



Mannheimer

Zentrum für

Europäische

Sozialforschung

Arbeitspapiere

AB I / Nr. 5

Elmar Rieger

Die Vergemeinschaftung der Landwirtschaft
Bemerkungen zur Institutionalisierung
einer transnationalen politischen Ordnung

Working Papers



Mannheim Centre for European Social Research

1993

Elmar Rieger

**Die Vergemeinschaftung der Landwirtschaft
Bemerkungen zur Institutionalisierung einer
transnationalen politischen Ordnung**

Rieger, Dr. Elmar

**Die Vergemeinschaftung der Landwirtschaft
Bemerkungen zur Institutionalisierung einer transnationalen
politischen Ordnung.**

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)

Arbeitspapier AB I (Arbeitsbereich I) / Nr. 5

Mannheim 1993

Redaktionelle Notiz:

*Dr. Elmar Rieger ist Hochschulassistent am Lehrstuhl für Soziologie I,
Prof. Dr. Peter Flora. Das Arbeitspapier ist im Rahmen der Vorbereitung eines
Projektantrages zum Thema "Der Sozialstaat der Bauern" entstanden.*

*Es ist ursprünglich erschienen in der belgischen Zeitschrift: TIJDSCHRIFT VOOR
SOCIOLOGIE 1992 - Volume 13 - Nr. 3/4 unter dem Titel: "NAAR EEN EUROPEES
LANDBOUWBELEID, Opmerkingen bij de institutionalisering van een transnationale
politieke orde".*

Inhalt

1.	Einleitung: Die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die land- wirtschaftliche Erwerbsbevölkerung der Gemeinschaft	1
2.	Der Wandel der Landwirtschaft in der Gemeinschaft	4
3.	Die Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik	7
4.	Thesen zur Vergemeinschaftung der Landwirtschaft	16
5.	Das Problem der Staatlichkeit der Gemeinschaft am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik	18
6.	Zusammenfassung: Die soziale Dimension der Gemeinsamen Agrarpolitik	26
	Literatur	28

1. Einleitung:

Die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung der Gemeinschaft

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist eine der Hauptachsen der gesellschaftlichen Entwicklung in den modernen Industriegesellschaften die Internationalisierung ihrer Kernbereiche. Vor allem der Wandel der wirtschaftlichen Strukturen hat inzwischen Dimensionen erreicht, die den Rahmen einer nationalstaatlichen Wirtschaftsordnung sprengen. "Politische Geographie" und "ökonomische Geographie" fallen nicht mehr zusammen (Welfens 1990: V; Dunn 1990). Eine ähnliche Auflösung der Kongruenz nationalstaatlicher Grenzen und sozialer und politischer Probleme ist auch in anderen Bereichen zu beobachten: freiwillige und unfreiwillige Migration, Schutz der Menschenrechte, innere und äußere Sicherheit, Umweltschutz usw. (Chen 1989: 4; Lacoste 1990). Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und die dabei angestrebte Vergemeinschaftung nationalstaatlicher Kompetenzen, hauptsächlich in Form des Abbaus von Handelshemmnissen und die Institutionalisierung neuer politischer Ordnungen, ist der wohl wichtigste und am weitesten gehende Versuch der Schaffung neuer Rahmenbedingungen des politischen Handelns.

Aus einer Reihe von Gründen ist die Landwirtschaft ein unwahrscheinlicher Kandidat für den Aufbau gemeinsamer Märkte und für die Institutionalisierung transnationaler politischer Strukturen. In den entwickelten Industriegesellschaften der westlichen Welt war die Landwirtschaft der Bereich, in dem selbst Staaten, die sich einer liberalen Wirtschaftsordnung verpflichtet sahen, früh intervenierten und ein fortlaufend mehr oder weniger dichtes Netz staatlicher Schutzeinrichtungen knüpften. Das gilt für die Vereinigten Staaten genauso wie für die kleineren europäischen Länder. Die Landwirtschaft zählt deshalb traditionell zu den Kernbereichen nationalstaatlicher Politik. Zweitens sah sich die Agrarpolitik in allen diesen Ländern unter dem Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung mit einem marginalisierten und zunehmend heterogener werdenden gesellschaftlichen Subsystem konfrontiert, das auf politische Maßnahmen widersprüchlich reagiert und einen immer größer werdenden Handlungsbedarf verlangt (Priebe 1975). Diese Konstellation wurde drittens noch zusätzlich kompliziert, als durch die Internationalisierung der Agrarmärkte und die andauernde Überproduktion in den entwickelten Industriegesellschaften neue Einflußgrößen auftauchten, die jenseits der Kontrolle der einzelnen Staaten lagen.

Trotz dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen ist die Integration auf dem Gebiet der Landwirtschaft im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft in institutioneller Hinsicht am weitesten fortgeschritten. Das Maß der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft ist deshalb eine erstaunliche Tatsache.¹ Die Institutionen der Gemeinsamen Agrarpolitik galten als Eckpfeiler der Gemeinschaft. Außerdem wurden von der Schaffung eines Agrarinnenmarktes weitergehende Integrationsimpulse erwartet (Wächter 1969: 430f.; Hrubesch 1987: 34). In diesem Prozeß wurden große Teile der europäischen Landwirtschaft in einen institutionellen Rahmen eingebunden, der neuartige Beziehungsmuster zwischen einem außerhalb des nationalstaatlichen Systems angesiedelten politischen Zentrum und der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und ihren Organisationen schuf, bisher unbekannte Bestimmungsfaktoren des Wandels der Agrarverhältnisse ins Spiel gebracht, und dabei eine Dynamik auslöste, die in soziologischer Hinsicht noch weitgehend unverstanden ist. Neben die traditionellen nationalstaatlichen Politikarenen trat eine neue, diesen zum Teil übergeordnete Ebene der politischen Problemdefinition und Entscheidungsfindung. Diese Ebene zeichnet sich durch Merkmale und Funktionsbedingungen aus, die sie von den bisher dominanten nationalen Entscheidungszentren in wichtigen Punkten unterscheidet. Die Prozesse der politischen Steuerung und der Legitimitätsgewinnung haben auf dieser Ebene andersartige rechtliche und politische Grundlagen. Die Zugangs-, Artikulations- und Mitwirkungschancen der betroffenen Bevölkerungsgruppen und ihrer wirtschaftlichen und politischen Organisationen weisen im Rahmen der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft eine Struktur auf, die sich aus den spezifischen Gegebenheiten der Vergemeinschaftung wichtiger Politikbereiche und dem Aufbau supranationaler Institutionen mit eigenständigen Rechtsetzungsbefugnissen herleitet. Diese Momente müssen eine systematische Beachtung finden, wenn man auf eine die der tatsächlichen Problematik adäquaten Art und Weise die Gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft verstehen will. Das gilt vor allem für die verschiedenen Versuche, mit Hilfe von "Strukturpolitik" regionale Ungleichheiten abzubauen, der Überschußproduktion Herr zu werden um den finanziellen Aufwand für die Landwirtschaft einzuschränken, und die negativen Konsequenzen der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Weltmärkte zu bewältigen.

1 In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, daß bei dem anderen Versuch einer verstärkten und institutionalisierten Wirtschaftsintegration, die Gründung der europäischen Freihandelszone, die Landwirtschaft aus dem Prozeß der Liberalisierung des Handels ausgeklammert wurde (Willgerodt 1983: 118; Kasten 1978:87).

Fast völlig isoliert von anderen Bereichen und Sektoren entwickelte sich der Agrarbereich der Gemeinschaft zu einem hochgradig organisierten und nach außen geschlossenen System. Über 90% der Agrarerzeugnisse werden durch Marktordnungen reguliert (Hrubesch 1987: 37). Die mit der Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes und der Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik verbundenen Veränderungen der agrarischen Sozial- und Wirtschaftsstrukturen hatten dramatische Konsequenzen für die Gestaltung der Lebensbedingungen und der Lebenschancen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung. Die Abhängigkeit ihrer Lebenschancen von den Institutionen der Gemeinsamen Agrarpolitik hat Dimensionen erreicht, die durchaus dem Weberschen Bild des "eisernen Käfigs", des "Gehäuses der Hörigkeit" entsprechen. Die Einkommenschancen in der Landwirtschaft, die Entscheidungsmöglichkeiten und Alternativen, die den Wirtschaftssubjekten im Agrarbereich zur Verfügung stehen, ihre Möglichkeiten der Realisierung von Fähigkeiten, Wünschen und Hoffnungen, d.h. die verschiedenen sozialen Chancen, die in die institutionelle Struktur der Landwirtschaft der Gemeinschaft eingelassen sind, die Marktchancen, Erwerbschancen, Preischancen und Versorgungschancen, um nur die wichtigsten zu nennen, sind im wesentlichen eine Funktion der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG und ihrer Institutionen.² Diese Abhängigkeit ist nicht freiwillig und nur um den Preis der Aufgabe der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu durchbrechen. Um also die soziale Dimension der Gemeinschaft im Agrarbereich zu verstehen und erklären zu können, müssen die Organisationen und Institutionen, die spezifische Rationalität der Problemdefinition und Entscheidungsfindung, in einen systematischen Zusammenhang mit der Gestaltung der Lebenschancen im Agrarbereich gebracht werden. Soweit ich sehe, ist diese seit langem überfällige Aufgabe bisher kaum in Angriff genommen worden. Jenseits der aufgrund bodengeographischer, klimatischer und produktionsspezifischer Einflüsse zum Teil sehr unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den verschiedenen Agrarregionen ist die Abhängigkeit von der gemeinschaftlichen und staatlichen Agrarverwaltung die zentrale Gemeinsamkeit von Existenzformen in der Landwirtschaft der Gemeinschaft.³

2 Ich orientiere mich hier an den Ausführungen von Ralf Dahrendorf über den Weberschen Begriff der Lebenschance. Dieser Begriff spielt in der Soziologie Max Webers eine wichtige Rolle. Dahrendorf versucht in einer Reihe von Aufsätzen, "Lebenschance" als analytisches Instrument der Analyse von Sozialstrukturen im Anschluß an Webers Ausführungen in "Wirtschaft und Gesellschaft" systematisch zu fassen (Dahrendorf 1979).

