen Seite, standen sich in gemischten Verhandlungsgruppen auf Experten-, Botschafter- und Minister-Ebene gegenüber. Bemerkenswert war die Rolle der EU-KOM auf allen drei Stufen der Verhandlungen. Sie war einerseits Verhandlungsführer der Gemeinschaft (oft unter misstrauischer Beobachtung hauptbetroffener EU-Mitgliedsstaaten), sie war andererseits oft technischer Berater der AKP-

Verhandlungsgruppierung (wegen gelegentlich fehlender Verhandlungserfahrung) und sie fühlte sich besonders in Krisenzeiten als Verhandlungsvermittler zwischen den untereinander zerstrittenen EU-Mitgliedsländern und den untereinander zerstrittenen AKP-Staaten. Diese eigenartige, sich selbst zugeordnete Rolle, konnte dazu führen, dass die Verhandlungsmuster aufgelockert und die Verhandlungslösungen technisch und inhaltlich schneller erreicht werden konnten. Beachtenswert war nur die Spaltung der von der EU beauftragten EU-KOM und ihrer eigene Ausdeutung des Verhandlungsauftrags in den offziösen Gesprächen mit den AKP-Staaten außerhalb der offiziellen Verhandlungs-Maschinerie.

Gelegentlich entstand der Eindruck, dass die EU-KOM sich als dritte Verhandlungskraft einordnete (neben dem EU-Ministerrat und dem AKP-Ministerrat). Es war gelegentlich nicht zu vermeiden, dass aus der Sicht betroffener EU-Mitgliedsländer dieses als ein misstrauisch zu beobachtendes Spiel galt.

4.4.2.5 Dreieck in den Assoziationsverhandlungen

Das in den Verhandlungen auftretende Dreieck (EU-Rat als Entscheider, EU-KOM als Vorschlagsinstitution/Verhandler der EU mit den Drittländern und die EU-Ratsmacht als interner ehrlicher Makler/externer Problemlöser in Krisenzeiten mit den Drittländern) ist in seinen Wechselwirkungen und Beeinflussungspotentialen ungenügend erforscht. Die Forschungsansätze über die Formeln „wechselseitiger Gruppen-Dialog“ oder „gleichgewichtige Verhandlungs-Fortschritte in Politik-, Sach- und Zeitelementen“, lässt erste Einblicke in die vernetzten/sich gegenseitig beeinflussenden Verhandlungsthemen und Verhandlungspartner zu. Wenig erforscht ist in diesem Verhandlungsdreieck das erhebliche Beeinflussungspotential der EU-KOM in Verhandlungen mit Drittländern. Sie ist der aktivste Partner (z. B. bei der Aufstellung des Verhandlungsmandats und bei den konkreten Verhandlungen mit den Drittländern). Bei ihr laufen die Verhandlungsfäden weitgehend zusammen. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass in der Kommission die wichtigsten Fäden im Entscheidungssteppich gewebt werden. Wenig beachtet im Ablauf der Verhandlungen ist auch der Umstand, dass die EU-Kommission bei ihren Kontakt-Reisen in die Drittländer ein Wissensmonopol gegenüber den EU-Mitgliedsländern und den Mitgliedern in den EU-Ratsgremien aufbauen kann. Aus diesen besonderen Entscheidungswissen erarbeitet die EU-Kommission den Entwurf für die Politik- und Sachinhalte, sowie die anzuwendende Taktik/Strategie.

Sie verhandelt die Inhalte des vom EU-Rat beschlossenen Mandats mit den Drittländern und kann mit mehr oder minder kleinen Veränderungen das Verhandlungsergebnis im Sinne ihrer Partner oder im eigenen Sinne beeinflussen.

Die notwendige Absegnung der Verhandlungsergebnisse der EU-KOM mit den AKP-Staaten im EU-Ministerrat, die dort möglichen politischen/fachpolitischen Rückfragen, die nicht letztlich auszuschließenden Verbesserungswünsche des EU-Ministerrats mit der sich daraus ergebenden Beschädigung des Verhandlungspotentials der EU-KOM wirken eingrenzend auf mögliche Versuchungen für die EU-Kommission, sich außerhalb der sich zu rechtfertigenden Grenzen bei der Ausschöpfung des Verhandlungsmandats zu bewegen. Eine zentrale und umstrittene Frage lautet, ob sich die EU-Kommission in einem ausgewogenen Verhältnis der Interessenwahrung zwischen der EU einerseits und den Drittländern bewegt hat. Bei der Beurteilung ausgewogen, ist auch zu berücksichtigen, dass sie ihren Verhandlungsauftrag und ihre politische/fachliche Kompetenz nur aus dem Auftrag des EU-Ministerrats und nicht aus der Wahrung der Interessen der Drittländer herleitet. Unter Vertretern bestimmter EU-Mitgliedsländern, die nach innen und außen die Verantwortung für bestimmte Verhandlungsbereiche der Assoziierungs-Politik tragen, bestand gelegentlich eine begründete Unsicherheit, ob die ausgewogene Interessenwahrung immer gewährleistet war. Es dreht sich darum, ob die EU-Verhandlungsbeauftragten die Grenzen der

Loyalität in jedem Falle strikt einhalten – auch mit der Gefahr des Verhandlungsabbruchs – oder ob sie bereit sind, ihre Loyalitätsgrenze zu überschreiten, aus dem Bestreben, die Verhandlungen so oder so abzuschließen.

4.4.3 EU-Mittelmeerländer (MML)

Für die nördlichen EU-Mitgliedsländer (z. B. GB, IRL, S, FIN, D, u. a.) ist es ein dauernder Lernprozess, dass die EU mit ihren Mitgliedsländern Italien, Spanien, Griechenland und Portugal, sowie gelegentlich auch Frankreich, eine Mittelmeerregion ist. Dies gilt nicht für den agrarpolitischen Verhandlungsalltag im Agrarrat (z. B. grundsätzliche Gleichberechtigung der südlichen und nördlichen Agrarprodukte im jährlichen Preisfestsetzungs-Beschluss), sondern auch bei der Befriedigung von Einfuhrpräferenzen für mediterrane Agrarprodukte in den Mittelmeer-Assoziationsverhandlungen. Die nördlichen Länder der EU sind bei der Vergabe von Einfuhrpräferenzen aus den Drittländern des Mittelmeergebiets - wegen fehlender Konkurrenz mit eigenen Agrarprodukten - wesentlich großzügiger als die südlichen EU-Mitgliedsländer.

4.4.4 EU-Mittel- und Osteuropäische Länder

Die Abkommen der EU mit diesen Ländern und die Verträge dieser Länder mit der EU tragen die Bezeichnung „Assoziations-Abkommen“. Sie haben damit, von der Grundidee beider Vertragsparteien gewisse formale und politische Ähnlichkeiten mit den Mittelmeer-Abkommen der EU. Trotzdem besteht ein grundsätzlicher Unterschied. Die Assoziations-Abkommen mit den MOEL-Ländern haben für diese Länder eine deutliche EU-Beitrittsperspektive. Das ist aus der agrarpolitischen Willensbildung ein wesentlicher Unterschied. Das verhandlungspraktische Ziel der Eingliederung einer Agrarwirtschaft (z. B. von Polen) in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist vom Umfang der Verhandlungsaufgabe und der Verhandlungsstruktur eine völlig andere Herausforderung, wie etwa die Gewährung von Agrar-Einfuhrerleichterungen der EU (z. B. an Tunesien/Marokko). Das Assoziations-Abkommen steht für die MOEL mit dem Ziel des Beitritts, das Assoziations-Abkommen ist praktisch eine „Beitritts-Vorstufe“.

Aus der Sicht der MOEL ist es ein hinausgezögerte Beitritt. Aus der Sicht der EU-Mitgliedsländer ein vorbereiteter Beitritt. Die Agrar-Willensbildungsabläufe stehen in beiden Verhandlungsgruppierungen (hier EU-Länder/dort Assoziations-Länder) unter dieser ambivalenten Verhandlungsgrundsituation. Dazu tritt ein weiterer die Verhandlungen beeinflussender Aspekt.

Die Vielfalt und Größe der Probleme, der Hoffnungen und der Verhandlungspotentiale der zu assoziierenden MOEL-Partner waren vielgestaltig:

- Die unterschiedliche räumliche Ausdehnung (z. B. Polen/Estland), ihre unterschiedliche, ökonomische/agrarische Leistungsfähigkeit (z. B. Tschechien/Ungarn) und ihre verschiedene Bevölkerungszahl (z. B. Bulgarien/Litauen).
- Die sich daraus ergebenden Variationen in den Verhandlungspotentialen und Verhandlungszeitzielen untereinander und zwischen den Verhandlern und der EU andererseits, führt zu höchst unterschiedlichen Verhandlungsarten in den verschiedenen Ebenen der EU-Ratshierarchie (z. B. Expertenebene, ASTV-Ebene, Ministerebene).

Die Assoziierungsabkommen der späten 80-er und der frühen 90-er Jahren wurden durch den Abschluss der Europaabkommen (Assoziierungsabkommen der zweiten Generation) Anfang bis Mitte der 90-er Jahre abgelöst. Diese gingen Ende der 90-er Jahre in die Beitrittsverhandlungen der EU mit diesen Ländern (MOEL) über. Ein konkretes Beitrittsdatum wurde/wird von der, von den Beitrittskandidaten erreichten Beitrittsreife abhängig gemacht. Dieser technische Ausdruck, der meistens auch eine agrarpolitische Brisanz enthielt, wurde jeweils in den Schlusszeitraum verlagert. Die Beitrittsprobleme im Agrarbereich spielten in der Regel bis in die letzten Verhandlungsstunden eine maßgebende Rolle.

Bei der agrarpolitischen Willensbildung als Teil der Gesamtwillensbildung zur Aushandlung der Assoziationsabkommen (Europaabkommen) mit den MOEL, befasste sich hauptsächlich mit der Gewährung von Agrar-Einfuhrpräferenzen an die MOEL auf den EU-Agrarmarkt. Das Grundverhandlungskonzept der EU - ähnlich wie in den AKP- und Mittelmeer-Abkommen - war nicht die Öffnung der EU-Agrarmärkte. Dies hätte das Erzeuger-Präferenz-Prinzip der Gemeinsamen Agrarpolitik Abbruch getan und wäre auch im Rahmen eines Assoziationsabkommens, in der EU, politisch und besonders agrarpolitisch nicht durchsetzbar gewesen. Auch der Hinweis, dass dies nur ein zeitlicher Vorgriff auf den geplanten Beitritt gewesen wäre, hätte in der Gemeinschaft keine Zustimmung gefunden.

Es ist nicht erstaunlich, dass bei der Gewährung von agrarischen Einfuhr-Präferenzen an die unterschiedlichen MOEL-Länder (z. B. Polen, Ungarn) aus den angrenzenden EU-Mitgliedsländern (z. B. D, DK, A) erheblicher Widerstand gegen zu großzügiger Einfuhrerleichterung sich bemerkbar machte. Aber im Gegensatz zur Süd-Erweiterung war keine Übergangszeit von diesen widerstandleistenden EU-Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Allerdings konnte das BML im Europa-Staatssekretär-Ausschuss allzu großes Unheil (aus seiner Bewertungssicht) verhindern. Es war offensichtlich ein verhandlungspolitisches Ungleichgewicht zwischen der Süd- und Osterweiterung im Agrarbereich erkennbar, denn in beiden Verhandlungsräumen wurden unterschiedliche verhandlungs-politische Überlegungen eingesetzt (bei der Süderweiterung eine 10-jährige Übergangszeit im Agrarbereich und bei der Osterweiterung keine Übergangszeit im Agrarbereich). Im übrigen ist es verhandlungspsychologisch überaus interessant festzustellen, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl der „alten“ EU-Länder wesentlich stärker ist, als die Sympathie, gegenüber den „neuen“ Mitgliedspartnern. Das volle Wirksamwerden der EU-Agrarpolitik (mit vollem Zugang zu den EU-Ernährungsgütermärkten) wollten die alten EU-Mitgliedsländer zeitlich und sachlich soweit wie möglich hinausgeschoben haben.

Die Beitrittsverhandlungen der EU (mit 15 Alt-Mitgliedern) gegenüber der übrigen Beitrittskandidaten mit 10 Neu-Mitgliedern aus dem MOEL-Bereich, standen in der Folge von 4 Beitritts-Erweiterungsrunden der EU.

Die vier Beitrittsrunden der EU umfassten:

- 1. Runde: 1973 Dänemark, Großbritannien, Irland (EU-NEUN),
- 2. Runde: 1981 Griechenland (EU-ZEHN),
- 3. Runde: 1986 Spanien, Portugal (EU-ZWÖLF),
- 4. Runde: 1995 Finnland, Österreich, Schweden (EU-FÜNFZEHN)

Das agrarisch erprobte verhandlungstechnische und verhandlungs-politische Dialog-Modell (innerhalb der EU; die Ratshierarchie) und zwischen der EU und den Beitrittsländern (Dialog auf gleicher politischer Augenhöhe) war für die EU eine positiv vorgeprägte Beitrittsverhandlungskultur und für die Beitrittskandidaten ein nicht zu umgehender Lernprozess unter wesentlicher technischer Hilfestellung der EU. Im technisch schwierigen Agrar-Regelungswerk (z. B. Agrarmarktordnungen, Agrar-Strukturregelungen) und im politisch immer noch sensiblen Verhandlungsfeld (wegen der unterstellten Export-Potenz der Beitrittskandidaten) stand die Gestaltung der Einfuhr-Präferenzen der MOEL (als Beitrittskandidaten) im Vordergrund. Anfangs wirkten sie nur punktuell, begannen mit einer niedrigen Ermäßigung der Einfuhrbelastungen beim Export in die EU, erhöhten sich im Laufe der Jahre besonders auf bestimmte Teilagarmärkte, bis sie am Ende der Übergangszeit zu einer vollen Einfuhrfreiheit führten. Typisch für die ersten Jahre der Einfuhr-Präferenzen war die trickreiche, technische Gestaltung durch die Einfuhrlizenzen gewährende EU-Kommission. Die EU ist mit ihrer starken Ausgangsposition (aufnehmende Gruppierung) gegenüber den Beitrittskandidaten (aufnahmesuchende Partner) und ihren erprobten Verhandlungs-Strukturen (EU-KOM als Denkmaschine und die Ratshierarchie als Entscheidungs-Maschinerie) und ihrer Verhandlungserfahrung in vier Beitrittsrunden gegenüber dem MOEL deutlich im Vorteil. Die EU konnte die Beitrittskandidaten taktisch (z. B. anderer Kandidat hat höhere Beitrittsreife) gegeneinander ausspielen.

Die offiziellen Verhandlungs-Strukturen/Verhandlungsabläufe (z. B. Expertengruppe, Ständige Vertreter, Ministerrat) auf der EU-Seite und die gemischten Experten-, Botschafter- und Ministerrunden zwischen der EU und den Beitrittsländern, liefen ähnlich ab, wie in den früheren Beitrittsrunden/Assoziationsverhandlungen. Dieses offizielle (eng miteinander verflochtene) Verhandlungsnetzwerk, wird von ebenfalls verbundenen offiziösen Verhandlungsbeziehungen umgeben (z. B. beiderseitiger Kontakte von Parlamentariern, Fachministern, Beamten, Zusammenkünfte von Interessengruppierungen, Hinzuziehung von Wissenschaftlern beider Lager). Offizielle und offiziöse Beziehungsgeflechte wirken untereinander und zwischen den Beziehungsgeflechten, sie bilden offen und versteckt ein klassisches Beispiel, eines sich gegenseitig beeinflussendes Hin- und Rückfluss-System. Besonders in der Nähe von krisenhaften Verhandlungsentwicklungen, wirkt dieses offizielle und offiziöse Verhandlungs- und Beziehungsgeflecht oft konfliktentschärfend bis konfliktlösend. Nicht zu vergessen ist, in all diesen Verhandlungen, das oft übersehene

Verhandlungsmoment „Zeit“. Dieses spielt in Form von Wahlzeitpunkten, Regierungswechsel, Konjunktur-Wechsel und Veränderungen in der politischen Großwetterlage, wie Niedergang der UdSSR, eine meist wenig beachtete Rolle.

Erstaunlich ist für Fachleute und Beobachter mit welcher Durchschlagskraft und Wirksamkeit, die Gemeinschaft/die handelnde EU-KOM, die Fülle der auftretenden, politischen, fachlichen und technischen Schwierigkeiten, mit einer letztlich routinierten, aber doch begrenzten Verhandlungs-Maschinerie zu lösen vermochte. Vielleicht ist die ähnlich aufgebaute, gut funktionierende Verhandlungs-Maschinerie des GATT/der WTO (unter anderen völkerrechtlichen Bedingungen) am ehesten damit vergleichbar.

4.4.5 **Fazit: EU-Assoziierungs-Abkommen im Agrarbereich**

Die vertragliche Bindung von Drittländern (AKP, MML, MOEL) an die EU und ihre Mitgliedsländer und die vertragliche Bindung der EU an die AKP, MML und MOEL-Länder

- schaffen ein in der Welt beispielloses Vertrags- und Verpflichtungsgeflecht,
- ist in beiden Vertragsräumen (hier EU, dort Assoziations-Länder) nicht unbestritten,
- Ziele und Ausgestaltung der Assoziierungs-Abkommen sind, in ihrer fast 30-jährigen Verhandlungszeit, keinen großen Veränderungen unterworfen worden.

Diese Feststellungen treffen auch für den hart umkämpften Bereich der Agrar- und Ernährungsgüter zu.

Rückblickend kann festgestellt werden:

- In allen drei Verhandlungs- und Vertragsbereichen (AKP, MML, MOEL) spielte erstaunlicherweise der Agrarbereich eine bedeutende Sonderrolle. Gemessen an der geringen Bedeutung der Agrarwirtschaft in der gesamten Volkswirtschaft, ist dieses zunächst höchst erstaunlich.
Für die vorwiegend agrarisch strukturierten Länder des AKP-, MML-, MOEL-Raums war dies noch verständlich, für die vorwiegend industriellen EU-Mitgliedsländer war dies erstaunlich.
- Der Agrarbereich trat handelspolitisch, verhandlungstechnisch in Form von Handelspräferenzen der EU an diese Länder, von Stabilisierungsfonds für Agrarprodukte und von Agrar-Entwicklungsprojekten, in obigen Ländern auf.
- Es ist auch erstaunlich, dass einzelne Agrarbereiche in den verschiedenen Vertragsverhandlungen zu schwer beherrschbaren Einzelverhandlungskonflikten führten, die auch zu krisenhaften Auswirkungen für das Gesamt-Verhandlungsgeschehen nach sich zogen. Der Agrarstreit, innerhalb der einzelnen MML-Länder, wie z. B. der Maghreb-Länder zu den Mashrek-Ländern, oder der arabischen Länder zu Israel, gewannen eigene Verhandlungsdimensionen. Sie waren oft Anlass zu Konflikten im Gesamt-Agrar-Streitgeschehen und im Gesamt-Vertragsverhandlungsraum. Auch innerhalb der EU konnte der Agrarsektor eine besondere

verhandlungsinhaltliche und verhandlungstaktische Bedeutung verbuchen.

Die EU als Vertragsgemeinschaft und die EU-Mitgliedsländer im besonderen, waren bestimmten Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik verbunden (Präferenz der EU-Erzeuger, EU-Außenhandelschutz gegenüber Drittländern, gemeinsame finanzielle Solidarität für den Agrarmarkt). Das war ein Agrarschutzbekenntnis, das grundsätzlich nicht in Frage zu stellen, sondern allenfalls in Einzelfällen, außer Kraft zu setzen war. Der verhandlungsinhaltliche und verhandlungstaktische Streit innerhalb der EU-Mitgliedsländer nahm, paradoxerweise, eine ähnliche Intensität an, wie in den betroffenen EU-Generaldirektionen. Es war erstaunlich festzustellen, wie der EU-Allgemeine Rat (der Außenminister!) sich mit Einzelfragen des Agrarbereichs (z. B. Höhe des Rindfleisch-Kontingents von 5.000 t/ Jahr für Botswana, Zollpräferenzen für Zitrusfrüchte von 50 % für Israel oder Marokko oder ein Frühkartoffel-Kontingent für Zypern) tagelang streiten konnten. Dabei war das politische Hauptziel unbestritten.

Zwischen den Entscheidungsträgern (Außenminister im Allgemeinen Rat) und der Bedeutung der Konflikt-Objekte (5.000 t Rindfleisch Einfuhr bei einer EU-Interventionsmenge von 700.000 t) bestand kein fachlicher oder politischer Zusammenhang, es zeigt aber welche hohe Sensibilität bestimmte Agrarbereiche selbst in hohen EU-Gremien spielten).

Untersuchungen der Planungsgruppen des BML (1978) über die Auswirkungen der Agrarpräferenzen der EU an die AKP und MML, sowie Analysen von Overberg/Tangermann (1997, 124-134) haben gezeigt, dass die konkreten Vorteile verhältnismäßig gering waren. Die EU-Handlungspartner (AKP, MML, MOEL) mussten erst lernen, mit dem neuen Absatzmedium „EU-Ernährungsgütermarkt“ umzugehen. Im Lichte dieser Erfahrungen ist es schwer verständlich, welche Bedeutung der Agrarbereich in diesen Verhandlungsräumen damals spielte. Das trifft sowohl für die politischen Schaltzentralen der AKP, der MML und der MOEL und noch viel stärker für die Generaldirektionen in der EU-Kommission und die fachlichen und politischen Ministerien in den EU-Mitgliedsregierungen zu.

5. Kapitel Querschnittsfragen

5.1 Einordnung

Bei dem Versuch, die zu Beginn der Untersuchung gestellte Journalisten-Frage zu beantworten, wurden die agrarpolitischen Willensbildungsabläufe vornehmlich aus der Sicht der Institutionen und deren Akteure betrachtet (Bundesregierung, Parlament, EU-Ratshierarchie, GATT/WTO, Interessenverbände und Wissenschaft). Besondere Aufmerksamkeit wurde dem sich dabei ergebenden vernetzten Wirkungsgefüge von nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen agrarpolitischen Akteuren gewidmet.

In diesem Kapitel sollen darauf aufbauend, die den Willensbildungsinstitutionen und Willensbildungsebenen gemeinsamen Merkmale in den Vordergrund treten. Dabei werden die Auswirkungen der netzartigen Verknüpfungen im Hin- und Rückfluss über mehrere Ebenen, die Willensbildungsmuster (z. B. Dialog/Kampfabstimmung) und Willensbildungsfaktoren (z. B. Zeitfülle/Zeitbegrenzung) in den Vordergrund treten.

5.2 Netzwerk-Hypothese

„Konkrete Theorien können unterschiedliche Reichweiten haben und unterschiedliche Tiefenschärfen aufreißen. Mit Reichweiten ist der Grad der Generalisierbarkeit gemeint, den eine Theorie beansprucht. Zugleich wird damit der Bereich definiert, auf den sie passen sollen. Die Tiefenschärfe einer Theorie betrifft das Aggregationsniveau bis zu dem der Gegenstand der Forschung analytisch zerlegt und bis zu dem die Ursachenketten führt zu erklärende Phänomene zurückverfolgt werden“ (Benz/Seibel, 1997 : 10).

Diesen hohen Theorieansprüchen kann der Netzwerkansatz m. E. nach dem Diskussionsstand Ende 2006 noch nicht erfüllen. Trotzdem hat dieser Denkansatz eine erstaunliche Aufmerksamkeit, sowohl in der politikwissenschaftlichen Lehre, als auch in dem angelsächsischen und deutschen PolitikSchrifttum erreicht.

Eine Zwischenbilanz dieser Erörterungen lässt erkennen eine

- grundsätzlich nicht angezweifelte Beschreibungsfunktion,
- oft unterstellte, aber auch widersprochene Bewertungsqualität.

Besondere Verdienste werden dem Netzwerk-Denkansatz beim Umgang mit komplexen Systemen zugemessen (Vester, 1999 : 123).

Der Einsatzbereich des Denkansatzes Netzwerk in dem Handlungsraum agrarpolitische Willensbildung wird durch die Grundstrukturen vorgegeben. Die verhältnismäßig stabilen institutionellen Strukturen von Parlamenten, Regierungsbürokratien und größeren Interessengruppierungen bilden die Grundsubstanz. Es gehört zur Alltagserfahrung, dass sie wenig grundsätzlichen Veränderungen unterworfen sind. Allerdings ist ihr Wirkungsgrad im Zuge der Fragmentierung der staatlichen Macht und

die Bedeutungserhöhung der Interessengruppierung wesentlich eingegrenzt worden. Die Eingrenzung untereinander entspricht der Vernetzung miteinander. Diese Grundtatsache darf nicht übersehen werden.

Auf nationaler Ebene ist es der Verbund von

- agrarrelevanten Bundestagsabgeordneten/Landtagsabgeordneten in den parlamentarischen Arbeitskreisen (Agrar-, Umwelt-, Gesundheits-, Europa- und Finanzausschüssen);
- den agrarbezogenen/agrarrelevanten Bundes- und Landesministerien unter der Fachfederführung des Agrarministeriums auf Bundesebene;
- agrarbezogene/agrarverbundene Interessengruppierungen aus dem engeren Agrarbereich (z. B. DBV, DLG, DRV) und Fachverbänden im Agrarbereich (z. B. Export- und Einfuhrgruppierungen bis zu den einzelnen Fachverbänden für Milch, Getreide, Fleisch, sowie Obst und Gemüse, usw.);
ihre Durchsetzungs-Qualität und damit ihre politische Beachtungswürdigkeit im agrarpolitischen Willensbildungsablauf, richtet sich nicht nur nach ihrer institutionellen Stärke, sondern oft auch nach ihrem Widerhall in ihrer öffentlichen Meinung (z. B. bei Tierschutzfragen, Umweltverschmutzung, usw.).

Die oben angeführten Gruppierungen stellen Netzwerke unterschiedlicher Stabilität dar, sie treten auch in unterschiedlicher Dichte - landesweit, regional, hauptstadtorientiert - auf. Auch ihre Bedeutung kann variationsbreit angelegt sein (z. B. schlagkräftiger/finanzstarker Verband bis zum Einmann-Betrieb). Es gilt jeweils, die Auswirkungen/NichtAuswirkungen einer stärkeren/einer schwächeren Berücksichtigung der Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verhalten der Willensbildungsakteure abzuwägen. Eine besondere Bedeutung erhebt dieses Abwägen im Entscheidungsprozess, besonders bei zentralen Konflikten (grundlegende nationale Gesetze, zentrale EU-Reformen und weittragende, internationale Agrarverhandlungen).

Ein alltägliches Beispiel aus dem nationalen Willensbildungsbereich:

Der Referent im BML, der mit seinen Mitarbeitern einen Entwurf für ein bisher nicht-vorhandenes Gen-Gesetz erarbeitet, ist sich laufend bewusst, dass er in seinen gesetzlichen Formulierungen nicht nur die Haltung seines Ministers/seines Bundesministeriums, sondern auch die Meinungen der übrigen Bundes- und Landesministerien, besonders der Regierungsparteien und wenn möglich der Oppositionsparteien, und nicht zuletzt der betroffenen Interessengruppierungen unterschiedlicher Herkunft, netzartig einfangen muss. Er spannt ein technisches, fachpolitisches und politisches Wortnetz, indem er die Befürworter, die Skeptiker und, wenn möglich die Gegner seines Entwurfs, im wahrsten Sinne des Wortes, einfangen will.

Netzartiges Denken, Handeln und besonders Entscheiden, gehört zum Alltag der Akteure auf allen Ebenen der Verhandlungshierarchien. Das gilt von den Politikformulierungen über die Anpassungen der Verhandlungsvorschläge, bis zum Konsens, Kompromiss und Krise. Je problembelastender und langwieriger die Verhandlungsabläufe und je weniger kompromissbereit und je ungeduldiger die Akteure - besonders auf entscheidungsnahen Verhandlungsebenen - werden, umso mehr ist

vernetztes Denken, Handeln und Entscheiden gefragt.

Ein anderes Beispiel kann dieses Netzwerk-Denken auf einer anderen Willensbildungsebene erweitern:

Eine EU-Task force - eine sorgfältig aus den verschiedenen/oft gegensätzlich denkenden Generaldirektionen der EU-Kommissionsdienststellen zusammengestellte Sachverständigengruppe und gelegentlich mit nationalen Fachleuten aus den EU-Mitgliedsstaaten angereichert - versucht, die unterschiedlichen Positionen innerhalb der EU-KOM und der hauptbetroffenen EU-Mitgliedsstaaten einzufangen.

Dabei sollen auch ahnungsvoll, die erkennbaren/unterstellten Haltungen/Forderungen der nationalen Parlamente in den EU-Mitgliedsländern, sowie des Europaparlaments, des EUGH, sowie der hauptbetroffenen EU-Wirtschafts- und Interessengruppierungen berücksichtigt werden. Dabei ist das unterschiedliche Einwirkungspotential der Berücksichtigten von ausschlaggebender Bedeutung. Der Entwurf eines Grünbuchs der EG-Kommission zur Agrarreform der 90-er-Jahre, der Vorschlag für eine revidierte EU-Zuckermarktordnung oder das Verhandlungsschema für eine Weltgetreide-Abkommen ist letztlich eine in sich ausgewogene Zusammenführung unterschiedlicher Interessen/Forderungen - ein Netzwerk von Positionen, Notwendigkeiten und Möglichkeiten -, aus der Sicht der Verantwortung tragenden EU-KOM, sowie aus der Sicht der betroffenen Staaten und Organisationen. Je ausgeglichener das gewebte Argumentations- und Strategienetz ist, umso überzeugender und durchsetzungsfähiger dürfte sich die daraus ergebende Verhandlungsaufgabe im Rahmen der EU und im internationalen Raum durchsetzen lassen.

Ein drittes Beispiel vervollständigt den Vernetzungs-Anwendungsbereich:

Die GATT-Runde ist ein Paradebeispiel notwendigen vernetzten Denkens, Handelns und Entscheidens.

- Eine Vielzahl unterschiedlicher Verhandlungsländer nach Größe und Bedeutung (USA/Schweiz) und nach agrarhandelspolitischen Grundauffassungen (CAIRNS-Länder, USA, EU, Entwicklungsländer) und mit unterschiedlichen Haltungen zu agrarhandelspolitischen Einzelfragen, musste unter einen Verhandlungshut gebracht werden.
- Einer Vielzahl, sich oft widersprechender Politikarten (Handelspolitik, Agrarpolitik, Umweltpolitik, Gesundheitspolitik, Sozialpolitik), die nicht nur in der Beurteilung der einzelnen Verhandlungspartner, sondern auch aus ihrer Gesamtverhandlungsbedeutung höchst unterschiedlich einzustufen waren, zeigten sich in dem Verhandlungsablaufgeschehen miteinander vernetzt.

