furopaische dubyrahim, Opladon: Keske + Budrid, 1996

Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?

Elmar Rieger

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist die am weitesten entwickelte und durchstrukturierte Politik der Europäischen Gemeinschaft. Der Umfang der von ihr ausgehenden supranationalen Regulierung eines Wirtschaftssektors, die Intensität der agrarwirtschaftlichen Integration und nicht zuletzt die finanziellen und administrativen Ressourcen, die dieser Politikbereich nach wie vor bindet, verschaffen ihr einen Ausnahmestatus im politischen System der Gemeinschaft. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Ursprünge, Grundlagen und inhaltlichen Schwerpunkte der Vergemeinschaftung der Agrarpolitik (1.), auf eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Erklärungsversuchen der besonderen Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Persistenz trotz einer ziemlich allgemeinen negativen Haltung gegenüber dieser Politik (2.), und schließlich auf den Versuch einer Bestimmung der spezifischen Natur der Europäischen Integration im Bereich der Landwirtschaft (3.).

1. Institutionelle Ursprünge und politische Ziele der Vergemeinschaftung der Agrarpolitik

Die Entscheidung für eine wirtschaftliche und institutionelle Integration der westeuropäischen Land- und Agrarwirtschaft gehörte nicht zu den auslösenden Momenten oder gar zu den auch langfristig tragenden Motiven der politischen Vergemeinschaftung und der wirtschaftlichen Integration Europas. Die westeuropäische Landwirtschaft wie auch die institutionellen Strukturen der westeuropäischen Agrarpolitik waren durch Merkmale geprägt, die entsprechende Sonderlösungen

einer agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Integration verlangten. Dazu sind im Zusammenhang mit den agrarischen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen hauptsächlich das dominierende Element der zum großen Teil noch kleinbetrieblichen Familienlandwirtschaft, eine stark ausgeprägte Unterbeschäftigung der landwirtschaftlichen Lohnarbeitskräfte, der ausgesprochen periphere Charakter eines Großteils der Agarregionen und der allgemein niedrige produktionstechnische Stand der Agrarwirtschaft zu zählen (Dovring 1965; Franklin 1968). Die Agrarpolitik der Nachkriegszeit unterschied sich insofern von anderen Formen der Wirtschaftspolitik, als sie weniger an der Schaffung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die möglichst freie Entfaltung einer liberalen Agrarwirtschaft orientiert war, sondern mit großem finanziellen und administrativen Aufwand die Lebenslage der landwirtschaftichen Erwerbsbevölkerung unmittelbar zu beeinflußen versuchte.

Zwei Besonderheiten im langwierigen, fast eine Dekade umfassenden Gründungsprozeß der Gemeinsamen Agrarpolitik verweisen auf grundlegende Merkmale dieser Gemeinschaftspolitik. Die erste Besonderheit ist die eigentlich überraschend späte Einbeziehung des Agrarsektors in die Europäische Integration und in den Aufbau gemeinschaftlicher Institutionen, nämlich zu einem Zeitpunkt, zu dem einmal die großen agrar- und ernährungswirtschaftlichen Probleme der Nachkriegszeit bereits überwunden waren und zum anderen in allen Mitgliedstaaten die teilweise sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der nationalen Agrarpolitik bereits ihre definitive Gestalt gefunden hatten. Um so erstaunlicher scheint deshalb die Radikalität - gemessen am Grad der Vergemeinschaftung - mit der in diesem Politikfeld mit dem Prinzip nationalstaatlicher Souveränität gebrochen wird. Es liegt ja keineswegs in der Natur der Sache, daß ausgerechnet die Agrarintegration - in durchaus positiver Absicht als Symbol der Europäischen Integration und als "Gradmesser des Integrationswillens und der Integrationsfähigkeit" bezeichnet werden konnte (Wächter 1962: 709). Die späte Regelung der Grundsätze der agrarwirtschaftlichen Integration ist ein erster Hinweis darauf, daß zum einen die Agrarintegration besonderen Zwängen ausgesetzt war und zum anderen mit der Vergemeinschaftung der Agrarpolitik auch Ziele verfolgt wurden - oder, vorsichtiger ausgedrückt, die Verfolgung von Zielen möglich gemacht wurde -, die sehr viel stärker auf die spezifisch nationalen Interessen zurückzuführen sind, als es der Entschluß zur Bildung eines umfassenden Agrarbinnenmarktes nahelegt.

Die zweite Besonderheit ist die nach langwierigen Verhandlungen zustandegekommene Entscheidung für ein System geschlossener, gemeinschaftsweit geltender Marktordnungen mit einem vergleichsweise hohen Preisniveau. Bereits zu diesem Zeitpunkt begannen sich bei allen wichtigen Agrarerzeugnissen jene Überschußprobleme abzuzeichnen, die zur Dauerkrise der Gemeinsamen Agrarpolitik führen sollten (Weinstock 1987). Die Systeme der Markt- und Preisregulierung und das hohe Preisniveau als Ergebnis einer hochgradig verbandspolitisch bestimmten Verhandlungssituation zu interpretieren, greift allerdings zu kurz (Ackermann 1970). Die interessenpolitische Dynamik agrarpolitischer Preisfestsetzungen ist nur eine Seite der Medaille. Hinter den Reizworten "Marktregulierung" und "hohe Agrarpreise" verbirgt sich ein umfassender Komplex gesellschaftspolitischer bzw. sozialer Werthaltungen, Gerechtigkeitsvorstellungen und Rationalitätskriterien, deren Legitimität sowohl in breiten Kreisen der Bevölkerung wie auch im politischen System außer Frage steht. Dieser Komplex ist der Ausgangspunkt für die Revolutionierung der Agrarpolitik, die alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften im Gefolge der Agrardepression der dreißiger Jahre und der Versorgungsengpässe im Zweiten Weltkrieg erfuhren (Milward 1992: 228; Paarlberg 1989).

Der beträchtliche politische, finanzielle und administrative Aufwand, der mit dem allgemeinen Funktionswandel der Agrarpolitik und der besonderen Form der Vergemeinschaftung der Agrarpolitik notwendig wurde, ist das Ergebnis einer bestimmten gesellschaftspolitischen Konstellation, in der wohlfahrtsstaatliche Elemente eine zentrale Stellung einnehmen. Der Blick auf die zeitgenössische Diskussion läßt keinen Zweifel daran, daß mit den Beschlüssen über Marktpreise und die Organisation von europäischen Marktordnungen auch Entscheidungen darüber fielen bzw. festgeschrieben wurden, auf welche Art und Weise die Landwirtschaft in Westeuropa in Gesellschaft und Politik eingegliedert werden soll (Milward 1992: 224-317; Röpke 1979: 257). Diese Entscheidungen beziehen sich auf das Problem der sozialen und politischen Integration der Landbevölkerung in die neuformierten Nationalstaaten mit ihren grundlegend veränderten Interventionsstrukturen und den sie leitenden Wertideen.

Die Legitimität der noch sehr prekären demokratisch-parlamentarischen Nachkriegsordnungen Deutschlands, Italiens und zum Teil auch Frankreichs hing entscheidend davon ab, daß sich diese neuen Ordnungen, in einem weit größeren Maß als noch in der Zwischenkriegszeit, für das Bedürfnis aller Bevölkerungsgruppen nach sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit empfänglich zeigten und diese Ansprüche

einlösen konnten. Die Stabilität nicht nur der ersten Nachkriegsregierungen, sondern des gesamten politischen Systems hing auch davon ab, wie schnell es gelang, vor allem die große Masse der Landbevölkerung über die Teilhabe am industriewirtschaftlichen Aufschwung in die Gesellschaft zu integrieren. Marktwirtschaftliche Ordnungskonzepte schienen im Unterschied zu einer umfassenden staatlichen Regulierung der Agrarwirtschaft dieser Aufgabe nicht gerecht zu werden, während man sich umgekehrt von einer derartigen sektoralen Gesellschaftspolitik auch eine Steigerung der Agrarproduktion versprach. Es kam deshalb vor allem darauf an, für die Landwirtschaft gewissermaßen funktionale Äquivalente zu Sozialversicherungen und ähnlichen Einrichtungen einer materialen Sozialpolitik zu finden, die ein vergleichbares Maß an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit leisten konnten.

Die großen agrarpolitischen Gesetzgebungswerke der fünfziger Jahre in Westdeutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien kreisten deshalb keineswegs zufällig um das Problem der Parität, d.h. die Behauptung strukturell bedingter Unterschiede in den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirtschaft gegenüber der Industriewirtschaft mit dem damit verbundenen Gefälle in den Lebenslagen und Lebenschancen der jeweiligen Bevölkerungsgruppen. Das überragende und gemeinsame Ziel der westeuropäischen Gesellschaften war deshalb die soziale und politische Integration der Landbevölkerung in das nationale politische und soziale System bei gleichzeitiger Stabilisierung einer zu einem großen Teil noch kleinbetrieblichen Familienlandwirtschaft. In allen westeuropäischen Ländern einschließlich Großbritanniens kam es im ersten Nachkriegsjahrzehnt zu umfangreichen Gesetzgebungsmaßnahmen, die der Landwirtschaft einen wirtschaftlichen und politischen Sonderstatus einräumten und die mit politischen Mitteln eine auf Dauer gestellte Förderung allein der nationalen Agrarwirtschaft ohne Berücksichtung des industriewirtschaftlichen und internationalen Umfeldes anstrebten (Priebe/Scheper/von Urff 1984: 43-114; Tracy 1989: 215-241).