3 In einer neueren Darstellung zur "Transformation sozialer Milieus in der Bundesrepublik Deutschland" werden agrarische bzw. ländliche Lebensformen überhaupt nicht erwähnt (Schulze 1990). Dabei bieten die ohne Zweifel radikalen und sehr offensichtlichen Veränderungen in der Landwirtschaft für die Analyse von Prozessen der Milieutransformation und der Milieusegmentierung besonders gutes Anschauungsmaterial. Die Untersuchung von

In diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, auf der Grundlage einer soziologischen Interpretation der Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft Aufschlüsse über die soziale Dimension der Gemeinschaft und über die politische Natur und Dynamik des Integrationsprozesses und des Aufbaus einer transnationalen Ordnung zu gewinnen. Im Anschluß an die Beschreibung der Grundzüge der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik werden Thesen zu den Ursachen, Antriebskräften, Erscheinungsformen und Konsequenzen der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft aufgestellt, die allerdings im Rahmen dieses Aufsatzes nicht alle mit der gleichen Ausführlichkeit behandelt werden können. Im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen steht die Frage, mit welchen Kategorien und Begriffen diese Entwicklungen adäquat beschrieben und erklärt werden können. Es geht dabei vor allem um die Frage, inwieweit sich die Rahmenbedingungen und die hauptsächlichlichen Wirkkräfte der Entwicklung der Agrarverhältnisse in der vergemeinschafteten Landwirtschaft mit der Situation der Landwirtschaft bzw. der Bevölkerung insgesamt im Staat der entwickelten Industriegesellschaften vergleichen läßt, welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten festzustellen sind, und welche Konsequenzen für die Entwicklung der agrarischen Sozialstrukturen und die in sie eingebetteten Lebenschancen damit verknüpft sind. Bevor ich mich mit diesen Themen näher beschäftige, sollen die wichtigsten Veränderungen der Agrarstrukturen in den Mitgliedländern der Gemeinschaft und den Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft kurz beschrieben werden, die im Rahmen einer Untersuchung der Vergemeinschaftungsprozesse und der Entwicklung soziologischer Konzepte und Argumentationen im Vordergrund stehen sollten.

2. Der Wandel der Landwirtschaft in der Gemeinschaft

Der Strukturwandel der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft kann als das Ergebnis des Zusammenwirkens zweier Gruppen von Faktoren gesehen werden. Die erste Gruppe umfaßt jene Einflußgrößen, die mehr oder weniger unmittelbar mit den konstitutiven Merkmalen der europäischen Landwirtschaft

Pile (1989) ist eines der wenigen Beispiele für den Versuch, in diese Richtung systematische Überlegungen anzustellen. Themen der Agrarsoziologie scheinen sich schon seit längerer Zeit aus der Allgemeinen Soziologie verabschiedet zu haben. Die Sozialstruktur- und Gesellschaftsanalyse ist fast ausschließlich am Paradigma der Industriegesellschaft zu orientiert.

verbunden sind: (a) die Eigendynamik des bäuerlichen Familienbetriebs, (b) die Rationalisierung und Systematisierung der landwirtschaftlichen Produktion unter dem Einfluß marktwirtschaftlicher Entwicklungen, und (c) die Einbindung der Landwirtschaft in ein Geflecht vielfältiger Abhängigkeitsbeziehungen mit staatlichen und verbandlichen Instanzen. Die zweite Gruppe von Einflußgrößen, die im Zusammenhang mit der Fragestellung dieses Beitrags ein besonderes Interesse verdient, umfaßt die verschiedenen institutionellen Komplexe der nationalen und gemeinschaftlichen Agrarpolitik, mit denen versucht wird, den Strukturwandel der Landwirtschaft zu steuern und die Lebenschancen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung im Hinblick auf zum Teil ausdrücklich fixierte Zielvorstellungen zu gestalten.⁴ Dabei handelt es sich im wesentlichen um (a) die vertraglichen Grundlagen der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft, (b) die Organe der Gemeinschaft und die Bedeutung eines "Gemeinschaftsinteresses", und (c) die Wechselwirkungen zwischen diesem institutionellen Komplex und den nationalstaatlichen agrarpolitischen Institutionen, die ja zu einem großen Teil mit der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft nicht einfach verschwunden sind.

Wie eine Durchsicht der Literatur über die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der europäischen Landwirtschaft zeigt, sind es im wesentlichen die folgenden vier Probleme, die im Zentrum der sozialwissenschaftlichen und besonders der agrarsoziologischen Auseinandersetzungen stehen:

1. Die Entwicklung einer dualen Struktur der Landwirtschaft in den entwickelten Industriegesellschaften: auf der einen Seite gibt es eine seit dem Zweiten Weltkrieg zu beobachtende verstärkte Tendenz der Herausbildung spezialisierter landwirtschaftlicher Großbetriebe, die industrieähnlich organisiert und sehr stark in vor- und nachgelagerte Wirtschaftskreisläufe eingebunden sind, und die weitgehend mit Lohnarbeitskräften bewirtschaftet werden (Goodman, Sorj und Wilkinson 1987; Buttell und Goodman 1989). Auf der anderen Seite gibt es eine überraschende Persistenz der kleineren und mittleren Familienbetriebe, die zum Teil mit Hilfe betrieblicher, vielfältiger Anpassungsstrategien, von denen die Einbeziehung von Familienarbeitskräften und die Bewirtschaftung des Hofes im Nebenerwerb die wichtigsten sind, und die zum Teil aufgrund der ungeplanten Effekte der Agrarpolitik auch unter ungünstigen Bedingungen überleben konnten (Schmitt 1989; Reinhardt und Bartlett 1989; MacKinnon et al. 1991). Besondere

4 Ein wichtiges Beispiel ist hier das deutsche Landwirtschaftsgesetz von 1955. Ähnlich programmatische Gesetze gab es auch in anderen westeuropäischen Ländern (Priebe, Scheper und von Urf 1984: 43ff.). In diesem Zusammenhang muß auch der Zielkatalog für die Landwirtschaft in den Römer Verträgen erwähnt werden. Ich werde auf die Bedeutung dieser Entwicklungen noch ausführlicher zu sprechen kommen.

Beachtung verdient hier auch die Tatsache, daß eine zunehmende Feminisierung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung zu beobachten ist. In allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft erhöhte sich der Anteil der Frauen an den ständig in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräften um durchschnittlich 15 bis 20% (Kommission, Bericht 1989, Tabelle 3.5.14; Sociologia Ruralis 28 (1988), Heft 4).

2. Die Landwirtschaft hat sich zu einem Wirtschaftssektor entwickelt, der von staatlichen und transnationalen Transfersystemen geprägt wird. Es sind im wesentlichen finanzpolitische und finanzwirtschaftliche Mittel, durch die die öffentlichen Gewalten auf die Agrarverhältnisse Einfluß nehmen (Hansmeyer 1963: 7). Ein zunehmend größer werdender Teil der landwirtschaftlichen Einkommen ist direkt auf Transferzahlungen zurückzuführen, ein weiterer Teil wird über die verschiedenen Marktordnungen ebenfalls von politischen Prozessen beeinflusst. Anders als bei der wohlfahrtsstaatlichen Sozialpolitik handelt es sich bei der Agrarpolitik mit finanzpolitischen Mitteln um eine "lautlose Umverteilung" (Hansmeyer 1963: 10).

3. Die Agrarpolitik ist hochgradig politisiert; sowohl auf der nationalen wie auf der transnationalen Ebene sind die agrarischen Interessengruppen dominierend. Die Ausschaltung und politische Regulierung von Marktprozessen führt zwangsläufig zu einer verstärkten Thematisierung und Problematisierung der Agrarverhältnisse (Browne 1988). Der Strukturwandel der Landwirtschaft unter dem Druck der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen wird zu einer staatlichen Veranstaltung: "Die Landwirtschaft vermag auf diese Weise einen Teil des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes in den staatswirtschaftlichen Bereich zu verlagern, in dem sie stärker zu sein glaubt als auf dem freien Markt ..." (Hansmeyer 1963: 9). In allen westeuropäischen Ländern existiert ein dichtes Netz staatlicher, halbstaatlicher und verbandlicher Dienstleistungs- und Beratungseinrichtungen für so gut wie jeden Aspekt landwirtschaftlicher Produktion und Einkommenszielung. Durch die hochgradige verbandliche Organisation der Landwirtschaft und die engen parteilichen Verbindungen der agrarischen Interessenorganisationen befindet sich die Agrarpolitik und die Situation der Landwirtschaft in einem Zustand der Dauerreflexion. Organisierte agrarische Interessen und die anderen Teilnehmer der Agrarpolitik versuchen ja nicht nur ihre eigene Position zu sichern und die bisher erreichten Vorteile festzuschreiben, sondern neue Problemlagen zu definieren und neue agrarpolitische Leistungsprogramme zu fordern (Browne 1988: XVIII). Die Eigendynamik dieses Systems wird durch die zunehmende Ausdifferenzierung der agrarpolitischen Arena sowohl auf nationalstaatlicher wie auf gemeinschaftlicher Ebene noch gesteigert. Neben den traditionellen Bauern-

verbänden gibt es die vielfältigen Organisationen sowohl der Weiterverarbeiter von Agrarerzeugnissen wie der Zuliefererindustrie. Diese Ausdifferenzierung der Interessengruppen im Agrarbereich ist das Ergebnis der umfassenden Einbindung der Landwirtschaften in nationale und internationale Marktzusammenhänge (Jonsson und Petersson 1989).

4. Im Bereich der Landwirtschaft haben sich die Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft zu eigenständigen Handlungseinheiten entwickelt, die aufgrund ihrer Rechtsetzungsbefugnisse eine institutionelle Ordnung geschaffen haben, die unmittelbar auf die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung Einfluß nimmt und den Strukturwandel der Landwirtschaft zu steuern und zu kontrollieren versucht. Dieser letzte Punkt hat in der Soziologie nicht die nötige Aufmerksamkeit gefunden und ist deshalb vergleichsweise wenig untersucht. Die agrarsoziologische Forschung ist auch nach über dreißig Jahren gemeinsamer Agrarpolitik in der Gemeinschaft hauptsächlich an der Landwirtschaft im nationalstaatlichen Rahmen orientiert. Die gemeinschaftliche Dimension des Strukturwandels der Landwirtschaft wird in den meisten Darstellungen ausgeblendet.⁵

3. Die Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Zu Anfang der neunziger Jahre ist der Agrarsektor in der Gemeinschaft ein relativ kleiner Bereich mit einem wahrscheinlich noch weiter schrumpfenden Anteil an der Erwerbsbevölkerung und am Bruttosozialprodukt. Im Jahr 1989 waren in der Zwölferegemeinschaft 7,0% der zivilen Erwerbspersonen in der Landwirtschaft beschäftigt.⁶ Im gleichen Jahr betrug der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft gerade noch 3,0% (Kommission, Bericht 1990, Tabelle 2.01).

5 Eine ausführliche Kritik des gegenwärtigen Standes der Agrarsoziologie ist die Arbeit von Newby (1980), die allerdings auf die veränderten Rahmenbedingungen der europäischen Landwirtschaft und die damit verbundenen Entwicklungen der Agrarverhältnisse nicht eingeht. Eine neuere Überblicksdarstellung der - vor allem nordamerikanischen - Agrarsoziologie ist die Arbeit von Buttel, Larson und Gillespie (1990). In beiden Arbeiten wird bemängelt, daß es keine systematischen Untersuchungen zur Politischen Ökonomie der Landwirtschaft in den entwickelten Industriegesellschaften gibt.