Diese beiden Gesichtspunkte, das Erkennen ihrer Verknüpfungen und das verhandlungsorientierte Einstufen ihrer Bedeutung für die einzelnen Verhandlungsländer ist nicht nur für die Akteure in den Verhandlungen bedeutungsvoll, sondern auch für die Beobachter/Wissenschaftler aufschlussreich, um ihr Bewerten und ihr Verstehen sinnvoll zu gestalten.

Bei der Spurensuche in den verschiedenen Wirkungsgefügen kann innerhalb langer Willensbildungssequenzen/sich über mehrere Verhandlungsebenen erstreckende Verhandlungen, das Aufspüren der jeweiligen Beeinflussungskräfte in den Netzwerken, zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führen. Für Außenstehende (Fachverbandsvertreter, nicht unmittelbar politisch vertretende Bundestags- und Landtagsabgeordnete) und für unmittelbar Betroffene unterschiedlichster Art (z. B. Bundestagsabgeordnete in ländlichen Wahlkreisen, Betroffene aus Agrar- und Ernährungswirtschaft) kann die richtige oder ungenügende Berücksichtigung der Wirkungskräfte aus den verschiedenen Netzwerken zu unterschiedlichen Beurteilungen führen (mit vollständiger Zustimmung bis eisiger Ablehnung). Für die unmittelbar an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten (z. B. Minister, Beamte, Fachvertreter) ist die Berücksichtigung der in den unterschiedlichen Netzwerken wirkenden Beeinflussungskräfte oft ein Spiel mit mehreren Bällen. Dieses politikbekannte Spiel wird von den Beteiligten oft in höchst unterschiedliche Qualität vorgenommen.

(Tenor: Er ist ein geborener Verhandler, er kann mit sechs Bällen gleichzeitig spielen, und es fällt ihm kein einziger Ball auf den Boden).

5.3 Schnittstellen

Untereinander verflochtene Willensbildungsnetze lassen zueinander bestimmte Schnittstellen als ihre Verbindungsstellen entstehen. Diese Stellen haben besondere Bedeutung für das Aufspüren von Willensbildungsabläufen, weil an diesen Schnittstellen der Willensbildungsvorgang von einem Netz auf das andere Netz überspringt.

Diese Schnittstellen können Dauercharakter haben (z. B. der Kreis der EU-Referenten der gemeinschaftlich ausgerichteten EU-Bundesressorts und Landesressorts) oder sie können zeitlich befristet sein (z. B. Arbeitskreis der Agrarobleute einzelner Bundestags- und Landtagsfraktionen aus den Regierungs-/Oppositionslagern).

Herausgehobene Beispiele sind:

5.3.1 Planungsgruppe im BML

Sie stellt ein engmaschiges Wissens- und Strategie- Netz der Grundsatzreferenten, der EU- und Finanzreferenten, sowie der persönlichen Referenten der Leitungsebene dar. Sach- und Herrschaftswissen sind in der Planungsgruppe gebündelt miteinander verflochten.

Die Planungsgruppe ist eine Dauereinrichtung, sie stellt das Erarbeitungsgremium des BML für kurzfristige (z. B. Stellungnahme zu den jährlichen EU-Preisvorschlägen) oder langfristige (Agrarkonzeption für die GATT-Uruguay-Runde aus deutscher Sicht) Konzepte dar. Ihre Zusammensetzung bürgt nicht nur für breites hausinternes Wissen, sondern auch für umfassende Verhandlungserfahrung im nationalen, gemeinschaftlichen und internationalem Raum. Ihre unmittelbare Anbindung an die

Leitungsebene und ihre Hausunabhängigkeit sind besondere Zeichen des geschenkten Vertrauens und eingeräumter Denk- und Vorschlagsfreiheiten. Ihr Mitsteuerungspotential bei der agrarpolitischen Willensbildung im Ministerium bei strittigen Tagesfragen (z. B. Vorbereitung der Preisverhandlungen) oder länger wirkenden Grundsatzfragen (z. B. Vorbereitung der GATT-Uruguay-Runde) ist nicht zu unterschätzen. Über die Bildung der Hausmeinung hinaus, strahlt sie in die agrarpolitische Meinungsbildung, sowohl der übrigen Bundesministerien, des Bundesparlaments, der Länderministerien bis zur deutschen Ständigen Vertretung in Brüssel aus. Nicht zu Unrecht hat ein BML-Staatssekretär die Planungsgruppe insgesamt und ihre Angehörigen als das Gewissen des BML bezeichnet. Ein Gewissen, das innerhäusig (im BML) und außerhäusig (im Rahmen der deutschen Bundes- und Länderregierungen) Bewährtes und weniger Bewährtes kritisch überdenkt und neue Denkanstöße vermittelt. Allerdings ist die BML-Planungsgruppe in ihrer Diskussions- und Vorschlagsfreiheit in die Ambivalenz von Wollen und Dürfen (sog. allgemeine Haus- und Regierungsloyalität) eingebunden.

Die von Minister zu Minister unterschiedliche Freiheit des Denkens und Vorschlagens, gilt es zu beachten und voll auszuschöpfen. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Entscheidungsebene mit Informationen überflutet wird, ist die Auswertung der Planungsgruppen-Unterlagen durch den Minister höchst wichtig und aufschlussreich.

Der Beeinflussungswert im Hause (Hauptziel) und in der Bundesregierung/Parlament (zusätzliche Ziele) hängt besonders von der nüchternen Abwägung der gemachten Vorschläge, sowie der ihnen zugeordneten Vor- und Nachteile ab. Diese sind meistens - aber nicht immer - ein gelungener Seit tänzerakt zwischen den unterschiedlichen Hausgruppierungen der Minister- und Hausloyalität.

Eine völlig andere Betrachtung ist, ob das Ansehen einer Planungsgruppe im inner- und außerhäusigen Willensbildungsapparat den politisch verantwortlichen Minister zuwenig Spielraum für eigene Entschlüsse lässt. Die Beantwortung dieser Frage ist letztlich eine Frage an die Persönlichkeit des Ministers. Interessant ist, dass Kennan, der bekannte US-Botschafter in Moskau (Kennan, 1975 : 330) der Frage einer Einengung/Nicht-Einengung eines Ministers durch eine Planungsgruppe im amerikanischen Außenministerium in seinen Memoiren außerordentliche Beachtung schenkt und diese Frage deutlich verneint.

5.3.2 EU-Vorbereitungsgremien

Diese zentrale Vorbereitungsinstitution für die EU-Willensbildungsregelwerke und gelegentlich für internationale Verhandlungsebenen, ist ein typisches Beispiel für ein vernetztes, auf dem Hin- und Rückkopplungsprinzip beruhendes Wirkungsgefüge.

Es ist das fachliche, strategische und politische Vorbereitungs- und damit Steuerungsinstrument der Bundesregierung in der Agrarpolitik. Es setzt sich zusammen aus

- wöchentlichen Weisungsbesprechungen für die EU-Sitzungen in Brüssel im Gesamtbereich der Europapolitik einschließlich agrarrelevanter Einzelthemen, in der Handels-, Beitritts- und Gesundheitspolitik, usw.;
- falls keine Einigung erzählt wird und kein Zeitdruck vorhanden ist, wird ein monatlich tagendes Abteilungsleiter-Gremium auf politischer Fachbeamtenebene zugeschaltet;
- vor Sitzungen von wichtigen Agrargruppen in Brüssel (z. B. SAL, Sondergruppen für Beitritt/GATT/AKP/MML ,finden unter BML-Vorsitz Sitzungen der EU-Grundsatzreferate aus dem europaausgerichteten Bundesministerien (AA, BK, BMWi, BMF, BMG, BMU, usw.) statt; Die Vorbereitungssitzungen zum SAL (unter BML-Vorsitz) haben besondere Bedeutung, weil in ihnen die deutschen Sprecher in den Brüsseler Expertensitzungen und die Vertreter der deutschen Bundesländer teilnehmen, und so ein umfassender Austausch in Fach- und Strategiewissen stattfinden kann;
- Tagungen des Europa-Staatssekretär-Ausschusses unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes, zur Beschlussfassung über Schlüsselentscheidungen der Bundesregierung, meistens zur Vorbereitung herausgehobener Streitfragen in der Europapolitik und wichtigen Agrarproblemen (z. B. Agrarreformen, agrarischen Beitrittsfragen, Agrarfragen in der GATT/ WTO-Runde). In diesen Fachbereichen entlastet der Europa-Staatssekretär-Ausschuss das Bundeskabinett (Mini-Kabinett).

Die institutionelle fachpolitische, menschliche und zeitliche Vernetzung der verschiedenen Institutionen und Hierarchie-Ebenen, der Teilnehmer und der aufeinander abzustimmenden Zeiten, ist die Voraussetzung für ein wirksames Arbeiten zur Vorbereitung auf die nationalen, gemeinschaftlichen und gelegentlich internationalen Verhandlungsbühnen. Die jeweilige Zusammenfassung der Informationsträger, der Willensbildungsmitgestalter auf den verschiedenen Verhandlungsebenen führt zu einem vollfunktionierenden Hin- und Rückkopplungs-System für den Austausch von Fach-, Politik- und Strategiewissen, das allen Teilnehmern - bei richtiger Handhabung - für ihre jeweiligen Bereiche voll ins Bild setzt. Die Hinzuziehung der Wissens- und Beratungskapazitäten der deutschen Ständigen Vertretung in Brüssel vervollständigt in bestimmten Situationen dieses Hin- und Rückkopplungs-Wirkungsgefüge. Über die fachliche, politische und technische Wirkung hinaus, entsteht - trotz aller Unterschiede - eine funktionierende Arbeitsgemeinschaft, besonders gegenüber der Außenstehenden (Tenor: Wir Brüssellaner!).

Dieses Zusammengehörigkeitsgefühl ist der „menschliche Kitt“, der in bestimmten Krisensituationen notwendig ist, um Kritik und Belastungen durchzustehen.

5.3.3 Nationale Ständige Vertretungen in Brüssel

Die Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedsländer in Brüssel bilden

- untereinander mit den Dienststellen der EU-KOM, sowie mit den Dienststellen des EU-Kommission

und

- mit ihren EU-befassten Dienststellen in den nationalen Hauptstädten (z. B. Parlamenten, Ministerien, Interessengruppierungen), sowie den laufend aus den nationalen Hauptstädten anreisenden Verhandlern (z. B. Fachbeamte, Minister)

ein Dauerkommunikationsnetz gegenseitiger Information und Konfliktbereinigung.

Diese Doppelfunktion innerhalb der EU-Verhandlungsgremien und den nationalen Vorbereitungsebenen, ordnet ihnen eine bestimmte Ambivalenz innerhalb der Vernetzung zu (z. B. Ausgewogenheit zwischen nationalen und gemeinschaftlichen, zwischen allgemein-politischen, agrarpolitischen und finanziellen Überlegungen) zu. Dadurch entsteht ein menschlich, funktionales und effektives Wirkungsgefüge im agrarpolitischen Willensbildungsprozess, was in dieser Form ohne Beispiel ist. Innerhalb der europapolitischen Verhandlungsebene wird es nach außen nicht im Alltag bekannt, sondern meist erst in krisenhaften Verhandlungsabläufen erkennbar.

Die nationalen Ständigen Vertretungen sind zwar das am Entscheidungsort in Brüssel dauerhaft ansässige Teil dieses Wirkungsnetzes, sie halten allerdings, trotz ihrer technischen, politischen, agrarpolitischen und menschlichen Anbindung an ihre Heimatdienststellen untereinander und mit den EU-Kommissionsdienststellen eine besonders enge und herausgehobene Zusammenarbeit.

Ihre ambivalente Grundaufgabe ist

- Mittler/Durchsetzer ihrer nationalen Interessen,
- Vermittler gemeinschaftlicher Notwendigkeiten in die nationalen Hauptstädte

zu sein.

Im agrarpolitischen Willensbildungsablauf nimmt der Agrarreferent der deutschen Ständigen Vertretung in Brüssel, innerhalb seiner deutschen Fachkollegen eine bemerkenswerte, im Alltag allerdings nicht immer beneidenswerte Funktion ein. Er muss die problembelastende Agrarpolitik verteidigen. Die Agrarpolitik, mit höchst undurchsichtigen und komplexen Themen (z. B. Marktordnung), mit einer hohen Regelungsdichte und ideologischen Verstrickungen, ist für ihn ein schwieriges Betätigungsfeld, aber auch ein für andere Mitglieder der Ständigen Vertretung ein schwer durchschaubares Verhandlungsgeschehen. Dadurch ergibt sich eine sowohl positive, wie negative Sonderstellung und ein fachlich und menschlich herausgehobenes Anspruchsniveau.

5.3.4 Gemeinschaftliches Führungsnetz: Ratspräsident, EU-Kommissar, Generalsekretär des Rates

Dieses Gremium ist als Gremium nicht im EWG-Vertrag oder in den EU-Regularien ausdrücklich erwähnt. Aber dieses Führungsnetz spielt in der agrarpolitischen

Willensbildung sowohl im Verhandlungsalltag, als auch in besonderen kritischen Verhandlungssituationen eine verhandlungsunterstützende bis verhandlungssteuernde Rolle. Es setzt sich aus Personen unterschiedlicher Funktionen, unterschiedlichem Einfluss, der Art und Herkunft zusammen:

Bekannt ist der Ratspräsident, der als früheres und später wiederkommendes Ratsmitglied funktionale (beim Vorsitz) und beeinflussende (in Beichtstuhlverfahren) hat. Seine entscheidungsneutrale Haltung ist amtseigen und seine Glaubwürdigkeit und seine Durchsetzungskapazität personengebunden. Der zweite Partner in diesem Führungsnetz - die EU-KOM - ist zwar sachkompetent, aber interessengebunden, denn sie will den Kommissionsvorschlag durchsetzen. Der dritte Partner - der Generalsekretär des Rats - ist der Beherrscher des technischen Regelwerks in den Verhandlungen und der geborene neutrale Berater des Ratspräsidenten. Diese drei unterschiedlichen Persönlichkeiten bilden trotzdem eine funktionale, personale und europaverpflichtendes Führungsgremium, wobei der Ratspräsident, der Primus besonders in kritischen Entscheidungsphasen ist. Die beratende bis mitlenkende Funktion dieses Führungsgremiums wirkt sich auf allen drei Ebenen der EU-Rathierarchie (Expertenebene, SAL-Ebene, Rats-Ebene) aus und macht seinen Einfluss bis in die nationalen Vorbereitungsgremien und internationalen Folgeebenen geltend.

Trotz der diesem Gremium innewohnende Interessengegensätze, hat dieses nach außen wenig bekannte europapolitische Gremium manche krisenhafte Zuspitzung in der agrarpolitischen Willensbildung überlebt und zudem krisenentschärfend gewirkt.

5.4 Hin- und Rückkopplungs-System (Feed back)

Norbert Wiener, der berühmter Wiener Mathematiker, der die Idee und das Wort Feed back erfunden hat, verstand in der Rückkopplung eine Anordnung von kausal miteinander verbundenen Elementen in der sich eine Anfangsursache entlang der Verbindungsglieder fortpflanzt, sodass jedes Element eine Wirkung auf das nächste ausübt, bis das letzte die Wirkung in das erste Element des Kreislaufs zurückspeist, was Feed back wörtlich bedeutet.

„Aus dieser Anordnung ergibt sich, dass das erste Glied vom letzten beeinflusst wird, was zu einer Selbstregelung des gesamten Systems führt, da die Anfangswirkung jedes Mal, wenn sie sich im Kreislauf fortpflanzt modifiziert wird.“
(Capra, 1996 : 72).

Das Verstehen der agrarpolitischen Willensbildung ist letztlich das Begreifen des Zusammenwirkens von Strukturen (z. B. institutionelle/nicht-institutionelle Netze), von ihnen zugeordneten Organisations-Methoden (Regelwerke der Geschäftsordnung) und besonders der Akteure (als Handlungsträger). Die drei Wirkungsträger (Struktur, Organisation, Akteur) verbinden sich zu dem vierten Kriterium des „prozessuralen Lebens“. Die drei Schlüsselemente bekommen ihre Bedeutung/Aussagekraft durch ihr Zusammenwirken in Form des prozessuralen Leben (hier: agrarpolitische Willensbildung). Bei der Sichtbarmachung der agrarpolitischen Willensbildung bildet das Ablaufsystem ein zusätzliches Instrument zum Erkennen und Beurteilen des

Willensbildungssystem. Das Hin- und Rückkopplungs-System als Ablaufsystem genießt im wissenschaftlichen Schrifttum und in der politikwissenschaftlichen Praxis ein hohes Ansehen. Grundsätzlich verdeutlicht es auch indirekt den Erkenntniswert der Netzwerkthese, denn die netzartige Verbindung der im Hin- und im Rückflusssystem kommunizierenden Akteure lassen das Hin- und Rückflussprinzip in seinen Wirkungsmöglichkeiten sichtbar werden.

Das Hin- und Rückkopplungs-System kann als positives Wirkungssystem eingeordnet werden, denn es ist netzkonform, willensbildungserleichternd und verständnisfördernd, besonders in Konfliktsituationen.

Das Hin- und Rückkopplungsprinzip tritt in zwei Grundformen auf:

- Die Interaktion von unten nach oben (Bottom up), bekannt als hierarchieaufwärts gerichtete Willensbildung in Regierungs-, Parlaments- und EU-Institution (Arbeitsebene, Kontrollebene, Entscheidungsebene).
- Die Interaktion von oben nach unten (Top down), bekannt als der Hierarchie abwärts ablaufende Informationsfluss (Entscheidungsebene, Kontrollebene, Arbeitsebene).

Zu diesen beiden bekannten Formen ist noch eine dritte Möglichkeit hinzuzufügen, die im Alltag hohe Bedeutung hat. Der im Informations- und Willensbildungsnetz mögliche zeitliche Austausch von Informationen und Entscheidungen (z. B. zwischen den Bundestagsausschüssen für Ernährung, Wirtschaft und Finanzen oder zwischen den Agrar-, Gesundheits-, Wirtschafts- und Finanzministerien). Der Informations- und Willensbildungsfluss auf der gleichen Ebene hat im Alltag denselben Aufklärungs- und Erkenntniswert, wie die beiden bekannteren Formen (Bottom up und Top down).

Das Hin- und Rücklaufprinzip hat neben dem Netzwerk der agrarpolitischen Willensbildung hohen Erklärungswert. Während das Netzwerk zwischen den Willensbildungsarten, Feldern und Arenen verbindet, schafft die Hin- und Rückkopplung die gedanklichen Bahnen, wie die Willensbildungsarten (z. B. Entscheidungs-, Kontroll- und Arbeitsebenen) im Alltag zusammenarbeiten. Sie sind die oft übersehenen Verbindungs- und Erklärungsströme, die den Willensbildungsakteuren prozessuales Leben ermöglichen. Das Hin- und Rückkopplungsprinzip ändert grundlegend das Verständnis über den Ablauf der agrarpolitischen Willensbildung als ein Hin- und Herströmen des Willensbildungsrohstoff „Information“ zwischen den Willensbildungsakteuren.

Das Hin- und Rückkopplungsprinzip lässt in Arbeits-, Kontroll- und Leitungsebene neue Informations- und Beeinflussungsmöglichkeiten entstehen. Der laufende Informationsaustausch von unten nach oben (hierarchieaufwärts) ist üblich; die Gegenwirkung von oben nach unten (hierarchieabwärts) ist wünschenswert und hilfreich, da die betroffenen Ebenen mehr Information und Einfluss auf die agrarpolitische Willensbildung erhalten. Die hierarchieabwärtsgerichtete Rückkopplung ist wegen der teilweise Außerkraftsetzung der machtpolitischen Gegebenheiten in den Institutionen mehr die Ausnahme als der Normalfall. Allerdings hat sie in schwierigen, zeitdrängenden und unübersichtlichen agrarpolitischen Willensbildungssituationen mehr

und mehr Eingang gefunden.

Hin- und Rückkopplungsnetze besonderer Art sind zwischen einzelnen entscheidungsbestimmenden Personen in durchaus unterschiedlichen Willensbildungsebenen oft an der Tagesordnung (z. B. Mitglieder von agrarpolitischen Arbeitskreisen in den Parlamenten auf Bundes- und Länderebene mit leitenden Persönlichkeiten aus agrarrelevanten Bundes- und Länderministerien mit Querverbindungen zu agrarisch orientierten Berufs- und Interessengruppierungen auf herausgehobener Ebene).

Diese dauernden oder zufälligen Abstimmungsnetze - meist ohne institutionellen Rahmen - aber durch das Hin- und Rückkopplungs-System willensbildungswirksam verbunden, entscheiden oft bei agrarpolitischen Weichenstellungen verhältnismäßig schnell und erfolgswirksam (z. B. agrarpolitische Leitlinien vor Regierungswechsel, Willensbildungsstopp in der EU, Gefahr des Scheiterns einer auch agrarisch wichtigen, internationalen Konferenz).

Das Hin- und Rückfluss-System transportiert die Information und bewertet sie als Rohstoff zwischen den Gestaltern im agrarpolitischen Willensbildungsprozess. Je wichtiger der politische Rohstoff (d. h. die Information/die Entscheidung) im Hin- und Rückfluss-System ist, umso bedeutender, ist der Einfluss des Teilnehmers an diesem Hin- und Rückfluss-System. Die Einbeziehung bestimmter Interaktionsakteure im dauernden/gelegentlichen Hin- und Rückflusssystem, kann zu einem „Statussymbol“ in der agrarpolitischen Willensbildung werden (z. B. Mitgliedschaft bei den Agrarobleuten des Ernährungsausschusses, EU-Referenten in den europaorientierten Bundes- und Landesministerien, Mitgliedschaft in der EU-Verhandlungsdelegation bei agrarrelevanten internationalen Verhandlungen). Die Mitgliedschaft in diesen herausgehobenen Hin- und Rückfluss-System der agrarpolitischen Willensbildung kann gelegentlich zum bestimmenden Einfluss für die „Geburt oder Tod“ einer agrarpolitischen Entwicklung sein (z. B. Überlegungen für eine agrarpolitische Gesetzesinitiative, Hinweis für eine grundlegende Reform einer zentralen EWG-Marktordnung).

Eine wenig bekannte, aber oft geübte und meistens wirksame Hin- und Rückkopplung findet in den nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Verhandlungsdelegationen statt. Das Überspringen von Hierarchie-Unterschieden (z. B. Minister zu Fachbeamten und zu Interessenvertreter) durch unmittelbare Kontakte der Informationsbeschaffung oder Strategieberatung schafft eine ideale, menschliche und sachliche Arbeitsgemeinschaft auf Zeit. Die Zusammenfügung von politischen Wissen (durch den Entscheidungsträger) und fachlichen Kenntnissen (durch den Fachmann) ist einer der leider nicht ausreichend vorhandenen Augenblicke menschlicher Rückkopplungen zu einem gemeinsamen Meinungs- und Entscheidungsziel.

Nicht nur das Vorhandensein der Hin- und Rückflussmöglichkeiten ist wichtig, noch bedeutungsvoller ist, dass diese Möglichkeiten in der agrarpolitischen Willensbildung genutzt werden, und zwar zeitgerecht und in den wirkungsvollsten Möglichkeiten.

Ein Experte in der nationalen Hauptstadt übermittelt nach der internen

Regierungsabstimmung, die angepasste Verhandlungsstrategie an den Agrarreferenten der nationalen Ständigen Vertretung oder unmittelbar an den nationalen Sprecher in der Agrargruppe der EU. Nach der Sitzung erfolgt im Rückfluss die Unterrichtung des betreffenden Agrarreferenten der nationalen Ständigen Vertretung/des nationalen Beamten in den betreffenden Ministerien über den neuesten Verhandlungsstand in Brüssel. Dabei spielt weniger die Einhaltung der hierarchischen Ordnung der mitteilenden bzw. der betroffenen Verhandlungspersonen des Verhandlungsgremiums als die schnelle und umfassende fachliche und strategische Information einer Rolle.

Diesem positiven Hin- und Rückfluss-System kann ein negativer Ablauf gegenüberstehen:

Der Informant in der nationalen Hauptstadt sieht die Bedeutung einer Information für den gemeinschaftlichen Verhandlungsablauf nicht oder nicht rechtzeitig. Er unterlässt die Information der nationalen Delegation im EU-Beratungsgremium, die nationale Delegation kann die Information in das Verhandlungsgeschehen nicht einbringen und für die nationale Position nicht oder nicht zeitgerecht nutzen.

Diese Formen (positiver und negativer Hin- und Rückkopplungen) gehören zum Alltag der Verhandlungsbeauftragten in den nationalen Hauptstädten und den Unterhändlern in den gemeinschaftlichen Beratungs- und Entscheidungsgremien.

Wichtig ist, dass die jeweiligen Hin- und Rückkopplungs-Partner ein Gefühl gegenseitiger Abhängigkeit entwickeln, um die positiven Folgen zu intensivieren und die gelegentlich unvermeidbaren negativen Folgen auf einen möglichst geringen Umfang zu beschränken. Besonders in der Ursachenforschung für Erfolge – und was wichtiger ist – für Misserfolge in wichtigen Verhandlungsabläufen (z. B. Überstimmt werden der deutschen Delegation im Agrarrat, Nichtannahme deutscher Anregungen im Vorfeld eines agrarrelevanten Kommissionsvorschlags) ist die Aufdeckung von Pannen im Hin- und Rücklaufsystem eine Möglichkeit solche Fehler zukünftig zu vermeiden.

5.5 Mehr-Ebenen-Betrachtung

Der Mehrdimensionalität der Konflikte in der agrarpolitischen Willensbildung entspricht dem Ablauf der agrarpolitischen Willensbildung über mehrerer Verhandlungsebenen. Dies kommt in der gewählten Perspektive dieser Untersuchung (agrarpolitische Willensbildung auf nationaler, gemeinschaftlicher und inter-nationaler Ebene) zum Ausdruck. Mehr noch: Die Mehrebenen-These ist eine Bestätigung auch für den dieser Untersuchung zugrunde liegenden Netzwerk-Denkansatzes. Die Leistungen des Netzwerks in Mehr-Ebenen-Strukturen sind geeignet, Abhängigkeiten und Konflikte in verbundenen Entscheidungsarenen aufzudecken.

„Mit dem Aufbau von Netzwerken reagieren Akteure auf spezifische Defizite in verflochtenen Entscheidungsstrukturen“ (Benz, 1992 : 200).

„Die wichtigste Funktion von Netzwerken besonders im Mehrebenen-Bereich besteht darin, in der Bereitstellung redundanter Interaktionsmöglichkeiten, sie schaffen zusätzliche Wege für eine Koordination zwischen Arenen“ (Benz, 1992 : 200).

Die Mehrebenen-These wird in dem politikwissenschaftlichen Schrifttum nicht strittig erörtert. Im deutschen Sprachraum sind in diesem politikwissenschaftlichen Forschungssegment hervorgetreten:

Benz : 1992, Csoda : 1997, Jachtenfuchs und Kohler-Koch : 1997.

Die Mehrebenen-Betrachtung umfasst zunächst, die bereits erwähnte

- nationale Ebene, mit einer Vielfalt von Willensbildungsabläufen in den drei Hauptbereichen (Parlament, Regierung, Interessenverbände);
- gemeinschaftliche Ebene mit dem ineinander verschlungenen Willensbildungsablauf in den nationalen Vertretungen der 25 EU-Mitgliedsländern und dem EU-Willensbildungs-Fünfeck (EU-Rat, EU-Kommission, EU-Gerichtshof, EU-Parlament und EU-Generalsekretariat). In Sonderfällen tritt der Europäische Rat (EU-Gipfel) hinzu.

Zu diesen beiden zentralen Willensbildungsebenen müssen – um alle wichtigen agrarpolitischen Willensbildungsprozesse einfangen zu können

- nach unten, um die Länderebene (z. B. in föderal aufgebauten EU-Mitgliedsländern, wie D, B, E), aber auch, um die regionale Struktur anderer EU-Mitgliedsländer gebührend zu berücksichtigen (z. B. F, I, GB);
- nach oben, um die internationale Ebene (z. B. GATT/WTO, EU-AKP, EU-MML und EU-Beitritts-Verhandlungsaktionen) berücksichtigen zu können

erweitert werden.

Die Kernverhandlungsbühnen (nationale, gemeinschaftliche) tragen den Charakter von „Dauer-Verhandlungs-Ebenen“, die deutsche Bundesländerebene und die internationale Arena zeichnen sich mehr durch begrenzte Verhandlungsabläufe aus.

Da die Willensbildungsabläufe in der Agrarpolitik in der Regel über die beiden Kernebenen ablaufen, bilden diese beiden Ebenen ein in sich geschlossenes, sich gegenseitig bedingendes Verhandlungsnetzwerk. Nationale Willensbildungsabläufe und gemeinschaftliche Willensbildungsabläufe werden erst aus ihrem engen Zusammenhang erklärbar und gehören in der Regel im Agrarbereich zu einem gemeinsamen Rechtsetzungsbereich (Tenor: Wer agrarpolitische Entscheidungen in Berlin/Bonn verstehen will, muss nach Brüssel schauen). Die beiden Zusatz-Ebenen (Länder/internationale Ebene) werden oft bei der agrarpolitischen Willensbildung in ihrer Bedeutung verkannt. Die GATT/WTO-Verhandlung (z. B. in der Uruguay-Verhandlungsrunde) machten der nationalen deutschen und der gemeinsamen Agrarpolitik überdeutlich klar, dass beide Politikfelder von dem Verhandlungsergebnissen der internationalen Verhandlungsebene mitbestimmt wurden und auch in den laufenden WTO-Verhandlungsrunden mitbestimmt werden (Agrarreform 1992 war Eintrittskarte für die GATT-Uruguay-Runde).

Weniger agrarpolitisch beachtet - aber doch in ihren Auswirkungen spürbar - sind die agrarpolitischen Inhalte der Willensbildung im Beitritts- und Mittelmeerbereich. Sie

spielen, trotz ihrer unterschiedlichen Verhandlungsergebnisse beim Beitritt unmittelbare Konkurrenz mit der gemeinschaftlichen Agrarerzeugung und bei den Mittelmeer-Assoziationsabkommen, begrenzter Wettbewerb auf dem EU-Agrarmarkt eine beachtenswerte Rolle. Die Mittelmeer-Verhandlungsergebnisse sind in der EU durchaus oft strittig und , in ihren südlichen Gebieten negativ bewertet worden (Proteste französischer, italienischer, griechischer Agrarproduzenten).