Die Orientierung an primär wohlfahrtsstaatlichen Normen und Werten, d.h. die Verknüpfung formaler Gleichheitsrechte mit materiellen Ansprüchen gegenüber der öffentlichen Gewalt auf der Grundlage spezifischer Gerechtigkeitsvorstellungen, wurde zur entscheidenden Antriebskraft der agrarpolitischen Entwicklung in Westeuropa (Milward 1992: 229). Agrarpolitik entwickelte sich dabei von einer selektiven, von rivalisierenden Interessengruppen geprägten Wirtschaftspolitik zu einer umfassenden und systematischen Sozialpolitik, die ei-

ne uneingeschränkte Verantwortung für die Einkommensverhältnisse und die Lebenslage der gesamten Agrarbevölkerung übernahm.

Diese grundlegende gesellschafts- und sozialpolitische Orientierung der mitgliedstaatlichen Agrarpolitik wurde auf die Gemeinsame Agrarpolitik übertragen. Hier liegt einer der Gründe für die Hartnäckigkeit, mit der das System der Gemeinsamen Agrarpolitik gegen innere wie äußere Kritik verteidigt wurde und über die vielen Krisen hinweg immer noch Bestand hat. Die Marktordnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Einkommensbeihilfen bedeuten eine unmittelbare Verknüpfung von Einkommensverhältnissen einer Bevölkerungsgruppe einerseits und der Gemeinschaftspolitik andererseits. Diese Verknüpfung kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß außenhandels- und finanzpolitische Erwägungen der gesellschafts- und sozialpolitischen Orientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik untergeordnet werden. Allerdings war diese Entwicklung alles andere als ein selbstverständlicher Bestandteil der Europäischen Integration.

Die großen Schwierigkeiten der Agrarintegration ergaben sich hauptsächlich dadurch, daß die grundsätzliche Idee der EWG, die Schaffung eines neuen Binnenmarktes, in dem Marktkräfte auf der Grundlage freier Konkurrenz eine neue Dynamik entfalten können, für die Landund Agrarwirtschaft von vornherein als nicht durchführbar angesehen wurde (Mansholt 1953). Die Probleme einer angemessenen Ernährung und Versorgung der Bevölkerung Europas haben aber sehr früh Pläne für eine agrarwirtschaftliche Integration reifen lassen. Die wirtschaftspolitische Rationalität einer derartigen Politik stand außer Frage (Wissler 1949: 52-59). Erstens wurde durch die Art und Weise der Beendigung des Zweiten Weltkrieges das vergleichsweise hochindustrialisierte und urbanisierte Westeuropa, das traditionell auf Agrareinfuhren angewiesen war, von den Überschußgebieten Ostdeutschlands, Osteuropas und Rußlands abgeschnitten und war deshalb nach damaliger Einschätzung auf Hilfe der USA dringend und aller Wahrscheinlichkeit nach auch für eine längere Zeit angewiesen. Zweitens hatte der Agrarprotektionismus im Gefolge der Weltwirtschaftskrise zusammen mit der ernährungswirtschaftlichen Autarkiepolitik im Zweiten Weltkrieg die Entwicklung von hauptsächlich binnenwirtschaftlich orientierten Agrarsektoren hervorgebracht und damit die im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts entstandenen internationalen Austauschbeziehungen weitgehend zerstört. Und drittens bedeutete die Abhängigkeit von amerikanischen Agrarexporten die Bindung von Devisen, die an anderer Stelle wirksamer eingesetzt werden konnten (Lindberg 1963: 220-225; Milward 1984: 435-442).

Trotz der drängenden agrarwirtschaftlichen Probleme und der durchaus überzeugenden wirtschaftspolitischen Rationalität einer Agrarintegration blieben die westeuropäischen Regierungen nicht nur bei einer vorrangig nationalen Regulierung der Landwirtschaft, sondern bauten sie noch weiter aus. Diese Entwicklung stand in einem deutlichen Widerspruch zur Diskussion um eine agrarwirtschaftliche Integration Enropas wie auch zu der von amerikanischer Seite betriebenen Politik der Liberalisierung des Welthandels (Gareis/Schütz 1953, 1955; Pani 1952). Die Erklärung dieses Widerspruchs ist erstens in der bereits angesprochenen grundlegenden Strukturveränderung der westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften zu umfassenden, sozialer Kohäsion und gesellschaftlicher Solidarität oberste Priorität einräumenden Wohlfahrtsstaaten zu suchen. Und zweitens war die Agrar- und Landwirtschaft der meisten westeuropäischen Länder weder volkswirtschaftlich noch sozialstrukturell bedeutend genug, um Ausgangspunkt eigenständiger, aber sektoral eingegrenzter Integrationsbestrebungen sein zu kön-

Nachdem sich die Regierungen der ursprünglichen Sechsergemeinschaft zur Bildung einer Wirtschaftsgemeinschaft durchgerungen hatten, stellte sich jedoch die Frage, ob und wie die Landwirtschaft in diese Gemeinschaft einbezogen werden könne. Über das ob wurde insofern schnell Einigkeit erzielt, als bereits unmittelbar nach Kriegsende Vorschläge zur Schaffung gemeinsamer Agrarmärkte und zur Bildung eines "Grünen Pools" als Lösung der drängenden Fragen landwirtschaftlicher Produktion und der Ernährungswirtschaft auf die politische Tagesordnung kamen. Aber erst die Gemeinschaft für Kohle und Stahl und später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft machten eine Agrarintegration insofern zu einem konkreten und durchführbaren Projekt, als durch sie die institutionellen und politischen Vorbilder für ein derartiges Vorhaben zur Verfügung standen. Ohne die institutionellen Vorgaben und Möglichkeiten, die die Europäischen Gemeinschaften der nationalen Agrarpolitik boten, wäre aber eine derartige Form der Vergemeinschaftung und der Agrarintegration niemals in Frage gekommen. Ihre formale Legitimität und die politischen Voraussetzungen ihrer Durchführbarkeit erhielt die Gemeinsame Agrarpolitik durch die institutionellen Blaupausen der Montan-Union und des EWG-Vertrags.

Gerade das Vorbild der ausgeprägt supranationalen Elemente der Montanunion, deren Integrationskonzept gleichzeitig umfassender und tiefgreifender war als das der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, eröffnete einer Agrarintegration neue Wege. Die supranationa-

len Elemente der Montanunion in Verbindung mit ihren ausdrücklich sozialpolitischen Kompetenzen kamen der Agrarintegration insofern entgegen, als ja die nationale Agrarpolitik der Sechsergemeinschaft hochgradig staatsbestimmt und umfassend angelegt war (Collins 1975: 21)1. Der Agrarsektor der westeuropäischen Länder war zwar nicht bedeutend genug, eine eigenständige und sektoral eingegrenzte Integration zu erzwingen, er war aber immer noch wichtig genug, um die Ausgrenzung aus einer umfassenderen Wirtschaftsgemeinschaft nicht zuzulassen. Erstens sprach bereits die bloße Größe der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung in Italien, Frankreich und in der Bundesrepublik für eine Einbeziehung, Zweitens war die Landwirtschaft für Frankreich und die Beneluxländer traditionell ein wichtiger Bestandteil ihres Außenhandels. Und drittens wurde im Gemeinsamen Agrarmarkt ein wirksames Mittel der Wiederherstellung einer agrarwirtschaftlichen Arbeitsteilung gesehen, die durch die Teilung Deutschlands und die Blockbildung im Gefolge des Kalten Krieges zerstört worden war².

Im EG-Vertrag stehen deshalb die Ausführungen zur Landwirtschaft unter den "Grundlagen der Gemeinschaft", also auf gleicher Ebene wie der freie Warenverkehr, die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr und der Verkehr. Außerdem wird in Art. 3 die "Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft" als Tätigkeit der Gemeinschaft besonders hervorgehoben. Allerdings verweist bereits die Formulierung des Art. 39 -"Der Gemeinsame Markt umfaßt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen" (meine Hervorhebung, E.R.) - darauf, daß die Einbeziehung der Landwirtschaft alles andere als selbstverständlich war. Außerdem enthielten die entsprechenden Ausführungen des Vertrages kaum mehr als ein "agreement to agree" (Dam 1967: 219). Das läßt auch die Aufzählung der Ziele erkennen, die im Art. 39 des EG-Vertrags genannt werden und deren Widersprüchlichkeit offensichtlich ist. Nach diesem Artikel ist das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik die Steigerung der Produktivität der Land-

¹ Für Walter Hallstein war die Einigung auf eine gemeinsame Agrarpolitik ein Zeichen dafür, daß auch im Rahmen des EWG-Vertrages eine ausgesprochen supranationale Politik, die sich am Vorbild der Gemeinschaft für Kohle und Stahl messen kann, möglich ist (1962: 19).

² Das übliche Argument eines "Tauschs" französischer Zugeständnisse im Industriebereich mit deutschen Zugeständnissen im Agrarbereich gehört zu den wohl unausrottbaren Legenden zur Europäischen Integration (Milward 1992: 283-4; Vaubel 1994: 174; Willgerodt 1983: 111-114).

wirtschaft, die Erhöhung und Sicherung der Einkommen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Diese Widersprüche verweisen deshalb eher auf das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten an einem großen Interpretationsspielraum und weniger auf ein schlüssiges agrarpolitisches Konzept.