6 Die Zahlen für die einzelnen Länder lauten: Belgien 2,8%, Dänemark 6,0%, Bundesrepublik Deutschland 3,7%, Frankreich 6,4, Griechenland 26,6%, Irland 15,1%, Italien 9,3%, Luxemburg 3,4%, Portugal 18,9%, Spanien 13,0%, Vereinigtes Königreich 2,2%. Zum Vergleich: USA 2,9%, Japan 7,6% (Kommission, Bericht 1990, Tabelle 3.5.1.3)

Mitte der fünfziger Jahre, als im Rahmen der Überlegungen zu einer wirtschaftlichen Gesamtintegration Westeuropas die Entscheidung für eine Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt fiel, lag der Anteil der Landwirtschaft an der Erwerbsbevölkerung in den stark agrarisch geprägten Ländern Frankreich und Italien bei ca. 25 bzw. knapp unter 40%.⁷ Bereits im Rahmen der Sechsergemeinschaft gab es ein starkes Entwicklungsgefälle zwischen den verschiedenen Agrarregionen. Große Teile der Landwirtschaft der Niederlande waren industrialisiert, vor allem was den Grad der Spezialisierung und die bodenunabhängige Produktion betrifft. Wie in Belgien hatte sie aufgrund ihrer Exportorientierung eine große Bedeutung für die Handelsbilanz. Gleichzeitig waren große Teile der französischen und italienischen Landwirtschaft durch eine hohe Arbeitsintensität, niedrige Produktivität, eine weit verbreitete Unterbeschäftigung und Saisonarbeitslosigkeit gekennzeichnet (Baade 1958; Dovring 1965). Das große Entwicklungsgefälle zwischen den Agrarregionen war zusammen mit einem stark ausgeprägten staatlichen Agrarprotektionismus verantwortlich dafür, daß für den landwirtschaftlichen Sektor eine Zollunion und eine gemeinsame Wettbewerbsordnung allein als nicht praktikabel angesehen wurde. Aus diesem Grund sollte es im Gegensatz zur allgemeinen Wirtschaftspolitik, für die weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig bleiben sollten, neben einem "Gemeinsamen Markt" eine "Gemeinsame Agrarpolitik" geben (von der Groeben 1987: 44). Der Art. 38, Absatz 4 des Vertrags von Rom bildet die Grundlage für Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane, die über die Einführung eines gemeinsamen Marktes - freier Warenverkehr, Diskriminierungsverbot, Gemeinschaftspäferenz und gemeinsamer Außenschutz - hinausgingen:

"4. Mit dem Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse muß die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen".⁸

7 Die genaue Zahl für Italien ist im Jahr 1951 40%, für Frankreich für das Jahr 1954 28%. Die entsprechenden Zahlen für die anderen Mitgliedsländern lauten für die Bundesrepublik Deutschland 23% (1951), für Belgien 12% (1947), für die Niederlande 19% (1947). Für die Zahlenangaben vgl. Flora (1987).

8 Die Vorschrift des Art. 38, Abs. 4, muß zusammen mit den Bestimmungen des Art. 40 ("Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte") gesehen werden:
(1) Die Mitgliedstaaten entwickeln die gemeinsame Agrarpolitik schrittweise während der Übergangszeit und legen sie noch vor dem Ende fest.
(2) Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen. Diese besteht je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationen:
a) gemeinsame Wettbewerbsregeln;
b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;
c) eine Europäische Marktordnung.

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden im Art. 39 näher bestimmt:

- "(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es
- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c) die Märkte zu stabilisieren;
 - d) die Versorgung sicherzustellen;
 - e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen".

In allen Mitgliedstaaten waren seit der Weltagrarkrise der Zwischenkriegszeit, die einen dramatischen Verfall der Agrarpreise mit sich brachte, umfangreiche Regelungen der wichtigsten Agrarmärkte in Kraft (Schiller 1937: 1ff.). Die Bandbreite des staatlichen Agrarprotektionismus reichte von einem Außenschutz durch Einfuhrzölle bis zu Marktordnungen mit Garantiepreisen. In den meisten europäischen Ländern waren Marktordnungen das wichtigste Instrument der Agrarpolitik. Marktordnungen zeichnen sich dadurch aus,

"... daß sie unmittelbar an den Marktbestandteilen wie Preis, Angebotsmenge, Verbrauchsmenge, angreifen und dieselbe in der gewünschten Richtung festlegen. Wohl sind auch hier "spontane" Reaktionen der Marktvorgänge in ihrem funktionalen Wechselspiel nicht ausgeschlossen, ja sie sind sogar in der Tagesordnung, aber ausschlaggebend ist, daß wesentliche Elemente des Marktes nicht mehr einem eigengesetzlichen Ablauf, sondern den Weisungen einer über dem Markte stehenden Regulierungsinstanz unterworfen sind" (Schiller 1939: 4).

Marktordnungen arbeiten mit materiellen Verhaltens- und Unterlassungsgeboten an die Marktbeteiligten von einer übergeordneten Stellung aus. Sie haben die Tendenz, sich auszudehnen, sich zu relativ geschlossenen Systemen zu entwickeln und größere Marktbereiche im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel zu regulieren (Abel 1967: 464). In wirtschaftspolitischer Hinsicht sind Marktordnungen wirksamer als eine eher punktuell in die Marktzusammenhänge eingreifende Inter-

(3) die nach Absatz 2 gestaltete gemeinsame Organisation kann alle zur Durchführung des Art. 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- und Ausfuhr.

(..)

(4) Um der in Abs. 2 genannten gemeinsamen Organisation die Erreichung ihrer Ziele zu ermöglichen, können ein oder mehrere Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft geschaffen werden".

vention. Sie zielen nicht auf eine einmalige Marktlage, sondern sind auf wechselnde Marktlagen eingestellt und versuchen diese zu neutralisieren (Mackenroth 1939: XVIII).⁹ Aus diesem Grund müssen die Bestimmungen der Marktordnungen die Entscheidungsbefugnisse und die verwaltungsmäßige Durchführung marktordnender Maßnahmen detailliert regeln (Markert 1978: 50). Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, daß im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik Marktordnungen zu den wichtigsten Gestaltungselementen wurden. Vor dem Hintergrund des hohen Niveaus des Agrarprotektionismus und der beherrschenden Stellung der agrarischen Interessenverbände war es auch kaum vorstellbar, daß die Marktordnungen der Gemeinsamen Agrarpolitik hinter diesem Niveau zurückbleiben würden. Es war deshalb zusammen mit einer rapiden Modernisierung der Landwirtschaft im wesentlichen der hohe Getreidepreis in der ersten Agrarmarktordnung, der aufgrund seiner Schlüsselstellung in der Agrarproduktion die strukturelle Überschußproduktion in der Gemeinschaft auslöste (Ackermann 1970; Weinstock 1987).

Feste Preise, Absatzgarantien und ein wirksamer Außenschutz sollten den Landwirten der Gemeinschaft ein angemessenes, mit anderen Wirtschaftsbereichen vergleichbares Einkommen sichern. Die Priorität dieses Ziels war auf nationalstaatlicher wie auf Gemeinschaftsebene unbestritten und bestimmte die Grundlinien der Agrarpolitik. Die Markt- und Preispolitik auf der Grundlage von Marktordnungen wurde zum wichtigsten Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft und der Erreichung ihrer im Art. 39 festgelegten Ziele. Mögliche unerwünschte Begleiterscheinungen und Konsequenzen wurden schon früh gesehen (Priebe 1985: 68). Während die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge für die Organisierung des Gemeinsamen Agrarmarktes davon ausging, die Preise und Absatzgarantien marktkonform zu gestalten, um eine Überschußproduktion zu verhindern, behielt sich der Ministerrat bei der Entscheidung über die Gemeinsame Agrarpolitik das Recht vor, die Preise jährlich selbst festzusetzen (von der Groeben 1987: 51).

⁹ Marktordnungen sind vor allem deshalb ein sehr wirkungsvolles Instrument der Agrarpolitik, weil (a) landwirtschaftliche Erzeugnisse verhältnismäßig gleichförmig und einheitlich sind, (b) vergleichsweise wenig substituierbar sind und - anders als in der Industrie - kaum mit dem Auftauchen von Ersatzprodukten zu rechnen ist, (c) als Güter des täglichen Bedarfs mit einer relativ festen Nachfrage zu rechnen haben, und (d) die Konsequenzen von Produktionsausweitungen gut voraussehbar sind (Schiller 1939: 3). Diese Merkmale der landwirtschaftlichen Produktion machen Marktordnungen zum wichtigsten Instrument des Agrarprotektionismus. Sie versetzen die Agrarpolitik trotz der für eine wirtschaftspolitische Einflußnahme äußerst ungünstigen "... Ausgangslage des größeren Teils der europäischen Landwirtschaft, die Zersplitterung in viele selbständige Einzelbetriebe, in die Lage, wirksam und schnell auf die Landwirtschaft einzuwirken" (Schiller 1939: 2).

Im Prozeß der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft waren drei Prinzipien maßgeblich: die Einheitlichkeit der Märkte, die Gemeinschaftspräferenz, und die gemeinsame finanzielle Verantwortung. Einheitlichkeit der Märkte bedeutet, daß die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik getroffenen Entscheidungen in der ganzen Gemeinschaft gelten: "Wird ein Preis festgesetzt, so ist es ein gemeinsamer, also überall einheitlicher Preis; wird der Binnenmarkt durch Zölle oder Abschöpfungen geschützt, so gelten diese überall in gleicher Höhe; wird eine Beihilfe je Kilogramm oder je Hektar bezahlt, so ist es eine einheitliche Beihilfe, die überall in gleicher Höhe gilt" (Ries 1979: 66).

Die Aufgabe des Managements des gemeinsamen Agrarmarktes ist der Kommission übertragen, die bestimmte Entscheidungen alleine fällt, in Angelegenheiten mit einer größeren Tragweite jedoch von Verwaltungsausschüssen unterstützt wird, in denen die Mitgliedstaaten Sitz und Stimme haben (Ries 1979: 68).

Ein wichtiges Merkmal des gemeinsamen Agrarmarktes ist die Gemeinschaftspräferenz. Mit diesem Begriff soll ausgedrückt werden, daß die Außengrenzen der Gemeinschaft einen Schutz der Landwirtschaft vor Drittländern bedeuten. Auf unterschiedliche Weise, über Abschöpfungen (Einfuhrabgaben), Zölle, Ausfuhrsubventionen (Erstattungen) oder über Beihilfen an Erzeuger, wird erreicht, daß die Agrarpreise in der Gemeinschaft nicht von niedrigeren Weltmarktpreisen unter Druck gesetzt werden, und gleichzeitig die Landwirte der Gemeinschaft am Weltmarkt teilnehmen können (Ries 1979: 69; Zeller 1984: 110).