In jedem Falle erfordert die Mehrebenen-These ein verstärktes Denken, Verhandeln und Entscheiden in mehreren miteinander verbundenen Verhandlungsbühnen. Es erzeugt eine eigenartige Grundstimmung bei den Verhandlungen in miteinander vernetzten Verhandlungsebenen:

Die politisch verantwortlichen Entscheider müssen sich auf der nationalen Ebene (vor ihren Parlamenten, vor ihren Wählern) verantworten für Willensbildungsabläufe, in denen sie manchmal nur wenige und gelegentlich gar keine Einflussmöglichkeiten haben (z. B. deutscher Fachminister in einem 140-köpfigen GATT/WTO-Ministerrat). Der vollen Verantwortlichkeit im nationalen Raum steht von Willensbildungsebene zu Willensbildungsebene eine immer geringer werdende Entscheidungseinwirkung gegenüber. Diese eigenartige Fragmentierung der politischen Macht ist gelegentlich, selbst in den Reihen der politisch Verantwortlichen und in den Reihen der am agrarpolitischen Willensbildungsprozess Beteiligten und besonders natürlich den nur mittelbar Beteiligten, sowie den breiten Wählermassen, wenig bekannt.

5.6 Willensbildungsmuster

Die Verhandlung ist das mit Abstand wichtigste Instrument agrarpolitischer Willensbildung.

„Verhandlungen haben normalerweise zwei Dinge nötig, damit... (sie) stattfinden können: Es muss sowohl gemeinsame Interessen, als auch gemeinsamen Konfliktstoff geben. Ohne gemeinsame Interessen gäbe es nichts, wofür man verhandelt, ohne Konflikt nichts, worüber man verhandelt“ (Craig/Gorge, 1984 : 175).

Das Ziel der Verhandlungen im agrarpolitischen Willensbildungsprozess ist, wie in anderen Politikbereichen die Entscheidung. Diese kann - entsprechend der in dieser Untersuchung eingesetzten Mehrebenen-Vorstellung - auf nationaler Arena liegen (z. B. Kabinetts-Beschluss über eine Reform des Deutschen Tierschutzgesetzes). Sie kann auf gemeinschaftlicher Ebene liegen (z. B. EU-Ratsentscheidung über die Einsetzung eines Milchkontingents), und sie kann letztlich auf internationalem Parkett stattfinden (z. B. Zustimmung zu den ausgehandelten GATT-Uruguay-Beschlüssen).

Die Besonderheit agrarpolitischer Willensbildung ist, dass ihre Entscheidungen zum größeren Teil auf gemeinschaftlicher Ebene fallen (hoher Vergemeinschaftungsgrad der Agrarpolitik). Die nationalen (deutschen) Entscheidungen sind für die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf gemeinschaftlicher und internationaler Arena wertbestimmend, sie sind aber aus der Sicht der Gemeinschaft und besonders aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft nur Vorentscheidungen. Im Extremfall

können die deutschen Vorentscheidungen für die Gemeinschaftsebene richtungweisend sein (z. B. Übernahme der deutschen Vorstellungen beim Milchkontingent), sie können aber auch im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess untergehen (z. B. deutsches Veto zur Verhinderung der Senkung der Getreidepreise). Am Ende des deutschen agrarpolitischen Verhandlungsprozesses (Votum des Deutschen Bundestages, Zustimmung des Bundeskabinetts) ist in nicht vergemeinschafteten Agrarpolitikbereichen, die nationale Entscheidung maßgebend.

Bei der Suche um Auflösung der Konflikte sind zwei Strategien erkennbar:

- das Do-ut-des-Prinzip (sog. Überzeugungsstrategie),
- das Alles-oder-Nichts-Prinzip (sog. Durchsetzungsstrategie).

Beide Strategien können grundsätzlich auf derselben Verhandlungsebene eingesetzt werden. Sie können aber auch in unterschiedlichen Verhandlungsgremien (z. B. Do-ut-des-Prinzip im Expertenbereich und das Alles-oder-nichts-Prinzip im Entscheidungsbereich) verwendet werden. In der nationalen, gemeinschaftlichen und in der internationalen Verhandlungswelt sind beide anzutreffen. Das Alles-oder-Nichts-Prinzip ist eher der Ausnahmefall und zwar in bestimmten Konfliktsituationen (z. B. Krisen). Das Do-ut-des-Prinzip erscheint eher als das zentrale, breit eingesetzte und erfolgreichste Verhandlungsmuster.

Nach dem Verständnis vieler politikwissenschaftlicher Autoren und der überwiegenden Zahl von Willensbildungsakteuren, ist die beste Konfliktlösung die Vermeidung von Auseinandersetzungen. Das gilt besonders für die meist problembelastete agrarpolitische Willensbildung.

Das dafür vorhandene weite Betätigungsfeld reicht von einer möglichst konfliktfreien Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern, zwischen den einzelnen agrarrelevanten Bundesministerien und auch zwischen den einzelnen Abteilungen des BML. Dasselbe gilt für eine klare Zuordnung der Arbeitsbereiche in den EU-Generaldirektionen und innerhalb der einzelnen Abteilungen der Generaldirektionen Landwirtschaft. Auch Auseinandersetzungen über die Anwendung der Geschäftsordnung (Über- oder Unterordnung der Entscheidungswege) in der Bundesregierung, zwischen den EU-Räten und zwischen den Mitgliedern des GATT/der WTO) tragen zur Verschärfung möglicher sachlicher, politischer und taktischer Konfliktlagen bei.

Im Tagesgeschäft in den nationalen Regierungen und in der Ratshierarchie in Brüssel und im GATT/WTO wird meistens durch Erfahrung und Nützlichkeit bestimmt, ob man das Do-ut-des-Prinzip oder das Alles-oder-nichts-Prinzip anwenden soll. Verhandlungsmuster, Verhandlungstechniken sind letztlich auch Verhandlungsgewohnheiten und werden durch das Bewusstsein der Verhandler mitbestimmt.

5.6.1

Dialog

Auch „alte Konferenzhasen“ sind immer wieder erstaunt, wie ähnlich die Verhandlungsmuster sind, die bei der agrarpolitischen Willensbildung eingesetzt werden. Der herausragende Verhandlungsstil ist der Dialog.

Er entspricht dem politischen/gesellschaftlichen Umfeld der heutigen Akkordanz-Gesellschaft, der Fragmentierung der staatlichen Macht durch die sich in den Willensbildungsprozess einmischenden Interessengruppierung, sowie durch die Demokratisierung der Hierarchien in Parlaments- und Regierungsinstitutionen.

Dialogpartner sind in der Regel Pro- und Kontra-Gesprächspartner. Sie sind in der agrarpolitischen Willensbildung oft Konfliktpartner. Obwohl der Konsens, bzw. der Kompromiss das Verhandlungsziel ist, gibt es zwischen den Dialogparteien, Felder der Übereinstimmung und Felder der Nichtübereinstimmung. Das trifft in der agrarpolitischen Willensbildung besonders häufig zu, da dieser ein hochkomplizierter, technisch anmutender Verhandlungsbereich ist und oft ideologisch mitbestimmt wird.

Beide Bereiche - Übereinstimmung und Nichtübereinstimmung - sind Gegenstand des Dialogs. In der Entscheidungsphase erreichen die Nichtübereinstimmungsbereiche ihre überwiegende Bedeutung, während die Übereinstimmungsbereiche, so zahlreich und so wichtig sie sind, für den weiteren Ablauf keine Rolle mehr spielen.

Die politische Streitkultur der demokratisch organisierten Gesellschaft in Richtung auf einen Konsens oder in Richtung auf einen Kompromiss, wird durch den Verhandlungsstil Dialog geprägt. Er ist sowohl in der Ergebnishomogenität als auch in der Ergebniszufriedenheit das Ziel aller Verhandlungspartner.

Der Wettbewerb der Verhandlungspartner durch sorgfältiges Abwägen der fachlichen, der politischen und der zeitlichen wichtigen Beurteilungsmerkmale, schafft die Voraussetzung für ein ausgewogenes Ergebnis.

Die Verhandlungspartner - besonders in hierarchisch gegliederten Abstimmungsprozessen - fühlen sich durch das sorgfältige, alle Partner umfassende Abwägen ihrer Standpunkte in die Verantwortung für das Mittragen des Verhandlungsergebnisses und deren Umsetzung einbezogen. Der Verhandlungsführer (z. B. der Bundeskanzler, die EU-Ratspräsidentschaft, der Präsident einer internationalen Konferenz) erhält durch das Verhandlungsmuster Dialog eine sorgfältige Sammlung der Argumente, um zum geeigneten Zeitpunkt die Entscheidung zu treffen. Diesen positiven Beurteilungsgesichtspunkten, steht aber ein unübersehbarer Nachteil gegenüber. Der Dialog hat entgegen dem Verhandlungsstil Kampfabstimmung/Weisung, keinen ihm automatisch zugeordneter Verhandlungsendpunkt. Besonders im agrarpolitischen Verhandlungsraum, zeigen die Verhandlungsabläufe (z. B. Auseinandersetzungen über das deutsche Paritätsgesetz in den 50-er Jahren bis zu den Agrarreform-Bemühungen in den 90-er Jahren), dass sie immer wieder in die Gefahr von politischen und zeitlichen Verhandlungsfallen hineinflauchen. Der Dialog wird zu einem scheinbar unendlichen Dialog. Die zentrale Aufgabe der Entscheidungsträger wird neben der agrarpolitischen Qualität der Verhandlungen mit einem zusätzlichen Verhandlungsziel - den Dialog in einem fachlich/politisch angemessenen Zeitraum zu beenden - zusätzlich belastet. Der scheinbar unendliche Dialog, kann fachlich und politisch in den Vorstellungen der Betroffenen eine solche un-

günstige Bewertung erfahren, dass das angestrebte Dialog-Ergebnis gegenüber des Dauerdialogs eine geringere Rolle spielt. Das zeitliche Ende des Dauerdialogs gewinnt somit einen eigenständigen agrarpolitischen Verhandlungswert.

Die Struktur der Dialogpartner ist vielgestaltig. Diese trivial wirkende Aussage wird in der Diskussion des agrarpolitischen Willensbildungsprozesses oft übersehen. Die bekannteste Strukturform ist, dass zwei Partner den Dialog führen (Einzeldialog). Dieser Zwei-Partner umfassende Dialog ist nicht nur die spieltheoretisch gebräuchlichste Struktur, weil sie in ihren Auswirkungen berechenbar erscheint, sondern diese Form tritt im Alltag der agrarpolitischen Willensbildung in vielfältiger Form auf. In der Entscheidungsvorbereitungsebene (z. B. Fachreferent im DBV spricht mit seinem Kontrapartner im Marktreferat des BML).

Auch im Alltag der Konfliktlösungsebene (z. B. BML-Minister spricht mit seinem Kontrapartner dem Vorsitzenden des Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages) ist eine dialogische Entscheidungssuche.

Bekannter in Wissenschaft und Konfliktlösungsalltag ist die über mehrere Hierarchie-Ebenen geführte Dialog (z. B. Milch-Referent im BML führt ohne Beteiligung des Abteilungsleiters mit dem Minister vor der EU-Ratssitzung ein Gespräch zur Konsenssuche). Der Dialog kann sowohl der zielgerichteten Wissens- und Strategie-Vermittlung dienen, er kann aber auch eine unmittelbare Entscheidung herbeiführen. Die hierarchisch ablaufende Dialogform sind ihrer ergebnisorientierten Ausrichtung gut durchschaubar. Die hierarchieüberspringende agrarpolitischen Dialogformen sind in ihrer Häufigkeit seltener, in ihrer ergebnisbringenden und konfliktlösenden Endpunkten oft einfacher, aber wirksamer.

In den pluralistisch organisierten, miteinander verflochtenen Politikhierarchien, hat sich eine besondere Dialogform: Gruppen-Dialog herausgebildet. Er ist auch in der agrarpolitischen/agrarrelevanten Willensbildung ein oft vorherrschendes Verhandlungsmuster. Er ist ein Ausdruck moderner Sozialbeziehung, er kann höchst unterschiedliche und unterschiedlich starke Verhandlungspartner zu einem konformen und ergebnisorientierten Verhandlungsende führen. Der Charakter der vorgegebenen Gleichartigkeit (z. B. im Durchsetzungspotential) ist eine oft unterschätzte Eigenschaft im Hinblick auf das angestrebte Verhandlungsergebnis. Das Grundverständnis ist, wie gemeinsam interessierende Fragestellungen, aber mit durchaus unterschiedlichen Meinungen zu einem gemeinsam getragenen Verhandlungsergebnis geführt werden soll. Dabei können die agrarpolitischen Diskussionsebenen innerhalb einer Institution (z. B. Markt-, Struktur- und Verbraucherabteilung eines Ministeriums) oder Zwischeninstitutionen verschiedenster Art (z. B. EWG-Abteilung des BML mit dem EWG-Sachverständige des DBV) stattfinden. Bekannter sind die Gruppendialog auf der EU-Ratshierarchie, wenn sich nach einem Kommissionsvorschlag die entsprechenden Interessengruppierungen zu Dialog-Gruppen formieren (z. B. nördliche und südliche EU-Mitgliedsländer bei bestimmten EU-Erweiterungen oder EU-Drittlandsabkommen). Ähnliche Gruppierungen bei den EU-Mitgliedsländern sind bei der Ausgestaltung und Mitfinanzierung von Strukturfonds zu erkennen, wobei sich jeweils die Nutznießer und die Nettozahler formieren. Im internationalen agrarorientierten Verhandlungen (z. B. internationales Zuckerabkommen) sind

Interessengruppierungen in Export- und Importländern an der Tagesordnung von Verhandlungskonferenzen.

Die Formierung der Interessengruppen orientiert sich nicht nur an ihren Verhandlungszielen, sondern orientiert sich auch an ihren jeweils vorhandenen Verhandlungspotentialen, um ihre Interessen durchzusetzen. Da sich die Interessen in den einzelnen Dialog-Gruppen überschneiden, müssen die Interessen notwendigerweise gebündelt werden. Der gebündelte Gruppen-Dialog von verschiedenen Gruppen mit gleichen oder ähnlichen Interessen ist das typische Kennzeichen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse auf internationaler Ebene (z. B. EU-AKP-Verhandlungen über Zucker, Rindfleisch, Finanzfragen, usw.).

Die Interessenbündelung der einzelnen Teilnehmerländer in den jeweiligen Dialoggruppen, die Identifizierung ihrer jeweiligen Durchsetzungspotentiale und letztlich die gebündelte Bewertung im Sinne eines ausgewogenen Verhandlungsergebnisses, stellt nicht nur an die Dialog-Partner der jeweiligen Gruppierungen hohe persönliche und fachliche Anforderungen, sondern auch an die Verhandlungsführer der gesamten Dialog-Regie.

Der jahrelange Dialog zwischen einzelnen Verhandlungsgruppierungen auf internationaler Ebene (AKP/MML/GATT/WTO) führte zu einer Wertung der unterschiedlichen Interessen und ihrer Bündelung in der die Entscheidungsrunde bestimmenden Verhandlungen. In Verhandlungszyklen von drei bis 10 Jahren mit

10/20 bis 100 Verhandlungsteilnehmern höchst unterschiedlicher Interessen und Beeinflussungspotentialen haben keine durchgängigen Verhandlungsmuster (z. B. Dialog, Alles-oder-Nichts Lösung). Das Verhandlungsgeschehen ist einerseits durch lange Dialogphasen zur Ausfindigmachung von Übereinstimmungen/Interessenunterschieden gekennzeichnet. In diesen Dialogphasen sind Zeitabschnitte eingestreut, in denen die Hauptkonfliktparteien ihre machtpolitischen „Muskeln spielen lassen“; eingestreut sind auch als Überlegungsstadien gekennzeichnete Verhandlungsruhepausen. Diese das unmittelbare Verhandlungsablaufgeschehen nicht unmittelbar beeinflussenden Ruhepausen wird machtpolitisch auch durch hinter den unmittelbaren Verhandlungsgruppierungen stehenden politischen Machtbasen mit beeinflusst bis mitgesteuert (z. B. US-Kongress, Europäischer Rat, herausragende EU-Staatsmänner, sowie andere internationale Zusammenkünfte auf höchstem Niveau wie der Weltwirtschaftsgipfel). Dabei spielen nicht nur die eingebrachten wirtschaftlichen, politischen und strategischen Überlegungen zur Beeinflussung der meist gegnerischen Verhandlungsgruppierung, sondern die Stärke des eingesetzten Machtpotentials (z. B. Votum des US-Kongresses im Zusammenhang mit dem „fast truck“), sondern auch der Zeitpunkt des Machtpotential-Einsatzes (z. B. Veto-Drohung des französischen Staatspräsidenten nach dem Blair-House-Vereinbarung zwischen der EU-KOM und dem US-Handelsbeauftragten) eine Rolle. Besonders in konfliktverstärkenden bis krisenhaft sich zuspitzenden Verhandlungsabschnitten ist der öftere Wechsel von Dialog-Phasen und Pressionsphasen üblich.

Meist unterschätzt wird die demokratisierende Funktion des Dialogs als Verhandlungsstil im hierarchisch gegliederten Willensbildungsinstitutionen. Der Dialog sprengt früher schwer überwindbare Herrschaftsstufen. Die Rücksprache des Referenten

(mit oder ohne Abteilungsleiter) beim Minister, der fachliche/strategische Gedankenaustausch zwischen der Expertenebene und der Entscheidungsebene (z. B. vor der EU-Ratssitzung) stärkt das Beeinflussungspotential der unteren Ebene und vermittelt der oberen Ebene entscheidungsförderndes Wissen. Der Dialog erfordert von beiden Seiten neues Denken und neues Miteinandergehen zum beiderseitigen Nutzen. Der Denk- und Operationsspielraum der unteren Hierarchie-Ebene erweitert sich in den Entscheidungsraum (z. B. beim Minister) und das Wissen des Entscheidungsträgers wird um das Wissen des Dialogpartners Experte deutlich vergrößert. Das Hineindenken in und das Miterleben der beiderseitigen Fragestellung (aus der unteren zur oberen und umgekehrt der oberen zur unteren Sichtweise) führt über die Wissensvermittlung zu einer neuen Form der Motivierung: Mitdenken/Mitwissen kann bis in die Nähe der Mitverantwortung für das gelieferte Wissen führen. Eine Verlängerung dieser Mitverantwortung von unten nach oben und eine Teilhabe der Verantwortung von unten nach oben kann bis in die Nähe des gemeinsamen Erlebens von Verhandlungserfolg und Verhandlungsmisserfolg führen (Tenor bei Verhandlungserfolg: Das haben wir gut hingekriegt. Tenor bei Verhandlungsmisserfolg: Das haben wir alle nicht erwartet).

Auch eine andere Form des Dialogs findet im agrarpolitischen Willensbildungsprozess immer mehr Eingang.

Die wachsende Vernetzung der institutionellen und persönlichen Kontakte (z. B. über gemeinsame Teilnahme an EU-Sitzungen, bilaterale Gespräche zwischen Verhandlungspartnern verschiedener EU-Mitgliedsstaaten) fördern die offiziellen, offiziösen und persönlichen Kontakte innerhalb und außerhalb der Institutionen. Der dadurch mögliche breite institutionelle, fachliche, strategische und persönliche Dialog reißt bisher gekannte Hürden des gegenseitigen Nichtwissens und Nichtverstehens ein und schafft über die bisherigen Grenzen hinaus Anknüpfungspunkte für neue Dialoge (z. B. Telefongespräch zwischen dem deutschen SAL-Sprecher und dem französischen SAL-Sprecher vor deren jeweiligen Rücksprache mit ihren Ministern). Hier ergeben sich Dialogformen über die Institutionen und Ländergrenzen hinweg, die bisher nur innerhalb der jeweiligen Ministerien üblich waren. Die Dialog-Räume weiten sich aus und die in diesen Dialogräumen wirkenden Dialogpartner gewinnen neue Beeinflussungspotentiale und Verantwortlichkeiten.

Dadurch werden neue Möglichkeiten der Konfliktbereinigung und der Konsenserzielung ermöglicht.

Diese zugewachsenen Abstimmungsgebiete und Abstimmungspartner führen innerhalb bisheriger Akkordanz-Strukturen (z. B. innerhalb der Ministerien, zwischen den Ministerien, zwischen den Ministerien und Parlamenten zwischen den EU-MS) von den Nichtbeteiligten, argwöhnisch beobachtete Dialogkanäle. Die alten Herrschaftsstrukturen werden bis hin zu Abstimmungskanälen umfunktioniert. Diese Hierarchieinstitutionen und oft Länder überschreitende Dialoge zwischen Verhandlungspartnern/Verhandlungsgruppierungen verleihen dem Verhandlungsmuster „Dialog“ aus der Sicht der Entscheidungsträger eine oft überdimensionierte bis schwer beherrschbare Ausdehnung. Trotzdem der Entscheidungsträger letztlich die Entscheidung trifft und zu verantworten hat, bleibt im Vorfeld der Entscheidung das

schwer eingrenzbare Gefühl von Vorabsprachen, Vorentscheidungen und politischen/strategischen Unsicherheiten aus bekannten, aber auch aus unbekanntem Dialogen (Tenor: Was die wohl vorher alles beredet haben?).

5.6.2 Do-ut-des-Prinzip

Sowohl auf der nationalen als auch auf der gemeinschaftlichen und der internationalen Konfliktlösungsebene ist die Do-ut-des-Haltung entsprechend der Breite ihres Einsatzes und der Erfahrung der Interaktionspartner in der Regel konfliktlösender und hochwertiger in der Qualität, als die Alles-oder-Nichts-Lösung. Grundsätzlich gilt dieses Werturteil sowohl für die Verhandlungsebenen der Fachleute als auch für die Führungsetagen. Bei der Do-ut-des-Tauschsituation kann in den einzelnen Verhandlungsabschnitten (im Sinne der ihnen zugeordneten Konfliktlösungsaufgaben) entsprechend den Forderungen und Angeboten der Tauschparteien eine auf die jeweilige Tauschsituation ausgewogenere und eine auf den Gesamtkonfliktlösungsprozess besser ausgerichtete Verhältnis gefunden werden. Diese auf den Einzelkonflikt und den Gesamtkonflikt ausgerichteten und bewerteten Tauschvorgänge erfüllen eher den allgemeinen Anspruch auf Wertgleichheit/Wertähnlichkeit der Tauschgüter. Der Vergleich zwischen (verhandlungsrealistischen Ausgangspositionen) und nach der Konfliktbereinigung erkennbaren Beschlusspositionen kann zu einer nachvollziehbaren Bilanzierung von einzelnen bzw. von Gesamtkonfliktbereinigungsabläufen führen. Die Ergebnisse der Konfliktbereinigung strittiger agrarpolitischer Verhandlungsabläufe lassen sich im nationalen Raum leicht an der Zahl, an ihrer Bedeutung und von der jeweiligen Beratungsebene angebrachten Änderungen an Vorschlägen ablesen. Ein mit Änderung überhäufte Gesetzesentwurf, oder ein von Bundeskanzleramt zurückgegebene Gesetzesvorlage, sind deutliche Beispiele für die Unterschätzung der im Willensbildungsprozess agierenden Tauschpartner (z. B. Bundesressorts, Ernährungsausschuss, Interessengruppierungen). Eine ähnlich kritische Bewertung ist einem Vorschlag der EU-KOM beizumessen, der nach strittiger Beratung in der EU-Ratshierarchie durch einen Neu-Vorschlag der Ratspräsidentschaft ersetzt wird und vom EU-Agrarrat beschlossen wird. In beiden Fällen sind erhebliche Fehler in der Einschätzung der Konfliktlösungsmöglichkeiten und der für eine einvernehmliche Dialoglösung notwendigen Tauschgüter gemacht worden.

Bei den Überlegungen über die Nützlichkeit des Do-ut-des-Prinzips wird die grundlegende Frage über die Wertigkeit der jeweils von den Tauschpartnern eingesetzten hingenommenen Tauschgütern eine herausragende Rolle zugemessen. Die grundlegende Antwort auf die zentrale Frage lautet:

Die Tauschgüter müssen aus der Sicht der Tauschpartner in irgendeiner Form gleich oder wertähnlich sein.

Damit ist die Antwort verhandlungslogisch gegeben. Sie lenkt die Antwort auf die Tauschpartner zurück.

Was eintauschfähig aus der Sicht des jeweiligen Tauschpartners ist, ist vom Tauschpartner seiner Einschätzung und von der Tauschsituation abhängig. In einer EU-Preisverhandlung über die von der EU-KOM vorgeschlagenen Preisrelationen für EU-Erzeugnisse ist eine solche Tauschbewertung Verhandlungsalltag. In diesem Verhandlungsbereich haben sich bestimmte Bewertungsbeziehungen herausgebildet.

Eine Preissenkung bei nördlichen Agrarprodukten muss/kann von Preissenkungen bei südlichen Agrarprodukten verbunden sein. Dasselbe Bewertungsspiel ergibt sich bei nördlichen Agrarprodukten (Preisverhältnisse von Weizen zu Roggen) oder Beibehaltung der Garantiepreise von Rind- und Schweinefleisch. Entscheidend für den Fachmann (in seinen insularen Fachdenken) in der nationalen, gemeinschaftlichen oder internationalen Institution, sind die Auswirkungen in seinem Verhandlungsfachbereich. Für den politischen Bewerter (Minister, Parlamentarier, Wissenschaftler) gehört die vernetzte, fachliche und politische Bewertung der Austauschgüter zum agrarpolitischen Willensbildungsalltag.

Dabei können Fachbewertung und Politikbewertung übereinstimmen, sie können aber auch wenig oder überhaupt nicht übereinstimmen. Bei derselben Bewertungsperson (z. B. Entscheider im Ministerium, im Parlament, in der Interessenvertretung) kann derselbe Bewertungsgegenstand je nach Bewertungszeit unterschiedlich eingeschätzt werden (Tenor am Anfang nationaler Bewertung: Nicht hinnehmbar; letzte Kabinettsweisung: An uns darf es nicht scheitern).

Vernetztes Sach- und Politikdenken, sowie Zeitdenken gehört zum Alltagsgepäck auf allen Ebenen der Willensbildungsakteure im agrarpolitischen und in agrarrelevanten Verhandlungsbereichen, je umfangreicher der Verhandlungsumfang und je entscheidungsnaher der Verhandlungsendzeitpunkt ist, umso erfolgsnotwendiger ist diese Einstellung.

Das Do-ut-des-Prinzip hat sich besonders in der agrarpolitischen Willensbildung als ein konflikteinengendes bis konfliktlösendes Verhandlungsmuster erwiesen. Die fast sprichwörtliche, fachliche Kompliziertheit der Agrar-Regelungen und ihrer Regelungsdichte, sowie die sprachlich verklausulierte Darstellungsart (sog. Agrar-Chinesisch) verschafft den spezifischen Fachleuten auf der Expertenebene, einen Wissens- bis Durchsetzungsvorsprung der weit in die Entscheidungsvorbereitungsgremien reicht. Oft sind die im Do-ut-des-Prinzip ausgehandelten Fachleute-Lösungen die Unterlagen für die Entscheidungsorgane.

Das Do-ut-des-Verhandlungsprinzip muss allerdings grundsätzlich auf allen Verhandlungsebenen (z. B. Fachebene, Kontrollebene, Führungsebene) angewendet werden. Die alleinige Anwendung auf der Fachebene und der alleinige Vollzug der Alles-oder-nichts-Lösung auf der Entscheidungsebene bringt die Gefahr mit sich, dass

- die Fachebene die ihr zur Lösung zugewiesenen Aufgaben an die Entscheidungsebene überträgt (man blockiert die Lösung der Fachfragen und überweist sie an die nächsthöhere Verhandlungsstufe);
- die Entscheidungsebene mit nicht entscheidungsreifen oder entscheidungswürdigen Fachfragen überhäuft und in ihrem eigentlichen Verantwortungsbereich blockiert wird.

Es gehört zu einem erfolgreichen Verhandlungsmanagement einer schwierigen Verhandlungsaufgabe, die in Do-ut-des-Prinzip lösbare Fragen und die im Alles-oder-nichts-Prinzip die zu entscheidenden Probleme auf ihre jeweilige Konfliktlösungsfähigkeit vorsorgend einzustufen und den Verhandlungsablauf (z. B. in

der Expertenebene, im Sonderausschuss Landwirtschaft und im EU-Agrarrat entsprechend) einzuordnen. Da das Do-ut-des-Verhandlungsmuster das weitaus gebräuchlichste Konfliktlösungsinstrument auf allen Ebenen der agrarpolitischen Willensbildung darstellt, kommt dieser Art des steuernden Verhandlungsmanagement für den Erfolg oder den Misserfolg des Verhandlungsablaufs eine wesentliche Bedeutung zu. Die Bevorzugung des Do-ut-des-Musters auch in der agrarpolitischen Willensbildung darf aber nicht übersehen lassen, dass ihr Erfolg keine Versicherung gegen eigene Verhandlungsfehler (z. B. Kompromissbereitschaft zum falschen Zeitpunkt oder zu geringfügige/zu großzügige Bemessung der einzelnen Tauschgüter im Verhältnis zu den Tauschgütern des Gegenpartners) schützt. Auch andere Fehler im Konfliktbereinigungsprozess (z. B. schlechte Tagesverhandlungsformen, oder gar zufällige Vor- und Nachteile, wie ein unerfahrener Verhandlungspartner) sind keine ungünstigen Bewertungsmerkmale für die grundsätzliche Einsetzbarkeit dieser bewährten Konfliktbereinigungsformel.

Die im verhandlungstaktischen und öffentlichen „Raum“ oft erörterte **„Paket-Lösung“** als Verhandlungsinstrument ist eine besondere Form des „Do-ut-des-Prinzips“. Wenigstens zwei, in der Regel meist mehr Verhandlungsteilnehmer, suchen durch Austausch von Vorteilen und Nachteilen Entscheidungsdifferenzen auszugleichen.