Der EG-Vertrag läßt deshalb auch ausdrücklich offen, auf welchem Wege die Agrarintegration zu erreichen sei. Art. 40 (2) zählt drei Möglichkeiten auf: (a) Gemeinsame Wettbewerbsregeln, (b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen und (c) Europäische Marktordnungen. Diese grundsätzliche Offenheit hinsichtlich der zukünftigen Form der Gemeinsamen Agrarpolitik konnte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß keine Regierung der Mitgliedstaaten damit rechnen konnte, die parlamentarische und verbandspolitische Zustimmung zu einer Lösung zu bekommen, die hinter dem Schutz- und Leistungsniveau der nationalen Agrarpolitik zurückblieb. Art. 43, 3 (a) berechtigt deshalb auch die Mitgliedstaaten, ein Veto gegen die Einführung gemeinsamer Agrarmarktordnungen einzulegen, wenn diese nicht "gleichwertige Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenshaltung der betreffenden Erzeuger bietet". Darüber hinaus räumt Art. 44 den Mitgliedstaaten das Recht ein, für bestimmte Produkte ein System von Mindestpreisen anzuwenden, um Preiseinbrüche in Folge des Abbaus der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern.

Aus diesem Grund reflektiert die Konzentration der Gemeinsamen Agrarpolitik auf eine Preispolitik im Rahmen von Marktordnungen mit einem entsprechenden Zollschutz zwangsläufig die Grundzüge der nationalen Agrarpolitik der Sechsergemeinschaft. Wie in den jeweiligen nationalen Kontexten, so war auch die zukünftige, supranational organisierte Preispolitik auf die soziale und wirtschaftliche Situation großer Gruppen von Agrarproduzenten bezogen. Im Mittelpunkt standen dabei die allgemeine Problematik der niedrigen Einkommen hauptsächlich der kleineren Betriebe und die gleichermaßen allgemeine Problematik jener Preisschwankungen, die auf die für Agrarmärkte typische zyklische Aufeinanderfolge von Über- und Unterangebot zurückzuführen sind. Diese Schwerpunktsetzungen sind angesichts der Art und Weise, wie die Gemeinsame Agrarpolitik ihre eigentümliche Gestalt gewann, auch kaum anders zu erwarten.

2. Manifeste und latente Funktionen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Gemessen an ihren im EG-Vertrag fixierten Zielvorstellungen ist die Gemeinsame Agrarpolitik nach weitgehend einhelliger Meinung ein Fehlschlag. Die "Ausnahme" ist die Steigerung der Produktivität der westeuropäischen Landwirtschaft. Sie ist allerdings ein eher zweifelhafter Erfolg. Außerdem hielt sich auf diesem Gebiet die Tätigkeit der Gemeinschaft in engen Grenzen. Sie ist weder mit Agrarforschung und landwirtschaftlichem Beratungswesen noch mit Verbesserungen der ländlichen Infrastruktur oder allgemein der Verbesserung und Rationalisierung der betrieblichen Grundlagen der Land- und Agrarwirtschaft befaßt. Falls die Gemeinschaft überhaupt in diesen Bereichen aktiv ist, beschränkt sie sich auf die Ergänzung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

Mißt man die Gemeinsame Agrarpolitik an ihren eigenen Zielen, scheint harsche Kritik durchaus angebracht zu sein (Hitris 1994: 169-185; Hrubesch 1987; Willgerodt 1983)³. Wie kann man die Persistenz dieser Politik angesichts der offensichtlichen Zielverfehlungen erklären? Zwei sehr einflußreiche Erklärungsansätze wurden formuliert, die helfen sollen, diesen perplexen Tatbestand zu erhellen. Der erste verweist auf die dominante Rolle von Interessenverbänden, die erfolgreiche "capture" der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Agrarverbände. Der theoretische Ausgangspunkt dieser Erklärungsversuche sind die bekannten Arbeiten von Anthony Downs (1957) und Mancur Olson (1965). Der zweite Ansatz konzentriert sich auf die besondere Form der Verflechtung von Steuerungsebenen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Er wurde in prägnanter Form von Fritz Scharpf in seiner These von der "Politikverflechtungsfalle" formuliert (1985).

Für eine bestimmte Richtung sozialwissenschaftlicher Theoriebildung ist die Gemeinsame Agrarpolitik ein Paradebeispiel für das "rentseeking" von Interessengruppen: der gezielte Aufbau von Verbandsmacht, um die starke politische und finanzwirtschaftliche Zentralisierung der europäischen Agrarpolitik und ihre finanziellen Mittel im Interesse der eigenen Klientele auszunützen (Haase 1983; Nello 1984; Paarlberg 1989: 1158-1159; Rausser 1982; Vaubel 1994: 173-175). Allerdings legen die obigen Ausführungen über die Veränderungen

³ Zum agrarstrukturellen Wandel in Westeuropa unter dem Einfluß der gemeinsamen Agrarpolitik vgl. Bowler (1985) und Rieger (1995a).

der moralischen Ökonomie des westeuropäischen Agrarprotektionismus die Vermutung nahe, daß die herausragende Stellung der Agrarverbände eine Funktion der besonderen Orientierung der Agrarpolitik ist. Trifft diese Vermutung zu, dann ist die Macht der agrarischen Interessenverbände stark eingeschränkt und ihre Machtstellung im wesentlichen abgeleiteter und nicht originärer Natur. Entsprechend gering ist dann auch das Erklärungspotential von Ansätzen, die Verbandspolitik in den Mittelpunkt der Analyse der Agrarpolitik fortgeschrittener Industriegesellschaften stellen.

Erst nachdem die westeuropäischen Gesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten wurden, also zu Gemeinwesen, in denen Maßstäbe sozialer Mindestsicherung, spezifische Gerechtigkeitsvorstellungen, der Ausgleich regionaler Gefälle von Lebenslagen und Lebenschancen und die umfassende Integration aller Bevölkerungsgruppen im Mittelpunkt standen, wurden die Agrarverbände in die Lage versetzt, ihre Interessen entsprechend zu formulieren und, was von entscheidender Bedeutung ist, auch zu legitimieren. Es waren also der allgemeine Strukturwandel der Politik und die veränderte Form und Rolle von Staatlichkeit mit ihrem enorm verbreiterten Interventionspotential, die für die neuen Formen der Agrarpolitik und die daran anschließende neue Rolle von Agrarverbänden konstitutiv wurden. Diese institutionelle Perspektive wendet sich deshalb ausdrücklich gegen Theorien der Formulierung von Agrarpolitik, die den agrarischen Interessengruppen als Erklärungsfaktoren eine zentrale Rolle zugestehen. Die spezifische Zielrichtung agrarischer Interessen im Nachkriegseuropa, die Forderung nach wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit, nach intersektoraler "Parität" der Einkommensverhältnisse, ist eine Reaktion auf das neue, administrativ und parteipolitisch institutionalisierte wohlfahrtsstaatliche Handlungspotential der westeuropäischen Gesellschaften.

Eine zweite einflußreiche Interpretation der überraschenden Persistenz der Gemeinsamen Agrarpolitik stammt von Fritz W. Scharpf. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist für Scharpf das Paradebeispiel für eine "Politikverflechtungsfalle", d.h. die systematische, auf die institutionellen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführende Begünstigung suboptimaler Politikergebnisse. Bei der Gemeinsamen Agrarpolitik kommt die "Selbstblockierung" und "Selbstbeschädigung" eines europäischen Politikbereichs deshalb so deutlich zum Tragen, "weil sie der Vollkompetenz eines Bundesstaates am nächsten kommt" (Scharpf 1985: 331). Für Scharpf ist der Ausgangspunkt europäischer Politikverflechtung die Verlagerung wichtiger politischer

Aufgaben auf die nächsthöhere institutionelle Ebene, wobei die Wahrnehmung dieser Aufgaben an die "einvernehmliche Zustimmung der Mitgliedstaaten" gebunden bleibt (1985: 331). Für ihn ist das entscheidende Moment der Verselbständigung der Pathologie der europäischen Agrarpolitik die Einstimmigkeits-Regel. Vor dem Hintergrund der großen Regelungsdichte der Gemeinsamen Agrarpolitik bedeute Nicht-Einigung "die Weitergeltung früherer Beschlüsse und nicht die Rückkehr in einen Zustand ohne kollektive Regelung" (1985: 337). Die Einstimmigkeitsregel führe deshalb dazu, daß die "alte Regelung (…) nicht korrigiert werden (kann), solange auch nur ein Mitglied an ihr festhalten will. Anstatt freiwilliger Zustimmung herrscht also jetzt institutioneller Zwang, und anstatt optimaler Interessenverwirklichung die Privilegierung der durch die Status-Quo-Politik begünstigten Minderheit und eine im Zeitablauf zunehmend schlechtere Übereinstimmung mit der realen Problem- und Interessenlage" (1985: 337-338).

Der Scharpfschen These von der Politikverflechtungsfalle ist im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik in zwei Punkten zu widersprechen. Der erste Punkt ist die tatsächliche Bedeutung der Einstimmigkeits-Regel, der zweite Punkt seine Darstellung der Funktionen und Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik. Zum ersten Punkt ist anzumerken, daß die Einstimmigkeitsregel bei der Beschlußfassung des Ministerrats eine komplexere Angelegenheit ist, als es seine Darstellung glauben macht. Zum einen ist die Grundlage der Einstimmigkeits-Regel der sogenannte Luxemburger Kompromiß vom 29. Januar 1966. Er sieht u.a. vor, daß "bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Ergebnis erzielt worden ist" (zit. nach Ipsen 1972: 497). In seinem Kern ist der Luxemburger Kompromiß eine politische Erklärung ohne vertragliche oder gesetzliche Grundlage. Die Kommission war an der Formulierung des Kompromisses nicht beteiligt und hat auch seine Gültigkeit nie anerkannt. Die tatsächliche Bedeutung des Luxemburger Kompromisses und die auf ihn zurückgehende Konsenspraxis im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik ergibt sich erst vor dem Hintergrund und im Zusammenspiel mit dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit. der eigentlichen Regel der Beschlußfassung im Agrarministerrat (Lahr 1983; Vasey 1988).