Der EWG-Vertrag hatte bereits die Einrichtung eines Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) vorgesehen, der die gemeinsamen Marktorganisationen finanzieren sollte. Die politische Verantwortung der Gemeinschaft für die Markt- und Preispolitik findet ihre Entsprechung in einer finanziellen Verantwortung. Die gemeinschaftliche Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ist also unabhängig davon, für welches Mitgliedsland oder welche Erzeugergruppe sie bestimmt sind (Zeller 1984: 110). Der Fond wurde in zwei Abteilungen aufgeteilt, in die Abteilung Garantie für die Markt- und Preispolitik, und in die Abteilung Ausrichtung für die mit der Strukturpolitik verbundenen Ausgaben. Der EAGFL ist seit 1971 Bestandteil des hauptsächlich aus Eigenmitteln finanzierten Haushalts der Gemeinschaft und ist deshalb kein Fond im eigentlichen Sinn des Wortes (Kommission 1986: 12).

Marktordnungen mit Garantiepreisen sind zwar ein sehr wirkungsvolles, aber kaum differenzierungsfähiges Instrument der Agrarpolitik. Die Gestaltung der Preise muß an einem konkretisierbaren Ziel orientiert sein. Die Bestimmungen

des EWG-Vertrages und die Beschlüsse der Konferenz von Stresa im Jahr 1958 sind zu allgemein gehalten, um daraus Handlungsanleitungen für die Gemeinschaftspolitik ableiten zu können. In der Gemeinsamen Agrarpolitik ist das vorrangige Ziel die Sicherung der Einkommen der größeren Vollerwerbsbetriebe. Nur Betriebe mit einem bestimmten Arbeitseinkommen, der sogenannten Förderschwelle, kommen in den Genuß von Beihilfen und verbilligten Krediten (Priebe 1985: 85). Eine derartige Ausrichtung der Politik in Verbindung mit einem umfassenden System der Marktlenkung bedeutet nun für die Landwirte, daß Einkommenserhöhungen im wesentlichen über Produktionsausweitungen und Produktivitätssteigerungen erreicht werden können. Insbesondere sollten durch das Ausscheiden der kleineren Betriebe und die dadurch mögliche Vergrößerung benachbarter Betriebe die Agrarstrukturen so verändert werden, daß durch die Spezialisierung der Betriebe auf ein Produkt und die Rationalisierung der Produktion Massenproduktionsvorteile ("economies of scale") ausgenützt werden können. Diese Logik setzt allerdings voraus, daß eine Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften in andere Wirtschaftszweige überhaupt möglich ist. Die Veränderung der Agrarstrukturen in den Regionen der Gemeinschaft war auch tatsächlich durch einen starken Rückgang der Zahl der Betriebe und der Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte geprägt.¹⁰ Gleichzeitig wurde aber auch sehr schnell bei fast allen wichtigen Agrarprodukten eine Selbstversorgung der Gemeinschaft erreicht - und dann auch überschritten.

Die Reaktion der Gemeinschaft auf die neue, durch nicht mehr vermarkt- und finanzierbare Überschußproduktion gekennzeichnete Situation spiegelt die spezifische Rationalität ihrer Institutionen. Sie bestand zum einen im wesentlichen aus vorsichtigen Korrekturen am Regelwerk der Marktordnungen, um der Überproduktion und der hohen Kosten der Agrarpolitik Herr zu werden, zum anderen im Ausbau einer Strukturpolitik, die sowohl produktionsneutral ist als auch den besonderen Problemen in Landwirtschaft in bestimmten Regionen gerecht wird. Anfang der achtziger Jahre wurde immer deutlicher, daß eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unausweichlich wird. Eine der wichtigsten Reformversuche betraf die Marktordnung für die Milcherzeugung. Im Jahr 1984 wurde eine Quotenregelung für die Milcherzeugung eingeführt, weil die Überschüsse

¹⁰ Auch nach dem Einsetzen der wirtschaftlichen Depression im Gefolge der Ölpreiserhöhungen Anfang der siebziger Jahre setzte sich der Schrumpfungsprozess, wenn auch mit einem geringeren Tempo, fort. Zwischen 1973 und 1988 lag der jährliche Rückgang der Zahl der Betriebe in den Mitgliedstaaten bei durchschnittlich 3% (Kommission, Bericht 1990: 106). Dabei muß aber die Süderweiterung der Gemeinschaft berücksichtigt werden, die Agrarregionen in die Gemeinschaft einbrachte, die vergleichsweise unterentwickelt sind.

nicht mehr absetzbar waren und den Haushalt der Gemeinschaft auf eine Art und Weise belasteten, daß die Europäische Integration insgesamt in Frage gestellt wurde (Hrubesch 1987: 34; Priebe 1988).¹¹ Die "Verordnung über die Abgabe im Bereich der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse" vom 25. Mai 1984 sieht vor, daß jedem Betrieb auf der Grundlage der Milchanlieferung im Jahr 1983¹² eine Referenzmenge zugeteilt wird. Wird diese Menge überschritten, erheben die Molkereien bei den Betrieben eine Abgabe, die an die nationalen Agrarverwaltungen abgeführt wird. Die Abgabe sollte so hoch sein, daß sie die Aufwendungen für die Vermarktung der Überschußproduktion finanzieren kann. Die Einführung dieser Maßnahme machte schlagartig den Grad der Abhängigkeit der Landwirtschaft von der Agrarverwaltung der Gemeinschaft deutlich.

Die Einführung von Quotenregelungen, Mitverantwortungsabgaben, Stabilisatoren, das Einfrieren der institutionellen Preise bzw., im Vergleich zur Entwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen, unterproportionale Preissteigerungen sollten den Druck auf die Agrarmärkte mindern und die Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik, hauptsächlich die Aufwendungen für Marktstützungen und Exportbeihilfen, senken. Leitidee der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine stärkere "Marktorientierung", ohne tiefere Eingriffe in die institutionelle Struktur. Die Reformversuche der Gemeinsamen Agrarpolitik haben aufgrund der großen Bedeutung einer gemeinschaftseinheitlichen und zentralen Markt- und Preispolitik gezeigt, daß die Neutralität dieser Instrumente jeweils andersartige Wirkungen im Hinblick auf unterschiedliche geographische, wirtschaftliche und sozialstrukturelle Ausgangsbedingungen haben.¹³ Die naturbedingten Produktivitäts- und Einkommensunterschiede wurden weiter verstärkt (Priebe 1985). Vor dem Hintergrund einer stärkeren Aufmerksamkeit gegenüber regionalen Entwicklungsgefällen wurde der Strukturpolitik der Gemeinschaft im Rahmen der Gemeinsamen

11 Über zwei Drittel der Ausgaben der Gemeinschaft fielen auf den Agrarmarkt, und davon fast ein Drittel auf den Sektor Milcherzeugnisse (Boest 1984: 23). Nicht nur der Milchmarkt, auch andere Bereiche zeichneten sich durch eine strukturelle Überproduktion aus. Aufgrund der zentralen Stellung der Gemeinsamen Agrarpolitik führte die Situation auf den Agrarmärkten zu wachsenden Spannungen zwischen den Organen der Gemeinschaft und den Handelspartnern außerhalb der Gemeinschaft und zwischen den Mitgliedstaaten, vor allem im Hinblick auf die Finanzierung der Gemeinschaft und die Nettozahlerposition einzelner Länder (Hrubesch 1987: 34).

12 Die Verordnung stellte es den Mitgliedstaaten frei, entweder das Jahr 1981, 1982 oder 1983 zur Grundlage der Bestimmung der Referenzmenge zu machen.

13 Zum regionalen Gefälle in der Gemeinschaft vgl. Ries (1979), Weinschenk und Kemper (1981) und Kersten (1990). Zum Beitrag der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Entwicklung regionaler Disparitäten muß der Hinweis genügen, daß der überwiegende Teil der Ausgaben des EAGFL für die Marktordnungen aufgewendet werden und daß damit jene Regionen begünstigt werden, die eine vergleichsweise günstige Betriebs- und Unternehmensstruktur haben und wo die landwirtschaftlichen Einkommen entsprechend hoch sind (Harsche 1982: 137).

Agrarpolitik eine neue Aufgabe zugeordnet. In den sechziger und siebziger Jahren war die Strukturpolitik der Gemeinschaft genauso wie die Markt- und Preispolitik auf eine Modernisierung der Landwirtschaft ausgerichtet (v.d. Groeben 1987: 52f.; Gottsmann, Bd. 1: 9f.).¹⁴ Im Unterschied zur Markt- und Preispolitik ist die Strukturpolitik dezentralisiert, um regionale Besonderheiten stärker berücksichtigen zu können. Deshalb ist die Durchführung dieser Maßnahmen den Mitgliedstaaten übertragen, wobei die Finanzierung aber weitgehend aus den Mitteln der Gemeinschaft erfolgt (Gottsmann, Bd. 1: 9).¹⁵

Eine erste stärkere Umorientierung der Strukturpolitik der Gemeinschaft brachte die Richtlinie No. 75/268/EWG über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten. Eine verstärkte Regionalisierung der Gemeinschaftspolitik kam auch bei der Einrichtung eines Regionalfonds im Jahr 1975 zum Ausdruck, der zum Teil aus Mitteln des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanziert wurde (Kommission, Bericht 1975: 20; Gottsmann, Bd. 1: 13).

Diese Entwicklungen müssen im Zusammenhang mit der Stagnation der Europäischen Integration in den siebziger Jahren und der wachsenden Schwierigkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik gesehen werden. Die institutionelle Struktur der Gemeinschaft verhindert zwar ein Aussteigen einzelner Mitgliedstaaten aus der Gemeinsamen Agrarpolitik, weil in zentralen Bereichen die Kompetenzen für die Agrarpolitik Gemeinschaftsorganen übertragen ist. Diese institutionelle Gegebenheit kann nicht mehr unterlaufen werden (Weiler 1986). Insofern sind diese Organisationen und Institutionen tatsächlich supranational. Die Supranationalität wird aber in entscheidenden Punkten dadurch abgeschwächt, daß die Art und Weise der Entscheidungsfindung und der Regelung der Verfahren sicherstellt, daß die Initiative und die Bestimmung des timing und des Inhalts der Verhandlungsprozesse bei nationalen Instanzen liegen (Moravcsik 1991). Das zeigt sich einmal darin, daß die Mitgliedstaaten bei der Aushandlung einer bestimmten Politik nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner suchen, und dann auch in der Bewahrung eines nationalstaatlich organisierten agrarpolitischen Instrumentariums, das für eine unabhängige, und damit die Möglichkeit einer

14 Es handelt sich dabei um die folgenden Richtlinien: 72/159/EWG (Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe), 72/166/EWG (Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung), 72/1160/EWG (über die sozio-ökonomische Situation und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen).