Grundsätzlich ist die Paketlösung ein laufender Prozess: Das nationale Gesetz zum Tierschutz, der EU-Kommissions-Vorschlag zur Revision der EWG-Zuckermarktordnung und der Verhandlungsvorschlag des GATT-Sekretariats für eine GATT-Uruguay-Runde beinhalten (wenn sie erfolgreich sein sollen) bereits eine Ansammlung von Vorteilen und Nachteilen, je nach der Einordnung der Verhandlungsteilnehmer und ihren (bekannten/vermuteten) Interessen. Die „richtige“ Einschätzung der zustimmenden/abseitsstehenden Verhandlungsteilnehmer, die sich mit einem solchen Vorschlag auseinandersetzen müssen/zustimmen sollen, ist die Grundvoraussetzung für den Beginn, Durchführung einer nationalen/gemeinschaftlichen/internationalen Verhandlung. Die „falsche“ Einschätzung der Interessengruppierungen entscheidet oft schon im Vor-Verhandlungs-Stadium über den Nicht-Beginn oder das (erfolglose) Ende der Verhandlungen.

Paketlösungen sind in der angelsächsischen und in der deutschen Literatur meistens mit dem Verhandlungs- und Entscheidungsstil der EU und des EU-Agrarrats in Zusammenhang gebracht worden (Henrichsmeyer/Witzke, 1994 : 583).

Auch in anderen wichtigen Entscheidungsgremien (z. B. EU-Gipfel 1988 in Brüssel, Internationale Seerechtskonferenz 1982, EU-Grönlandkonferenz zum Austritt Grönlands aus der EU) waren Paket-Lösungen ein erfolgreiches Konfliktlösungsinstrument. Das Problem war und ist

- der Ausgleich der in Geldwerten messbaren Teil-Paket-Stücke,
- das Herbeiführen einer abstimmungssicheren Mehrheit der Tauschpartner; um Nachforderungen; Abstimmungssperren zu verhindern;
- das Isolieren von widerstrebenden Minderheiten mit noch (für alle) erträglichen Zugeständnissen, um eine Sperrminorität zu verhindern oder lang wirkende „Blessuren“ der unterlegenden Verhandlungsmitglieder zu vermei-

den/abzumildern.

Ungeachtet der unterschiedlichen Anlässe und des vernetzten Anwendungsfeldes ist das Grundmuster der Zusammenstellung der verhandlungslösenden „Pakete“ ähnlich: Mehrere Einzelentscheidungen werden miteinander verknüpft, eventuell gezielt auf den Positionswechsel eines oder mehrerer entscheidender Pro- oder Kontra-Partner ausgerichtet. Das Paket als solches ist nicht aufschnürbar, das Abstimmungsmuster lautet: Ganz oder überhaupt nicht. Die notwendige Konzession bei dem einen Sachverhalt muss durch eine Vergünstigung bei einem anderen Sachverhalt „kompensiert“ werden. Das entscheidende für die Annahme durch die betroffenen Verhandlungspartner ist, dass aus der Sicht des zuwerbenden Partners das ausgehandelte Tauschgut einen ähnlich hohen/gleich hohen oder besser einen höheren Tauschwert hat als das „hingeebene Kompensationsgut“.

Als historisch kann man wohl, die von der britischen Premierministerin Thatcher in ihren Erinnerungen erwähnte Paketlösung auf dem Europäischen Gipfel in Brüssel im Jahre 1988 bezeichnen. Es handelte sich um eine Tauschaktion über die Politikfelder

- Agrarpolitik:(Flächenstilllegung als Instrument der Agrarproduktionsbeschränkung mit Finanzausgleich),
- Finanzpolitik:(Erhöhung der Mehrwertsteuerabführung von den EU-Mitgliedsländern an die EU-Kasse),
- Europapolitik: (Beibehaltung des britischen Beitrittsrabatts).

Diese Tauschaktion umfasste viele hunderte von Millionen Euro, da sie sich über mehrere Jahre erstreckte und die Zahlungen zunächst nicht zeitlich befristet waren.

Bundeskanzler Kohl, der Ratspräsident war, versuchte mit diesem interessenausgleichenden Paket die abseitsstehenden Ratsmitglieder Mitterand (bessere Ausstattung der Agrarfinanzen), die britische Premierministerin Thatcher (Beibehaltung des in der Höhe umstrittenen britischen Rabatts) mit seinem eigenen Wunsch (Flächenstilllegung mit Finanzausgleich für die deutschen Bauern) „unter einen Hut zu bringen“.

Wegweisend in den früheren Jahren der EU war das zugunsten Frankreichs geschnürte Paket aus der großzügigen Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Frankreichs Zustimmung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien und Dänemark und Irland.

Endblockierend wirkte 1984 auch eine Paketlösung mit der Annahme einer EU-Schafmarktordnung, der Kompromissvorschlag in der Agrarpreisrunde, die Erhöhung der EU-Eigeneinnahmen und die Errichtung einer Gemeinsamen Fischereipolitik mit der deutlichen Begünstigung von F, GB, IRL, DK.

Auffällig ist, dass der Beitrittsaspekt öfters der politische Aufhänger für einzelne EU-Mitgliedsländer war, um ihre interessenberücksichtigende Paketlösungen durchzusetzen. Sowohl die Norderweiterung (GB, IRL, DK) als auch die Süderweiterung (EL, E, P) als auch der Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden führte zu Paketlösungen, die bestimmte Alt-EU-Mitgliedsländer begünstigte. Da der

Beitritt neuer Mitglieder einstimmig erfolgen muss, ist dieser Entscheidungspunkt ein beliebter Zeitpunkt für mehr oder minder deutliche Blockadehaltung. Paradox allerdings wirkt dabei, dass die früher aufgenommenen Mitgliedsländer nun ihrerseits Ausgleichsleistungen verlangen. Griechenland z. B. verlangte Ausgleichsvorteile beim Beitritt von Spanien, und Spanien seinerseits verlangte eine Verdopplung des Struktur- und Kohäsionsfonds, bei der Aufnahme von Österreich, Schweden und Finnland.

Europapolitische Paketlösungen zogen immer höhere EU-Finanzleistungen nach sich. Finanzleistungen, die im Grunde von allen EU-Mitgliedsländer aufgebracht werden müssen. Allerdings wurden die einzelnen EU-Mitgliedsländer naturgemäß in unterschiedlichem Maße herangezogen. Der Hauptnetto-Zahler Deutschland war, im Vergleich zu den anderen Nettozahlern, überproportional beteiligt. Deutschland baute seine Nettozahler-Position im Verlauf mit solchen finanzträchtigen Paketlösungen zu seinen Ungunsten aus.

Die Bewertung der Paketlösung beruht auf der langläufigen Einschätzung, dass man bereit ist, manche „Kröte zu schlucken“, wenn nur sicher gestellt ist, dass der/die Tauschpartner gleichwertige Opfer bringen muss/müssen. Damit ist die entscheidende Frage, nach dem politischen /fachlich finanziellen Wert unterschiedlicher Opfer gestellt. Diese Frage kann zahlenmäßig zwar mit Berechnungsmodellen zu ergründen versucht werden, aber ihr Wert dürfte von Verhandlungspartner zu Verhandlungspartner oft schwanken.

- = Wie hoch ist die von der EU-Kommission in einer Preisverhandlung vorgeschlagene Senkung der Getreidepreise um 5 % für die nördlichen Mitgliedsländer zu bewerten, im Verhältnis zu der auch von ihr vorgeschlagenen Senkung der Preise für Wein und Olivenöl in Höhe von 6 % für die südlichen EU-Mitgliedsländer?
- = Kann eine Einfuhrerleichterung von 10 % Abschöpfungssenkung für Schweinefleisch im Assoziationsabkommen zwischen der EU und Polen in etwa gleichgesetzt werden mit einer 10 %-igen Abschöpfungssenkung von Putenfleisch aus Ungarn in dem gleichen Assoziationsabkommen?

Gewiss lassen sich über Mengen- und Wertberechnung Anhaltspunkte für Werteinschätzungen finden. Das von der vorschlagenden EU-KOM mitgelieferte Zahlenmaterial hatte zwar auch einen Aussagewert, in der Regel aber mehr verhandlungspsychologische und verhandlungsberuhigende Fakten als faktenuntermauernde Überzeugungskraft. Die notwendige politische Entscheidung des Entscheidungsverantwortlichen (z. B. Rechtfertigung vor dem nationalen Parlament/den betroffenen heimatlichen Wählern) war letztlich das verhandlungsbestimmende Moment.

Noch unbestimmter als die Modellrechnung zur Wertbestimmung von Teilen einer agrarpolitischen Paketlösung ist, das in der öffentlichkeitswirksamen Diskussion vorgeschobene Schlüsselwort von dem Gleichgewicht der relativen Unzufriedenheit unter den Verhandlungspartnern bei der Zustimmung zu einer bestimmten Paketlösung. Diese auf den ersten Blick griffige Formel, zielt nicht auf eine verhandlungsergebnisbewertende Beweisführung ab, sondern versucht bewusst

einleuchtende, nachvollziehbare und auch für den Nicht-Verhandlungsteilnehmer bewertbare Darstellung aus dem Wege zu gehen.

5.6.3 Alles-oder-nichts-Prinzip

Das Gegenstück zum Do-ut-des-Verhandlungsmuster ist das Alles-oder-nichts-Prinzip. Es beinhaltet - im Gegensatz zum Dialog – die ausgesprochene Bereitschaft zur Konfrontation und zur Druckhaltung.

In den agrarpolitischen Verhandlungen ist - wie in anderen fachpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen - eine strenge Trennung von Do-ut-des-Prinzip (als Erscheinungsform des Dialog-Stils) von dem Alles-oder-nichts-Prinzip (als Verhandlungsstil der Konfrontation) nicht anzutreffen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Anfangsabschnitte von Verhandlungsabläufen in der Regel im Do-ut-des-Stil abgewickelt werden; Die Endphasen – besonders auf gemeinschaftlichen oder internationalen Verhandlungsebenen lassen in größeren Abschnitten das Alles-oder-Nichts-Prinzip erkennen. Sowohl das Do-ut-des-Prinzip als auch das Alles-oder-nichts-Prinzip sind besonders in längeren Verhandlungsabschnitten meist Gegenstand einer wohlüberlegten Verhandlungsführungs- und Entscheidungs-Dramaturgie.

Auch im Do-ut-des-Muster sind zeitweilig Konfrontationshaltung anzutreffen (z. B. wenn das Tauschgut des Gegenpartners nicht/oder noch nicht den eigenen Vorstellungen entspricht). Auch das Alles-oder-nichts-Prinzip umfasst in einem bestimmten Umfang durchaus Kooperationshaltung (z. B. wenn ein Partner aus dem Blockadelager der Sperrminorität in das Mehrheitslager hinüber gezogen werden soll).

Das Alles-oder-Nichts-Verhandlungsprinzip tritt in drei Formen auf:

- hierarchische Aktionsformen, wie eine Weisung; diese ist vorherrschend in Institutionen, wie Ministerien, Parlamentsverwaltungen, größere Interessenverbänden und wie in der EU-KOM, dem GATT oder der WTO;
- Druck-Positionen mächtiger/übermächtiger Verhandlungspartner in bestimmten Verhandlungsendsituationen (z. B. Verhandlungsendrunden zwischen den Hauptinteressenten oder in kleinen Gremien von selbsternannten Verhandlungsendpartnern).

Diese auf Niederringung des Verhandlungspartners ausgerichteten Konfliktlösungsarten haben eine tiefe innere Verwandtschaft. Im Grunde genommen stehen sich nicht zwei oder mehrere Gleichberechtigte und schon gar nicht gleiche oder ähnlich starke Partner gegenüber. Sie sind nicht mehr auf eine Gleichwertigkeit des Austauschs der Verhandlungsgüter/Verhandlungspositionen ausgerichtet. Es stehen sich nicht mehr die oft beschworenen Verhandlungspartner, sondern unausgesprochen Konfliktparteien gegenüber. Die eine Konfliktpartei wird durch Druck zur Annahme eines Verhandlungsergebnisses gezwungen oder aus dem Beschlussergebnis ausgesondert (Tenor: Vogel friss oder stirb!).

5.6.4 **Kampf Abstimmung**

Die Kampf Abstimmung (z. B. im Ernährungsausschuss) oder die Weisung (z. B. in der EU-Kommissionshierarchie) erscheinen als das Gegenstück zum Dialog. Kampf Abstimmung/Weisung sind Verhandlungsmuster mit Konfliktlösungs-Qualität, sie beenden oft einen strittigen agrarpolitischen Entscheidungsfindungsablauf.

Die Kampf Abstimmung/Weisung ist das nach innen (in den Beratungsraum) und nach außen (in die politischinteressierte Öffentlichkeit) das auffälligere Konfliktlösungsmuster. Die Kampf Abstimmung/Weisung hat die zusätzliche Qualität, den durch Verhandlungen nicht lösbaren Konflikt schnell beenden zu können. Diese Verhandlungsbeendigungs-Qualität hat im Augenblick der Verhandlungsbeendigung über die fachlichen, politischen und strategischen Verhandlungsergebnisse – besonders nach langwierigen und wechselvollen Konfliktlösungs-Versuchen - einen zusätzlichen Bewusstseinswert

(Tenor: Das ist eine Erlösung!). Wie sich der Verhandlungswert im Sinne der obsiegenden oder der unterlegenden Verhandlungspartei letztlich darstellt, kann sich nur aus den später sich ergebenden Verhandlungsfolgen ergeben.

Die Abstimmung/Weisung ist kein übereinstimmendes Verhandlungsergebnis unter den Verhandlungspartnern, es ist ein - nach einem zulässigen Verfahren - erzwungenes Ergebnis. Bestimmte agrarpolitische Willensbildungsabläufe tragen bereits bei der Verhandlungseröffnung eine solche Fülle von Sach- und Politikpunkten mit hohem Dissenzwert in sich, dass unter den Verhandlungspartnern wenig Aussicht besteht, die Streitfragen letztlich im partnerschaftlichen Verhandlungsmuster im Dialog zu lösen.

Der Verhandlungsablauf steuert - oft wird das schon sehr früh erkennbar - letztlich auf eine Kampf Abstimmung/Weisung - hin.

Charakteristische Beispiele dafür sind:

- Entwurf des federführenden Bundesumweltministeriums in Deutschland für eine grundlegende Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes mit erheblichen Belastungen für die deutsche Landwirtschaft aus ihrer Betrachtungssicht;
- EU-Kommissionsvorschlag für die Einführung von EU-internen Marktstabilisatoren zur Einschränkung der EU-Getreide-Überschuss-Erzeugung zu Lasten der mit hohen Kosten produzierenden EU-Betriebe;
- Vorschlag der CAIRNS-Ländergruppe in den GATT-Uruguay-Verhandlungen zur Liberalisierung des Weltagrarhandels mit einer deutlichen Absenkung der weltweiten Einfuhrschutzniveaus;
- Vorschlag des Präsidenten der WHK-Zuckerkonferenz der EU nur ein Export-Kontingent von 200.000 t/Jahr zuzubilligen, damit verbundenen erheblichen Kürzungen der EU-internen Erzeugungsquoten in der EU-Zuckermarktordnung.

Bereits in den ersten Verhandlungen zu diesen Politikpunkten war erkennbar, dass der große Abstand zwischen den Hauptstreitpartnern zu Kampf Abstimmungen führen würde. Trotz einer gewissen Annäherung der Konfliktparteien, war es unausweichlich,

dass am Ende der Verhandlungen deutliche Sieger und Unterlegene zu erkennen waren.

Wenn bestimmte Konfliktlösungs-Techniken in schwierigen Verhandlungen (z. B. Einlegung einer Überlegungspause, Herauslösung dieses Streitpunktes aus dem Verhandlungszyklus und Übertragung in eine kommende Verhandlungsrunde) erschöpft sind, ergibt sich für den Verhandlungsleiter die Gretchenfrage mit einer Abstimmung die Verhandlungen zu beenden. Die Abschätzung des jetzt oder vielleicht später richtigen Abstimmungszeitpunktes muss der Verhandlungsleiter an den Grad der Verhandlungsreife des Streitpunktes und der Dringlichkeit der Entscheidung im Verhandlungsumfeld ermessen.

In hierarchisch aufgebauten Verhandlungskörpern (z. B. in Ministerial-, Parlaments- und Verbandshierarchien) ist die Weisung von oben nach unten das gebräuchliche Konfliktlösungsmuster. Die Weisung bedeutet, das Ende des Meinungsstreits in der betreffenden Institution, sie bedeutet letztlich nicht das Ende der Auseinandersetzung überhaupt oder gar das Ende des Zweifeln über ihre Wirksamkeit. Klassisches Beispiel war, die Weisung von BM Kiechle an sein Ministerium, ein nationales und europäisches Milchkontingent einzuführen.

In demokratisch gegliederten Verhandlungsgremien beendet die Abstimmung den strittigen Verhandlungsprozess. Der Verhandlungsstreit zwischen einer Minderheit, der mit dem Verhandlungsangebot zum Zeitpunkt der Abstimmung noch unzufriedenen Verhandlungsteilnehmern wird beendet.

Die Mehrheitsmeinung wird fachlich, strategisch und zeitlich für allgemeinverbindlich erklärt. Abstimmungen dieser Art sind im Abstimmungszeitpunkt konfliktlösend, aber nicht immer agrarpolitisch für alle Teilnehmer konfliktbereinigend. Je nach der Stärke des unterliegenden Abstimmungspartners und der im Abstimmungsergebnis enthaltenen Sprengstoffs in der Sachentscheidung können die offenen Punkte unter der Decke der erzwungenen Einigkeit weiter schwelen und in ähnlicher oder veränderter Form später wieder auf den Verhandlungstisch erscheinen. Über die negative Qualität von Beratungsergebnissen erzwungen durch KampfAbstimmungen geben die Folgeverhandlungen über notwendige Veränderungen dieses Beratungsergebnisses eine deutliche Auskunft. Ein Paradebeispiel sind die große Anzahl von EWG-Änderungsverordnungen zur EWG-Grundverordnung über das EWG-Milchkontingent.

Eine zeitweise Außerkraftsetzung einer KampfAbstimmung kann das EU-Veto bedeuten:

Das Veto, das im Verhandlungsraum und besonders in der Öffentlichkeit eine gewisse Dramatik in der Abstimmung hervorruft, ist in seiner Wirkung – wie Marks/Hooghe und Blank (1996 : 359) zu Recht feststellen, schwach:

„All in all, since the mid – 1980s the Luxembourg Compromise has been a weak instrument for the defence of state sovereignty. The British, German, Greek and French governments did not gain much by invoking or threatening to invoke it. Each came to accept that its options were severely constraint by European decisions. The Luxembourg Compromise is now mainly symbolic for domestic

consumption. In each of the four cases the ensuing crisis enabled embattled governments to shift responsibility in the face of intensive domestic pressure. Although national governments were not able to realize their substantive aims, they could at least claim they faught hard to achieve them“.

Historisch interessant ist, dass Frankreich der Erfinder und Verteidiger des Vetos als nationales Schutzschild gegenüber Abstimmungen in der EU, dieses Instrument nie selbst eingesetzt hat, obwohl Frankreich in den EU-Räten mit einer Veto-Drohung agrarpolitische Willensbildung in seinem Sinne beeinflussen wollte und konnte.

Der Willensbildungsprozess findet seine Entscheidung in der Abstimmung. Außer in dem Abbruch der Verhandlungen, ist die Abstimmung das Ende des Willensbildungsprozesses. Entgegen der landläufigen Meinung finden Entscheidungsprozesse in der Regel nicht in einer förmlichen Abstimmung, sondern öfter in einer formlosen Abstimmung ihren Abschluss (Tenor: Im Kabinett/im EU-Rat: „Noch Wortmeldungen, wenn keine Wortmeldungen mehr, rufe ich den nächsten Tagesordnungspunkt auf). Dieses Verhalten des Verhandlungsführer vermeidet eine formale Abstimmung und vermeidet gleichzeitig die Neuaufnahme einer vielleicht dann strittigen Verhandlung.

Die beiden Grundregeln zur Abstimmungsentscheidung sind:

- Einstimmigkeitsregel
- Mehrheitsabstimmung

Beide Grundregeln sind in der agrarischen/agrarrelevanten Fach- und Politikbereichen in Übung.

Die Einstimmigkeitsregel ist in der agrarpolitischen Willensbildung nach Umfang und Wertigkeit die überwiegende Einigungsformel. In der Regel kommt sie in den internen/externen Verhandlungen der Ministerialbürokratien des Bundes und der Bundesländer in Deutschland, den entsprechenden Ministerien der EU-Mitgliedsländer, in den EU-Kommissionsdienststellen und dem EU-Ratssekretariat, einschließlich der GATT/WHK-Bürokratien und auch in den größeren agrarischen Verbandsbürokratien vor. Sie ist das Abstimmungsmodell dieses weiten Verbundes. Die Einstimmigkeitsformel schließt nicht aus, dass in den agrarpolitischen Einigungsbemühungen harte, umfassende und besonders zeitraubende Verhandlungen notwendig sind. Für den überwiegenden Teil der agrarpolitischen Willensbildung ist die Einstimmigkeit die tragende Formel. Ausnahmen bestätigen diese Regel. Aufschlussreich ist, dass in der agrarpolitischen Willensbildung in Deutschland lange Zeit auch eine politische Einstimmigkeitsregel zwischen den agrarpolitisch ausgerichteten Bundes- und Landtagsabgeordneten der unterschiedlichsten Parteien in den Grundsatzfragen herrschte (z. B. in den 50-er bis 70-er Jahren die sog. Grüne Front) und das in langen Zeiträumen der EU-Agrarpolitik gewollt und zeitweise durch Frankreich erzwungen in den EU-Entscheidungsgremien Einstimmigkeit herrschte.

Im internationalen Raum war diese Abstimmungsart lange Jahrzehnte eine „politische Ikone“ (Tenor: One country, one world). Mehr noch: Die Einstimmigkeit ist in Ver-

handlungsgremien mit unterschiedlich einflußstarken Partnern (z. B. GATT/WHK/ AKP/MML/MOEL) ein wirksames politisches Schutzschild, um sich den Abstimmungspressionen der stärkeren Verhandlungspartner (z. B. USA, UdSSR, EU, CAIRNS) widersetzen zu können. Wenn auch in der verhandlungspolitischen Wirklichkeit dieser Einstimmigkeitsschutzschild gelegentlich durchlöchert war, so war er doch ein hilfreiches Instrument für die kleineren und mittleren Verhandlungspartner.

Übersehen wird bei der Bewertung der Einstimmigkeitsregel als Einigungsformel auf nationaler, gemeinschaftlicher und besonders internationaler Ebene, dass sie an die Verhandlungsqualitäten und Verhandlungsbemühungen der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Pro- und Kontra-Partner wesentlich höhere Anforderungen stellt, als die Mehrheitsabstimmung. Die Pro- und Kontra-Partner sind auf Gedeih und Verderben aufeinander angewiesen. Sie müssen - guter Wille und Kompromissbereitschaft vorausgesetzt - ihren Positionen, ihre Ziele und Durchsetzbarkeiten im Lichte der Ziele der anderen Partnern, einigungsgerecht einschätzen. Das ist ein laufender, verantwortungsbewusster und anpassungsnotwendiger Ablauf, besonders dann, wenn man weiß, dass kein Aufruf zur Mehrheitsabstimmung droht/drohen kann.

Positiv für die Einstimmigkeit ist, dass sie nach Abschluss der Verhandlung ein mehr oder minder ausgeglichenes Ergebnis vorweisen kann und bei den Verhandlungspartnern keine Verhandlungsnarben hinterlässt. Die Einstimmigkeit mit ihrer hohen Abstimmungshürde wird im nationalen Bereich (z. B. Staatssekretärausschuss, Bundeskabinett) und bei hochsensiblen Fragen in der EU (Beitritt zur EU, Beitritt von AKP/MML/MOEL-Abkommen) verlangt. Eine dramatische Rückkehr zum Einstimmigkeitsprinzip (entgegen dem EWG-Vertrag) wurde in der Agrarpolitik vom französischen Staatspräsidenten de Gaulle erzwungen (Politik des leeren Stuhls im EU-Ratssaal).

Trotzdem die Einstimmigkeitsregel breiten Raum in der agrarpolitischen Willensbildung einnimmt und viele Vorteile vorweist ist sie häufig und zu Recht kritisiert worden. Zweifelsfrei haben Henrichsmeyer/Witzke (1994 : 517) recht, wenn sie feststellen:

„Die allgemeine Konsensfindung ist außerordentlich schwierig und langwierig; einzelne oder kleine Minderheiten... (können)... die Entscheidungsfindung durch Zustimmungsverweigerung blockieren, um auf diese Weise sich Zugeständnisse und Vergünstigungen zu erpressen.“

Auch entstehen durch die Einstimmigkeitsregel Zusatzkosten aus den langwierigen Verhandlungen.

Das mehrheitliche Abstimmungsverfahren entspricht der heutigen demokratisch organisierten Akkordanz-Gesellschaft, sie ist praktisch, die dieser Gesellschaft entsprechende Entscheidungspraxis.

Mehrheitsentscheidungen haben einen dieser Entscheidungsart typischen Spannungsbogen:

Sie werden einmal von einer mehrheitlichen Gruppierung der Verhandlungsgemeinschaft befürwortet. Der vorschlagende Partner (z. B. federführendes Bundesressort, EU-KOM, Präsident einer internationalen Konferenz) versucht durch Tauschgüter, die nicht mit dem Vorschlag einverstanden Partnern in das Zustimmungslager hinüberzuziehen und sie an der Bildung einer Sperrminorität zu hindern. Die Mehrheit, deren Position durchsetzbar erscheint, darf allerdings nicht vorzeitig ihre Machtposition ausspielen. Sie muss versuchen, die abseitsstehende Minderheit durch Zugeständnisse, die im rechten Verhältnis zu der Gesamteinigung stehen, zu überzeugen. Denn die Minderheit, die die Mehrheitsposition auch als Mehrheitsdiktatur empfinden kann, muss erkennen, dass diese Mehrheit ihre Machtposition nicht überziehen will.

Beide Mehrheitsabstimmungsverfahren gibt es im Verhandlungssaal und in der interessierten Öffentlichkeit Sieger (das Mehrheitslager) und Besiegte (Lager der Unterlegenen) müssen einigungsbereit sein. Die Überlegenheit der Mehrheitsentscheidungen über das Einstimmigkeitsprinzip zeigt sich in:

- der Beschleunigung des Konsenses/des Kompromisses,
- die relativ geringere Notwendigkeit nicht angemessene Sondervorteile an zögernde Kontrapartnern zu geben,
- die Möglichkeit des Verhandlungsführers sich ab einem bestimmten Zeitpunkt auf die „Wackelpartner“ der noch zögernden Verhandlungspartner zu konzentrieren, um diese in den mehrheitlichen Konsensbereich herüberzuziehen.

Zwangsläufig mit der Mehrheitsentscheidung ist die Abstimmung verbunden, die das Mehrheitslager als Sieger und das Minderheitslager als Verlierer darstellt. Der Umfang des Siegerbewusstseins kann höchst unterschiedlich sein. Die Beurteilung des Abstimmungssieges und der Abstimmungsniederlage ist im Rahmen der agrarpolitischen Verhandlungsdelegationen und unter den Betroffenen und Beobachtern höchst unterschiedlich. Oft werden Abstimmungssiege und Abstimmungsniederlagen nach einer mehr oder minder langen Zeit in den späteren Verhandlungen wieder relativiert. Trotzdem gehört das Zählen von Abstimmungssiegen und besonders von Abstimmungsniederlagen zum bewährten politischen Spiel der Betroffenen und der kommentierenden Literatur. Dies trifft besonders für die Sieger und Besiegten in den EU-Ministerräten zu. Die EU-Rangliste der überstimmten EU-Mitgliedsländer führt Deutschland mit 40 Überstimmungen an, gefolgt von Großbritannien mit 28 Niederlagen (Haveman, 2000 : 237).

Die meisten Überstimmungen von Deutschland werden von Beobachtern innerhalb und außerhalb des Verhandlungsumfeldes auf mangelndes Verhandlungsgeschick und mangelnde Koordinierung (Ressort-Prinzip) zurückgeführt. Diese auf den ersten Blick durchaus rationalen Begründungen erfassen nicht das ganze Problem. Deutschland hat in der EU öfters grundsätzlich andere Vorstellungen als seine Partnerländer (z. B. Ordnungspolitik, fairer Lastenausgleich, gute Außenhandelsbeziehungen, vorausschauende Umweltpolitik). Unterschwellig wirkt – auch nach einem halben Jahrhundert – seine besondere Situation als besiegte Nation im 2. Weltkrieg fort.

Dem Partner/den Partnern im agrarpolitischen Willensbildungsprozess der/die bei der Mehrheitsabstimmung unterliegt/unterliegen und trotzdem die nicht akzeptierte Entscheidung umsetzen müssen, können durch Protokollerklärung zum Beschlussfassungstext ihre besondere Haltung/Auslegung kundtun. Der Wert solcher Protokollerklärung kann

- ein beabsichtigter, politischer Schutzschild für den unterlegenden Verhandlungspartner für den heimischen Gebrauch sein (Tenor: Ich habe meine andere Rechts- und Verständnisauslegung dem Rat zu Kenntnis gebracht!);
- ein wirksamer Verhandlungshaken darstellen, um bei passender Gelegenheit in diese in seinem Sinne ungelöste Verhandlungsfrage aufmerksam zu machen (Tenor: Wie ich bereits bei der Verabschiedung der EWG-Marktordnung zum Ausdruck brachte...).

Letztlich ist die Protokollerklärung ähnlich, wie das Verlassen des Abstimmungsraums durch einen Entscheidungsträger indirekt eine Form der Gesichtswahrung durch den Entscheider und auch des Entscheidungsgremiums zur strittigen Kompromisserzielung. Diese für die externe Verhandlungswelt nicht unwichtige Gesichtswahrung bleibt letztlich nur eine Erinnerungsstück seiner Art. Auch das Verlassen des Konferenzsaals bei der strittigen Mehrheitsentscheidung ist eine besondere Form der Dissenzhaltung; man nimmt nicht an der Abstimmung teil, weil man keinen Minderheitensperrblock zur Verhinderung der Abstimmung zusammenbekommt. Das Unterliegen (als Minderheit) und das Nichtabstimmen (durch Verlassen des Abstimmungsquorums) verändern den Kompromiss weder inhaltlich noch politisch (Tenor: Die Abstimmungskarawane zieht weiter).