Seit Beginn der achtziger Jahre zeichnete sich im Agrarministerrat zunehmend ab, daß es sich bei einem Veto nach dem Luxemburger Kompromiß nicht um ein liberum veto handelt⁴. Die anderen Mit-

⁴ Liberum veto, wörtlich "freies" Veto: ein Veto ohne Begründungspflicht.

gliedstaaten müssen die Legitimität des Vetos anerkennen, müssen davon überzeugt sein, daß tatsächlich "sehr wichtige Interessen" auf dem Spiel stehen⁵. Zum anderen bedeutet ein Veto weder unbefristetes Verschieben einer Entscheidung noch die Weitergeltung des status quo. Für den Fall, daß ein Veto im Agrarministerrat das Funktionieren der Gemeinsamen Agrarpolitik gefährdet, kann die Kommission von ihrer Notkompetenz Gebrauch machen. Entscheidend ist dabei, daß, entgegen der Annahme von Scharpf, der status quo nicht erhalten bleiben muß:

"The Commission did not confine itself to maintaining the status quo on a temporary basis, which could have led to speculative operations and unnecessary expenditure, but actually implemented the proposed package where this involved changes in the status quo, e.g. price cuts. Thus the Federal Republic in 1985 and Greece in 1988 could not prevent the package accepted by all the other delegations from being implemented, albeit by the Commission rather than the Council" (Vasey 1988: 731).

Insgesamt läßt die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik keineswegs den Schluß zu, die Mitgliedstaaten hätten ihre eigenständige Handlungsfähigkeit verloren und sich gleichzeitig durch die institutionell induzierten Schwierigkeiten einer Konsensbildung auf der europäischen Ebene selbst blockiert. Die für die Struktur und die Wirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik grundlegenden und sehr weitreichenden Entscheidungen, die seit Beginn der achtziger Jahre gefallen sind, vom Beginn einer generell restriktiven Preispolitik über die Einschränkung der Intervention in die Agrarmärkte durch Quotenregelungen, Garantieschwellen und Mitverantwortungsabgaben bis zum Einstieg in die Entkoppelung von Marktordnungs- und Einkommenspolitik durch die Reform vom Sommer 1992, lassen durchaus auf ein funktionierendes Entscheidungssystem schließen⁶.

Wenn man, anders als Scharpf, nicht von inhärenten Defiziten des Verhandlungssystems der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgeht, wie läßt sich dann die Dauerhaftigkeit der offenkundigen Defizite und Probleme dieses Politikbereichs erklären? Weder die Überschußproduktion mit ihren vielfältigen Konsequenzen noch die offensichtlichen Verzerrungen in den Verteilungsergebnissen, die die nördlichen gegenüber den südlichen Agrarsektoren privilegieren, noch die überproportionalen Vorteile der Preispolitik für die Großerzeuger gegenüber den kleineren Betrieben lassen sich mit den Zielvorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik in Einklang bringen. Eine derartige Konstellation, wo manifeste Ziele dauerhaft und offensichtlich außer acht gelassen werden können, läßt deshalb vermuten, daß sie bestimmte "latente" Funktionen erfüllt⁷. Diese latenten Funktionen oder verborgenen Zweckmä-Bigkeiten können erklären, warum die Gemeinsame Agrarpolitik trotz der offensichtlichen Probleme ihre Struktur nicht nur erhalten, sondern ihre Ressourcen auch immer weiter ausdehnen konnte. Die Zusammenhänge, die im folgenden kurz beschrieben werden sollen, könnten darauf hindeuten, daß die manifesten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik, die im EG-Vertrag ausdrücklich benannt werden, vielleicht weniger wichtig sind als ihre latenten Funktionen.

Diese latenten Funktionen leiten sich von der institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik her. Sie beziehen sich auf die nicht beabsichtigten und auch als solche von den beteiligten Akteuren nicht bewußt reflektierten, aber trotzdem "objektiven" Konsequenzen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die systematische Anwendung des Konzepts der latenten Funktionen kann Hinweise darauf geben, daß sowohl die besondere Entscheidungsstruktur mit ihren scheinbar widersinnigen Politikergebnissen als auch die Konzentration der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Preispolitik als Mittel der Beeinflussung agrarischer Einkommen in bestimmten Zusammenhängen und zu bestimmten Zeitpunkten positive Funktionen für die westeuropäische Landwirtschaft erfüllen kann. Drei Funktionen sollen hier hervorgehoben werden: die Intensivierung des außenwirtschaftlichen Schutzes. die Verbreiterung der Interessenbasis der Gemeinsamen Agrarpolitik und schließlich die Kompensation der interessenpolitischen Defizite parlamentarisch-demokratischer Systeme.

⁵ Zum Beispiel wurde 1982 das britische Veto gegen die Preisbeschlüsse des Agrarministerrats nicht anerkannt. Die Vertreter der Mitgliedstaaten ließen nicht zu, die britische Position im Agrarministerrat mit dem Wunsch der Briten nach einer Verringerung ihres Beitrags zum Haushalt der Gemeinschaft zu verbinden. Der Beschluß wurde mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet (Vasey 1988: 726-727).

⁶ Vgl. dazu auch den Hinweis eines Referatsleiters im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf "ein Phänomen (...), das bisher – wenn überhaupt –, nur wenig beachtet und gewürdigt wird: Die Fähigkeit der Gemeinschaft zu schnellen agrarpolitischen Entscheidungen auch und gerade in Bereichen höchster politischer Schwierigkeit und größter technischer Komplexität (...). Es kann wohl festgestellt werden, daß die Gemeinschaft – zumin-

dest im Bereich der Agrarpolitik – entscheidungsfreudiger und -fähiger ist als viele ihre Mitglieder" (Schwinne 1994: 149).

⁷ Die Unterscheidung zwischen manifesten und latenten Funktionen sozialer und politischer Strukturen geht auf Robert Merton zurück (1968: 73-138).

Das Konzept der latenten Funktionen kann deshalb der sozialwissenschaftlichen Analyse ein Instrument in die Hand geben, aus dem scheinbaren Versagen der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht umstandslos auf institutionelle Schwerfälligkeit und Selbstblockierung, bloßes Überdauern aufgrund des Eigeninteresses der Bürokratie oder die erfolgreiche Manipulation von einschlägigen Interessengruppen schließen zu müssen (Merton 1968: 119). Außerdem kann diese Perspektive zeigen, daß die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auch deshalb eine "unendliche Geschichte" (Heinrichsmeyer 1991) ist, weil sich die Refomversuche nur auf die manifesten, nicht aber auf die latenten Funktionen und Zweckmäßigkeiten richten. Solange aber keine funktionalen Äquivalente für diese latenten Funktionen geschaffen werden, solange sind auch keine grundsätzlichen Veränderungen der institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erwarten.

Eine erste wichtige latente Funktion ergibt sich aus den Konsequenzen der umfassenden Natur der Vergemeinschaftung zentraler Teile mitgliedstaatlicher Agrarpolitik. Die Entscheidung für ein sehr umfassendes Konzept der agrarwirtschaftlichen Integration, d.h. die Einigung auf gemeinschaftsweit geltende Preise auf der Grundlage geschlossener Marktordnungen mit Absatzgarantien, ein variables System des Außenschutzes und eine gemeinschaftliche Finanzierung der Agrarpolitik, hatte den unschätzbaren Vorteil, die Landwirtschaft zu einem zentralen Feld der politischen Vergemeinschaftung und der Bildung einer Zollunion zu machen. Denn damit lag auch die Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsländer gegenüber Dritten bei der Gemeinschaft. Die Lage der westeuropäischen Landwirtschaft in ihrer internationalen politischen und wirtschaftlichen Umwelt wie auch die Verhandlungsposition der Mitgliedsländer veränderten sich dadurch grundlegend. Indem sie als Teil der EWG-Institutionen und des Binnenmarktes in die allgemeine Außenhandelspolitik der Gemeinschaft eingebunden wurden, erhöhte sich das Gewicht der agrarpolitischen Interessen der Mitgliedsländer ganz beträchtlich. Die Bewältigung der (gewichtigeren) Probleme im industriell-gewerblichen Bereich wurde von der Lösung der Probleme im landwirtschaftlichen Bereich abhängig. Wie die verschiedenen Verhandlungsrunden im Rahmen des GATT gezeigt haben, war ein erfolgreicher Abschluß nur dann möglich, nachdem agrarpolitische Streitfragen ausgeklammert wurden. Von grundsätzlicher Bedeutung war allerdings der Umstand, daß durch die Gemeinsame Agrarpolitik die Mitgliedsländer in die Lage versetzt wurden, für die Agrarpolitik die generelle Herausnahme aus dem liberalen Freihandelsregime des GATT unter dem Art. XXIV zu erreichen (Evans 1971: 82-85).

Indem weite Bereiche der nationalen Agrarpolitik Teil der EWG wurden, fielen sie wie die anderen Bereiche der Zollunion unter jene Regelung des GATT, die für regionale Wirtschaftszusammenschlüsse einen gemeinsamen Zollschutz als Ausnahme vom Ziel einer grundsätzlich liberalen und multilateralen Ordnung der internationalen Wirtschaft zuließen (Martinstetter 1959; Snape 1993). Eine protektionistisch orientierte nationale Agrarpolitik der westeuropäischen Länder außerhalb des Rahmens der EWG wäre auf die Dauer wahrscheinlich von keiner Regierung gegen den Widerstand der Agrarexportländer aufrechtzuerhalten gewesen, weil einzelne Länder eine Herausnahme ihrer Agrarpolitik aus dem Regelwerk des GATT nicht durchsetzen konnten.