15 Es sollte nicht vergessen werden, daß die Gemeinschaft über keinen administrativen Unterbau verfügt. Es sind im wesentlichen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die für die Gemeinschaft tätig werden, und Einrichtungen, die von den Mitgliedstaaten eigens eingerichtet wurden, um die Politik der Gemeinschaft umzusetzen.

Kompensierung der Konsequenzen von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftspolitik gewährleistende Politik eingesetzt werden kann.

Die Ansätze zu einer Regionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik über die Strukturpolitik der Gemeinschaft muß auch vor dem Hintergrund einer faktischen Renationalisierung der Agrarmärkte als Folge der Einführung von Währungsausgleichsbeträgen gesehen werden, die Unterschiede zwischen dem nationalen und gemeinschaftlichen Preisniveau überbrücken. Insbesondere sollten Preisbewegungen verhindert werden, die nicht auf landwirtschaftliche Gegebenheiten zurückzuführen sind. Zum Beispiel hätten unter "normalen" Bedingungen Aufwertungen eine Senkung des Stützpreisniveaus und damit einen Einkommensrückgang zur Folge (Boest 1984: 77). Der Währungsausgleich wurde notwendig, um den agrarpolitisch nicht vertretbaren Konsequenzen und Wettbewerbsverzerrungen auf den Agrarmärkten aufgrund einer zunehmend divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten seit der Mitte der siebziger Jahre entgegenzusteuern. Die Einheitlichkeit der Preise, die zuerst in einer gemeinsamen Rechnungseinheit und seit 1979 in ECU festgesetzt werden, ist Ausdruck der Einheitlichkeit des Marktes. Die Einführung von Währungsausgleichsbeträgen sollte trotz der damit verbundenen Renationalisierung der Agrarmärkte den gemeinschaftlichen Charakter der Landwirtschaft bewahren:

"Das System des Währungsausgleichs erreicht dieses Ziel, indem es den Widerspruch zwischen der Einheitlichkeit des Preises in der Gemeinschaft und spezifischen nationalen Umrechnungskursen überbrückt. Zweifellos gibt es, solange Währungsausgleiche existieren, keinen echten gemeinsamen Markt, sondern unterschiedliche nationale Teilmärkte. Aber es sind immer noch Teile eines Ganzen ..." (Heine 1989: XXII).

Die verstärkte Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten in der Agrarstruktur in der Gemeinsamen Agrarpolitik kann als Versuch interpretiert werden, den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftspolitik Möglichkeiten einer verstärkten Berücksichtigung eigener Interessen einzuräumen, um eine weitergehende Renationalisierung bzw. eine Blockierung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu verhindern. Der Ausbau der Strukturpolitik ist dabei ein wichtiges Mittel, weil die Umsetzung der Programme von der Initiative der Mitgliedstaaten abhängig ist. Auf der anderen Seite gibt die Strukturpolitik der Gemeinschaft im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik den Gemeinschaftsorganen die Möglichkeit, die Anlässe und sozialen Konsequenzen ihrer Programme zu thematisie-

ren.¹⁶ Eine wichtige Rolle spielt dabei die sogenannte Beihilfenpolitik der Gemeinschaft, die im wesentlichen an den Problemen der einkommensschwachen Betriebe orientiert ist, und die bestimmte Folgen einer restriktiven Handhabung der Marktordnungen mit der Einführung direkter Einkommensbeihilfen zu kompensieren versucht.¹⁷ Gemeinsames Kennzeichen der Beihilfenprogramme der Gemeinschaft ist einmal die Unterstützung der kleineren und mittleren Betriebe, und dann der Versuch, diese Programme so weit wie möglich produktionsneutral zu gestalten, d.h. keine Anreize zur Ausweitung der Produktion zu geben. Aber auch der Erfolg und die Wirkungen dieser Politik sind davon abhängig, ob die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der einzelnen Programme Initiative entwickeln. Die Bestandsaufnahme über die Ausnutzung der Programme zeigt allerdings große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (Kommission, Bericht 1990).

4. Thesen zur Vergemeinschaftung der Landwirtschaft

Die folgenden Thesen sind als Versuch zu sehen, auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen die zentralen Merkmale der institutionellen Strukturen der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Konsequenzen so deutlich wie möglich herauszustellen. Diese Thesen bilden den Ausgangspunkt für eine soziologische Interpretation der Prozesse der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, in denen den staatlichen Aspekten dieser Prozesse besondere Bedeutung zugemessen wird.

These 1: Bestimmte Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Art und Weise der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft der Gemeinschaft verweisen

16 Vgl. dazu die Ausführungen der Kommission: "Die grundlegende Heterogenität und ein unterschiedlicher Integrationsgrad der Politiken auf Gemeinschaftsebene in Verbindung mit einem institutionellen Kontext, der dazu führte, daß während langer Zeit im Rat praktisch nur einstimmige Beschlüsse getroffen wurden, resultierten in einem 'landwirtschaftlichen Besitzstand' mit einem gerüttelten Maß an Ungereimtheiten und 'nationalen' Elementen. Beispiel hierfür gibt es zuhauf: Durch die Währungsanpassungen belaufen sich bei den institutionellen Preisen die Unterschiede zwischen bestimmten Mitgliedstaaten derzeit auf bis zu 47%. In verschiedenen Marktorganisationen gibt es gestaffelte Preise, um die 'Besonderheiten' bestimmter Regionen oder gar Länder zu berücksichtigen" (Kommission, Bericht 1987: 14).

17 Die Kommission hat im Bericht 1987 zur "Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft" die direkte Einkommensbeihilfe als "Globalkonzept im Rahmen der Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik" vorgestellt. Dabei wurde vor allem hervorgehoben, daß die Funktion des neuen Instruments im wesentlichen sozial- und konjunkturpolitischer Art ist: "Seine Aufgabe ist es, die drängendsten Einkommensprobleme zu lösen" (S. 18).

auf eine staatliche Dimension: die Zuständigkeit ihrer Institutionen und Organe für die Lebensverhältnisse in der Landwirtschaft, der umfassende Charakter des rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Systems der Agrarpolitik der Gemeinschaft, und die Möglichkeit einer direkten Beeinflussung der Lebenslage und der Lebenschancen der Agrarbevölkerung.

These 2: Die institutionelle Struktur der Landwirtschaft der EG ist das Ergebnis einer selektiven Institutionalisierung von agrar- und finanzpolitischen Instrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Organe und Institutionen der Gemeinschaft stehen in einem komplexen Austauschverhältnis mit nationalstaatlichen Instanzen und Institutionen. Deshalb kann die institutionelle Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik weder allein als supranationales Gebilde noch als ein reines transnationales Regime beschrieben werden.

These 3: In politischer Hinsicht ist der hybride und ambivalente Charakter der Gemeinsamen Agrarpolitik die wichtigste Bedingung ihrer Stabilität und Legitimität. Diese Eigenschaften der Gemeinschaft sind die Grundlagen von Kompromissen trotz divergierender nationalstaatlicher Interessen.

These 4: Die strukturelle Ambivalenz ist einer der Gründe, warum die Abhängigkeit der Lebenschancen in der Landwirtschaft von der Gemeinschaftsbürokratie und die asymmetrische Machtverteilung von den Betroffenen kaum wahrgenommen wird.

These 5: Geht man von der Wirkung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Landwirtschaft aus, dann kann die Gemeinschaft durchaus als eine öffentliche Gewalt bezeichnet werden. Sie ist aber im wesentlichen eine reine Verwaltung, ein einseitiges Herrschaftsverhältnis. Es gibt keine Normen und kein Recht, das Ansprüche einräumt. In den Begriffen Max Webers ausgedrückt: der geltende Normenkomplex hat juristisch den Charakter des Reglements, d.h. alle privaten Interessen besitzen nicht als garantierte subjektive Ansprüche die Chance des Schutzes, sondern nur als Reflexe der Geltung jener Reglements. Alles "Recht" löst sich deshalb in einen Zweck der Verwaltung.¹⁸

These 6: Im Unterschied zum Nationalstaat ist die anstaltsmäßige Struktur der Gemeinschaft vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die Politik der Gemeinschaft und ihre Kompetenzen werden durch selektive Vergemeinschaftungen und durch Kompromisse zwischen den nationalstaatlichen Inhabern der Souveränität bestimmt.

¹⁸ Vgl. dazu Max Weber (1980: 388) und seine in diesem Zusammenhang aufschlußreiche Diskussion der Abgrenzung von öffentlichem und privaten Recht.

These 7: Die Ambivalenz der institutionellen Struktur der Gemeinschaft, zusammen mit einer nur ansatzweise erfolgten Verrechtlichung der Gemeinsamen Agrarpolitik, hat zu einer beherrschenden Stellung der Agrarverbände in den Prozessen der Legitimitätsgewinnung geführt.

5. Das Problem der Staatlichkeit der Gemeinschaft am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik

Der Ausgangspunkt der Diskussion möglicher Kriterien einer Bestimmung der Staatlichkeit politischer Gebilde ist hier die Unterscheidung zwischen drei Dimensionen des Staates: 1. Staat als Struktur, d.h. als Bündel von Institutionen mit spezifischen Aufgaben; 2. Staat als organisierte Handlungseinheit, und 3. Staat als Bezeichnung für eine bestimmte Struktur bzw. Ordnung der Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft und dem politischen Verband.

Die in den letzten Jahren zunehmende Diskussion einer "neuen Soziologie des Staates" zielt im wesentlichen darauf ab, den modernen Staat als spezifische Struktur und als zumindest potentiell autonome Handlungseinheit sowohl in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen als in der soziologischen Theoriebildung ernst zu nehmen (Skocpol 1985; Hall und Ikenberry 1989).¹⁹ Ein wichtiger Vorläufer dieser Diskussion war ein Artikel von Peter J. Nettl über das Konzept des Staates. Nettls Ausführungen hatten lange vor der Renaissance des Staatsbegriffs und der Staatssoziologie das Ziel verfolgt, den Staat in die sozialwissenschaftliche Analyse und Theoriebildung wieder einzuführen (Nettl 1967/68: 562). Es ging ihm im wesentlichen darum, das Konzept des Staates auf eine Art und Weise zu fassen, daß es für vergleichende Untersuchungen fruchtbar gemacht werden kann. Deshalb versuchte er, Staat, oder genauer, Staatlichkeit, als konzeptionelle Variable zu fassen. Aus diesem Grund sind Nettls Überlegungen ein brauchbarer Ausgangspunkt auch für eine Strukturanalyse transnationaler oder supranationaler Gebilde.