5.7 Konsens-Kompromiss-Dissenz

Ziel und Kernstück des agrarpolitischen Willensbildungsprozesses ist das Verhandlungsergebnis. Es ist keine Einzelercheinung, in der Regel baut ein Verhandlungsergebnis auf den Ergebnissen früherer Verhandlungen auf (z .B. jährliche Preisrunde, Agrarreform der 80-er Jahre und Agrarreform der 90-er Jahre). Oft ist dieses Verhandlungsergebnis die Grundlage für spätere Erfolge/Misserfolge von weiteren Verhandlungsrunden (z. B. Festlegung der Getreidestabilisatoren in den 80-er Jahren als Grundlage für die Agrarreform der 90-er Jahre). Diese Verzahnung verschiedener Verhandlungsbemühungen führt zu einer zeitlichen (Agrarreform 1992/Agenda 2000), zu einer inhaltlichen (Agenda 2000/Osterweiterung) und zu einer persönlichen Verflechtung (Erblast der Verhandlungsergebnisse von BM Ertl aus der Sicht des ihm nachfolgenden BM Kiechle).

Die drei wichtigsten Formen mögliche Verhandlungsergebnisse sind:

- Konsens,
- Kompromiss,
- Dissenz.

Sie stehen in einem inneren Zusammenhang und auch in einem mehr oder minder großen Spannungsverhältnis zueinander. Das anfänglich angesteuerte Ziel ist der

Konsens. Das gilt für die Einzelkonflikte im Rahmen einer Gesamtlösung (z. B. Preissenkung von Weizen im Rahmen eines Getreide-Preissenkungs-Vorschlags der EU-Kommission). Gleichzeitig ist der Konsens auch das Gesamtziel der Verhandlungen (z. B. jährliche Festsetzung der Preise für nördliche und südliche Agrarprodukte). Je ausbalanzierter der Vorschlag für eine agrarpolitische Meinungsbildung ist (z. B. Kommissionsvorschlag für die jährliche Preisrunde) und je unproblematischer das agrarpolitische Umfeld ist (z. B. keine Überschüsse), umso leichter ist der Konsens erreichbar.

Auch der Kompromiss verleiht dem Verhandlungsergebnis vom materiellen Inhalt, vom politisch unterstellten Ziel und oft auch vom Zeitbedarf einen versöhnlichen und positiven Anstrich.

Das ist allerdings je nach der Bewertung durch den Verhandlungsführer (z. B. Agrarminister im Agrarrat) oder den jeweiligen Betroffenen (z. B. von Preissenkungen betroffene Landwirtschaftsregionen) höchst unterschiedlich; sie kann reichen von voller Zustimmung bis eisiger Ablehnung. In der heutigen Akkordanz-Gesellschaft genießen besonders der Konsens, aber auch der Kompromiss, über die inhaltlich positiven Verhandlungsergebnisse einen gewissen übergeordneten Wert, besonders bei den politischen und wirtschaftlichen Eliten. Der Kompromiss als Zwischenstück zwischen Konsens und Dissenz, erfreut sich oft - auch zu unrecht - einer höheren öffentlichen Einschätzung als der Konsens und besonders der Dissenz als öffentlicher Verhandlungsmisserfolg. Dabei kann diese vergleichende Einschätzung - ausbalancierter Verhandlungserfolg - im Rahmen eines nach außen erklärten Ausgleich von Vorteilen und Nachteilen durchaus täuschen (z. B. kaschierte Unstimmigkeit, nicht oder nur mangelhaft abgeschätzte, finanzielle Folgeleistungen oder nach außen nicht deklarierte Versprechungen).

Der Dissenz - die dritte Ergebnismöglichkeit agrarpolitischer Willensbildung - hat in der modernen Akkordanz-Gesellschaft ein geringes Ansehen. Wird er doch von den Verhandlungsteilnehmern mehr oder minder als Misserfolg dargestellt; ist er doch mit gegenseitigen Vorwürfen und Fehlhaltungen begleitet und lässt den Verhandlungsprozess öfters in eine Sackgasse laufen. Die zu Unrecht enttäuschenden Ergebnisse der Verhandlungen (z. B. Fehlschlag mancher EU-Ratssitzungen, Misserfolge von Regierungsvorlagen im Ernährungsausschuss des Deutschen Bundestages oder Abbrüche internationaler Agrarverhandlungen) können das endgültige Aus einer langwierigen Verhandlungsserie sein, sie können aber auch ein Zwischenstadium für eine spätere Wiederaufnahme des abgebrochenen Verhandlungsdialogs darstellen.

Entscheidend für die inhaltsbestimmte Bewertung eines Verhandlungsdissenzes ist, dass eine vergleichende Bewertung der erreichten und nicht erreichten Teilergebnisse und ihre Einordnung als Ausgangspunkt für eine erneute Wiederaufnahme der Verhandlungen ist. Die Dissonanzen in den Verhandlungen können inhaltliche Natur sein (z. B. Unzufriedenheit über eine Preissenkung in bestimmter Höhe), sie können verhandlungstechnischer Art sein (z. B. Verhandlungsdruck der Präsidentschaft in Richtung auf einen baldigen Abschluss). Besonderen Charakter haben sie, wenn bestimmte Vorbehalte mit dem Verhandlungsführer erfolgen oder in formalisierter

Form durch eine Protokollerklärung kenntlich gemacht werden.

Diese verborgenen oder offenen Nicht-Übereinstimmungseinzelheiten haben für die jeweiligen Betroffenen in ihrer Bewertung keine so große Bedeutung, dass sie zum Dissenz führen. Je größer die früheren (z. B. bei Beginn der Verhandlungen) inhaltlichen Streitpunkte waren und je weniger erfolgreich die Verhandlungsführung (z. B. durch den Präsidenten der internationalen Zuckerkonferenz) ablief, umso größer können die in Konsens verbliebenen offenen Punkte in den Augen der nicht vollständig zufrieden gestellten Aktionspartner sein. In Einzelfällen kann das Nichterkennen oder das nicht vollständige richtige Erkennen von möglichen Negativauswirkung zur Zustimmung verleiten (z. B. Modellrechnung der EU-Kommission im Endabschnitt der Verhandlungen war nicht im einzelnen nachprüfbar). Sie stellte sich später allerdings als nicht zutreffend heraus (z. B. Folgekosten des Beitritts Großbritanniens, Dänemarks und Irlands zum EU-Agrarhaushalt).

Der Kompromiss gehört allgemein zu den positiven Verhandlungsendpunkten. Er beendet einen strittigen Verhandlungsablauf auf einem annehmbaren bis hinnehmbaren Inhalt. Er genießt nicht nur bei den unmittelbar/mittelbar an den Verhandlungen teilnehmenden Personen/Institutionen, sondern im fachlichen und politischen Umfeld eine besondere Bewertung. Diese Bewertung kann je nach Betroffenheit (z. B. Verhandlungsdelegation, Parlamentarier, Agrarwirtschaft, Agrarwissenschaft) sehr unterschiedlich sein.

In der agrarpolitischen Literatur genießt er nach meiner Ansicht eine bestimmte Überbewertung.

In der agrarpolitischen Informationspolitik (z. B. Bericht des Ministers an das Bundeskabinett, Bulletin der Bundesregierung) und in den deutschen Medien (ARD/ZDF) wird der Kompromiss als Willensbildungsendpunkt zu einem oft hochgelobten verselbstständigten Verhandlungsergebnis. Dabei treten die errungenen/hingenommenen Einzelergebnisse (z. B. Agrarteil in einem Gesamtkompromiss des GATT oder der Agenda 2000) für die Entwicklung der EU als solche oder für die betroffenen Fachpolitikbereiche in den Hintergrund. Diese Einordnung ist verständlich, wenigstens auf den ersten Bewertungsblick: Der Kompromiss ist in der Regel der Endpunkt eines konfliktreichen Verhandlungsablauf mit vielen Höhen und Tiefen (z. B. besondere Verhandlungsabschnitte, wie Erklären des Problems zur Chefsache, Beichtstuhlverfahren, bzw. Einsatz besonderer Verhandlungsmuster bis zu Droh- und Bluffgebärden).

Diese Sternstunden eines verhandlungserfolgreichen Vorsitzes (nach oft monatelangen/jahrelangen Verhandlungssequenzen) bis in die Nähe körperlicher/seelischer Nicht-Mehrbelastbarkeit erwecken den Eindruck eines besonderen Verhandlungsablaufs und einer herausragenden Verhandlungsbedeutung.

Der Kompromiss - das typische Produkt von Verteidigungen der Verhandlungspositionen bis in die Nähe der Vetopositionen - hat notwendigerweise für die Mehrzahl der zustimmigen Interaktionspartner ein Überwiegen der Vorteile gegenüber den Nachteilen (aus ihrer Bewertungssicht).

Eine Minderheit kann aus mehr oder minder wichtigen Gründen dem Verhandlungsendpaket nicht zustimmen. Diese Nichtzustimmung kann aber den Gesamtverhandlungserfolg nicht in Frage stellen.

Der Dissenz am Ende eines Willensbildungsprozesses trägt aus der Sicht der Verhandlungsteilnehmer und aus der Sicht der Öffentlichkeit ein schlechtes Gesicht. Dabei ist der Dissenz ein dauernder Begleiter agrarpolitischer Willensbildung. Mehr noch: Die Herausarbeitung strittiger Verhandlungspunkte gehört zum Alltag der unteren und mittleren Verhandlungsebenen, sowohl in der nationalen, der gemeinschaftlichen und der internationalen Verhandlungsarena. Auf der Entscheidungsebene dagegen gewinnt der Dissenz als Verhandlungsergebnis, eine eher belastende Wirkung. Mehr noch: Sie lassen die Verhandlungspartner ohne Lösung vor sich selbst und vor der Öffentlichkeit auseinandergehen. Mit der Aussetzung des Verhandlungsablaufs sind nicht nur belastende, sondern auch erlösende Momente verbunden. Es birgt auch die Chance des Neuanfangs, das Überdenken der Positionen, besonders derjenigen, die einem Kompromiss oder gar einem Konsens entgegenstehen.

Die Feststellung der Nichtübereinstimmung sind für die Verhandlungsführer/Verhandlungsteilnehmer eine oft schmerzliche, aber notwendige Gewissenserforschung. Sie beinhaltet nicht nur eigene Verhandlungsfehler (z. B. zu spätes Einbringen eines harten Punktes in die Verhandlungen) sondern auch möglicherweise falsches Bewerten eines nicht durchgesetzten Verhandlungspunktes aus der Sicht des Verhandlungsgegners. Aufschlussreich, oft demaskierend ist die Behandlung der Nichtübereinstimmungen in der Bewertung der Verhandlungsteilnehmer. Die Spanne der Beurteilungen reicht vom schlichten Verschweigen solcher Nichtübereinstimmungen (z. B. in der Presse-Konferenz) oder vom Herunterspielen der Zahl und Bedeutung der nicht gelösten Streitpunkte, die zum Dissenz führten. Ähnlich wie der Konsens, noch offene und verdeckte Konfliktstoffe in sich trägt, beinhaltet der Dissenz mögliche Bereiche von Übereinstimmungen oder Ansatzpunkte von späteren Übereinstimmungen. Beide sind für mögliche Neuaufnahme der Verhandlungen hoffnungsvolle Ansätze ,eine spätere Einigung herbeizuführen.

5.8 Koalitionen

Agrarpolitische Willensbildung steht unter dem mehr oder minder großen Einfluss von Allianzen. Diese können politischer, europapolitischer, agrarpolitischer und persönlicher Natur sein. In der Regel treten sie aber in einem bestimmten Mischungsverhältnis auf, wichtig ist die Gewichtung zur rechten Verhandlungszeit (z. B. in der Endphase). Manchmal führen sie zu seltsamen, auch widersprüchlichen, zeitlich befristeten und letztlich unerwarteten Willensbildungs-Partnerschaften.

Die Festlegung von Maximal- und Minimalforderungen im agrarpolitischen Willensbildungsprozess schließt die Feststellung der

- eigenen Interessen im Lichte der Ziele der anderen Verhandlungsteilnehmer,
- fremden Interessen im Spiegel der eigenen Vorstellungen

ein.

Diese doppelsichtige Beurteilung des eigenen Verhandlungsstandorts im Lichte des Standorts vom tatsächlichen/möglichen Bündnispartnern und tatsächlich/möglichen

Koalitions-Gegnern, führt notwendigerweise zu der Frage:

- Wer stimmt mit mir überein?
- Wer unterstützt mich nicht?

Neben der Verhandlungssachfrage (z. B. Preissenkung oder Preiserhöhung in der jährlichen Preisrunde) gehört die taktische/strategische Frage nach dem Bündnispartner oder Koalitionsgegner zu den Grundfragestellungen, sowohl in der Verhandlungskonzeption, als auch in der alltäglichen Verhandlung.

Sie strahlt

- auf alle Verhandlungsebenen, angefangen von der nationalen Arena, in die EU-Verhandlungsebene, als auch in den internationalen Verhandlungsraum;
- in die verschiedenen Verhandlungszeitabschnitte vom Vorraum der nationalen Beratungen bis zum Läuten der Abstimmungsglocke der EU-Agrarratssitzung und der Abstimmung auf internationaler Ebene;
- in die verschiedenen fachpolitischen Ebenen (z. B. Veränderung der Agrar-Preishierarchie zwischen nördlichen und südlichen Agrarprodukten oder der Zurückführung von Agrarproduktionsmengen in den verschiedenen Regionen der Union)

aus.

Die Frage nach dem Koalitionspartner oder nach dem Koalitionsgegner ist ein dauernder Begleiter in der agrarpolitischen Willensbildung.

„Sie ist das Salz in jeglicher wichtigen Verhandlungssuppe.“

Die Vielzahl der möglichen und die Erfahrungen mit den tatsächlichen Koalitionen in der agrarpolitischen Willensbildung führt zu der Überlegung, ob Grundübereinstimmungen zu erkennen sind, die zu Grundkoalitionen führen oder führen können.

Die Grundkoalitionen der agrarpolitischen Willensbildung ergeben sich aus der Sicht der Mehrebenenbetrachtung, wie folgt:

1. Nationale Verhandlungsebene

Aus den europapolitisch/agrarpolitisch bedeutsamen Bundesressorts können folgende Positionen abgeleitet werden:

- europapolitische Leitressorts, wie Bundeskanzleramt und Auswärtiges Amt, unterstützen die europäische Integration in Zusammenarbeit mit den französischen politischen Leitressorts, im Krisenfall treten sie als Verbündete des BML auf, wenn keine wesentlichen Konflikte mit der EU-Kommission, bzw. mit Frankreich zu erwarten sind, in Sonderfällen ziehen sie sich auf eine neutrale Position zurück;
- wirtschaftliche Ressorts, wie Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsministerium stehen meistens der EU-Agrarpolitik aus finanziellen/ordnungspolitischen und außenhandelspolitischen Gründen kritisch gegenüber; die Hauptkritikpunkte sind die Finanzlastigkeit, die innere und äußere Wettbewerbsbegrenzung und die

Drittlandsabschottung der EU-Agrarpolitik; das Bundesentwicklungsministerium reiht sich oft in die Kritiker der EU-Agrarpolitik wegen der Belastung der Entwicklungsländer durch Nichtgewährung von Einfuhrmöglichkeiten durch hochsubventionierte Agrarausfuhren der EU in die Entwicklungsländer ein; Umwelt- und Gesundheitsressorts treten für eine umweltschonende und gesundheitsbewusste Agrarpolitik ein, sie können sowohl unterstützende, als auch kritische Begleitung der Intentionen des Bundesagrarministeriums sein.

Je nach der speziellen Verhandlungssituation (z. B. nationales deutsches Gesetz, EU-Kommissionsvorschlag, internationale Verhandlungskonferenz) können sich für das in diesen Arbeitsbereichen federführende Agrarbundesressort von Fall zu Fall unterschiedliche Koalitionsmöglichkeiten mit den übrigen, betroffenen Bundesressorts ergeben. Im allgemeinen allerdings bilden sich eher kritische Bündnisse gegen das federführende Agrarministerium heraus.

2. Gemeinschaftliche Verhandlungsebene

Politik-Tandem Frankreich/Deutschland

Die bekannteste, wirksamste und gleichzeitig am meisten überschätzte Koalition auf gemeinschaftlicher Ebene ist dieses Politik-Tandem. Es ist ein „asymmetrisches Tandem“, sowohl in der jeweiligen Politikstärke, als auch in den unterschiedlichen Politikfeldern, trotz dieser Uneinheitlichkeiten wirkt es sich meistens als konfliktvermeidend aus. Uneinheitlichkeiten sind in der Durchsetzungskraft festzustellen, wobei Deutschland sich bemüht – besonders nach der Wiedervereinigung - ein gleichwirksamer Partner zu werden. Allerdings sind Brüche in dieser Koalition letztlich mehr durch ein konfliktlösendes Nachgeben Deutschlands, als durch ein Zurückweichen Frankreichs erfolgt.

Die gefundenen Konfliktlösungen können sich von einer partnerschaftlichen Einigung mit fast gleichwertigen Vor- und Nachteilen bis zu „faulen“, das Problem hinauschiebenden Kompromissen erstrecken. Diese Einordnung ist auch nicht erstaunlich, bei den gegensätzlichen Einzelpositionen, der jeweilig sich stellenden Aufgaben und der unterschiedlichen Einschätzung der politischen Durchsetzungskraft des einen Partners aus der Sicht des anderen Partners. In dem Verhandlungsbereich des vorliegenden Untersuchungsthemas „agrarpolitische Willensbildung“, ist das asymmetrische Verhältnis der beiden Politikkoalitionäre D und F erstaunlich variationsreich.

Es gibt

- nach innen in der europäischen Agrarpolitik, sowohl Felder der Übereinstimmung (z. B. Notwendigkeit der Überschuss-Beseitigung) als auch Teilbereiche der Nicht-Übereinstimmung (z. B. Überschuss-Beseitigung durch Preis- oder Mengensteuerung);
- nach außen in der europäischen Außenhandelspolitik im

Agrarbereich überwiegen letztlich die strittigen Aspekte (z. B. bei der Gestaltung einer liberalen oder restriktiven Einfuhrpolitik gegenüber dem GATT/WTO).

Die Zweier-Koalitionen (F/D) wurde in den 90-er und besonders im Anfang des neuen Jahrhunderts mehr und mehr durch eine Dreier-Kombination ergänzt (F, UK, D). Diese Tendenz wurde umso stärker, je mehr sich Großbritannien in die verschiedenen EU- und GATT-Verhandlungsebenen einschaltete und die EU an Mitgliedsstaaten wuchs (von 9 über 12 und von 15 zu 25 Mitgliedsstaaten) und je mehr Agrarreformen aus finanziellen und GATT-politischen Gründen notwendig wurden. Diese Dreier-Kombination (F, GB, D) ist in ihrer eigenen Einschätzung und oft auch in der Einschätzung anderer EU-Mitgliedsstaaten der letzte Entscheider.

Über ihre zentralen Vorstellungen, z. B. F in Sachen Landwirtschaft, GB in Sachen Finanzen und Drittlandshandel und D in Sachen Finanzen, Drittlandshandel und Gesundheit, kann in der Gemeinschaft nicht hinweg gegangen werden.

Insgeheim haben aber F und GB, aus langjähriger Verhandlungswirklichkeit den Eindruck, dass D auch bei diesen Kernfragen erstaunlich kompromissbereit ist. Die Dreier-Kombination - wird in ihrer Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht - von der EU-KOM nicht nur festgestellt, sondern auch weitgehend respektiert.

Janning (2004 : 321) untersucht aus britischer Sicht die wechselnden entscheidungsbestimmenden Länderkombinationen in der EU (Leadership and Coalitions in change). Interessant ist für diese Untersuchung, dass er die wachsende Unterschiedlichkeit der Gemeinschaft von 15 auf 25 Mitgliedsländer zu einem hemmenden Entscheidungsfaktor macht und die Koalitionsbildung von EU-Mitgliedsländern nach politischen Interessen (z. B. finanziellen, außenhandelspolitischen, agrar- umwelt- und gesundheitspolitischen Überlegungen) als willensbildungsfördernd ansieht. Die Bildung von interessenpolitischen Koalitionsnetzen wirke dieser steigenden Verschiedenartigkeit entgegen.

„Finally, in the lighth of the growing heterogenity of the EU as it has grown from 15 to 25 members (and maybe more) this network structure may also serve as a necessary corrective to the centrifugallendencies within the EU. Which drives member states apart and complicate common decisions-making. Through networks, proactive integration strategies can be pursued, even where the cohesive power states offer greater flexibility and adaptibility compared to other strategies in the EU...“

· Südkoalition:

Italien, Griechenland, Spanien und Portugal als mediterraner Länderkern und mit Wechselmitglied Frankreich. In der agrarpolitischen Willensbildung sind diese EU-Mitgliedsländer mit noch oft deutlichen Agrarinteressen wichtiger Zustimmungspartner (z. B. Agrareinfuhren aus dem Mittelmeerraum, Beitrittsfragen Malta, Zypern und evtl. Türkei), sowie der Gestaltung der im Mittelmeer strukturwirksamen Fonds.

Die Südkoalition wacht eifersüchtig über die „Gleichbehandlung der südlichen

Agrarinteressen gegenüber der nördlichen Agrarinteressen“ (z. B. Gestaltung der südlichen Marktordnungen für Wein, Gemüse/Olivenöl) im Vergleich zu den nördlichen Agrarprodukten (Milch, Getreide, Zuckerrüben).

Jede jährliche Preisrunde in der EU ist „Schauplatz“ dieses Vorteils- und Nachteilsausgleichs.

Der innere Zusammenhalt der Südkoalitionäre ist mit gelegentlich Zwistigkeiten hauptsächlich im Agrarbereich gekennzeichnet.

Typisch waren die Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und Spanien, wegen Ost/Gemüse/Wein und zwischen Frankreich und Italien im sogenannten Weinkrieg. Der Wechsellspartner Frankreich (Abwanderung zur Nordkoalition) ist ein für die Südkoalition dann ein unsicherer Verbündeter, wenn es sich um Nordprodukte (z. B. Milch, Getreide, Zuckerrüben) handelt, hier liegt der Interessenschwerpunkt Frankreichs deutlich bei den Nordprodukten.

- Nordkoalition, Großbritannien, Deutschland, Benelux, Dänemark, sowie Schweden und Finnland.

Der nördliche Kern umfasst normalerweise alle diese Partner - gelegentlich außer dem Wechselmitglied Deutschland. Grundlegende Übereinstimmungen sind in den Finanzfragen, im Außenhandelsbereich und den Beitrittsfragen festzustellen (Begrenzung der Agrarausgaben).

Übereinstimmungen auch im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherfragen. In Agrarfragen (z. B. Änderungen der Marktordnungen, jährliche Preisrunden und spezifischen, agrarwirksamen Problemen der Osterweiterung), tritt Deutschland aus dieser Koalition aus und verbündet sich mit traditionellen Agrarstaaten (z. B. Frankreich, Irland, Italien, Dänemark, die Niederlande usw.). Deutschland hat in bestimmten, sensiblen Agrarproblemen (z. B. Preissenkungen, Flächenstilllegung und von Natur benachteiligte Gebiete) eine gewisse Außenseiterrolle, da die überdurchschnittlich schlechten Agrarstrukturen (außer den neuen Bundesländern), sowie die überdurchschnittlich hohen Kosten es empfindlich gegen Preis- und Subventionskürzungen macht.

Das Wissen um die Konzessionsbereitschaft eines Partners (z. B. im Politik-Tandem, Deutschland/Frankreich) ist für

- den wenig konzessionsbereiten Partnern, wie Frankreich, ein außerordentliches Strategievorteil, kann es doch öfters seine eigene Verhandlungsposition auf dieser (zu erwartenden) Verhandlungshaltung Deutschlands im Krisenfall aufbauen;
- die übrigen Verhandlungsteilnehmer (EU-Mitgliedsländer, EU-Kommission, EU-Ratsmacht) ein wichtiger, oft bestätigter Orientierungspunkt, um sich hier im „Lager der Beschlussmehrheit“ zu finden;
- die konzessionsbereiten Verhandlungspartner (z. B. Deutschland, NL, B, L) eine vorbestimmende bis beklemmende Positionswahrung in den Verhandlungen (Tenor: Es wird auf politischer Ebene doch nachgegeben).

Wie eine Offenbarung mutet in diesen Zusammenhang die Offenheit eines deutschen

Agrarministers nach einem monatelangen Verhandlungszyklus an: „Wir Deutsche sind in einer solchen Form harmoniesüchtig, dass uns die Frage nach inhaltlicher Richtigkeit auf einmal zweitrangig erscheint, wenn nur der Konsens gewahrt bleibt“. Oft erweisen sich gefeierte Konsenslösungen als Scheinlösung. Sie dienen häufig nur als „Schutzmäntelchen“ für das Konfliktlösungspotential der europäischen Institutionen nach außen; nach innen sind sie leider oft ein Kampfinstrument für die nicht konsensbereiten Verhandlungspartner.

5.9 Zeitfülle/Zeitbegrenzung

In der Wirtschaftspolitik und auch in der Agrarpolitik ist Zeit als Untersuchungsobjekt nicht unbekannt. Der Student der Wirtschaftswissenschaft wird mit - in bestimmten Zeitabschnitten - wiederkehrenden, konjunkturellen Auf- und Abschwüngen vertraut gemacht (sog. Wechsellagen der Wirtschaft). Dem Studenten der Agrarwissenschaft ist die wiederkehrende Zeitenfolge des höheren oder niedrigerem Schweineangebotes in bestimmten Zeitfolgen bekannt (sog. Schweinezyklus).

Der agrarpolitisch interessierten Wissenschaft und Öffentlichkeit tritt das Zeitmoment in vielfältiger Form entgegen: Dauer der Preisbeschlüsse des Agrarrats für ein Wirtschaftsjahr, Neuverhandlung über die Weiterführung/Abschaffung des Milchkontingents nicht vor 2015. Diese Zeitfristen geben den Betroffenen zeitlich begrenzte Sicherheiten. Im Umkehrschluss sind nicht durch Verhandlungen festgeschriebene Zeitbestimmungen (z. B. keine Agrarübergangszeiten in den Beitrittsverhandlungen mit den MOEL-Staaten) ebenfalls eine in diesem Falle nicht gewollter Verhandlungserfolg für die Agrarwirtschaften der EU-MS.

In der agrarpolitischen Willensbildungsdiskussion ist die Zeit als prägender oder/mitprägender Faktor erstaunlicherweise wenig beachtet. Besonders in ihren unmittelbaren/mittelbaren Wirkungen auf die Willensbildungsergebnisse. Gelegentlich wird der Zeitdruck (z. B. bei Verhandlungen über das jährliche EU-Preispaket im Agrarrat) erwähnt oder auf die langen Zeiträume für den Abschluss von EU-Ratsberatungen bei einstimmiger Beschlussnotwendigkeit hingewiesen. Aber das Zeitmoment als grundsätzlicher Verhandlungsfaktor erscheint mir zu wenig berücksichtigt. Mit Recht weist Geissler (1999 : 4) daraufhin, dass „die Zeit ein eng gemachtes Netz (ist), in dem man Spinne und Fliege zugleich ist. Indem wir die Zeit kontrollieren, kontrollieren wir uns selbst. Wir produzieren jene Zeit, die auf uns wirkt. Im agrarpolitischen Willensbildungsablauf ist der Akteur im Zeitnetz der Verhandlungsfolgen selbst Spinne und Fliege. Spinne, indem er als Verhandlungsführer einen mehr oder minder großen Zeitdruck ausübt oder als Verhandlungsführer durch Konsens/Beschlussfreudigkeit, den Willensbildungsablauf in Gang setzt/beschleunigt. Fliege, indem er als Verhandlungsführer geduldig die Willensbildung lenkend ablaufen lässt oder als Verhandlungsteilnehmer durch langatmige Stellungnahmen/Konsensverweigerung, die Willensbildung in die Länge zieht, zum ergebnislosen Scheitern bringt. In langen Verhandlungssequenzen mit höchst strittigen Verhandlungsgegenständen, mischen sich beide Haltungen oft in einer Verhandlungsperson.“

Agrarpolitische Willensbildungsprozesse laufen entsprechend der organisatorischen Ablaufstrukturen in den institutionellen, parlamentarischen oder internationalen Ablaufprozessen in einen lose geknüpften Zeitgeflecht, bis hin zu einem starren Zeitkorsett. Gelegentlich kann Zeit sich auch in einer Zwangsverhandlung äußern (z. B. dead line im Agrarrat). Zeitliche Ablaufstrukturen im nationalen Raum sind die allgemein bekannten wöchentlichen Kabinettsitzungen, die Sitzungswochen des Deutschen Bundestages und die monatlichen EU-Agrarratssitzungen, sowie die halbjährlichen Sitzungen des Europäischen Rats. Die nationale Kabinettsitzung ist mit einem eng geknüpften, zeitvorbestimmten Abstimmungsgeflecht verbunden (z. B. die Abstimmungssitzungen der betroffenen Bundesressorts, die Sitzung des Europa-Staatssekretär-Ausschusses).

Jeder einzelne Abstimmungsschritt beinhaltet eine bestimmte, dafür ausreichende Zeitdimension. Vor dem EU-Agrarratsgremium mit 25 Agrarratsteilnehmern aus den nationalen Mitgliedsstaaten, dem Vertreter der EU-Kommission und dem Generalsekretär des Rats, ist ein dicht geknüpftes Netz von wöchentlichen Expertensitzungen, überlagert mit wöchentlichen SAL-Besprechungen, vorgeschaltet.

Dieses Zeitgeflecht führt zu einer für alle drei Beratungsstufen unmittelbar abhängigen Verhandlungs- und Beschlusshierarchie. Die Zeitfolgen der einzelnen Beratungsebenen können durch Drehen an der Zeitschraube (Verlangsamung/Beschleunigung der Verhandlungen) zu einem verhandlungsfördernden oder verhandlungshemmenden Instrument umfunktioniert werden.

Die Vernetzung der an der agrarpolitischen Willensbildung beteiligten Persönlichkeiten der Regierungsbürokratie, der Regierungsparteien und der Oppositionsmitglieder, sowie der Landespolitiker, ist in ein zeitlich vorgegebenes Netz eingespannt und gibt nur begrenzten Spielraum, um eigene Vorstellungen in diesem festgezurrten, offiziellen Beratungszeitnetz einzubringen. Es bedarf schon einer generalstabsmäßigen Einordnung, um die Abläufe von der nationalen über die gemeinschaftlichen bis zu den internationalen Gremien aufeinander abzustimmen. Die enge Vernetzung, manchmal begrenzende Beschränkung des Faktors Zeit der organisatorischen Abläufe mit dem Faktor Zeit, der am Willensbildungsprozess-Beteiligten, wird oft zu einem beklemmenden Wegbegleiter der am agrarpolitischen Willensbildungsprozess beteiligten Akteure.