Es war deshalb auch kein Zufall, daß die wichtigen Entscheidungen über die zukünftige Gestalt der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Abschluß der Dillon-Runde des GATT zusammenfielen, wo eines der großen Hindernisse die Behandlung der Agrarpolitik der westeuropäischen Länder war. Und es hatte seinen Grund, wenn im "Economist" die Gemeinsame Agrarpolitik als "diabolisch" bezeichnet wurde, als Agrarprotektionismus (The Economist, December "deus ex machina" der westeuropäischen Länder zur Rettung ihres 15, 1962). Im Rahmen der Kennedy-Runde des GATT, die im Jahr 1964 begann, stand dann auch von vornherein außer Frage, daß nur durch eine weitgehende Ausklammerung des Agrarbereichs Fortschritte im gewerblichindustriellen Bereich erreicht werden können. Die Landwirtschaft der Mitgliedsländer der Gemeinschaft hatte durch den supranationalen Ansatz der Gemeinsamen Agrarpolitik einen sicheren Hafen erreicht.

Eine zweite latente Funktion der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Erzeugung einer potentiellen Interessenkongruität von Agrarhandel und Nahrungsmittelindustrie einerseits und Landwirtschaft andererseits. Damit wird die Interessenbasis der Gemeinsamen Agrarpolitik entscheidend vergrößert und ihr politisches Gewicht erhöht.

Zwei Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik sind dabei besonders bemerkenswert. Das erste Merkmal ist die besondere Struktur des Interventionssystems der Marktordnungen. Beim Großteil der Agrarerzeugnisse greift die Intervention nicht bei den primären Erzeugnissen, sondern erst auf einer nachgeordneten Verarbeitungsstufe. Aufgekauft, eingelagert und verschiedenen Zwecken zugeführt – Verkauf auf dem Markt zur Stabilisierung des Angebots, subventionierter Export, Vernichtung oder Denaturierung – werden also in der Regel bereits bearbeitete oder im Handel befindliche Produkte. Selbst bei Getreide gibt es keine direkte Belieferung der Interventionsstellen durch

die Landwirte, weil diese Stellen Mindestmengen verlangen, die einzelne Landwirte nicht erfüllen können. Ohne die aktive Mitarbeit der Nahrungsmittelindustrie wäre die Gemeinsame Agrarpolitik nicht funktionsfähig (Harris/Swinbank/Wilkinson 1983: 241). Diese Art und Weise der Organisation bindet die der Landwirtschaft nachgeordnete Agrarund Ernährungswirtschaft der ersten Verarbeitungsstufe an das politische System der Gemeinsamen Agrarpolitik und verstärkt dadurch ihr politisches Gewicht (Harris/Swinbank/Wilkinson 1983: 238). Sowohl Landwirte als auch die Nahrungsmittelindustrie der ersten Verarbeitungsstufe haben das gleiche Interesse an möglichst hohen Interventionspreisen. Dazu kommt noch, daß die Kommission hauptsächlich mit Hilfe bestimmter Teile der Verarbeitungsindustrie und des Agrarhandels den Export in Drittländer organisiert. Handel und Industrie sind dabei darauf angewiesen, daß die Kommission die Exportsubventionen so festlegt, daß ihnen ein ausreichender Gewinn entsteht.

Elmar Rieger

Die gleiche Wirkung einer Verbreiterung der Interessenbasis hat ein zweites Merkmal der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Ausdehnung der Instrumente und Mechanismen der Agrarpreisstützung über die landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und Produkte der ersten Verarbeitungsstufe hinaus auf höherwertige Verarbeitungserzeugnisse. Das bedeutet, daß z.B. auch Margarine, Stärke und verschiedene Zubereitungen aus Früchten durch Sonderregelungen erfaßt werden, die ähnliche Wirkungen wie Marktordnungen entfalten - vor allem was den Schutz gegen billigere Importe betrifft - und auf die auch das System der Währungsausgleichsbeträge Anwendung findet. Der Grund dafür ist in dem Umstand begründet, daß die europäische Nahrungsmittelindustrie gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz, deren Rohstoffe in der Regel bedeutend billiger sind, nicht bestehen könnte. Deshalb wurden parallel zu den Marktordnungen für die verschiedenen Primärprodukte umfassende Handelssysteme für Verarbeitungserzeugnisse aufgebaut (Harris/Swinbank/Wilkinson 1983: 243). Die Position der Nahrungsmittelindustrie gegenüber der Gemeinsamen Agrarpolitik ist aus diesem Grund zutiefest ambivalent. Auf der einen Seite profitiert sie von einem großen und abgeschirmten europäischen Markt mit einem hohen und stabilen Preisniveau und ist insofern Nutznießer der Marktabriegelung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Auf der anderen Seite ist sie an billigen Rohmaterialien interessiert und gehört insofern zu den Kritikern der Marktordnungspolitik der Gemeinschaft. Eine wichtige Konsequenz dieser Ambivalenz besteht nun darin, daß die Nahrungsmittelindustrie zu keiner einheitlichen Politik gegenüber der Gemeinsamen Agrarpolitik fähig und ihr

Einfluß entsprechend gering ist. Diese Wirkung der Einbindung der Nahrungsmittelindustrie in die Gemeinsame Agrarpolitik wird noch dadurch verstärkt, daß sowohl die Marktordnungen als auch die parallelen Systeme für Verarbeitungsprodukte die großen Unternehmen des Agrarhandels und der Nahrungsmittelindustrie gegenüber den kleineren privilegieren und damit auch spezifische, wechselseitige Abhängigkeitsbeziehungen mit der Agrarmarktbürokratie schaffen.

Eine dritte, ihre institutionelle Struktur stabilisierende und legitimierende Funktion der Gemeinsamen Agrarpolitik ergibt sich aus ihrem supranationalen Ansatz. Aus dem mit schnellem Tempo schwindenden Anteil der Landwirtschaft an der Bevölkerung ergibt sich mehr oder weniger zwangsläufig eine systematische parlamentarische Unterrepräsentation dieser Gruppe. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik werden die Konsequenzen der Unterrepräsentation durch die zusätzliche, durch den sektoralen Ansatz der Vergemeinschaftung gruppenförmig ausgerichtete Organisation der Interessenartikulation auf der Ebene der Gemeinschaft bis zu einem bestimmten Grad kompensiert (Rieger 1995b). Dazu trägt auch bei, daß der Rat der EG als Zentralinstanz der politischen Verhandlung und des Interessenausgleichs sich zu einem fachlich homogenen Agrarministerrat entwickelte. Diese Konstruktion erlaubt eine sehr viel stärkere Kohärenz und Kontinuität in der agrarpolitischen Entscheidungsfindung, als es im Rahmen der fachlich heterogenen Kollegialstruktur einer Regierung oder eines Kabinetts möglich wäre. Dieses Moment einer zusätzlichen Sicherung landwirtschaftlicher Interessen gegen die Unwägbarkeiten parlamentarischer Mehrheiten auf der nationalen Ebene wird noch durch den quasi-öffentlichen Status der landwirtschaftlichen Interessenvertretung auf der Ebene der Gemeinschaft unterstützt (Verschuer 1964: 142-143). Die Kommission hat bei der Entwicklung und Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Einbindung der EG-Zusammenschlüsse der Agrarverbände nachdrücklich gefördert. Die Größe, die differenzierte Struktur und die planmäßige Beteiligung der COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles) am Prozeß der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik sorgt dafür. daß die sehr komplexen und spannungsreichen Regelungstatbestände auf eine Art und Weise bearbeitet werden, die ihrer besonderen sozialen und politischen Bedeutung gerecht wird. Die Rolle der Agraryerbände im System der Gemeinsamen Agrarpolitik kann als klassisches Beispiel der von Wolfgang Streeck hervorgehobenen Vorteile "privater Interessenregierung" gelten:

"So haben private Interessenregierungen oft detaillierteres Wissen über zu regelnde Probleme oder verfügen über bessere Experten. Wo dies nicht von vornherein der Fall ist, sind Gruppenmitglieder häufig gegenüber Verbänden bei der Weitergabe von Informationen weniger zurückhaltend als gegenüber staatlichen Stellen. Verbände sind auch weniger als Behörden an bürokratische Verfahrensweisen oder rechtstaatlich-verfassungsrechtliche Normen gebunden; dies macht sie typischerweise flexibler, was die Legitimität und Effektivität verbandlicher Selbstregulierung erhöhen kann. Nicht zuletzt steht daher zu vermuten, daß Verbände besser als staatliche Agenturen in der Lage sind, sozial unverträgliche Präferenzen der in ihnen organisierten Gruppen durch interne diskursive Enttäuschungsarbeit in sozial verträgliche zu transformieren" (Streeck 1994: 16-17).

Mit der Schwächung der sozialpolitischen Elemente der gemeinsamen Preispolitik unter dem Eindruck der Finanzkrise der Gemeinschaft verloren allerdings die agrarischen Interessenorganisationen an Einfluß. Das gilt besonders für die COPA, die in den siebziger Jahren als wichtigstes Beispiel einer "europäischen" Interessenorganisation galt (Averyt 1977; Burckhardt-Reich/Schumann 1983; Moyano 1990). Nachdem sich seit dem Ende der siebziger Jahre die Kommission selbst zum wichtigsten Kritiker der Gemeinsamen Agrarpolitik entwickelte und auf grundlegende Reformen drängte, und nachdem auch die stärker sozialpolitisch orientierten Instrumente der Strukturpolitik an Bedeutung gewannen, rückte die nationale Ebene der Interessenpolitik in den Vordergrund (Phillips 1990: 47). Dazu kommt noch, daß inzwischen die sozio-ökonomische Strukturpolitik zunehmend von einer strikt landwirtschaftlichen Orientierung abrückt und diese Politik in einen allgemeineren regional- und entwicklungspolitischen Kontext einbindet. Indem landwirtschaftliche Interessenpolitik stärker mit beschäftigungspolitischen und ökologischen Problemen und Akteurskonstellationen konfrontiert wird, relativiert sich auch zwangsläufig ihr Einfluß. Trotzdem sorgt die institutionelle Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik nach wie vor dafür, landwirtschaftlichen Interessen ein größeres Gewicht zu geben, als sie es in einem ausschließlich nationalen Rahmen wahrscheinlich hätten.