¹⁹ Selbst wenn man von der Notwendigkeit einer Wiedereinbringung des Staates in die soziologische Strukturanalyse moderner Gegenwartsgesellschaften und in die Theoriebildung überzeugt ist, überrascht doch das zeitliche Zusammenfallen der Renaissance des Staatsbegriffs und der offensichtliche Bedeutungsverlust territorialer Zuständigkeiten und Abgrenzungen. Neben dem Nationalstaat existieren eine ganze Reihe neuer Akteure und Organisationen, die neuartige und zum Teil auch normierte und institutionalisierte Interdependenzzusammenhänge geschaffen haben (Keohane 1989; Kohler-Koch 1989).

Für Nettl ist Staat erstens eine Kollektivität, die eine Reihe von Funktionen zusammenfaßt, um ihre Wirkung zu verallgemeinern (Nettl 1967/68: 562). Diese Komponente des Staatsbegriffs betont die Territorialität und die Souveränität des Staates. Staat verweist damit auf die Institutionalisierung von Macht, impliziert allerdings nicht automatisch einen exklusiven und übergeordneten Status gegenüber anderen Formen der Vergesellschaftung und gesellschaftlicher Steuerung.

Auf der Grundlage des übergreifenden und zusammenfassenden Aspekts des Staates ist Staat für Nettl zweitens eine selbständige Handlungseinheit auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen. Die Bedeutung von Staatlichkeit liegt hier in der Fähigkeit, die Außenbeziehungen der Gesellschaft zu organisieren und für staatliches Handeln u.U. enorme Ressourcen zu mobilisieren. Diese Komponente des Staatsbegriffs ist nach Nettl unabhängig von einer schwach oder stark ausgeprägten Staatlichkeit eines politischen Verbandes.

Der Staat repräsentiert drittens ein autonomes Kollektiv mit einer stark ausgeprägten Verallgemeinerungsfähigkeit seiner Aufgaben und ist insofern in funktionaler Hinsicht ein bestimmter Sektor der Gesellschaft. Unter den Bedingungen einer pluralistischen Gesellschaftsordnung ist die größere Autonomie des Staates gegenüber anderen gesellschaftlichen Machtzentren und Gruppierungen eine empirische Frage, wobei als Autonomie die Exklusivität und Priorität dieser Struktur bezeichnet werden kann (Nettl 1967/68: 565). Eine stark ausgeprägte Autonomie des Staates führt deshalb zu einer scharfen Trennung der privaten von der öffentlichen Sphäre und zur Ausbildung spezifischer Institutionen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben in diesem öffentlichen Bereich.

Der Staat ist viertens ganz wesentlich ein soziokulturelles Phänomen. Im Zusammenhang mit dem sogenannten Nationalstaat wird dieser Aspekt besonders deutlich. Nationen konstituieren sich über die organisierte Diffusion gemeinsamer Erfahrungen und Werte, die durch Könige, Führer, Kirchen, Parteien, Armeen oder den Staat strukturiert und verstärkt wird. Nur auf der Grundlage übergreifender Kommunikationszusammenhänge können Vorstellungen und Ideale, zum Beispiel über soziale Gerechtigkeit, das Allgemeinwohl oder eine demokratische Gesellschaftsordnung, wirksam werden. Die empirische Realität des Staates wird entscheidend von seiner subjektiven Internalisierung durch die Mitglieder des Verbandes bestimmt. Auch in dieser Hinsicht ist die Frage nach der Staatlichkeit, zum Beispiel im Sinne eines Zusammenfallens von Staat und Nation, eine empirische Frage: bis zu welchem Grad haben die Individuen die Idee und das Bewußtsein von Staatlichkeit in ihrer Wahrnehmung und ihren

Handlungen verallgemeinert? Bis zu welchem Grad ist dieses Bewußtsein bestimmend und handlungsleitend? Diese Fragen zielen nach Nettl in das Zentrum einer systematischen Untersuchung politischer Strukturen, weil sie den Kern von "Staatlichkeit" zu fassen versuchen.

Die Verwendung dieser konzeptuellen Instrumente bei der Untersuchung der institutionellen Strukturen der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft zeigt, daß es sich dabei um Entwicklungen handelt, die durchaus mit den traditionellen Formen politischer Verbandsbildung und der Institutionalisierung einer öffentlichen Gewalt verglichen werden können. Im Zusammenhang mit der Agrarpolitik gibt es auf der Ebene der Gemeinschaft Einrichtungen und Strukturen, die unabhängig von den politischen Institutionen der Mitgliedstaaten die Befähigung zu einer dauerhaften Ausübung von Herrschaft besitzen und zum Teil, in bestimmten Bereichen, direkt die Einzelpersonen in der Gemeinschaft binden.²⁰ Die wesentlichen Grundlagen ihrer Autonomie sind die Kommission, das Europäische Parlament, die Rechtsordnung der Gemeinschaft mit dem Europäischen Gerichtshof als Instanz eigenständiger und autorativer Rechtsfortbildung auf der Grundlage der Basisnormen der Gemeinschaft, und schließlich auch die Verfügung über zwar begrenzte, aber doch eigene Finanzmittel. Ein weiterer Indikator der Institutionalisierung politischer Strukturen ist der Bedeutungszuwachs der neuen Grenzziehungen und der Bedeutungsverlust der internen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Im Bereich der Landwirtschaft entspricht diese Entwicklung der wachsenden Kompetenz der Gemeinschaft, ihre Außenbeziehungen zu organisieren und zu institutionalisieren (von Urff und Weinmüller 1984).

Die Auflistung der verschiedenen Elemente des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft, die für eine zumindest potentielle Autonomie ihrer politischen Strukturen sprechen, erweckt den Eindruck, als ob es sich um einen integrierten Komplex handle, um eine Einheit. Diese Einschätzung ist irreführend (Weiler 1986: 347). Es sind sehr unterschiedliche Bauprinzipien, deren wichtigste

²⁰ Vgl. dazu die Stellungnahme des europäischen Gerichtshofes zum Verhältnis von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht: "Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist" (EuGHE 1964: 1269ff. (Urteil "Costa/E.N.E.L."), hier zit. nach Ipsen 1990: 417).

Bestandteile aus unterschiedlichen Wertsphären stammen, die bei den einzelnen EG-Institutionen zum Tragen kommen. Das bedeutet, daß die Strukturen der Gemeinschaft untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Die damit verbundenen Widersprüche kommen zum Beispiel in den langwierigen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten zum Ausdruck, wenn entweder wichtige Entscheidungen in einem Politikbereich der Gemeinschaft, wie zum Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik, zu treffen sind, oder wenn Veränderungen der institutionellen Struktur auf der Tagesordnung stehen, wie zum Beispiel die Einführung direkter Einkommensbeihilfen. Über den Ministerrat und seine hervorgehobene Stellung im politischen System der Gemeinschaft, seine Verfahrensregeln, die wie in anderen internationalen Organisationen vom Einstimmigkeitsprinzip geprägt sind, machen die Mitgliedstaaten ihre Interessen geltend. Aber der damit geschaffene Gegenpol zu den eigentlichen Gemeinschaftsorganen spricht nicht per se gegen eine Staatlichkeit, d.h. eine potentielle Autonomie ihrer politischen Strukturen, sondern verweist auf institutionelle Konflikte, die auch auf der Ebene der Nationalstaaten zu finden sind.

Auch die Art und Weise, wie sich die politischen Instrumente und Kompetenzen der Gemeinschaft entwickelt haben, hat eine große Ähnlichkeit mit den Prozessen der Staatsbildung auf der Ebene der Nationalstaaten. Ein typisches Muster bei Prozessen der Staatsbildung besteht darin, daß wichtige und später strukturbestimmende Merkmale der staatlichen Organisation aus politischen Reaktionen auf spezifische Krisen und Herausforderungen entstehen und aufgrund ihrer Institutionalisierung überdauern. Die besonderen Merkmale staatlicher Einrichtungen lassen sich deshalb nur unter Rückgriff auf die historische Situation und die Konstellation der gesellschaftlichen und politischen Gruppen erklären. Diese Eigentümlichkeit der Institutionenbildung und Institutionenfortbildung ist nicht ohne Folgen. Die Politik wird aufgrund ihrer spezifischen Handlungsalternativen, die in der Binnenstruktur der jeweiligen Einrichtungen vorgegeben sind, gezwungen auf neue Problemlagen mit alten Instrumenten zu reagieren, die alten Politiken zu variieren. Deshalb kommen zum Beispiel nordamerikanische Sozialwissenschaftler bei der Untersuchung der Genese und der Entwicklung der US-amerikanischen Agrarpolitik zu dem folgenden Ergebnis: "The policies of today are mostly variations on themes from the past forced to adapt to different historical contexts" (Constance, Gilles, Heffernan 1990: 17).²¹

²¹ In der neueren Literatur zum Strukturwandel der Landwirtschaft wird regelmäßig die wachsende Heterogenität der Agrarstrukturen und der Struktur der landwirtschaftlichen Produktion hervorgehoben. Eine derartige Entwicklung ist für sich betrachtet noch kein Problem, abgesehen davon, daß diese Art von Wirklichkeitsbeschreibung offensichtlich von einer

Ein substanzielles Defizit an Staatlichkeit kommt allerdings dann in den Blick, wenn die Konstituierung und Strukturierung der Lebenschancen in der Landwirtschaft der Gemeinschaft zum systematischen Bezugspunkt der Analyse gemacht wird. Im Zusammenhang mit den vielfältigen Marktordnungen und den Transfersystemen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft ist weniger die Wirkung dieser Leistungen und der politischen Einflußgrößen auf die Höhe der landwirtschaftlichen Einkommen interessant. Auch außerhalb der Landwirtschaft zeichnen sich die Einkommen der abhängig Beschäftigten durch einen zum Teil hohen Anteil aus, der aus öffentlichen Leistungsprogrammen stammt. Neben den mehr oder weniger unmittelbar über die Verwertung der eigenen Arbeitskraft erzielten Markteinkommen gibt es in den westlichen Wohlfahrtsstaaten einen umfangreichen Komplex staatlicher Leistungsprogramme, deren Zahlungen sich ausdrücklich nicht an Marktkriterien orientieren, sondern aus eigenständigen Wertphären hergeleitet werden (Marshall 1964; Flora 1986). Einmal gibt es im Rahmen eines weitgehend kapitalistischen Marktsystems eine über unterschiedliche Markteinkommen erzeugte soziale Ungleichheit, die zu den unverzichtbaren Funktionsbedingungen der Arbeitsmärkte gehört. Daneben gibt es Dimensionen, in denen andere Kriterien die beherrschende Stellung einnehmen. Eine der wichtigsten ist die in der Idee der Staatsbürgerschaft zum Ausdruck kommende fundamentale Gleichheit aller Mitglieder einer Gesellschaft, die ebenfalls Quelle von spezifischen Leistungen sein kann und dadurch bestimmte Benachteiligungen und als gesellschaftlich nicht gewünschte Wirkungen angesehene Konsequenzen der sozialen Ungleichheit kompensieren soll (Marshall 1964; Marshall 1981). Der entscheidende Punkt ist nun, daß die Handhabung dieser Leistungsprogramme und Dienstleistungen nicht in das Belieben der einzelnen Regierungen oder der jeweiligen Verwaltungsapparate gestellt ist, sondern daß diese Programme und die ihnen zugehörigen Institutionen Ausdruck individueller Rechtspositionen sind. Diese Rechte können zwar in einem unterschiedlichen Grad institutionalisiert sein und damit einen unterschiedlich hohen Grad an Erwartungssicherheit besitzen, aber unabhängig davon sind sie eine autonome Grundlage und Quelle spezifischer Lebenschancen. Eine derartige Qualität besitzen die vielfältigen Transferprogramme in der Agrarpolitik weder auf der Ebene der Gemeinschaft

unkomplizierten Vergangenheit ausgeht, die die Homogenität und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf dem Lande vor dem Einsetzen der Modernisierung und Rationalisierung der Landwirtschaft weit überschätzt. Problematisch ist eine derartige Entwicklung in Verbindung mit einem Politikfeld, in dem eine wirkungsvolle politische Steuerung notorisch schwer zu erreichen ist, wo nur wenige politische Instrumente zur Verfügung stehen, und wo die wirtschaftlichen Organisationen starke Macht- und zum Teil Vetopositionen innehaben.