Schwierig zu Durchschauen und in seinen möglichen Auswirkungen zu begegnen sind

- verspätete/verzögerte Vorschläge der Ministerialbürokratie, die in Bundes- oder Länderwahlkampfzeiten fallen;
- bewusst verzögertes Einbringen eines von den EU-Mitgliedsstaaten geforderten EU-Kommissionsvorschlags mit der Folge, dass dieser dann nicht mehr in die agrarpolitische Verhandlungslandschaft passt;
- zögerliche/zeitaufschiebende Behandlung eines im Grundsatz drängenden Problems in der eigenen Präsidentschaft und damit Verschieben dieser Frage in die nächste Präsidentschaft, wobei die nachfolgende Präsidentschaft in besondere Verhandlungsschwierigkeiten geraten kann;

- Beschluss eines nationalen Parlaments (z. B. US-Kongress) eine internationale Verhandlung innerhalb eines bestimmten Zeitpunkts abzuschließen und damit die Verhandlungszeit der eigenen Delegation und die der übrigen Delegationen zu begrenzen, um direkten Verhandlungsdruck auf die Politik- und Sachfragen auszuüben.

Eine schwer einzuschätzende Bedeutung hat der Verhandlungsfaktor Zeit bei agrarischen/grar-relevanten Verhandlungsinhalten, die sich erfahrungsgemäß über

- lange miteinander verflochtene Verhandlungsinstitutionen/Verhandlungspartner erstrecken (z. B. nationales Gesetz mit einem hohen Abstimmungsbedarf zwischen Bundes- und Bundesländer-Instanzen, mit mehreren widerstreitenden Interessenverbänden, bei knappen Parlamentsmehrheiten der Regierungsparteien und hoher Wahrscheinlichkeit des Einsetzens eines Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat;
Zeit wird in solchen Verhandlungsprozessen bewusst/unbewusst zu einem schwer einschätzbaren Verhandlungsinstrument sowohl in der Hand der Befürworter, als auch der Gegner eines solchen Gesetzes;
- mehrere miteinander vernetzte Verhandlungsebene (z. B. nationale Abstimmungsarena, gemeinschaftliche Akkordanz-Ebene und internationale Entscheidungsebene, mit höchst unterschiedlich interessierten Abschlusspartnern, wobei sich ein hoher zeitlicher Entscheidungsdruck oder bewusste Verhandlungsverzögerungstaktik an einem Verhandlungsabschluss zeigen kann.

Typisch für sich über mehrere Verhandlungsphasen/mehrere Verhandlungsebenen hinziehende Abläufe, besonders im Agrarbereich, ist die Unterscheidung in

- Vorbereitungsphase mit langen Grundsatzserklärungen politischer/fachlicher Natur ohne wesentliche, im Hinblick auf das Gesamtverhandlungsziel erkennbare Fortschritte;
- Eintritt in die Zeitphase der konkreten Politik- und Sachverhandlungen mit fachlichorientierten Gesamt- und Teilvorschlägen, wobei erste konkretisierte Positionen der Hauptstreitpartner und Hauptstreitpunkte erkennbar werden;
- Entscheidungsphase mit oft bereits vorbestimmten Endverhandlungszeitrahmen oder -Zeitpunkt, gekoppelt mit konkreten Entscheidungsendpunkten (sog. dead line).

Das richtige Einordnen des eigenen Verhandeln in diese Grundbewegungen ist oft ein das Verhandlungsergebnis mit beeinflussender Faktor. Jede dieser drei Phasen (Vorbereitungsphase, Sachverhandlungsphase, Entscheidungsphase) hat für den Verhandlungsteilnehmer eine verhandlungszeitbedingte Bedeutung.

Die Gretchenfrage, die jeder verhandlungszeitbewußte Teilnehmer/Lenker eines wesentlichen agrarpolitischen Willensbildungsprozesses sich laufend stellen muss, lautet:

„Wann ist der richtige Augenblick in einer Verhandlungsposition zu verharren, und wann ist der richtige Zeitpunkt, eine Verhandlungsposition aufzugeben?“

Diese zentrale Frage ist umso wichtiger, je bedeutender die Verhandlungsgegenstände, die Eintauschgüter sind und je näher das Verhandlungsende heranrückt. Das uralte Rollenspiel zwischen Geduld üben (d. h., sich Zeit lassen) oder den Prozess zu beschleunigen (d. h. den Zeitaugenblick zu benutzen) ist ein ständiger Begleiter auch agrarpolitischer Willensbildungsprozesse.

Eine erfolgreiche und kaltblütige Verteidigerin der Verhandlungspositionen britischer Interessen - Frau Thatcher (1993 : 444) bekennt in ihren Lebenserinnerungen:

„...nach meiner Erfahrung gibt es nur wenige Politiker, die die richtigen Entscheidungen zur rechten Zeit treffen.“ In der Verhandlungswirklichkeit werden die richtigen Zeitpunkte des Ausharrens/bzw. der Flucht nach vorn in der Regel mit einer Zeitphase des gegenseitigen Gebens und Nehmens kombiniert. Die Zeitphase vor dem berühmten „point of no return“, dem Abstimmungszeitpunkt ist die das Verhandlungsergebnis letztlich bestimmende Zeitphase. Erfahrene Verhandlungsführer und besonders Entscheidungsträger „spüren“ das Heranrücken dieser spannungsreichen Schlüsselzeiträume und Schlüsselzeitpunkte.

Die Fülle der Zeit in der Vorbereitungsphase, die Einengung der Zeit in der Zwischenphase und die Enge der Zeit in der Entscheidungsphase führt zu einem Zeitregime bei den Verhandlungsführern und Verhandlungsteilnehmern, um seine eigenen Verhandlungsziele in diesem Verhandlungszeitregime optimal umzusetzen. Zeit wird bewusst und unbewusst zu einem Verhandlungsinstrument. Zeit kann in anderer Form verhandlungsbestimmend bis verhandlungslenkend sein. Der Wert von Verhandlungsergebnissen kann je nach Zeitdauer höchst unterschiedlich von den Verhandlungsteilnehmern eingestuft werden. Verhandlungsergebnisse in Form von nationalen Gesetzen, die ohne zeitliche Begrenzung verabschiedet werden, können/müssen im Laufe ihrer Wirkungszeit im positiven oder negativen Sinne angepasst werden. In diesen Fällen ist die Abhängigkeit der Neuverhandlung bis zum Anpassungszeit nicht erkennbar. Andere Verhandlungsergebnisse (z. B. auf EU-Ebene) haben oft zeitlich begrenzte Geltungsdauer, um ihre positiven/negativen Wirkungen besser erkennen zu können.

Paradebeispiele für eine Zeitbegrenzung sind im EU-Bereich die jährlichen Preisfestsetzungs-Beschlüsse für die wichtigsten Marktordnungsprodukte. Ähnlich hohen Beispielswert haben die laufenden Anpassungen der deutschen Währungsausgleichsbeträge. Zeitdauerbegrenzungen, die auch für agrarpolitische Willensbildungsprozesse Bedeutung haben, sind die Amtszeiten von Parlamenten, von Ministern, sowie von EU-Kommissaren. Diese Amtszeiten sind für diese Persönlichkeiten die Zeiträume, in denen sie sich agrarpolitisch für ihre Nachwelt darstellen können.

Sach- und Zeitdimensionen verbinden sich miteinander. Die Zeiträume sind ähnlich wie die Sachgüter jede in ihrer Art für den Betroffenen ein wichtiges Zeit- und Verhandlungsgut. Soweit sie das Ergebnis agrarpolitischer Willensbildungsabläufe sind, sind sie in der Regel auch heftig umkämpfte Entscheidungsgüter. Ein Zeitmoment besonderer Art ist die unbegrenzte Geltungsdauer des Zuckerprotokolls des ersten

EWG/AKP/Zuckerprotokolls. Während das erste EWG/AKP-Abkommen nach fünf Jahren neu ausgehandelt werden konnte/musste, hatte das Zuckerprotokoll eine unbegrenzte Geltungsdauer. Die unbegrenzte Geltungsdauer sollte den begünstigten Zuckerausfuhrländern von der Gefahr freistellen, dass die großzügigen Vergünstigungen vorzeitig eingeengt werden könnten. Gelegentlich wird die Doppelbedeutung der Zeit als verhandlungsmittbestimmender Aspekt aus der Sicht des einzelnen Akteurs und aus der Sicht der Akteursgemeinschaft nicht ausreichend gewürdigt. Die persönliche (innere) Uhr des einzelnen Verhandlers, lässt Momente des Abwartens und Zeitpunkte des Entscheidens erkennen. Die persönlich empfundenen Zeitmomente können mit der Einschätzung der Zeitumstände der übrigen Verhandlungspartner übereinstimmen. Im Falle der Nichtübereinstimmung kann sich bei einem Teilnehmer die Frage ergeben, ob er bereits kurz vor der Vertagung der Verhandlungen seine Zustimmung geben soll – um sich einen besonderen Vorteil zu verschaffen – oder ob er erst nach Wiederaufnahme der Verhandlungen seine Kompromissbereitschaft erkennen lassen soll – um ein vielleicht noch größeres Zugeständnis zu erreichen.

5.10 Wissen/Nichtwissen

Die heutige Gesellschaft des 21. Jahrhunderts wird als Informationsgesellschaft bezeichnet. In dieses Umfeld eingebettet, bedeutet agrarpolitische Willensbildung, Umsetzen von Informationen/Überlegungen in agrarpolitische Beschlüsse (z. B. im deutschen Bundeskabinett, im EU-Ministerrat, in der GATT/WTO-Ministerkonferenz). Neben dem Willensbildungsakteur Mensch, ist die Willensbildungsmaterie „Information“ der zweitwichtigste Baustein.

Die Information (als verfügbares/verwertbares Wissen) wird grundsätzlich begleitet durch die Nicht-Information (als nichtverfügbares/nichtverwertbares Wissen). Informationen bewegen sich im agrarpolitischen Willensbildungsraum zwischen den Akteuren verschiedenster Funktionen und Ebenen im laufenden Hin- und Rückfluss. Der Informationsfluss bedeutet, Austausch von Wissen und Vermeidung von gelegentlichem Nicht-Wissen. Auch der agrarpolitische Willensbildungsprozess ist eine fortlaufende Sammlung, Verarbeitung und Wertung von Wissen in vielfältiger Form und zu unterschiedlichen Zeiträumen. Dies erfolgt in den fasst unüberschaubaren, der Willensbildung vorgelagerten Institutionen, bis hin zu den agrarpolitischen Entscheidungsgremien. Die Kabinettsvorlage auf nationaler Ebene (z. B. zum deutschen Paritätsgesetz in den 50-er Jahren), das Grünbuch der EU-Kommission (z. B. zur Agrarreform in den 80-er Jahren), und der Vorschlag des GATT-Generalsekretärs Dunkel (z. B. für die Endrunde in der GATT-Uruguay-Verhandlung) waren dem jeweiligen Verhandlungsstand angepasste Wissenssammlungen mit Entscheidungscharakter. Hinter und neben diesen Sammlungen von Informationen stand in noch viel größerem Umfang Wissen, das nicht aufgenommen wurde, das wieder herausgenommen wurde oder das vergessen wurde, aufgenommen zu werden. Das Durchforsten eines agrarpolitischen, handelspolitischen, gesundheitspolitischen oder umweltpolitischen Entscheidungsbeschlusses durch ihre verschiedenen Beratungsformen (z. B. von dem Entwurf in den verschiedenen Institutionen über die Veränderungen in den Verhandlungsgremien bis zu der Beschlussform) gleicht einer

Entdeckungsreise durch die Willensbildungs- und Machtspiele dieser Verhandlungsgremien. Sie sind auch eine Dokumentation für die Fähigkeiten/Unfähigkeiten der, in diesen agrarpolitischen Akteuren, ihre Vorstellungen/die Vorstellungen ihrer Auftraggeber durchsetzen konnten/nicht durchsetzen konnten.

Wird die Bedeutung von Wissen in der modernen Informationsgesellschaft und damit auch im agrarpolitischen Willensbildungsprozess hoch eingeschätzt, wird sie sozusagen als Grundlage für einen erfolgreichen Willensbildungsprozess betrachtet, ist die Bedeutung des Nichtwissens meist wenig beachtet. Das Nicht-Wissen (z. B. als Nichtinformation/Falschinterpretation von vermeintlich richtigem Wissen) ist für die Teilnehmer von agrarpolitischen Willensbildungsprozessen wichtig und wichtig aufgedeckt zu werden. Eine Manöverkritik nach verunglückter EU-Ratssitzung (Tenor Minister: Warum wusste ich das nicht?) oder der Besuch von Pressekonferenzen von anderen EU-Ministern/des EU-Kommissars, lässt Hinweise auf unterschätztes/nichtvorhandenes Nichtwissen erkennen bis erahnen. Entscheidend ist nicht das Erkennen, sondern die aus dem Erkennen gezogenen Schlussfolgerungen, um diese oder ähnliche Verhandlungsspannen aus Nichtwissen/nicht richtiges Nutzen von Wissen zu vermeiden. Wissen und Nichtwissen sind „siamesische Zwillinge“ in einem Verhandlungsablauf. Das gilt insbesondere für die technisch sehr detaillierten und politisch sensiblen agrarpolitischen Willensbildungsabläufe. Wissen und Nichtwissen sind oftmals - wenn auch im unterschiedlichen Umfang - im unterschiedlichen Grad erkannt und in unterschiedlichen Zeitpunkten sichtbar, Wegbegleiter der Verhandlungsteilnehmer. Kritische Beobachter von agrarpolitischen Willensbildungsprozessen, sind immer wieder erstaunt, wie einzelne, fachliche Argumente selbst auf Entscheidungsebenen ergebnisbestimmende Wirkung zeigen. Auf dem Dubliner Gipfel hatte Bundeskanzler Helmut Kohl sich die Aufgabe gesetzt, die Zuckermöglichkeit für deutschen Wein um fünf Jahre zu verlängern. Da alle EG-Mitgliedsregierungen gegen den deutschen Antrag waren, hatte Bundeskanzler Kohl wenig Aussichten für einen Verhandlungserfolg. Er brauchte aber einen Verhandlungserfolg, weil in seinem Heimatland Rheinland-Pfalz knappe Landtagswahlen zu erwarten waren.

Erst der Hinweis eines deutschen Experten, dass auch im Mitgliedsstaat Luxemburg und im Weinbaugebiet Lothringen des EU-Mitgliedsstaats Frankreich, die Zuckermöglichkeit üblich seien, führte zur Annahme des deutschen Antrags. In dieser Verhandlungssituation stimmten notwendiges Wissen, richtiger Verhandlungszeitpunkt und geschickt nutzender Wissensträger überein. In diesem Fall zeigte sich die Überzeugungskraft verhandlungsgerechter Information.

In der mit Wissen überfluteten Gesellschaft kommt es für den agrarpolitischen Verhandlungsteilnehmer darauf an, das jeweils passende Wissen zur Verfügung gestellt zu bekommen. Aus dem großen Umfang und der großen Vielfalt des ruhenden Wissens (in Wissenschaft, Ministerien, Institutionen und Verbänden) ist das jeweils der Art, der Ebene und dem Zeitpunkt agrarpolitischer Verhandlung entsprechende Wissen bereitzustellen. Es ist schon ein grundlegender Unterschied, ob Wissen für die jährliche Etatrede des Agrarministers im Deutschen Bundestag, für ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, eine Darstellung der Verhandlungsposition des BML-Experten in der EU-Milchexpertengruppe zur Kontingentsverwaltung in Brüssel oder die Minimalposition der deutschen Delegation im Rahmen der EU-Verhandlungsgruppierung in der internationalen Zuckerkonferenz gefordert ist.

Qualitativ hochwertiges, entscheidungsorientiertes Fachwissen, begleitet von passenden Strategieinformationen, möglichst in Hin- und Rücklaufverfahren vernetzt und ggf. auf den Willensbildungsakteur persönlich zugeschnitten, sind die wichtigsten Qualitätsansprüche. Auf die verschiedenen Bereiche des agrarpolitischen Willensbildungsprozess ausgerichtete Wissen, hat je nach Quelle, Qualität, Einsatz, Ort und Zeitpunkt, unterschiedliche Beeinflussungskraft auf die Entscheidung des agrarpolitischen Interaktionspartners. Ein Handlungskonzept für eine Expertensitzung zwischen Ministerium und Interessenvertretung hat vorbereitenden, aufklärenden Charakter. Damit ist sein Informationswert nicht eingeschränkt, aber zielorientiert. Der Vorschlag der Bundesressorts für einen Beschluss des Europa-Staatssekretär-Ausschusses, ist eine Verhandlungsanleitung für den deutschen Entscheidungsträger auf gemeinschaftlicher Ebene. Das Weissbuch der EU-Kommission für eine Agrarreform, ist eine grundlegende, sachliche, politische und auch strategische Vorgabe für eine EU-Ratsentscheidung. Sie ist eine Festlegung der EU-Haltung (nach Annahme durch den Rat) auf deren Grundlage spätere Einzelvorschläge (z. B. zur Veränderung von EWG-Marktordnungen/zu Einzelregelungen in Beitritts- und Assoziationsverträgen) basieren. In zentralen Verhandlungen einzubringendes Wissen setzt sorgfältig ausgewählte und abgesicherte Informationen voraus. Meist übersehen, wird eine zweite Grunderfordernis. Es muss für den Verwender verwertbar sein. Diese technisch anmutende, ja triviale, Qualitätsanforderung entscheidet, ob es im Willensbildungsfalle für den Verwender auch verwertbar war (Tenor Außenminister in Brüssel: Das Beitrittsgutachten zu Großbritannien versteht kein Mensch).

Eine große Überzeugungskraft und Verwertungsmöglichkeit haben Wissensgrundlagen, die im nationalen, gemeinschaftlichen und ggf. auch im internationalen Raum erarbeitet und im Hin- und Rücklaufverfahren abgesichert sind.

Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang

- die politikbezogenen Analysen des Spelsystems (Träger Agrarpolitisches Institut der Universität Bonn im Auftrag der Europäischen Kommission),
- die Veröffentlichungen der EU-Kommissionen (Generaldirektion Landwirtschaft), besonders bei der Ingangsetzung/Vorbereitung grundlegender politikverändernder Initiativen,
- Denkschriften des GATT/ WTO-Sekretariats mit agrarhandelspolitischen/agrarrelevanten Inhalten in Vorbereitung grundlegender welthandelspolitischer Initiativen;
- Berichte/Denkschriften der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECD) bzw. der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) in Rom.

Aus diesen Wissenssammlungen mit einer für den einzelnen agrarpolitischen Willensbildungsprozess verwirrende Fülle von Einzelwissen, muss das für den jeweiligen agrarpolitische Willensbildungsprozess verwertbare und notwendige Wissen herausgefiltert werden. In diesem Zusammenhang haben die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesernährungsministerium eine herausragende Bedeutung. Aufgrund ihrer wissenschaftlichen Fundiertheit und politikbezogener Ausrichtung können sie für sich einen hohen Verwertungsanspruch an die Agrarpolitiker und besonders an die Entscheidungsmitgestalter/Entscheider in

agrarpolitischen Willensbildungsprozess in Anspruch nehmen. Der Vollständigkeit halber seien auch noch auf die internen Arbeitspapiere der Planungsgruppen der Ministerien und der Dienststellen der EU-Kommission hingewiesen. Sie sind allerdings aus der besonderen Interessenposition der verfassenden Institutionen zu verwerfen. Auch die Denkschriften von Interessenverbänden (z. B. Deutscher Bauernverband, Bundesverband der Deutschen Industrie, Bundesverband für Naturschutz) gehören zur notwendigen wissensmäßigen Ergänzung in einer pluralistischen Demokratie.

Das persönliche Umgehen mit dem Wissen ist nicht nur eine Funktion des Vertrautseins mit dem ihm angedienten Informationen und der Taktik des richtigen Einsatzes des Wissens, sondern - was oft übersehen wird - eine Funktion der persönlichen Haltung des Anwenders. Persönliches Hingezogensein zu zahlenmäßigen Begründungen (z. B. BM Kiechle) oder persönliches Misstrauen zu Zahlenfriedhöfen (z. B. BM Ertl) schaffen günstige oder ungünstige Voraussetzungen für die Anwendungen von Wissen. Auch persönliche Erfahrungen haben Einfluss auf den Wahrheits- und Überzeugungswert (Frage des Ministers: Soll bei unterschiedlichen Ergebnissen der Modellrechnung der EU-Kommission oder seinem eigenen Ministerium vertrauen?). Oft ist nicht nur die Quelle des Wissens, sondern auch der Zeitpunkt des in den agrarpolitischen Willensbildungsprozess eingeführten Wissens, eine Frage von Sicherheit und Unsicherheit. Eine fachlich komplizierte Tischvorlage im Bundeskabinett über eine strittige Agrarfrage für die anstehende EU-Agrarratssitzung in Brüssel versetzt die übrigen Kabinettsmitglieder in einen sachlichen, politischen und zeitlichen Zugzwang. Eine ähnliche Wirkung hat die Einführung eines neuen Wissenskomplexes als entscheidungsbeeinflussender Faktor in eine Sitzung des Allgemeinen Ministerrates in Brüssel (z. B. über die Zeitbegrenzung von Frühkartoffel-Einfuhr aus den Mittelmeer-Drittländer bis zum Einsetzen der Frühkartoffel-Ernten in Italien, Spanien und Süddeutschland). Die fachfremden Außenminister sowohl im EU-Ministerrat, als im gemeinsamen EU-Mittelmeer-Ministerrat waren menschlich, fachlich und politisch völlig überfordert, diesen Agrarkomplex zu durchschauen. Nicht abgestimmtes oder ausreichend rückgekoppeltes Wissen vergrößert die Unsicherheit, kann zu Fehlentscheidungen führen oder den Einsatz abgesicherten Wissens verzögern oder teilweise oder ganz verhindern. Eine oft nicht angesprochene Seite des Wissens und des Nichtwissens, ist das „vertrauliche Wissen“. In der Regel ist die Quelle das entscheidende Qualitätszeichen für die Verwertbarkeit oder Nichtverwertbarkeit von entscheidungsrelevanten Informationen. In gewissen sensiblen Zeitpunkten der agrarpolitischen Willensbildung (z. B. im Beichtstuhlverfahren, im Minister-Restreit vor dem Entscheidungspaket oder kurz vor Sitzungen des nationalen Kabinetts oder Sitzungen des Ernährungsausschusses des Bundestages) kann vertrauliches Wissen, die fachliche, persönliche oder psychologische Sicherheit erhöhen. Sie kann aber auch das bisherige Wissensgebäude mit Rissen der Unsicherheit versehen. Die Reaktion der „Wissensempfänger“ reicht von Nicht-Beachtung (z. B. aufgrund schlechter Erfahrung/grundsätzliche Bedenken) bis Benutzung dieses Wissens bei kalkulierten Risikoeinsatz. In diesem Grenzbezirk von Wissen und Nichtwissen (aufgrund nicht mehr möglicher Nachprüfbarkeit) mischen sich die Grenzen von einsetzbaren und nicht einsetzbaren Wissen.

5.11

Sicherheit/Unsicherheit

Die Untersuchung eines umfangreichen agrarpolitischen Willensbildungsergebnisses verführt dazu, sie aus der Rückschau heraus, so erscheinen zu lassen, als ob sie gar nicht anders hätte verlaufen können. Ein „Hineintauchen“ in die Wechselspiele zwischen den Verhandlungszielen, den Abläufen und Akteuren, besonders in den entscheidungsträchtigen Zeiten, lässt auch andere Ergebnisse für möglich erscheinen. Den Wirklichkeiten der Verhandlungsergebnisse, stehen andere Verhandlungsergebnismöglichkeiten gegenüber (Tenor: Beinahe hätten wir uns noch durchgesetzt, wenn nicht... ins Mehrheitslager abgewandert wäre).

In den Verhandlungen, besonders bevor die Entscheidungen fallen (z. B. in den nationalen Regierungs- und Parlaments-Bürokratien, in der EU-Ratshierarchie und in der GATT/WTO-Entscheidungsfindungsmaschinerie) sind auch andere Möglichkeiten nicht nur offen, sie sind das erklärte Ziel von Verhandlungsteilnehmern. Die nun real gewordene Sicherheit des Verhandlungsergebnisses, stehen (im Verhandlungsablauf) eine Reihe von Unsicherheiten in den einzelnen Verhandlungsabschnitten gegenüber. Die Fähigkeit - das Verhältnis von erkennbarem Sicherheiten und von erkennbaren/drohenden Unsicherheiten in einem Willensbildungsprozess einzuschätzen, gehört zu den zentralen Aufgaben und Fähigkeiten auf allen Verhandlungsebenen. Das beginnt bei der Darstellung der Pro- und Kontraargumenten und ihre mögliche Verwirklichung und schließt auch die Einschätzung der Sicherheit bzw. Unsicherheit von Bündnispartnern oder Bündnisgegnern, ihre Haltung beizubehalten/ihre Position zu wechseln.

Ein Blick in das Literaturverzeichnis (z. B. elektronischer Verbund der Universitäten von Nordrhein-Westfalen) zeigt die große Zahl, die Titeldichte und die Breite, der in diesem Zusammenhang erörterten Einzelfragen. Mit erscheinen in den begrenzten Diskussionsmöglichkeit dieser Untersuchung die Darstellung von

- Wiesenthal 1990, wegen ihrer grundsätzlichen Willensbildungsorientierung;
- Mac Laren 1980, wegen ihren agrarpolitischen Aussagen

erwähnenswert.

Wiesenthal (1990 : 96) stellt in seinen Spekulationen über die Voraussetzungen strategischen Handelns fest: „Politische Akteure können i. d. R. ihre Teilnahme an der politikinternen Entscheidungsproduktion nur dadurch auf Dauer sicherstellen, dass sie (Zustimmungs-) Ressourcen und/oder entscheidungsrelevantes Wissen aus anderen, als nur den aktuell präsenten Kommunikationszusammenhängen zu mobilisieren vermögen... Dadurch wird der „Deutungshorizont“ für das Verhältnis von Sicherheit zu Unsicherheit für die Entscheidung aus dem unmittelbaren Wissenszusammenhang gezogen.“ Mac Laren (1980 : 395) macht auf den unmittelbaren Zusammenhang mit dem agrarpolitischen Wissen aufmerksam;

„The prevalence of variability in output, prices and incomes in agriculture, is one reason, what is often advanced in government intervention in the sector. The variability is associated with two broad sources of risks and uncertainty: First environment factors, which influence and second market factors, e.g. shifts in demand and supply functions both domestically and overseas, which influence prices received...“

Neuerdings dringt eine Form des Unsicherheitsbewusstseins und des Sicherheitsbedürfnisses stärker in die Vorstellungen der agrarpolitischen Willensbildung auf nationaler, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene. Die wachsenden Unsicherheitsvorstellungen der Verbraucher in der Gesundheitsbewertung von Natur, Umwelt und besonders der gesundheitsbedrohenden Lebensmitteln, ist zu einem immer stärkeren Wirkungsfaktor in der agrarpolitischen Willensbildung geworden. Die Auswirkungen der Strahlenbeeinflussung nach dem Atomunfall in der Ukraine, die Hormonverwendung in der Rindfleischerzeugung in den USA und der EU, die BSE-Rinderkrankheit in verschiedenen EU-Mitgliedsländern und der Einsatz von genverändertem Saatgut, führten über eine breite Verunsicherung der Verbraucher und deren Kaufenthaltung, zu Preis- und Produktions- und Einkommenseinbrüchen. Diese fehlende Sicherheit, war zu einem politisch ernst zu nehmenden Beurteilungsfaktor in den nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Willensbildungsmechanismen geworden. Die Reaktion in den staatlichen Wirkungsebenen (Gründung eines deutschen Verbraucherministeriums mit einem Bundesamt für Verbraucherschutz als Durchführungsorgan, die Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund- und Länderbehörden im Gesundheitswesen, gemeinsame Sitzungen der Agrar- und Gesundheitsminister in der EU, Aktivierung der EU-Veterinärausschüsse auf allen Ebenen und Einsetzung einer Umwelt- und Gesundheitsgruppe im GATT/WHK) zeigen die Durchschlagskraft der Unsicherheitsmomente auf allen Ebenen der agrarpolitischen Willensbildung und angrenzender Sachbereiche. Das Verhältnis von Sicherheit zu Unsicherheit im weitverzweigten Entscheidungsfeld „Verbraucherschutz“, steht offen und versteckt auf der Tagesordnung der nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Willensbildungsorgane. Sie ist ein neues, eigenständiges Bewertungsobjekt in der Öffentlichkeit und der staatlichen Willensbildung geworden. In begrenzten Sach- und Zeiträumen hat sie eine erstaunliche, oft dynamische Wirkungskraft entfaltet.

Die Stärkung des Sicherheitsbewusstseins und die Verminderung der Unsicherheitsgefühle der Interaktionspartner im agrarpolitischen Willensbildungsprozess ist

- eine Daueraufgabe, sie erreicht ihren Höhepunkt in der Entscheidung;
- erstreckt sich auf allen Ebenen, wird besonders bewusst in der Konfliktlösung;
- eine zentrale Voraussetzung für einen sach-, politik- und zeitbezogenen Willensbildungsablauf.

Das Verhältnis von Sicherheit zu Unsicherheit wird im agrarpolitischen Willensbildungsalltag meist verdrängt. Nur in besonderen Verhandlungssituationen (z. B. bei Beginn eines Verhandlungsablaufs, plötzlichen Kehrtwenden bestimmter Verhandler, Veränderung der Machtkonstellation) werden sie außerhalb der unmittelbaren Verhandlungsumwelt „bemerkt“. Das Verhältnis von Sicherheit und Unsicherheit (gleich welcher Hierarchie- oder Verhandlungsebene) ist meist weniger eine Frage fehlender Informationen, als eine Frage

- gezielt für die betreffende Sach/Politik-Entscheidung verwertbarer,
- zur richtigen Zeit verfügbarer,
- auf die Verhandlungsperson zugeschnittener

Informationen.