3. Die politische Kontrolle der agrar- und landwirtschaftlichen Integration

Die Ausführungen des vorstehenden Abschnittes versuchen deutlich zu machen, welche strukturellen Faktoren und interessenpolitischen Zusammenhänge das politische System der Gemeinsamen Agrarpolitik stabilisieren. Die Hervorhebung verborgener Zweckmäßigkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik gibt aber auch Hinweise darauf, welche Art von Integration mit der Gemeinsamen Agrarpolitik erreicht wird und wie sich das Verhältnis von mitgliedstaatlicher Agrarpolitik und der Agrarpolitik der Gemeinschaft gestaltet.

Die allgemeinste Definition von "Integration" ist die einer Umwandlung vormals getrennter Einheiten in Bestandteile eines zusammenhängenden Systems. Der entscheidende Unterschied zum vorherigen Zustand besteht in der Entstehung wechselseitiger Abhängigkeiten, das heißt, Veränderungen in einem Teil bewirken voraussagbare Veränderungen in den anderen Teilen (Deutsch 1968: 224). Wenn von dieser einfachen Definition von Integration ausgegangen wird, dann scheint ein durchgehender roter Faden der Agrarintegration und der auf sie bezogenen mitgliedstaatlichen und supranationalen Politik darin zu bestehen, die Wirkungen der Vergemeinschaftung zentraler Bestandteile der mitgliedstaatlichen Agrarpolitik gerade im Hinblick auf die "wechselseitige Abhängigkeit" so weit wie möglich zu kontrollieren oder gar ganz auszuschalten.

In diesem letzten Abschnitt wird deshalb die These zu entwickeln versucht, daß im Bereich der westeuropäischen Land- und Agrarwirtschaft nicht eine "Sozialintegration", sondern eine "Systemintegration" zu beobachten ist⁸. Weder die Europäische Gemeinschaft im allgemeinen noch die Gemeinsame Agrarpolitik im besonderen entwickelte sich zum Bezugspunkt eines die mitgliedstaatlichen Grenzen transzendierenden Werte- und Normensystems der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung. Während noch die frühen Ansätze der neofunktionalistischen Integrationstheorie davon ausgingen, daß sich mit der Herausbildung eines neuen, supranationalen Machtzentrums auch die

Diese Begriffe wurden von David Lockwood (1964/1979) in die sozialwissenschaftliche Theorie eingeführt. Für eine Weiterentwicklung vgl. Rieger (1992). Der Begriff der Sozialintegration bezieht sich auf die Interessen- und Wertkonflikte zwischen Akteuren – individuellen und kollektiven –, der Begriff der Systemintegration bezieht sich auf die geordneten oder konfliktreichen Beziehungen zwischen Teilen eines Systems. Im Zusammenhang mit der Systemintegration kann man zwischen einer horizontalen und einer vertikalen Dimension unterscheiden. In der horizontalen Dimension sind beispielweise die Beziehungen zwischen funktional differenzierten Wirtschaftssektoren oder die Wechselbeziehungen zwischen den typischen Subsystemen – Recht, Wirtschaft, Kultur, Politik – moderner Gesellschaften angesiedelt. In der vertikalen Dimension stehen Probleme im Vordergrund, die sich aus der Über- und Unterordnung verschiedener Steuerungsebenen ergeben.

identitäts- und verhaltensprägenden Zugehörigkeitsgefühle, Lovalitäten und Erwartungshaltungen breiter Kreise der Bevölkerung verlagern würden (Haas 1964: 21-22; Schmitter 1970), wurde bereits Ende der sechziger Jahre deutlich, daß sich für eine derartige Entwicklung kaum Anhaltspunkte finden lassen (Lindberg/Scheingold 1970). Analogien zwischen der institutionellen Entwicklung der Gemeinschaft und den historischen Prozessen der Staats- und Nationenbildung schienen deshalb kein brauchbarer Ausgangspunkt der Analyse und Interpretation der Europäischen Integration. Dementsprechend veränderte sich auch die Einschätzung der eigentlichen Natur der Vergemeinschaftung und der von ihr getragenen Integrationsprozesse (Puchala 1970).

420

Die institutionelle Struktur und die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik lassen sich besser verstehen, wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Probleme einer Systemintegration analysiert werden, also im Kontext jener Spannungen und Konflikte, die sich aus dem Neben- und Gegeneinander funktional differenzierter, aber mit eigenständigem Handlungspotential, eigenen Ressourcen, Wertbezügen und Rationalitätskriterien ausgestatteten Teilen eines Systems ergeben. Die Besonderheit der Gemeinsamen Agrarpolitik besteht nun darin, daß sie auf die Probleme einer horizontalen und einer vertikalen Systemintegration bezogen ist. Im folgenden liegt der Schwerpunkt auf den charakteristischen Konflikten, die sich aus einer funktionalen Differenzierung institutioneller Kontexte in einer vertikalen Dimension ergeben.

Die herausragenden Konflikt- und Spannungsquellen der Gemeinsamen Agrarpolitik sind zum einen die Versuche der Gemeinschaft einer Stärkung ihrer Selbständigkeit und autonomen Handlungsfähigkeit und zum anderen die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, für ihre Land- und Agrarwirtschaft die primäre politische Instanz zu bleiben und sowohl die Wirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Lage der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung wie auch die Forderungen ihrer Landwirtschaft an die Gemeinschaft bzw. die Gemeinsame Agrarpolitik zu mediatisieren. Diese Spannungen werden soweit in Grenzen gehalten, als sich die institutionelle Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik nur in beschränktem und kontrolliertem Maße wandelt. Dieses Maß ist das gemeinsame Interesse von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft an der Gemeinsamen Agrarpolitik, die hauptsächlich in Form ihrer manifesten und latenten Funktionen zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus zeichnet sich bereits die Gesamtstruktur des vertikal differenzierten agrarpolitischen Systems aus Gemeinschaftspolitik und mitgliedstaatlicher Agrarpolitik durch eine spannungsabführende, stabilisiernde Konstruktion aus.

Diese Konstruktion enthält in dreierlei Hinsicht Momente einer Institutionalisierung von Konflikten und Spannungen: in der systematischen und wechselseitigen Verschränkung von mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Steuerungsebenen, durch die sehr weitgehende Neutralisierung der Wirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Bewahrung nationaler Besonderheiten der institutionellen wie auch der intermediären Strukturen der Agrarpolitik und schließlich durch die Einschränkung der Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik bei der Bestimmung der land- und agrarwirtschaftlichen Einkommens- und Lebensverhältnisse. Diese Konstruktion trägt entscheidend dazu bei, die Herausbildung eines transnationalen Gemeinschaftsbewußtseins und eine entsprechende Verstärkung supranationaler Institutionen und Entscheidungszentren zu verhindern.

Der erste Punkt einer Kontrolle der Integrationswirkungen zeigt sich an der Art und Weise, wie die Handlungsfähigkeit der Kommission an mitgliedstaatliche Interessen und Präferenzen zu binden versucht wird. In einer formalen Perspektive sind die Rechte und Funktionen der Kommission als supranationaler Akteur durchaus eindrucksvoll. Eine nähere Betrachtung der Wirklichkeit der Formulierung der Gemeinschaftspolitik zeigt allerdings eine deutliche Relativierung des formalen Monopols der Kommission hinsichtlich der Initiierung der Rechtssetzung der Gemeinschaft. Dazu leistet einmal die Institutionalisierung des Europäischen Rats einen Beitrag, als von ihm die gewichtigsten Anstöße einer Weiterentwicklung der Gemeinschaft ausgehen. Zweitens tragen die durchaus pragmatischen Erwägungen der Kommission hinsichtlich des wahrscheinlichen Erfolgs ihrer Vorschläge an den Rat dazu bei, daß sie den jeweiligen Interessen der Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit widmet. Und drittens kam es durch die Herausbildung des Verwaltungsausschußverfahrens gerade im Bereich der Agrarpolitik zu einer sehr intensiven und durchstrukturierten wechselseitigen Verschränkung der politischen Steuerungsebenen bei der nachgeordneten gemeinschaftlichen Politikformulierung und Rechtsetzung. Mittels der Verwaltungsausschüsse kontrollieren und beeinflussen die Mitgliedstaaten in jenen Bereichen die Tätigkeit der Kommission, in denen ihr vom Rat Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden. Das Verwaltungsausschußverfahren ist damit gewissermaßen die Verlängerung und Intensivierung des Einflusses der Mitgliedstaaten über den Rat hinaus (Usher 1988: 147-149). Auf der Gegenseite hat die Kommission aufgrund ihrer sehr weitgehenden Kompetenzen mehr Möglichkeiten als in anderen Wirtschafts- und Politikbereichen, gegen Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorzugehen,

die Entscheidungen der Gemeinschaft konterkarieren könnten (Gilsdorf/Sack 1994; Usher 1988: 150). Trotzdem wird man behaupten können, daß der Kampf der Kommission gegen unerlaubte staatliche oder regionale Beihilfen sehr stark von Erwägungen politischer Expedienz geprägt sein dürfte.