noch auf der Ebene der Ebene der Mitgliedstaaten.²² Auf der einen Seite gibt es in der Gemeinschaft ein von Land zu Land unterschiedliches Gemisch aus nationalen und supranationalen Programmen, dessen Inhalt weitgehend von der historischen Entwicklung der nationalen Schutzeinrichtungen bestimmt wird.²³ Die Leistungsprogramme der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft haben keine Entsprechung auf der subjektiven Dimension im Sinne individueller Rechtspositionen, einen spezifischen Status, der durch ein Bündel von Rechten und Pflichten gekennzeichnet wäre. Die Gemeinsame Agrarpolitik begründet im Unterschied zur wohlfahrtsstaatlichen Komponente des Nationalstaates keinen Status, der zumindest der Tendenz nach unabhängig vom Marktgeschehen ist. Die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Beeinflussung der landwirtschaftlichen Einkommen über die Marktordnungen zielen gleichzeitig auf sehr unterschiedliche Aspekte der Situation der Landwirtschaft. Die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen ist zwar eine wichtige Dimension der Markt- und Preispolitik; ihr entspricht aber keine eigenständige institutionelle Struktur, wie sie etwa in den wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen auf nationalstaatlicher Ebene zum Ausdruck kommt.

Dabei waren die Ausgangsbedingungen für eine den individuellen Status direkt betreffende Art der Institutionalisierung des Gemeinsamen Agrarmarktes nicht einmal besonders schlecht. Der Art. 39 (b) des EWG-Vertrages bezeichnet als eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft die Sicherung vergleichbarer Lebensbedingungen und Einkommen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung.²⁴ Diese Vertragsbestimmung wurden allerdings nicht zum

22 Die wichtigste Ausnahme sind hier die Sondersysteme der sozialen Sicherung für die Selbständigen in der Landwirtschaft, die es allerdings nicht in allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft gibt. Die Maßstäbe der allgemeinen Sozialpolitik sind allerdings auch hier weitgehend außer Kraft gesetzt. Vgl. dazu Priebe (1985: 213).

23 Vgl. dazu die umfassende Bestandsaufnahme der OECD (1983).

24 Im Jahr 1961 definierte die Kommission der EWG eine Marktordnung als Gesamtheit von Vorschriften, die den Markt eines Agrarerzeugnisses betreffen. Die Maßnahmen müssen tatsächlich angewendet werden und sich sowohl auf den Binnenmarkt wie auf den Außenhandel beziehen. Weiter muß die Marktordnung den Absatz zu stabilen Preisen gewährleisten und *den Erzeugern Sicherheit für Beschäftigung und Lebenshaltung bieten* (Markert 1978: 48, mit weiteren Nachweisen; Hervorhebung von mir, E.R.). Diese Definition hat sich nicht durchgesetzt. Der Ministerrat hat im Jahr 1972 vor dem Europäischen Gerichtshof eine Marktordnung als Inbegriff von mechanischen und juristischen Hilfsmitteln bezeichnet, mit deren Hilfe die zuständigen Stellen den Markt zu kontrollieren und zu regeln versuchen (Markert 1978: 45). Auch im nationalstaatlichen Kontext sind umfassende Marktorganisationen aufgrund ihres Zwangscharakters nicht unproblematisch. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die Legitimität agrarmarktordnender Maßnahmen in einer freien Marktwirtschaft verfassungsrechtlich nicht beanstandet, "soweit überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Einführung einer Marktordnung rechtfertigen oder gar gebieten (Entscheidungen des BVerfG 18: 317, und BVerfGE 37: 20; Markert 1978: 2). Das bedeutet, daß sowohl auf nationaler wie

Ausgangspunkt für die Kristallisierung individueller Rechtspositionen und entwickelte sich auch nicht zu einem Maßstab der Rationalität der Politik der Gemeinschaft, die ja ganz offensichtlich zu einer wachsenden Ungleichheit in der landwirtschaftlichen Bevölkerung geführt hat.

Gilt das gleiche auch für die Leistungsprogramme im Rahmen der Strukturpolitik? Obwohl die Ausgaben der Gemeinschaft für die Strukturpolitik nur einen Bruchteil der Ausgaben für die Marktordnungen ausmachen, ist das Potential für eine qualitative Veränderung der institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Lebenschancen in der Landwirtschaft nicht zu unterschätzen. Das gilt vor allem für die direkten Beihilfen. Sieht man einmal von den Problemen der mitgliedstaatlichen Umsetzung dieser Politikprogramme ab, dann hat die Interdependenz von Gemeinschaftspolitik und Lebenslage der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung auf dem Territorium der Gemeinschaft weiter zugenommen.

Rechtfertigt es diese Entwicklung, von einer zunehmenden Ähnlichkeit der Gemeinschaft mit einem staatlichen Gebilde zu sprechen? Die Bereicherung der Rechtsordnung der Gemeinschaft durch die Strukturpolitik, aber auch durch die sozialpolitischen Aktionsprogramme und die Fondsgründungen, könnte als Begründung öffentlicher subjektiver Rechte interpretiert werden, die Anerkennung der Fähigkeit der Individuen in der Gemeinschaft, in ihrem Interesse die Rechtsordnung in Bewegung zu setzen.²⁵ Tatsächlich ist es gerade die Konstruktion der Strukturpolitik, die verhindert, daß individuelle Mitglieder der Gemeinschaft aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gemeinschaft Ansprüche an Einrichtungen der Gemeinschaft stellen können. Letztendlich ist es die Staatsbürgerschaft, die die Basis für die Geltendmachung von Ansprüchen im Rahmen bestimmter Programme darstellt, nicht die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft. Erst die Umsetzung der Strukturpolitik der Gemeinschaft in Form nationalstaatlicher Programme schafft Rechtsbeziehungen zwischen bestimmten Kategorien der landwirtschaftli-

auf der Ebene der Gemeinschaft Veränderungen der Marktordnungen zu einer reinen Angelegenheit der Verwaltung werden. Vielleicht ist in diesem Zusammenhang der Hinweis aufschlußreich, daß Max Weber den "Privatkapitalismus" als einzige Gegenmacht zur Ausdehnung der staatlichen Bürokratie bezeichnet (Weber 1918/1980: 332). Eines der Merkmale der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft ist aber gerade ihre fehlende Marktmacht.

²⁵ Das ist nach Georg Jellinek eines der zentralen Merkmale eines Systems subjektiver öffentlicher Rechte (Jellinek 1913³: 409ff.), das er für ein Kennzeichen moderner Gesellschaften hielt. Vgl. dazu auch die Behandlung des Problems bei Luhmann (1981), der sehr viel stärker als Jellinek vom Staat her denkt und die Abschwächung der Idee subjektiver Rechte als notwendige Erweiterung des Handlungsspielraums der Politik interpretiert.

chen Erwerbsbevölkerung und dem Staat, die Grundlage für positive Staatsleistungen sein können.

Der Normenkomplex der Gemeinsamen Agrarpolitik kann aus drei Blickwinkeln analysiert werden: Die Rechte der individuellen Adressaten in der Gemeinschaft, die Macht der Gemeinschaftsorgane über das finanzwirtschaftliche System der Gemeinsamen Agrarpolitik, und die Art und Weise, in der die Interessen und die Rechte der Adressaten der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Politik der Gemeinschaftsorgane in Einklang gebracht werden.

Es ist im wesentlichen der fehlende rechtliche Charakter der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Personen in der Landwirtschaft, der die Abhängigkeit der Lebenschancen der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung von der Verwaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu einer problematischen Angelegenheit macht. Die Ersetzung "echter" Marktpreise durch institutionelle Preise hat nicht dazu geführt, daß die Ungleichheit der Lebenslage und die ungleiche Verteilung der Lebenschancen nicht mehr als das Ergebnis oder die Konsequenz einer unabhängig von staatlichen Eingriffen funktionierenden wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft interpretiert und legitimiert werden können. Das ist wahrscheinlich auf den beherrschenden Einfluß der agrarischen Interessenorganisationen, vor allem der Landwirtschaftsverbände, zurückzuführen, die in den Auseinandersetzungen um die Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik gegen eine zunehmende Ersetzung der Markt- und Preispolitik durch eine sozialpolitisch orientierte Strukturpolitik kämpfen. Das hochgradig institutionalisierte System der Interessenvertretung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik schließt eine Politik gegen die Interessengruppen praktisch aus (Bowler 1985; von Verschuer 1964). Gleichzeitig sorgt die institutionelle Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik dafür, daß die Gemeinschaft nicht als "öffentliche Gewalt" wirken kann. Obwohl also die Abhängigkeit der Lebenschancen in der Landwirtschaft von der Agrarverwaltung der Gemeinschaft durch die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik eine Tatsache darstellt, ist eine Entwicklung unter den gegenwärtigen institutionellen Bedingungen kaum vorstellbar, die mit der Einführung wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen und der Institutionalisierung sozialer Rechte auf nationalstaatlicher Ebene vergleichbar wäre.

Die wohl erstaunlichste Tatsache in der Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der fehlende Druck für den Ausbau des Schutzes individueller Interessen im Zuge der Institutionalisierung der Marktordnungen und der Strukturpolitik. Man sollte annehmen, daß die Art und Weise, wie die Einkommen in der Landwirtschaft zustandekommen - insbesondere die Einkommens- und Versorgungs-

chancen aufgrund der Beihilfenprogramme - ein Bedürfnis nach Absicherung und Verrechtlichung dieser Lebenschancen erzeugen. Mit Ausnahme der Landwirtschaft scheint es in allen Bereichen der Ausdehnung der Staatstätigkeit, die mit materiellen Konsequenzen für die betroffenen Bevölkerungsgruppen verbunden sind, zu massiven Verrechtlichungsschüben gekommen zu sein, die neue Formen von "Eigentum" erzeugten und absicherten (Reich 1964).