In diesem Zusammenhang kann die Sicherheit verstärkt und die Unsicherheit eingegrenzt werden, durch eine Reihe von Vorkehrungen

- Gewichtung der Vor- und Nachteile und nicht nur Anführung der Vorteile, um beim Verhandlungspartner eine eigene Abwägung der Alternativen zu ermöglichen mit dem Mut, zur Darstellung auch dieser Lösung innewohnenden Unsicherheiten, die informationsempfängerbezogene Abwägung gibt die Chance der Vernetzung des von außen an den Verhandler herangetragenen Wissens, mit dem im Verhandler gespeicherten „Bewusstseinswissens“;
 - eingehende Vorbereitung- und Diskussionsmöglichkeiten im Vorfeld und während der agrarpolitischen Willensbildungsabläufe, sowohl im nationalen Raum (z. B. Parlament/Regierung/Interessenverbände), auf der EU-Ebene (z. B. Vertretern der EU-Kommission, der Ratsmacht, den nationalen Verhandlungspartnern) und internationalen Raum (besonders mit entscheidungsbestimmenden Institutionen/Persönlichkeiten) in Form einer Vernetzung von Personen und Institutionen;
- Nutzung moderner Informationstechniken, um über Modelllösungen den Umfang der Sicherheit zu vergrößern und die Unsicherheitsrisiken einzugrenzen, sowie neue Entwicklungen vorausplanend zu erkennen, zu bewerten und zukünftigen Entscheidungen zu begegnen.

Eine wenig in Theorie und Praxis angesprochene Form des Verhältnisses von Sicherheit und Unsicherheit ist der Selbstzweifel. In diesem Falle ist die Unsicherheit eine Handlungsbedingung, die die Sicherheit in der agrarpolitischen Willensbildung einengt. Trotz eines beachtlichen Vorhandenseins von Wissen (Fakten, Strategien, Modellen, Erfahrungen) ergibt sich aus dem Selbstzweifel eine neue „innere Umwelt der Akteure“ (Wiesenthal, 1999 : 40). Er ist ein mehr oder minder großes konstitutives Element des Lebens, des Verhandlungswillens und des Willensbildungsakteurs. Sein Einfluss auf die Verhandlungen wird nur in Ausnahmesituationen (z .B. Zögern eines Akteurs in einer offensichtlich überschaubaren Entscheidungsumwelt) sichtbar. In der Regel wird sie dem Zögerer selbst nicht immer wirklich als Bestimmungsmoment in seiner Willensentscheidung bewusst. In der Bewertung ist der Selbstzweifel eher mit negativen Momenten besetzt; allerdings ist diese voreilige Einstufung nicht immer gerechtfertigt: Selbstzweifel kann zum aufklärenden Überlegen und zu einer besseren Entscheidung verhelfen.

6. Kapitel Bilanz

6.1 Zusammenschau

Die weitgespannte Untersuchung über die agrarpolitische Willensbildung umfasst drei Hauptteile:

1. das Hypothesengerüst „Netzwerk“ einschließlich des Feedback und der Mehrebenenbetrachtung als Untersuchungsinstrument.
2. Die drei Hauptaktionsfelder agrarpolitischer Willensbildung auf
 - nationaler Ebene (Parlament, Regierungsbürokratien, Interessenverbände und Agrarwissenschaft);
 - gemeinschaftlicher Ebene (Rats- und Kommissionshierarchien, Parlament- und Ratsmacht);
 - internationaler Ebene (GATT/WTO-, AKP-, MML-, MOEL-Institutionen).
3. Die zentralen Willensbildungsmuster zur Lösung agrarpolitischer Konflikte (Do-ut-des-Verhandlungsprinzip als Überzeugungsstrategie und das Alles- oder Nichts-Prinzip als Durchsetzungsstrategie). Beachtlichen Aufklärungswert über alle Ebenen und Akteure agrarpolitischer Willensbildung haben eine Reihe von Willensbildungsfaktoren (z. B. Zeit, Wissen und Sicherheit).

Die drei Hauptaktionsfelder – nationale, gemeinschaftliche und internationale Ebene – lassen sich unter Berücksichtigung der Willensbildungsmuster und Willensbildungsfaktoren – zu einem sich gegenseitig beeinflussenden Wirkungsgefüge zusammenfassen (vgl. Schaubild 1 nationales Wirkungsgefüge; Schaubild 2 gemeinschaftliches Wirkungsgefüge und Schaubild 3 internationales Wirkungsgefüge).

6.2 Einzelergebnisse

„Unser Dilemma mit dem Umgang der Komplexität unserer Zeit lässt sich darauf zurückführen, dass wir wohl wohl daran ausgebildet sind, logische Schlüsse zu ziehen und naheliegende wirksame Ursachen und Wirkungsbeziehungen zu definieren. Von vernetzten Zusammenhängen dagegen und ihren oft akausalen Verhalten, haben wir wenig gehört,“ (Vester, 2006 : 6).

Die am Anfang der Untersuchung zitierte Antwort des Staatssekretärs auf die Frage des Journalisten zeigt das Grunddilemma auf, beantwortet sie aber nicht. Vielleicht kann mit Hilfe der Idee des vernetzten Denkens, Handelns und Entscheidens aufklärendes Licht in die agrarpolitische Willensbildung gebracht werden.

Agrarpolitische Willensbildung auf nationaler Ebene erfolgt in einem Verbund von

- agrarrelevanten Bundestags- und auch Landtagsabgeordneten in Parteigremien und parlamentarischen Arbeitskreisen (z. B. Agrar-, Umwelt-, Gesundheits- und Finanzausschüssen) unter Führung des Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages;
- agrar- und europarelevanten Bundes- und Länderministerien unter Federfachführung des Bundesernährungsministeriums;
- agrar- und insbesondere verbraucherbezogene Interessenverbände unter besonderer Mitwirkung des DBV.

Die Hauptgestalter (Ernährungsausschuss/Bundesernährungsministerium) können in ihrer Willensbildungskraft nur in dem laufenden Wechselspiel bis Abhängigkeit mit der EU-Willensbildung verstanden werden.

Die agrarpolitische Willensbildung auf EU-Ebene findet statt:

- In der dreistufigen EU-Ratshierarchie, wobei die Expertenebene die Mehrzahl der (technischen) Fragen löst, in der Mittelebene des Sonderausschusses Landwirtschaft die Vorbereitungen für die Schlussebene Agrarrat (der Minister erfolgt, wichtig für einen Grossteil der täglichen und technischen Agrarprobleme ist die oft übersehene EU-Kommissionshierarchie.
- Der Haupt- und alleinige Entscheider Agrarrat wird hoch beeinflusst durch die vorschlagende EU-Kommission und die in bestimmten Willensbildungsabschnitten mitlenkende jeweilige Ratsmacht, sie bilden, wenn auch mit höchst unterschiedlichen Einwirkungskräften einen Willensbildungsverbund.
- Das Europa-Parlament – das in einem demokratischen Beschlussystem eigentliche Entscheidungsorgan – wirkt in der Regel durch seinen beeinflussenden Landwirtschaftsausschuss immer mehr auf die EU-Kommission als Vorschlagender und auf den EU-Agrarrat als Beschlussorgan ein.

Dreh- und Angelpunkt der agrarpolitischen Willensbildung ist der Agrarrat als Vereinigung der Landwirtschaftsminister der EU-Mitgliedsländer. Die immer stärker werdende Verflechtung agrarischer Probleme mit gemeinschaftlichen Gesundheits- und Umweltfragen und gelegentlich mit internationalen Agrarhandelsproblemen führt dazu, dass der Agrarrat mit verschiedenen betroffenen Fachministern zu einem beschlussfähigen „Jumbo-Rat“ angereichert wird. Damit wird die Beschlusskraft des agrarischen Fachministers in seinem Entscheidungsbereich geringer, sein Einfluss in andere agrarnahen Entscheidungsbereichen verstärkt.

Agrarpolitische Willensbildung auf internationaler Ebene (GATT/WTO, AKP, MML, MOEL) ist noch stärker als im EU-Bereich, nur ein Teil der politischen und fachlichen Willensbildung in diesen Verhandlungssektoren. Sie bildet jedoch für die EU – und ihre Mitgliedsländer – sowie für die überwiegende Zahl der Drittländer ein erstaunlich sensibler und oft hartnäckig umkämpfter Verhandlungssektor. Die Willensbildungsstruktur (Experten-, Lenkungs- und Beschluss-Ebene), die Willensbildungsmuster und Willensbildungsfaktoren ähneln anderen Verhandlungssektoren. Aber die hohe Zahl der Verhandlungsbeteiligten, die Länge der Verhandlungsdauer, die grundsätzliche Gegensätzlichkeit der Streitpartner (z. B. USA/EU), ihre große, weltweite Flächenwirkung und ihre Langzeitbedeutung gegenüber ihren Ergebnissen allgemein und im Agrarsektor

eine besondere Bedeutung. Für die EU als solche und ihre agrarinteressierten Mitgliedsländer ist die alleinige Verhandlungskompetenz der EU-Kommission ein besonderer Punkt der Überwachung.

Das zweite zentrale Ergebnis der Untersuchung sind die auf den agrarpolitischen Willensbildungsablauf wirkenden Willensbildungsmuster und Willensbildungsfaktoren (sog. Querschnittsfragen).

Ein bestimmendes Willensbildungsmuster auf allen drei Ebenen und in den beschriebenen Hierarchien ist das Do ut Des-Verhandlungsprinzip (sog. Überzeugungsstrategie). Das darf bei der hochtechnischen Materie Agrarpolitik und der im Hintergrund oft stehenden ideologischen Begründung nicht übersehen werden. In der fragmentierten staatlichen Institutionenwelt und der heutigen Akkordanz-Gesellschaft ist das Do ut Des-Verhandlungssystem das passende Verhandlungsmuster bis zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dieser Zeitpunkt zeigt sich, wenn eine kleine Minderheit die Gesamteinigung blockieren will. Daher wird in der nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Verhandlungsebene von Akteuren und Wissenschaft auf die möglichen hohen Zeit-, Sach- und Finanzopfer hingewiesen, die bis zu einer (alle) befriedigenden Verhandlungslösung notwendig sind. Daher erfolgt in diesen Verhandlungssituationen zu Recht- bei problembelastenden Verhandlungen und bei nicht zu überzeugenden Verhandlungsbeteiligten – die Alles oder Nichts-Lösung in Form der Abstimmung. Mit der Durchsetzungsstrategie (Alles oder Nichts-Lösung) können die Nachteile der Do ut Des-Verhandlungsform (Sach-, Zeit- und Finanzopfer) vermieden werden.

Die Alles oder Nichts-Lösung (sog. Durchsetzungsstrategie) hat in der Politik und der Gesellschaft einen geringeren Akkordanz-Stellenwert, aber dafür einen höheren Verhandlungsbeendigungswert. Trotzdem sie vornehmlich in den Beschlussgremien (z. B. nationale Kabinette, EU-Räte, GATT/WTO-Rat) eingesetzt wird, zögert der Leiter des Beschlussgremiums oft, diese Verhandlungsbeendigungsart anzuwenden. Sie hinterlässt bei den überstimmten Teilnehmern sachlich/psychologische „Verhandlungsblößen“, mit der Gefahr späterer neuer Verhandlungsnotwendigkeiten. „Beim Läuten der Abstimmungsglocke“ sind die Vorteile einer schnellen Lösung (d. h. Abstimmung jetzt) oder der noch weiteren Verhandlung (mit Abstimmung später) mit allen Beteiligten abzuwägen. Die alltägliche agrarische Verhandlungswelt mit ihrem komplizierten technischen Einzelfragen und offenen und versteckten ideologischen Begründungen ist die Abstimmung – auch gegen eine Minderheit – die einzige alltägliche Lösungsmöglichkeit. Vielleicht ist es eine heilsame Erfahrung für einige Verhandlungspartner im agrarischen Verhandlungsteil sowohl im gemeinschaftlichen als auch im internationalen Verhandlungsraum, dass sie die Verhandlungs- und Konzessionsbereitschaft einer einigungswilligen Mehrheit bei nicht vitalen Agrarpunkten nicht überstrapazieren dürfen.

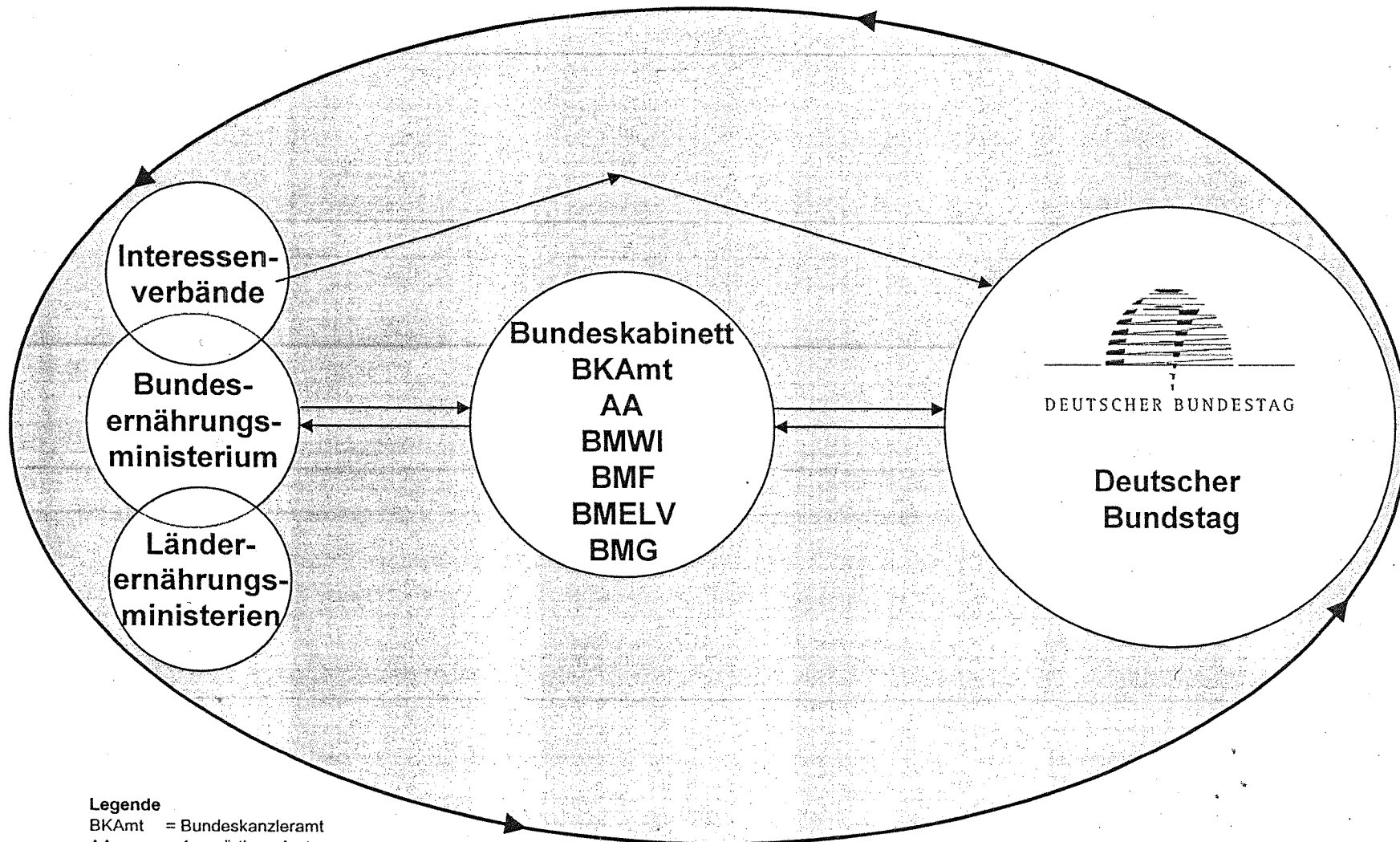
Die Willensbildungsbeeinflussungsfaktoren: Zeitfülle/Zeitbegrenzung, Wissen/Nicht-Wissen sowie Sicherheit/Unsicherheit sind wichtige – oft wenig beachtete – Dauerbegleiter auch agrarischer Willensbildungsabläufe. Obwohl sie auf allen Verhandlungs- und Hierarchie-Ebenen auftreten, erregen sie im internen Verhandlungsablauf und in der interessierte Öffentlichkeit nur Aufmerksamkeit, wenn ihnen eine gewisse Verhandlungsdramatik zukommt (z. B. Anhalten der Verhandlungsuhr in der EU).

Zeitfülle/Zeitbegrenzung ist für den agrarpolitischen Akteur als Einzelperson und als Teil einer Verhandlungsgemeinschaft laufend und in unterschiedlicher Form spürbar. Die Zeitfülle am Anfang einer Beratung und die Zeitbegrenzung am Ende einer Verhandlungssequenz können für die Durchsetzung eigener agrarpolitischer Notwendigkeiten ausgenutzt werden. Daher staffeln sorgfältige Verhandlungsteilnehmer ihre Pro- und Kontraposition im Lichte der Positionen ihrer Hauptgegner in einer überlegten Zeitökonomik. Das gilt besonders für agrarpolitische Willensbildungsabläufe mit vielen Teilnehmern, hoher Sachdichte, vielen schwer überschaubaren Streitfragen und ohne vorher festgelegte Zeitbegrenzung.

Wissen/Nichtwissen ist ebenfalls ein tagtäglich Begleiter agrarpolitischer Willensbildung. Wissen/Nichtwissen sind als positive/negative Information der sprichwörtliche Rohstoff, aus dem die Willensbildungsakteure – besonders die Entscheider – ihre positiven/negativen Beschlüsse formen. Die heutige Informationsüberflutung auch der agrarpolitischen Verhandlungswelt macht es notwendig, sachlich verwertbare, zum richtigen Zeitpunkt verfügbare und auf die Verhandlungsperson zugeschnittene Informationen dem Willensbildner anzudienen. Eine Manöverkritik einer verunglückten Kabinetts-, EU-Rats- oder GATT-Beschlussitzung ist nicht nur eine Entdeckungsreise durch die Willensbildungs- und Machtspiele dieser Gremien, sondern auch eine Dokumentation des Wissens und des Nichtwissens bestimmter Verhandlungsteilnehmer. Sie lässt – über die Äußerung von Wissen und Nichtwissen – Rückschlüsse auf Verhandlungserfolge und Verhandlungsmisserfolge zu. Das trifft nicht nur bestimmte Verhandlungspersonen sondern auch bestimmte Verhandlungsgremien.

Das Verhältnis von Sicherheit zu Unsicherheit hat in der agrarischen Willensbildung in den letzten Jahren eine sachliche und politische Neubewertung erfahren. Das Atom-Reaktor-Unglück, die BSE-Rinderseuche und die Stimulierung der nahrungsmittellorientierten Umweltdiskussion verlangen mehr Sicherheit und weniger Unsicherheit in diesem zentralen Bereich agrarpolitischer Willensbildung. Die verbraucherinitiierte oft auch diktierte Notwendigkeit von mehr Sicherheit und weniger Unsicherheit bei Lebensmitteln/ in der Umwelt hat nicht nur zu einer neuen/vertieften thematischen Diskussion in den nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Willensbildungsgremien geführt, sondern auch zu entsprechenden Neugründungen/Umgründungen von agrarpolitischen Institutionen auf allen Ebenen. Dies kann auch als ein positiver Paradigmenwechsel von einer mehr einseitigen agrarpolitischen zu einer mehr zeitentsprechenden ernährungswirtschaftlichen Willensbildung angesehen werden.

Nationales agrarpolitisches Willensbildungs-Wirkungsgefüge im Hin- und Rückflusssystem

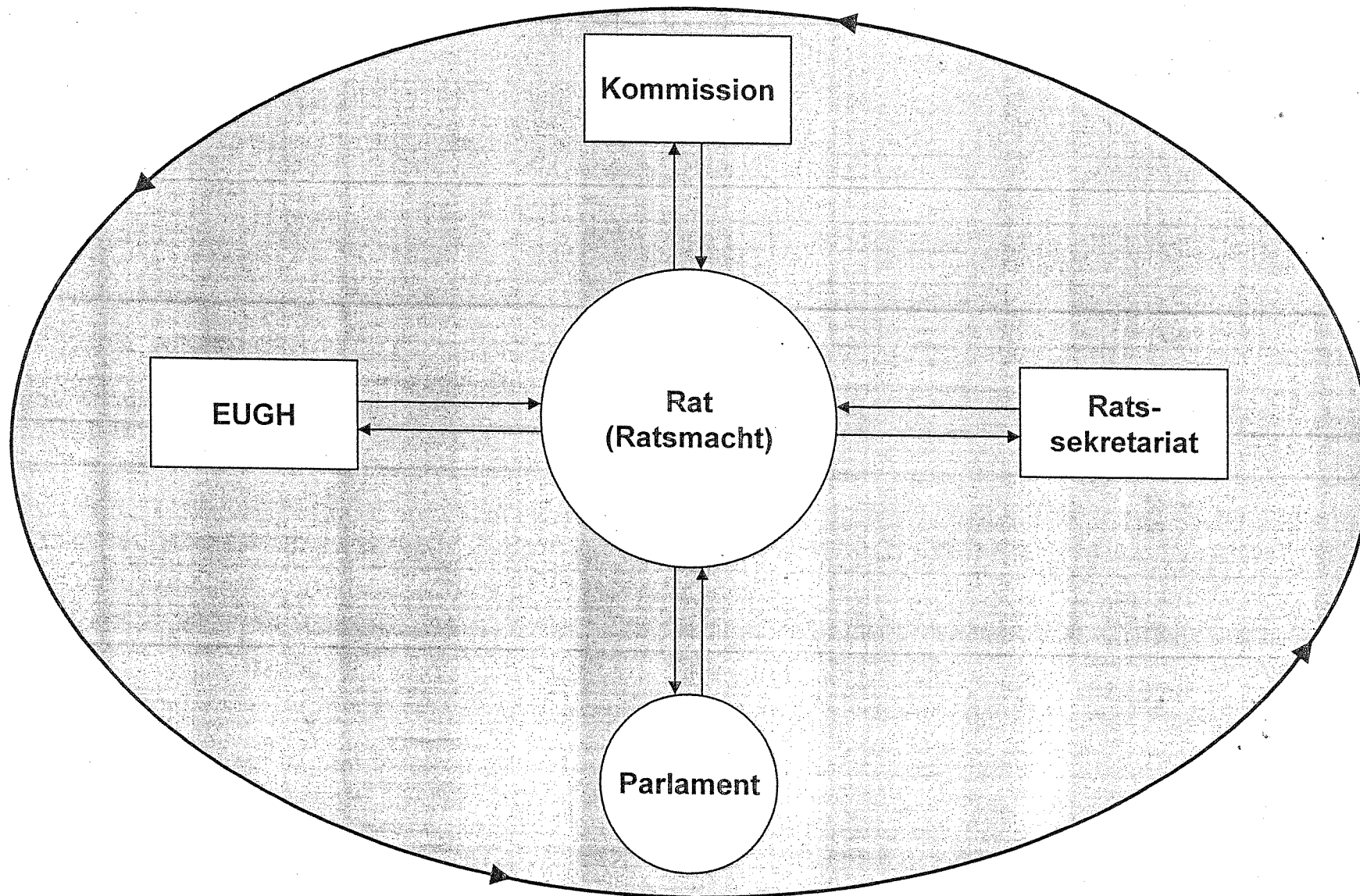


Legende

- BKAm = Bundeskanzleramt
- AA = Auswärtiges Amt
- BMW = Bundeswirtschaftsministerium
- BMF = Bundesfinanzministerium
- BMELV = Bundesernährungsministerium
- BMG = Bundesgesundheitsministerium

Schaubild 1

**Gemeinschaftliches agrarpolitisches Willensbildungs-Wirkungsgefüge
mit Entscheider Rat in einem fünfeckigen Dreieck (Rat, Kommission, Parlament,
EUGH und Ratssekretariat) im Hin- und Rückflusssystem (EU-15)**



Eu-15
B
DK
D
EL
E
F
IRL
I
L
NL
A
P
FIN
S
UK

Schaubild 2

Internationales agrapolitisches Willensbildungs-Wirkungsgefüge mit Entscheider WTO-Rat im Hin- un Rückflusssystem

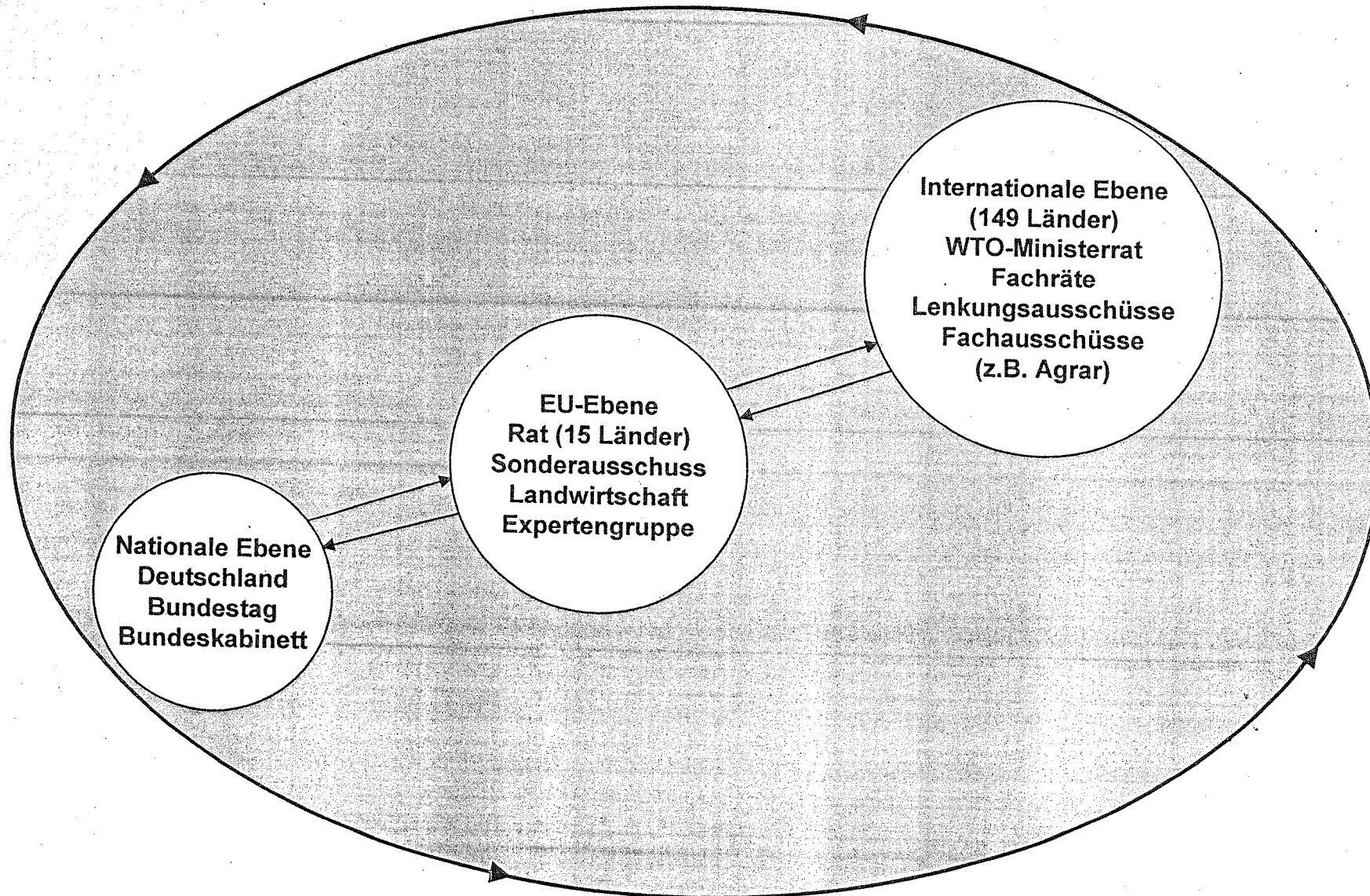
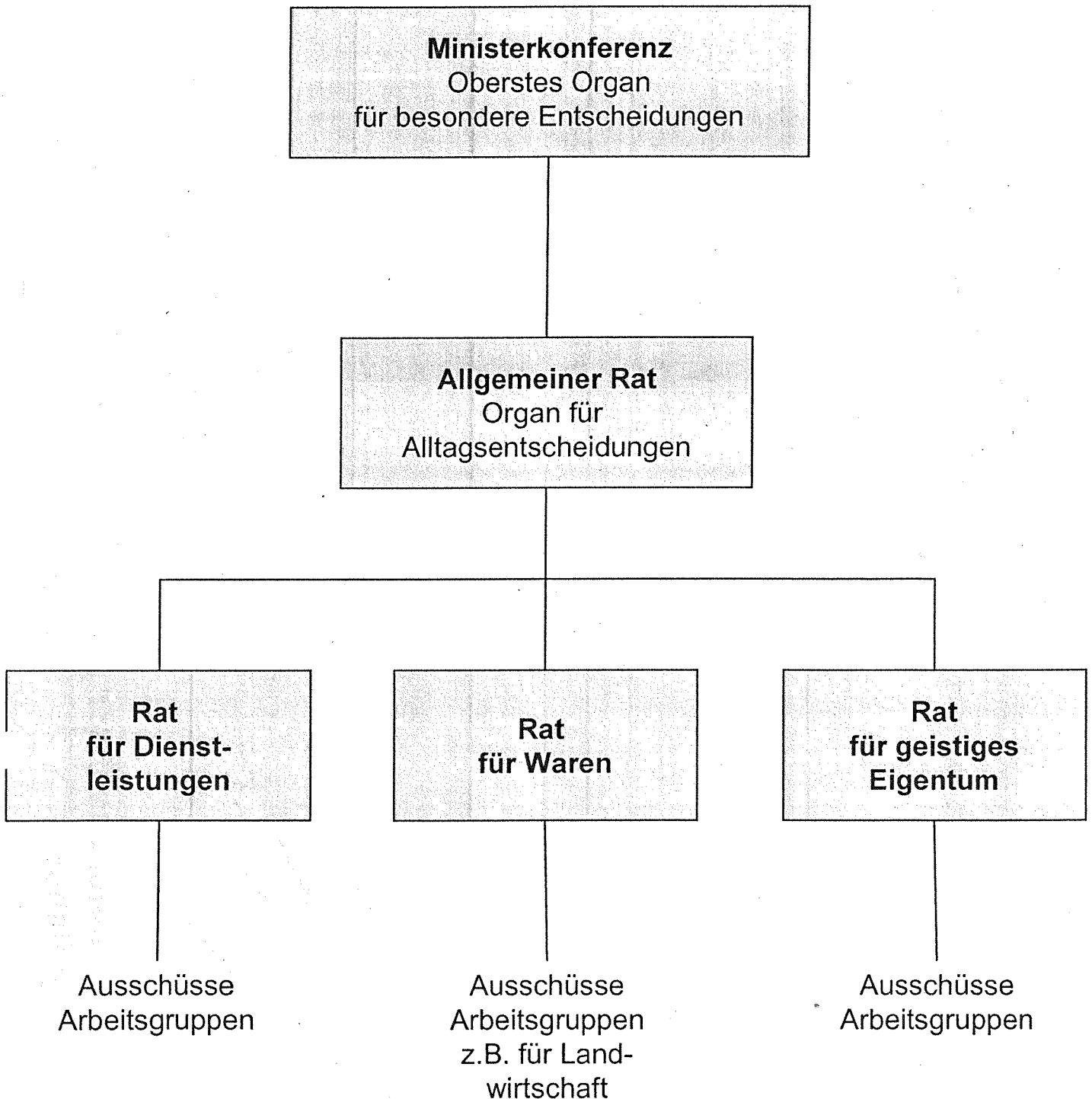


Schaubild 3

Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO)

Abkommen am 01.01.1995 in Kraft getreten,
149 Mitglieder (2005)



Willensbildungs-Hierarchie

Ebene	Beschlussgremien	Akteure
GATT WTO	<ul style="list-style-type: none"> • GATT Rat (Ministerrat) • GATT-Steuerungsausschuss • GATT-Expertengruppen (z.B. im Agrarbereich) 	Vertreter der 149 GATT-Mitgliedsländer GATT-Mitgliedsländer z.B. 15 Mitgliedsländer EU als solche USA, CAIRNS, Entwicklungsländer
EU	<ul style="list-style-type: none"> • Europäischer Rat • Agrarrat <ul style="list-style-type: none"> – Allg. Rat • Sonderausschuss Landwirtschaft <ul style="list-style-type: none"> – Ausschuss der Ständigen Vertreter • Fachausschüsse Agrar <ul style="list-style-type: none"> – Fachausschüsse Handel (Art. 113) 	Vertreter der 15 EU-Mitgliedsländer, der EU-KOM und der EU-Präsidentschaft
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> • Bundeskabinett • Europa-Staatssekretär-Ausschuss • Referats-Koordinierung 	GATT-Koordinierungsministerien <ul style="list-style-type: none"> • Bundeskanzleramt • Auswärtiges Amt • Bundesernährungsministerium • Bundesministerium für Wirtschaft • Bundesentwicklungsministerium • Bundesgesundheitsministerium

Literaturverzeichnis

- ACP Courier (1993):No. 141, Bruxelles.
- Alter, K. J.(1995): The European Courts Political Power, West European Politics, Vol 19, No. 2 pp. 438 – 458 – 487, London.
- Algeri, F., Roemitsch, D. (1994): Europäische Kommission und die organisierten Interessen, Die Rolle des Ausschusswesens und Ansätze für einen strukturierten Dialog, in : Eichner, V., Voelzkow, H. (Hrsg.), 419 – 452, Marburg.
- Ansell, Chr., Parsons, C., Darden, K. (1997): Dual Networks in European Regional Development, London.
- Apel, H. (1997): Staat ohne Maß, Düsseldorf.
- Apel, H. (1970): Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen, die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, Zeitschrift für Parlamentsfragen (1), S. 223 ff, Bonn.
- Arnim, v., H.H. (1997): Fetter Bauch studiert nicht gern, München.
- Averyth, W. (1975): Eurogroups Clientels and the European Community, in: International Organisation, (29) pp. 949 – 972, London.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): (Hrsg.) Land- und Forstwirtschaft in Deutschland, Daten und Fakten, Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1993): (Hrsg.) Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von Art. 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): (Hrsg.) Der Wissenschaftliche Beirat beim BELF, 1975 – 1999, Münster.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1995): (Hrsg.) 75 Jahre Politik für Land und Leute, Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Internes Papier, Gutachten, Organisationsuntersuchungen des BML, von Hill, M. und Klages, H., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): (Hrsg.) Gesundheitlicher Verbraucherschutz, Wer macht was?, Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): (Hrsg.) Meilensteine der Agrarpolitik, Umsetzungen der Europäischen Agrarpolitik, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2004): (Hrsg.) EU-Handbuch, Koordinierungsverfahren und Unterrichtungsaufgaben der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (1975): (Hrsg.) Geschäftsordnung der Bundesregierung ab 1974, Loseblattsammlung, Stuttgart.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1999): (Hrsg.) Wir über uns, Aufgaben und Ziele, Berlin.
- Baker, J. A. (1996): Erinnerungen, Drei Jahre, die die Welt veränderten, Berlin.