Ein weiteres stabilisierendes, potentielle Konflikte kanalisierendes und regulierendes Moment der institutitionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpoltitik ist darin zu finden, daß die Gemeinschaft die Aufrechterhaltung nationaler Besonderheiten der institutionellen Struktur der Agrarpolitik auf verschiedenen Wegen zuläßt. Dazu zählt erstens die Absicherung und Perpetuierung nationaler handelspolitischer Regelungen, die auf den Schutz empfindlicher Wirtschaftsbereiche zielen. Ihre Rechtsgrundlage ist der Art. 115 des EG-Vertrages, der die Funktion einer souveränitätsbewahrenden Schutzklausel erfüllt (Tangermann 1994: 225). Ein zweiter Weg der Bewahrung nationaler Besonderheiten und ihrer Funktionsfähigkeit ist die Schaffung einer gemeinschaftlichen Sondergesetzgebung in der Form, als Verordnungen erlassen werden, deren Anwendung in anderen Mitgliedstaaten unter den gegebenen Umständen praktisch nicht möglich ist. Drittens ist für das Verständnis der Wirkungsweise der strukturpolitischen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik wichtig zu wissen, daß ihre Implementierung von der Kooperation mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten abhängig ist. Mitgliedstaaten können weder von der Gemeinschaft gezwungen werden, bestimmte Strukturprogramme umzusetzen, noch können die Landwirte in den Mitgliedstaaten unter Umgehung ihrer nationalen Regierungen an diesen Programmen teilnehmen. Aber selbst die Kooperation der nationalen Verwaltung in bestimmten Programmen bedeutet nicht, daß die bereitstehenden Mittel in jedem Fall auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Der Grund dafür ist in der Regel die nationale Ausrichtung der Agrarpolitik und die ihr zugrundeliegende Konstellation der verschiedenen agrarischen Interessengruppen (Priebe 1988). Viertens gibt es die Möglichkeit der Genehmigung nationaler Beihilfen im Rahmen allgemeiner Beihilferegelungen oder von Zusatzbeihilfen, die auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt sind. Auf diesem Weg ist eine sehr weitgehende nationale und regionale Differenzierung land- und agrarwirtschaftlicher Entwicklungen möglich, mit der Gefahr einer allgemeinen Aufsplitterung der Agrarregelungen in nationale Sonderrechte. Die Aufsplitterung wurde noch durch das Aufbrechen des gemeinsamen Agrarmarktes in verschiedene Preiszonen durch die Einführung des Systems der Währungsausgleichsbeträge ("Grenzausgleich") verstärkt. Das System der Währungsausgleichsbeträge bedeutet im Grunde eine Renationalisierung des gemeinsamen Agrarmarktes und eröffnet darüber hinaus Möglichkeiten einer politisch motivierten Manipulation der Höhe der Währungsausgleichsbeträge und damit der nationalen Differenzierung der Einkommenslage der Landwirte (Heine 1988: XXII; Willgerodt 1983: 108-109).

Damit sind wir beim letzten Punkt angekommen, der im Zusammenhang mit den Problemen einer vertikalen Systemintegration potentiell spannungsabführend wirkt und der ebenfalls dafür sorgt, daß trotz der Supranationalität der Gemeinsamen Agrarpolitik die souveränitätsbetonenden und -bewahrenden Elemente ihren Stellenwert behalten. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist nur eine Determinante der Lebenslage der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung. Obwohl die Gemeinsame Agrarpolitik eine sehr weitgehende Verlagerung zentraler Bestandteile mitgliedstaatlicher Agrarpolitik bedeutet und obwohl die Gemeinschaft aufgrund ihrer umfassenden Kompetenzen im Bereich der Landwirtschaft grundsätzlich jedes Problem, das agrarpolitisch relevant ist, regeln kann, spielen nationale und regionale Beihilfen für die Einkommen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung immer noch eine überragende Rolle. Das Verhältnis dieser Leistungen zu den Leistungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ist deshalb von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich und von vielfältigen Wechselverhältnissen geprägt. Deshalb ist es auch kein Wunder, daß die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung, obwohl in einem formalen Sinne "Agrarmarktbürger", sich für das nächst- und naheliegende interessiert: die Leistungen der Verwaltung ihres Landes. deren Vermögen, Einfluß auf die Gemeinschaft auszuüben. Aus diesem Grund kommt es bei der ländlichen Bevölkerung zu keiner Ausbildung eines Gemeinschaftsbewußtseins oder gar einer Verantwortlichkeit für die Gemeinschaft.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, daß durch die Agrarintegration kein institutionell und sozialstrukturell homogener Sozialraum mit den gleichen wirtschaftlichen und politischen Imperativen, mit den gleichen Rechts- und Schutzansprüchen gegen eine zentrale Instanz geschaffen wurde. Verteilungskonflikte werden zwischen den Regierungen der Mitgliedsländer ausgetragen, aber nicht grenzübergreifend zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Gruppen. Weder zwischen den Landwirten und Gemeinschaftsorganen noch zwischen den nach wie vor durch Grenzen getrennten Landwirten gibt es Berührungspunkte, die alternative und tiefergehende Prozesse von Integration auslösen könnten (Hill 1990). Die nationalen

Regierungen bzw. die nationale Agrarpolitik hat in diesen wie in den anderen, die Landwirtschaft berührenden Konflikten nach wie vor ein Vermittlungsmonopol und dadurch auch eine starke Machtstellung gegenüber ihrer Landwirtschaft. Diese Position wurde durch die Gemeinsame Agrarpolitik und die Agrarintegration eher noch verstärkt als geschwächt.

4. Die Zukunft der Landwirtschaft in Westeuropa

Die vorangegangenen Überlegungen zu den konstitutiven Problemlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik und den tragenden Motiven der Agrarintegration machen deutlich, daß die eigentliche Legitimationsgrundlage dieser Politik ein wirksamer Schutz gegenüber den Fluktuationen der Weltagrarmärkte und den handelspolitischen Interessen der großen Agrarexportländer einerseits und der über die Systeme institutioneller Preise erreichten sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit der Landwirte andererseits ist. Daraus folgt, daß die Gemeinsame Agrarpolitik in ihrer gegenwärtigen Gestalt für die Mitgliedsländer in dem Maße entbehrlich wird, in dem sie diese Funktionen nicht mehr erfüllt. Die Einbindung der Gemeinsamen Agrarpolitik in das GATT im Rahmen der Uruguay-Runde und die damit zusammenhängende Umstellung des agrarpolitischen Instrumentariums auf direkte Einkommensbeihilfen haben deshalb auch bei einigen Kritikern die Hoffnung auf eine stärkere Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aufkommen lassen (Miner/Hathaway 1988; Rayner/Ingersent/Hine 1990; Reeves 1987).

Ein genauerer Blick auf die Art und Weise der Einbindung der Agrarpolitik in das GATT wie auch auf die Umstände der Einführung neuer Programme der Einkommenshilfe für Landwirte zeigt allerdings, daß die Bedeutung der Gemeinschaft für die nationalen Regierungen eher größer als kleiner geworden ist. Gerade die GATT-Vereinbarungen machen deutlich, in welchem Maße die institutionelle Einbindung in eine multilaterale und liberale Ordnung der Weltagrarmärkte in ihrem Kern eine politische Veranstaltung mit prinzipiell offenem Ausgang ist. Was die GATT-Vereinbarungen gebracht haben, ist im Grunde eine Institutionalisierung von Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einerseits und den konkurrierenden

Agrarexportländern unter Führung der USA andererseits, aber nicht ihre abschließende Lösung. Es gibt jetzt Vereinbarungen und Foren einer geregelten Konfliktaustragung, die durch die gegenseitige Anerkennung der Legitimität unterschiedlicher agrar- und handelspolitischer Ausrichtungen möglich gemacht wurden. Auch in Zukunft wird gelten, daß die Gemeinschaft in den mehr oder weniger zwangsläufigen Konflikten ein unentbehrliches Instrument der nationalen Regierungen zur Verteidigung ihrer Landwirtschaftspolitik und ihrer Agrarstrukturen gegenüber den Freihandelsinteressen der dominierenden Agrarexportnationen darstellt.

Literatur

*Anania, Giovanni; Carter, Colin A.; McCalla, Alex F. (Hg.) (1994): Agricultural Trade Conflicts and GATT. New Dimensions in U.S. – European Trade Relations (Boulder).

*Averyt, William F. Jr. (1977): Agropolitics in the European Community. Interest Groups and the Common Agricultural Policy (New York etc.).

*Bowler, Ian (1985): Agriculture under the Common Agricultural Policy. A Geography (Manchester).

Burckhardt-Reich, Barbara; Schuman, Wolfgang (1983): Agrarverbände in der EG (Kehl am Rhein etc.).

Collins, Doreen (1975): The European Communities. The Social Policy of the First Phase. Vol. I: The European Coal and Steel Community (London).

Dam, Kenneth W. (1967): The European Common Market in Agriculture; in: Columbia Law Review 67, S. 209-265.

Deutsch, Karl W. (1968): Die Analyse internationaler Beziehungen (Frankfurt am Main).

Dovring, Folke (1965): Land and Labour in Europe in the Twentieth Century (The Hague).

Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy (New York).

Evans, John W. (1971): The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT (Cambridge, MA).

*Franklin, S.H. (1968): The European Peasantry. The Final Phase (London).

Gareis, H.; Schütz, G. (1953): Die europäische Agrargemeinschaft. Rückblick und Ausblick auf die Verhandlungen der Europäischen Landwirtschaftskonferenz; in: Berichte über Landwirtschaft 31, S. 129-151.

Gareis, H.; Schütz, G. (1955): Die europäische Agrargemeinschaft. Zur Überführung der Europäischen Landwirtschaftskonferenz in die OEEC; in: Berichte über Landwirtschaft 33, S. 1-7.

Gilsdorf, Peter; Sack, Jörn (1994): Kommentar zu Art. 42 EG-Vertrag; in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard (Hg.), Kommentar zur Europäischen Union (München), Rndnr. 1-24.

⁹ Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in Anania/Carter/McCalla (1994).

Haas, Ernst B. (1964): Beyond the Nation State (Stanford).

Haase, Katharina (1983): Die Politische Ökonomie der Agrarpolitik. Eine Untersuchung zur Anwendbarkeit der Neuen Politischen Ökonomie auf die Entscheidungen in der deutschen und europäischen Agrarpolitik (Hannover).

Harris, Simon; Swinbank, Alan; Wilkinson, Guy (1983): The Food and Farm Policy of the European Community (Chichester).

Heine, Joachim Friedrich (1988): Die agrarmonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts (Regensburg).

Heinrichsmeyer, Wilhelm (1991): Reform der EG-Agrarpolitik: Eine unendliche Geschichte: in: Agrarwirtschaft 40, S. 329-331.

*Hill, Berkeley (1989): Farm Incomes, Wealth, and Agricultural Policy (Aldershot).

Hill, Berkeley (1990): In Search of the Common Agricultural Policy's "Agricultural Community"; in: Journal of Agricultural Economics 41, S. 316-326.

Hitris, Theo (1994): European Community Economics (Hemel Hempstead). Hrubesch, Peter (1987): 30 Jahre EG-Agrarmarktsystem. Entstehungsgeschichte - Funktionsweise - Ergebnisse; in: Aus Politik und Zeitgeschichte B37, S. 34-47.

Ipsen, Hans Peter (1972): Europäisches Gemeinschaftsrecht (Tübingen).

Kommission (1987): Die Regionen der erweiterten Gemeinschaft. Dritter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft - Zusammenfassung und Schlußfolgerungen (Luxemburg).

Lahr, Rolf (1983): Die Legende vom Luxemburger Kompromiß; in: Europa-Archiv 38, S. 223-232.

Lindberg, Leon N. (1963): The Political Dynamics of European Economic Integration (Stanford).

Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (1970): Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community (Englewood Cliffs).

Lockwood, David (1964/1979): Soziale Integration und Systemintegration: in: Zapf, Wolfgang (Hg.), Theorien sozialen Wandels (Königstein), S. 124-137.

MacKinnon, M. u.a. (1991): Pluriactivity, Structural Change and Farm Household Vulnerability in Western Europe; in: Sociologia Ruralis 31, S. 58-71.

Mansholt, Sicco L. (1953): Toward European Integration: Beginnings in Agriculture; in: Foreign Affairs 31, S. 106-113.

Martinstetter, H. (1959): Landwirtschaft und GATT; in: Berichte über Landwirtschaft 37, S. 41-56.

Merton, Robert K. (1968): Manifest and Latent Functions; in: ders., (Hg.), Social Theory and Social Structure (New York), S. 73-138.

Milward, Alan S. (1984): The Reconstruction of Western Europe 1945-51 (London).

*Milward, Alan S. (1992): The European Rescue of the Nation-State (Berkeley etc.).

Miner, William M.; Hathaway, Dale E. (Hg.) (1988): World Agricultural Trade: Building a Consensus (Halifax).

Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?

Movano, Eduardo (1990): The Agricultural Professional Organizations in the BC: Theoretical and Practical Aspects; in: Bonanno, Alessandro (Hg.), Agricultural Policies and Agricultural Systems (Boulder), S. 180-226.

Nello, Susan Senior (1984): An Application of Public Choice Theory to the Ouestion of CAP Reform: in: European Review of Agricultural Economics 11, S. 261-283.

Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action (Cambridge, MA).

*Paarlberg, Robert (1989): The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches: in: American Journal of Agricultural Economics 71, S. 1157-1164.

Papi. G. U. (1952): Myths and Realities of the European Green Pool; in: Banca nazionale del lavoro 5, S. 201-214.

Phillips, Peter W.B. (1990): Wheat, Europe and the GATT, A Political Economy Analysis (London).

*Priebe, Hermann (1988): Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt, 3, Aufl. (Berlin).

Priebe, Hermann; Scheper, Wilhelm; von Urff, Winfried (1984): Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven (Baden-Baden).

Puchala, Donald (1970): International Transactions and Regional Integration: in: International Organization 24, S. 732-763.

Rausser, Gordon C. (1982): Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture; in: American Journal of Agricultural Economics 64. S. 821-833.

Rayner, A.J.; Ingersent, K.A.; Hine, R.C. (1990): Agriculture in the Uruguav Round: Prospects for Long-Term Reform; in: Oxford Agrarian Studies 18. S.

Reeves, George W. (1987): World Agricultural Trade and the New GATT Round; in: Journal of Agricultural Economics 38, S. 393-405.

Rieger, Elmar (1992): Strategien der Institutionenbildung. Über die Bedeutung von Wahlverwandschaften im Prozeß der Entstehung des Wohlfahrtsstaates: in: Journal für Sozialforschung 32, S. 157-176.

Rieger, Elmar (1995a): Der Wandel der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Analyse transnationaler Integrationsprozesse; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 47, S. 65-94.

Rieger, Elmar (1995b): Bauernopfer. Das Elend der europäischen Agrarpolitik (Frankfurt am Main).

Röpke, Wilhelm (1979): Internationale Ordnung - Heute, 3. Aufl. (Bern etc.). Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323-356.

Schmitter, Philippe C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration; in: International Organization 24, S. 836-868.

- Schrader, Jörg-Volker (1993): EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente (Kiel).
- Schwinne, Erhard (1994): Entscheidungsmechanismen in der EG-Agrarpolitik: Handlungsspielräume, Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung; in: Hagedorn, Konrad u.a. (Hg.), Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft (Münster-Hiltrup), S. 143-150.
- Snape, Richard H. (1993): History and Economics of GATT's Article XXIV; in: Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (Hg.), Regional Integration and the Global Trading System (New York etc.), S. 273-291.
- Streeck, Wolfgang (1994): Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? in: ders. (Hg.), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25 (Opladen), S. 7-34.
- Tangermann, Stefan (1994): The CAP in a Growing E.C. and in a Rapidly Changing European Political Scenario: Its Implications for U.S. E.C. Agricultural Trade Relations; in: Anania, Giovanni; Carter, Colin A.; McCalla, Alex F. (Hg.), Agricultural Trade Conflicts and GATT. New Dimensions in U.S. European Trade Relations (Boulder), S. 199-232.
- *Tracy, Michael (1989): Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988, 3. Aufl. (New York).
- Usher, John A. (1988): Legal Aspects of Agriculture in the European Community (Oxford).
- Vasey, Martin (1988): Decision-Making in the Agricultural Council and the "Luxembourg Compromise"; in: Common Market Law Review 25, S. 725-732.
- Vaubel, Roland (1994): The Political Economy of Centralization and the European Community; in: Public Choice 59, S. 151-185.
- von Verschuer, Helmut Freiherr (1964): Die land- und ernährungswirtschaftlichen Interessenverbände auf EWG-Ebene und ihre Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik; in: Schlotter, Hans-Günther (Hg.), Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart. Festschrift Wilhelm Abel (Hannover), S. 143-161.
- Wächter, H.H. (1962): Entwicklung und Gestaltung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: Berichte über Landwirtschaft 40, S. 709-777.
- Weinstock, Ulrich (1987): Der zu hoch festgesetzte Getreidepreis und die Folgen Rückschau auf ein Vierteljahrhundert deutscher Politik in der Gemeinschaft; in: von Urff, Winfried; von Meyer, Heino (Hg.), Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum Herausforderungen an Europa (Baden-Baden), S. 63-86.
- Willgerodt, Hans (1983): Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft in der Krise; in: Ordo 34, S. 97-139.
- Wissler, Albert (1949): Wirtschaftseinheit Europa (Berlin, München).

Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt*

Markus Jachtenfuchs

1. Einleitung

Die Analyse politischer Prozesse in der Europäischen Union wird häufig aus einer Perspektive durchgeführt, die Verhandlungsprozesse im Rat betont, wo Staaten versuchen, ihre Positionen hinsichtlich der Bearbeitung eines Problems unter bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen durchzusetzen. In dieser Sichtweise von Politik wird zum einen von gegebenen Interessen und zum anderen von klaren und eindeutig identifizierbaren Problemen ausgegangen. In diesem Beitrag soll dagegen exemplarisch untersucht werden, wie Politik verläuft, wenn Problemdefinitionen unklar und Interessen nicht festgelegt sind. Dabei steht die Art und Weise, wie die besonderen Gegebenheiten in der EU diesen Prozeß beeinflussen, im Mittelpunkt des Interesses. Es geht um die Frage, auf welche Weise sich spezifische Interessen überhaupt bilden und im politischen Prozeß als legitim akzeptiert werden. Damit wird der Schwerpunkt auf die Rolle von Ideen für die Definition von Problemen und Interessen sowie für die Konstitution von Akteursidentitäten gelegt.

Im folgenden wird zunächst die Problematik unterschiedlicher Zugänge zur Analyse von Politik in der EU herausgearbeitet und sodann ein theoretisch fundiertes Konzept für die empirische Analyse der Rolle von Ideen in diesem Prozeß entwickelt. Nach der Darstellung der Problemstruktur und des institutionellen Umfeldes wird mit Hilfe dieses Konzeptes die Entwicklung der europäischen Klimapolitik untersucht.

^{*} Ich danke Thomas Gehring und Beate Kohler-Koch für anregende und hilfreiche Kommentare.