- Basenach, K. (1991): Die Entscheidungsfindung im Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg, Rechtslage und Rechtswirklichkeit, Trier.
- Bassompierre, de, G. (1988): Changing the Guards in Brussels, An Insider's View of The EC Presidency, New York.
- Begme, v. , K., Schmidt, M. (1990): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Benz, A. (1992): Mehrebenenverflechtung, Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, A., Scharf, W., Zintl, R. (Hrsg.) Horizontale Politikverflechtung, S. 107 – 205, Frankfurt / Main.
- Benz, A. (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle, Koordination und Strukturpolitik im Europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift, 39-iger Jahrgang, Opladen.
- Benz, A. (1998): Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, Opladen.
- Benzer, B. (1999): Empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland (Zeitraum 1949 - 1984), Freiburg im Breisgau.
- Boerzel, T. (1998): Organising Babylon, On Different Conceptions On Policy Networks, in: Public Administration, 76, pp. 253 – 273, New York.
- Boning, M. (1990): Entmythologisierung von Expertensystemen, Entscheidungsunterstützung in der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.
- Böhret, C. (1989): Die Zeit des Politikers, Zeitverständnis, Zeitnutzung und Zeitmandat, Aus Politik und Zeitgeschichte, Das Parlament, Bd. 31, S. 32, Bonn.
- Beyme, von K. (1997): Der Gesetzgeber, der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Box, J. M. (1997): The Strategic Timing of position taking of Congress: A study of the North American Free Trade Agreement: American Political Science Review, Vol. 91, No. 2, June, Washington.
- Bethussy, Huc, Bebsch von, G. (1971): Interessenverbände in der agrarpolitischen Willensbildung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 2., S. 206, ff., Bonn.
- Burkhardt-Reich, B., Schurmann, P. (1982): Der landwirtschaftliche EUROCOPIA, Tübingen.
- Burkhardt-Reich, B., Schurmann, P. (1988): Agrarverbände in der EG, Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und der EG-Mitgliedsstaaten, Kehl.
- Bulmer, S., Patterson, W. (1989): West-Germany's role in Europe, German of Common-Market-Studies, Vol. XXV., III., No. 2.
- Braun, G. (1972): Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozess, Berlin.
- Britz, W. (1995): Entwicklung und Anwendung agrarsektoraler Politik im Informationswesen, Bonn.
- Busse, V. (2001): Gesetzgebungsauftrag, Gesetzgebungsarbeit in der Ministerialverwaltung aus der Sicht der Praxis, in: Gesetzesproduktion im administrativen Bereich, Baden-Baden.
- Bulmer, S. (1983): Domestic Politics in European Policy-Making, Common Market Studies, No. 4, Oxford.
- Cafruny, A. W., Rosenthal, G. G. (1993): (Eds.) The State of European Community, in: The Maastricht Debates and Beyond, USA.

- Catalany, M. S., Clerico, G. F. (1995): How and when Unanimity is a Superior Decision rule: Riv. Intern. Di Scienze Economiche e Commerciali, Vol. 2, Roma.
- Carnelutti, A. (1989): La Formation des agents de l'états aux affaires européennes, Revue Françaises de l' Administrations Public, juillet - septembre, pp. 129 – 138, Paris.
- Christian, H.C. A., Henning, A. (1966): Zur Theorie der Interessenvermittlung, Ein Netzwerkansatz am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik.
- Cloos, P. J., Etung-Lai Margue (1994): Increased Transperancy in the work of the Commission, 2 December SEC, 92 2272 final, Bruxelles.
- Commission of the European Communities (1992): An open and structural dialog between the commision and the Special Interested Groups, 2 December SEC (92) 2272 final, Bruxelles.
- Council of the European Union (1993): Councils, Rules and Procedures of 6 December, Office Journal, L 304, Bruxelles.
- Craig, G. A., Gorge, A.L. (1984): Zwischen Krieg und Frieden, München.
- Czada, R. (1997): Vertretung und Verhandlung, Aspekte politischer Konfliktregelung, in: Mehrebenensystemen, Eine Zwischenbilanz, S. 237 – 259, Baden-Baden.
- Dauerstädt, M., Lippert, B. (1998): Die deutsche Ratspräsidentschaft, Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1992): Wissenschaftlicher Dienst, Kontrollrechte des Deutschen Bundestages bei der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften, Fachbereich XII., 112/92.
- Deutscher Bundestag (1994): Geschäftsordnung, Berlin.
- Deniau, K. (1987): Le vote au sein du Conseil des ministres Communautés Européenes, Theorie et practices, Revue du Marché commun, No. 279, Bruxelles.
- Doerr, R. (1974): Internationale Rohstoffabkommen im Agrarbereich, Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Band 52 Heft 1, S. 103 – 142, Bonn.
- Dowding, K. (1995): Model or Medophor? Critical Review of the policy approach, Political Studies, 43, pp. 136 – 158, London.
- Downs, A. (1957): An Economic Theorie of Democracy, New York.
- Eberlein, B., Grande, E.(2001): Die Europäische Union als Regulierungsstaat, Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa, Berlin.
- Edwards, G., Lund, C. (1992): Der Ministerrat, Jahrbuch der Europäischen Integration, S. 63 ff., Bonn.
- Eichner, V. (1996): Rückwirkungen der Europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.) Europäische Integration, Opladen.
- Engel, Chr., Borrmann, Chr. (1991): Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung, Bonn.
- Egger, A. (1994): Das Generalsekretariat der EU, Baden-Baden.
- Engelkes, H. (2001): Bonjour Paris, Mein Leben mit Frankreich, Bergisch-Gladbach.
- Europäische Kommission (1989): Generaldirektion Landwirtschaft, Agrarausschüsse, Brüssel.
- European Community (1955): Official Journal, No. 1, 1 January, Bruxelles.

- European Parliament (1995): WTO Negotiations in the field of Agriculture, Negotiations Strategies, Agri 136, EN, Strassbourg.
- Ertl, J. (1988): Herrschaft der Verbände?, in: Rudder, de H., Salver, H., Herrschaft der Verbände, Interessenverbände – Gegenregierungen oder Partner, Berlin, S. 93 ff.
- Everling, U. (1985): Das Europäische Gemeinschaftsrecht im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft, Baden-Baden.
- Fassler, F. (2001): Einführung in die Netzstruktur, München.
- Fisch, St., Rudlof, W. (2004): Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin.
- Fuchs, G (1996): The European Commission as corporate, London.
- Falke, A. (1991): Veränderte amerikanische Einstellung zur EG, Europa Archiv, Folge 6, S. 191, ff., Bonn.
- Financial Times (1992): 22, May, S. 5. London.
- Fischler, F. (2001): Ins Zentrum Europas, Graz.
- Fröhlich, S., Haverkamp, R., Heide, von J., Kockritz, von, S. (1977): Das Bonner Innenministerium, Innenansichten einer politischen Institution, Bonn.
- Freisberg, E. (1965): Die grüne Hürde Europas, Köln.
- Furtam, W. H. (1981): Decision making under uncertainty, An Adaptive Model, European Review Of Agricultural Economics, 4, pp. 417 – 430, London.
- Funke, K.-H. (2000): 50 Jahre Wissenschaftlicher Beirat, Berlin.
- Gabriel, O. W. (1993): Grundstrukturen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik 1949 – 1989 Sozialwissenschaftliche Studien, H. 27, Opladen.
- Generalsekretariat des Rates (1997): Handbuch für den Rat, Bd. 1, Leitfaden für den Vorsitz, Luxemburg.
- Glaesler, H.-J. (1994): Der Europäische Rat, Europa Recht, H. 1., Baden-Baden.
- Garel, T. (1994): The UK Presidency, An Inside View, Journal of Common Market, Studies, Vol. 31, No. 2, S. 264 ff., London.
- Hartmann, H., Henrichsmeyer, W., Schmitz P.M. (1991): Political Economy of the Agricultural Policy in the EEC, London.
- Hayes-Renshaw, F. and Wallace, H. (1996): The Council of Ministers of The European Union, London.
- Hanau, A. (1981): Willensbildung in der Agrarpolitik, Göttingen.
- Haas, P. (1992): Knowledge, Power, International Policy Coordination, International Organisation, 46, 1, New York.
- Hagedorn, K. (1991): Agrarpolitische Innovationen und wissenschaftliche Mythologie, Agrarwirtschaft 48, S. 238–241, Braunschweig-Völkenrode.
- Hayek, F. A. Von (1972): Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.
- Hayes-Renshaw, F., Lesquesne, C., Mayor-Lopez, P. (1989): The Permanent Representation of the Member States to The European Communities, Journal of Common Market Studies, Vol 28, No. 2, pp. 121 – 137.
- Hayes-Renshaw, F., Wallace, H. (1997): The Council of Ministers, London.

- Hayes-Rhenshow, F., Wallace, H. (1995): Executive Power In The European Union, The Functions and Limits of The Council of Ministers, *Journal of European Public Policy*, 2, 4, pp. 559-582.
- Heinze, R. G., Voelzow, H. (1993): Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie.
- Hecllo, Hugh (1978): Issue Networks and Executive Establishment, in: King, A. (ed.) *The New American Political Systems*, Washington.
- Henze, R. (1992): Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl, *Der Deutsche Bauernverband*, Gütersloh.
- House of Commons (1990): Practical Police Corporation in the European Community, Home Affairs Committee, Seventh Report, Vol 1, London.
- House of Lords (1985): External Competence of The European Communities 16 th. Report, London.
- Hentschel, V. (1996): Ludwig Ehrhard, München.
- Heckelei, Th. (2003): Mögliche Auswirkungen der Midterm Review-Reform der EU-Agrarpolitik, Abdruck der Antrittsvorlesung am Dies Academicus der Universität Bonn.
- Heckelei, Th., Witzke, H.P., Henrichsmeyer, W. (2000): Agricultural Sector Information, Proceedings of The 65 th. European Seminar of The European Association of Agricultural Economists, 29-31, March, Bonn.
- Henrichsmeyer, W. , Witzke, H.P. (1994): Agrarpolitik, Bewertung und Willensbildung, Bd. 2, Opladen.
- Henrichsmeyer, W., Witzke H.P. (1999): Perspectives For Future EU-Common Agricultural Policy, *Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung*, 65, 354-368.
- Henrichsmeyer, W., Britz, W., Heckelei, Th., Mendt, M., Sander, R. (1997): Konzept eines regional differenzierten agrarsektoralen Politikinformationssystems für den Agrarsektor der EU: das Capri-Modell, *Agrarwirtschaft* 8/9, S. 323 ff.
- Henrichsmeyer, W. (1999): Schwerpunkt: Informationstechnologie, in: *Agrarwirtschaft*, 48, H. ¾, Braunschweig.
- Héritier, A. (1993): Policy Networks Analyse als Untersuchungsinstrument im Europäischen Kontext, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24, S 432 - 447, Opladen.
- Héritier, A(2000): *Policy-making and Diversity in Europe, Escape from Deadline*, Cambridge.
- Héritier, A (1993): Policy Analyse, Kritik und Neuorientierung, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24, Opladen.
- Héritier, A(1995): Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozess und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork“, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Discussion Paper 95/4, Köln.
- Héritier, A, Hurwitz, L. Lésquesne, C. (eds. 1991): *The State of the European Community Politics, Institutions and Debates in Transition*, London.
- Integration (1988) Forschungsbericht, *Der Dialog der Zwölf*, Beilage zur Europäischen Zeitung, 4/88, 11., Bonn.
- Integration (2005): *Die Europäische Kommission*, 1, Bonn.

- Ismeyer, W. (2000): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Jachtenfuchs, W. (2000): International Policy making as a learning process, The European Union and the Green House Effect, Aldershot Avebury.
- Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (1996): Regieren in dynamischen Mehrebenensysteme in Jachtenfuchs, M. Kohler-Koch, B. (Hrsg.) Europäische Integration, S. 237–259, Opladen.
- Janning, J. (2002): Leadership Coalitions, London.
- Jansen, D., Schubert, K. (1995): Netzwerk-Analyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion in: Netzwerk und Politikproduktion, Konzepte Methoden und Perspektiven, in: Jansen D., Schubert K. (Hrsg.), Marburg.
- Jones, G. T. (1993): The UK-Presidency, An Inside View, Journal of Common Market Studies, Vol. 31, No 2, pp. 260 ff., London.
- Karl, J. (1991): Zur Rechtswirkung von Protokollerklärungen in der Europäischen Union, VBIBW, S. 593-599, Bonn.
- Kassim, H. (1994): Policy Networks, Networks and European Union Policy Making, A Sceptical View, West European Politics, pp. 15-47, London.
- Keeler, J.T.S. (1987): The Politics of Noncooperation in France, Farmers, the State and Agricultural making in the fifth Republic, London.
- Kiechle, I. (1997): Agrarpolitik im foederativen Staat, Bonn.
- Keeker, J. T. S. (1996): Agricultural in the European Community, Explaining the Fade of Cap and GATT, Negotiations, Comparative Politics, London.
- Kluge, U. (1989): 40 Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland Bd. 1 und Bd. 2, Hamburg.
- Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1998): Regieren in entgrenzten Räumen, Politische Vierteljahresschriften, Sonderheft 29, S. 345–368, Opladen.
- Kohler-Koch, B., Eismen, R. (1999): The Transformation of governments in the European Union, London.
- Kohler-Koch, B. (1980): Gestaltungsmacht organisierter Interessen, Europäische Integration, Opladen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1992): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, SEK (22) 2255, endg. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001): Europäisches Regieren, KOM 428, endg. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2000, Brüssel.
- Krempel, L. (2004): Visualisierung komplexer Strukturen, Grundlagen der Darstellung mehrdimensionaler Netzwerke, Max-Planck-Gesellschaft für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Kropp, S. (2003): Regieren als informaler Prozess, Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Koalition, Das Parlament, 20.10.2003, S. 23-31, Bonn.
- Langhammer, R. (1992): Die Assoziierungsabkommen mit der CSSR, Polen und Ungarn, Wegweisend oder abweisend?, Discussion Paper No 182, Kiel Institute for World

Economies.

- Lehmbruch, G. (1989): Network of Bureaucraties and Organized Interests: Cross-Sectoral and Cross-National Approaches towards an Analytical Modell, Paper Presented at the Conference Government and Organized Interests of the IPSA Research Committee Structure and Organisation of Government, pp. 27-30, Zürich.
- Lehmbruch, G. (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionsgefüge der BRD, Stuttgart.
- Lésquesne, C. (1996): Union Européenne et coordination gouvernemental quid novien France?, pp. 259-277, Paris.
- Lésquesne, C. (1993): Comment se fait la politique européenne de la France?, Paris.
- Lésquesne, C. (1996): The French EU-Decision making, London.
- Ludlow, P. (1991): The new European Commission Decision Making, Bruxelles.
- Ludlow, P. (1993): The UK-Presidency, A view from Bruxelles, in: General of Common Market Studies, Vol 31, No 2, pp. 249 ff., London.
- Luyken, R., Strauss, G. (1992): Der Mann der Milchquoten (Kiechle), Die Zeit, Nr. 14, Zeitmagazin, S. 12-15, Hamburg.
- Mc Laren, M. (1980): Agricultural Policy uncertainty and the risk avers firm, European Review of agricultural economists 7, pp. 395–411, The Hague.
- Mayntz, R. (1988): New challenge to governments theory, Jean Monnet, chair paper 50, The Robert-Schumann-Center, Florence.
- Mayntz, R. (1993): Policy Netzwerk und die Logik von Verhandlungssystemen, S. 39-56, in: Héritier, A. (Hrsg.) Policy Analyse, Kritik- und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen.
- Mayntz, R., Scharpf, F.W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/Main.
- Mayntz, R. (1994): Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen, Opladen.
- McKinsey, F. (1974): Erfahrungsbericht über die Entwicklung eines Planungsverfahrens im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn.
- Marsh, D., Rhodes, R. A. W. (1992): Policy networks in British Government, Oxford.
- Mayer, J. (2005): Wann sind Paketlösungen machbar?, Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs These, Politische Vierteljahresschrift 35, S. 448–471, Opladen.
- Möller, O. (1983): Danish EC-Decision making, An Insider view, Journal of Common Market Studies, Vol XXI., Nr. 3, London.
- May, B. (1994): Die Uruguay-Runde: Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg, Bonn.
- Morgan, R., Bray, C. (1984): Partners and rivals in Western Europe, Britain, France and Germany (Aldershot), Great Britain.
- Meesters, G., Zee, van de, F. (1993): EC-decision making, institutions and the GAP, EROAE, S. 131–180, European Review of Agricultural Economics, Wageningen.
- Möller, A. (1982): Tatort Politik, München.
- Mayntz-Trier, R., Scharpf, F.W. (1972): Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Konstanz.

- Morawitz, R., Kaiser, W. (1984): Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, Bonn.
- Nicole, W. (1996): The Code of Conduct of the Commission towards the European Parliament, *Journal of the Common Market Studies*, Vol 34, 2, London.
- Neue Zürcher Zeitung (1994): Von EU-Beamten, Diplomaten und Lobbyisten, *Kleines Vademecum*, 16.09.94, Fernausgabe, Zürich.
- Niehaus, H. (1969): Staats- und Verbandsmacht prägen die Agrarpolitik, in: Gerhard, E., Kuhlmann, P., *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik*, Hannover.
- Oppermann, Th., Biese, M. (1994): Die Neue Welthandelsorganisation ein stabiles Regelwerk für den Welthandel, *Europaarchiv*, Folge 7, Bonn.
- Olsen, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, *Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen.
- Overbeck, B., Tangermann, St. (1997): Die Auswirkungen der Europaabkommen mit den mitteleuropäischen Ländern auf dem Agrarhandel, *Agrarwirtschaft*, H. 3, S. 127-135 und H. 4 / 5, S. 198-203.
- Pappi, F.U., Henning, Ch. A. C. (1999): The organisation of influence in the European Agricultural Policy: A network approach in *European Journal of political science research*, 36, pp. 257-281, New York.
- Perkmann, M. (1998): Die Welt der Netzwerke, *Politische Vierteljahresschrift*, S. 870-883, Opladen.
- Petersen, J. (1995): Decision making in the European Union, towards a frame work to analyses, *Journal of European Public Policy*, 21. March, pp. 69-93, Routiege, USA.
- Petersen, J. (1995): Policy Networks and European Union, A reply to Kassim, *West European Politics*, Vol 18, No 2, pp. 389-407, London.
- Peters, G.B. (1992): Escaping the joint decision trap. Repetition and sectoral politics in the European Union, *West European Politics*, Vol 20. No 2, pp. 22-26, London.
- Petit, M., Benedictes, M., Britton, D., de Groot, M., Henrichsmeyer, W., Lechi, F. (1987): *Agricultural Policy Formation in the European Community, The birth of milk quotas and GAP Reform*, Amsterdam.
- Puhl, D. (1981): Die Mittelmeerpolitik der EU, *Strukturschwächen des EG-Systems bei der Verwirklichung des Globalkonzepts*.
- Regelsberger, E. (1988): Forschungsbericht, *Der Dialog der EG / Zwölf mit anderen Staatengruppen*, in: *Integration*, 11. Jahrgg. 2/88, Beilage zur *Europäischen Zeitung* 4/88.
- Reichenbach, H. (1999): Emmerling, Th., Staudemeier, D., Schmidt, S., *Wanderung über Europäische Gipfel*, Baden-Baden.
- Richardson, J. (1995): Actor based Models of national and EEC Policy making Communities, *Issue networks, Epimstemic Communities and Advocary Coalitions*, London.
- Rhodes, R.A.W., Marsh, D. (1990): Policy networks in British Politics, a critic of existing approaches, *Journal of Theoretical Politics*, pp. 319-338, London.
- Rhodes, R.A.W.(1994): Policy networks and European Policy making, A sceptical view by Kassim, *West European Political*, Vol 18, No 4, October, pp. 15-27, London.
- Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance Policy Networks, Governance Flexibility*

- and Accountability, Buckingham University Press, London.
- Rohr, H.J. (1972): Die Neuorganisation des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Innere Kolonisation, 22. Jhgg., S 105-109.
- Röhl, H.Ch. (1994): Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Rechtssetzung im Ministerrat der Europäischen Union, Köln.
- Röhl, H. Ch. (1994): Die Rolle des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) und die Ständige Vertretung, Europäisches Recht, H. 4, S. 430-443, Heidelberg.
- Rosenthal, Glendula (1975): The men behind the decisions, Lexington, USA.
- Ross, G. In. (1994): Inside the Delor's Cabinet, Journal of Common Market, Vol 32, No 4, pp. 15-27, London.
- Rudloff, B. (2003): Nationaler Verbraucherschutz und internationaler Handel, Dissertation Bonn.
- Sabatier, P. A. (1986): Top down and Button up, Approaches to implementation research, pp. 263-293, New York.
- Seidel, B. (2004): Die Kontrolle der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament, Frankfurt / Main.
- Sloot, T., Verschuren, P. (1990): Decision making speed in the European Community, Journal of Common Market Studies, Vol 29, pp. 75-85, London.
- Silka, M. (2001): Innenansichten einer Republik, München.
- Smeddinck, U., Tils, R. (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung, Baden-Baden.
- Sydow, J. (2000): Steuerung von und in Netzwerken, Konzepte und Praktiken, S. 1-24, Opladen.
- Swinbank, A. (1989): The Common Agricultural Politics and the European Decision Making, Journal of Common Market Studies, No 4, pp. 303-323, London.
- Sternberger, D. (1989): Kommission und Rat im Willensbildungsprozess der EWG, Meisenheim.
- Scharpf, F.W. (1988): Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 1, Köln.
- Scharpf, F.W. (1994): Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Scharpf, F.W. (1993): Positive und negative Koordinierung in Verhandlungssystemen, Opladen.
- Scharpf, F.W. (2000): Community and autonomie, Multilevel policy making in the European Union, European University Institut, Florence, EU-Working Paper, No 94/1, Florence.
- Schmid-Preuss, M. (1988): Das Bundeskabinett, Ein Bericht aus der Praxis, Die Verwaltung, Bd. 21, S. 199-219, Bonn.
- Schmidt, G., Treiber, H. (1975): Bürokratie und Politik, München.
- Schneider, V., Werle, R. (1992): Networks and Concertation in European policy making, Limerick.

- Schreckenberger, W. (1994): Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen, Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, Zeitschrift für Parlamentsfragen 25, S. 3-19, Bonn.
- Schumann, W. (1987): Implementationsprobleme in der EG: Die Milchquotenregelung von 1984, Ebenhausen.
- Schumann, W. (1993): Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 384-432, Opladen.
- Tangermann, St. (1989): International Coordination of Agricultural Policy adjustments, European Review Agricultural Economics, 15, pp. 309-325, London.
- Thatcher, Margret (1993): Die Erinnerungen, Downing Street No 10, Düsseldorf.
- Treiber, W. (1988): Agrarpolitische Willensbildung in Frankreich, Dissertation München.
- Trumpf, J. (2001): Reflection from the German Presidency, high marks for the German coordination model, low marks for the presidency systems, S. 266 ff., Bonn.
- Verschuer, von H. (1967): Die Träger internationaler Agrarpolitik in der agrarpolitischen Willensbildung, Berlin.
- Vester, F. (2002): Die Kunst vernetzt zu denken, München.
- Waarden van, F. (1992): Dimensions and types of policy networks, in European Journal of Political Research, pp. 29 - 54, London.
- Waarden van, F. (1990): Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke in Csada, R., Schmid, M.G., Verhandlungsdemokratische Interessenvermittlung und Regierbarkeit, S. 191-212, Tübingen.
- Wallace, H. (1989): Challenge to Governance in the European Union, pp. 3-38, Oxford.
- Wallace, H. (1995): Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, Opladen.
- Wallace, H. (2000): The Institutional Setting, London.
- Wallace, H. (1990): Making multilateralism work, negotiations in the European Community, London.
- Wallace, H. (1996): The institutions of the EEC, experience and experiment, Oxford.
- Wasner, B. (1998): Parlamentarische Entscheidungsfindung, Einblick in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung, Passau.
- Weber, W. (1966): Staatssoziologie, Berlin.
- Weidenfeld, W. (2002): Europäisches Handbuch, Bonn.
- Weidenfeld, W., Wessel, W. (2006): Europa von A-Z, Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn.
- Westlake, M. (1994): A modern guide to European Parliament, London.
- Westlake, M. (1993): The Council of the European Union, London.
- Westlake, M. (1995): The Commission and the Parliament, Partners and Rivals, London.
- Wessels, W. (1999): Verwaltung im EG-Mehrebenensystem, S. 165-192, Opladen.
- Wessels, W., Regelsberger, E. (1987): The Federal Republic of Germany, The Presidency and beyond, Reports given in a symposium at the college of Europe, Brügge.
- Wessels, W. (1991): The EC-Council, The EC-Decision making center, pp. 133, Oxford.
- Wiesenthal, H. (1990): Unsicherheit und multiple-self-Identität, Eine Spekulation über die

- Voraussetzungen strategischen Handelns, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 90/2, Köln.
- Windhoff-Héritier (1995): Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozess, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussions Paper 12/4470, Köln.
- Weitard, H.P. (2001): Zeitpräferenz und Zeitkonsistenz, Zur Rationalität sequentieller Entscheidungen, Agrarwirtschaft, H. 8, S. 490-497, Hannover.
- Winter, von, Th. (1993): Die Bedeutung von Politiknetzwerken in einem Modell politischer Entscheidungen, Journal für Sozialforschung, H. 33, S. 343-394.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, Angewandte Wissenschaft, H. 68, Bonn.
- Witzke, H.P. (1968): Economics impact analyses on the Agenda 2000 GAP-Reform proposes, Agrarwirtschaft, H. 12, S. 460-464, Hannover.
- Würmeling, J. (1996): Streicht die Räte und rettet den Rat, Überlegungen zur Reform des EU-Ministerrats, Europäisches Recht, H. 2, Bonn.
- Zirngibl, W. (1970): Gefragt Josef Ertl, Bonn.
- Zumschlinge, K. (1989): Die Informationsbüros in Brüssel, Die Verwaltung, Bd. 22, S. 22 ff., Bonn.
- Zumschlinge, K. (1994): Die Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands und die Integration Deutschlands auf die Vertretungen der deutschen Länder in Bonn, Berlin und Brüssel, Die Verwaltung, Bd. 4, Bonn.
- Zwaan, de J.W. (1995): The Permenant Representative Community its role in the European decision-making, Amsterdam.
- Zypries, B., Peters, C. (2004): Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien Bonn.