Diese Situation rechtfertigt es meiner Meinung, das Webersche Bild vom eisernen Käfig bei der Beschreibung der Agrarverhältnisse in der Gemeinschaft zu verwenden, die strukturelle Asymmetrie zwischen der Einordnung in einen Verband, als Objekt gemeinschaftlicher Gewalt, und einer sehr eingeschränkten Rechtsposition der Personen in diesem Bereich der Gemeinschaft. Die von Max Weber in einem anderen Zusammenhang beschriebenen Entwicklungstendenzen einer zunehmenden Fesselung des einzelnen an den Betrieb, die Verfestigung der Besitzgliederung und die Übertragung staatlicher Aufgaben an Berufs- und Interessenverbände sind auch Bestandteil der Vergemeinschaftung der Landwirtschaft und der Agrarpolitik. Die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik bedeutete auch eine Vergemeinschaftung der Lebenschancen in der Landwirtschaft.

6. Zusammenfassung: Die soziale Dimension der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Vergemeinschaftung der Landwirtschaft in den Mitgliedsländern der EG zu einem widerspruchsvollen Ergebnis geführt hat. Auf der einen Seite kann man annehmen, daß nur in einem große Teile Europas umfassenden gemeinsamen Binnenmarkt mit einem wirkungsvollen Außenschutz der hohe Grad an Agrarprotektionismus aufrechterhalten werden konnte, der in den meisten Mitgliedstaaten die Agrarverhältnisse bestimmte. Ein gemeinsamer Markt für die Landwirtschaft bot neue Möglichkeiten, sich auf dem Weltmarkt zu behaupten. Vor dem Hintergrund einer wachsenden Internationalisierung der Agrarmärkte und dem Druck der USA auf eine Liberalisierung des Handels hätte keines der Mitgliedsländer der Gemeinschaft seine Landwirtschaft derartig schützen können wie in einem gemeinsamen Markt. Auf der anderen Seite hat der Ausbau umfassender Marktorganisationen und die Eigendynamik der Kumulierung von Protektionsmaßnahmen die Landwirtschaft zum Gefangenen

eines Systems gemacht, das nicht mehr überblickbar ist. Unabhängig davon, wie nun die wirtschaftliche Situation und insbesondere die Entwicklung der Einkommen in der Landwirtschaft beurteilt wird - das ist aufgrund der sehr großen naturbedingten Unterschiede zwischen den Agrarregionen eine niemals abschließend zu beantwortende Frage - ist besonders bemerkenswert, daß es bei der Steuerung und Kontrolle der Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik, abgesehen von dem Einfluß der Interessenverbände, keine rechtlichen Schranken gleich welcher Art gibt, die ihre Grundlage in individuellen Rechtspositionen haben. Eine Institutionalisierung spezifischer Rationalitätskriterien zur Beurteilung der Agrarpolitik und ihrer Konsequenzen, zur eindeutigen Bewertung der Legitimität der Verfahren der Entscheidungsfindung und der Leitlinien der Politik, ist ausgeblieben. Die wichtigste Ursache dafür ist der hybride und ambivalente Charakter der Europäischen Gemeinschaft als politische Struktur und nur ansatzweise institutionalisierte öffentliche Gewalt. Die prekäre Balance zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen hatte für die Gestaltung der Lebensbedingungen und die Strukturierung der Lebenschancen in der Landwirtschaft verhängnisvolle Konsequenzen, deren Tragweite aufgrund der besonderen Merkmale der europäischen Agrarstrukturen nicht ohne weiteres zu erkennen ist. Das wird in einer soziologischen Interpretation besonders deutlich, die die staatlichen Aspekte der Vergemeinschaftung in den Vordergrund stellt. Der Vergleich mit nationalstaatlichen Strukturen und deren Implikationen für die Genese und Absicherung von Lebenschancen zeigt die besondere Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen und die rechtsstaatlichen Defizite dieser Situation.

Literatur

- Abel, W., Agrarpolitik (3., neubearbeitete Auflage), Göttingen 1967.
- Ackermann, P., Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den Europäischen Getreidepreis, Tübingen 1970.
- Baade, F.: Die deutsche Landwirtschaft im gemeinsamen Markt, Baden-Baden, Frankfurt/M. und Bonn 1958.
- Boest, R., Die Agrarmärkte im Recht der EWG, Baden-Baden 1984.
- Bonanno, A. (Hrsg.), Agrarian Policies and Agricultural Systems, Boulder, Col. und London 1990.
- Bowler, I.R.: Agriculture under the Common Agricultural Policy, Manchester 1985.
- Buttel, F.H. und D. Goodman, Class, State, Technology and International Food Regimes. An Introduction to Recent Trends in the Sociology and Political Economy of Agriculture, *Sociologia Ruralis* 29 (1989): 86-92.
- Buttel, F.H., O.F. Larson und G.W. Gillespie Jr., The Sociology of Agriculture, New York 1990.
- Chen, Lung-chu, An Introduction to contemporary international Law, New Haven und London, 1989.
- Chodak, S., The New State. Etatization of Western Societies, Boulder, Col. und London 1989.
- Constance, D.H., J.L. Gilles und W.D. Heffernan, Agrarian Policies and Agricultural Systems in the United States, in: Bonanno, A. (1990): 9-75.
- Dicke, K., Menschenrechte und europäische Integration, Kehl am Rhein und Straßburg 1986.
- Dunn, J. (Hrsg.), The Economic Limits to Modern Politics, Cambridge 1990.
- Flora, P.: Introduction, in: Ders. (Hrsg.), Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II, Berlin und New York 1986: XI-XXXVI.
- Flora, P.: State, Economy, and Society in Western Europe 1815 - 1975, Band II, Frankfurt/M., London und Chicago 1987.
- Goodman, D., B. Sorj und J. Wilkinson, From Farming to Biotechnology. A Theory of Agro-Industrial Development, Oxford 1987.
- Gottsmann, O., Der Gemeinsame Agrarmarkt, Baden-Baden (Loseblattsammlung).
- Groeben, H. von der: Entwicklungslinien der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: W. von Urff und H. von Meyer (Hrsg.): 41-62.
- Groeben, H. von der, und H. Möller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Integration, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden 1979.

- Hall, J.A. und G.J. Ikenberry, *The State*, Minneapolis, 1989.
- Hansmeyer, K.-H.: *Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft*, Tübingen 1963.
- Harsche, E., *Die Landwirtschaft in der vollindustrialisierten Gesellschaft - Gesellschaftspolitische Aspekte europäischer Agrarpolitik*, in: A. Staudt (Hrsg.), *Christliche Soziallehre auf dem Prüfstand*, Limburg 1982.
- Heine, J.F., *Die agrarmonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts. Eine systematische Darstellung*, Regensburg 1989.
- Hrubesch, P.: *30 Jahre EG-Agrarmarktsystem. Entstehungsgeschichte - Funktionsweise - Ergebnisse*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37 (1987): 34-47.
- Ipsen, K.: *Völkerrecht*, München 1990.
- Jonsson, U. und R. Petersson: *Friends or Foes? Peasants, Capitalists, and Markets in West European Agriculture*, in: *Review* 12 (1989): 535-571.
- Kasten, H., *Die europäische Wirtschaftsintegration*, München 1978.
- Keohane, R.O., *International Institutions and State Power*, Boulder, Col. und London 1989.
- Kersten, J.W.: *Policies for rural Peripheries in the European Community*, Saarbrücken und Fort Lauderdale 1990.
- Koester, U., *EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik*, Baden-Baden 1977.
- Kohler-Koch, B., *Zur Empirie und Theorie internationaler Regime*, in: Dies. (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989: 17-85.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Bedeutung und Funktionsweise*, Brüssel 1986.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, versch. Jahrgänge*.
- Loth, W., *Der Weg nach Europa*, Göttingen 1990.
- Luhmann, N.: *Subjektive Rechte. Zum Umbau des Rechtsbewußtseins für die moderne Gesellschaft*, in: Ders., *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 2*, Frankfurt/M. 1981: 45-104.
- MacKinnon, N. et al, *Pluriactivity, Structural Change and Farm Household Vulnerability in Western Europe*, *Sociologia Ruralis* 31 (1991): 58-71.
- Mackenroth, G.: *Einführung*, in: K. Schiller (1939): V-XXXIV.
- Markert, F.: *Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen. Eine systematische Darstellung*, Dissertation Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg 1978.

- Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class*, in: Ders., *Class, Citizenship, and Social Development*, New York 1964: 65-122.
- Marshall, T.H., *Value Problems of Welfare Capitalism*, in: Ders., *The Right to Welfare*, New York 1981: 83-94.
- Moravcsik, A., *Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community*, *International Organization* 45 (1991): 19ff.
- Nettl, J.P., *The State as a Conceptual Variable*, in: *World Politics* 20 (1967/68): 559-592.
- Newby, H.: *Rural Sociology* (= *Current Sociology* 28, 1), London 1980.
- OECD: *Landwirtschaftliche Einkommensstützung*, Münster-Hiltrup (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C: Agrarpolitische Berichte der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Heft 19), 1983.
- Oppermann, Th.: *Europarecht*, München 1991.
- Pile, S., *The Private Farmer. Transformation and Legitimation an Advanced Capitalist Agriculture*, Aldershot 1990.
- Priebe, H.: *Zur Wandlung der agrarpolitischen Problemstellungen*, in: W. von Urff (Hrsg.) (1975): 23-44.
- Priebe, H., *Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt*, Berlin 1985.
- Priebe, H., W. Scheper und W. von Urff: *Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven*, Baden-Baden 1984.
- Private Interests, Public Policy, and American Agriculture*, Lawrence, Kan. 1988.
- Reich, C.A., *The New Property*, *Yale Law Journal* 73 (1964): 733-787.
- Reinhard, N. und P. Barlett, *The Persistence of Family Farms in United States Agriculture*, *Sociologia Ruralis* 29 (1989): 203-225.
- Ries, A., *Das ABC der Europäischen Agrarpolitik*, Baden-Baden 1979.
- Schiller, K.: *Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft*, Jena 1939.
- Schmitt, G.H.: *Warum ist Landwirtschaft eigentlich überwiegend "bäuerliche Familienlandwirtschaft"?*, in: *Berichte aus der Landwirtschaft* 67 (1989): 161-219.
- Schulze, G., *Die Transformation sozialer Milieus in der Bundesrepublik Deutschland*, in: P.A. Berger und S. Hradil (Hrsg.), *Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile*, Göttingen 1990, (Soziale Welt, Sonderband 7): 409-432.
- Sociologia Ruralis* 28 (1988), No.4: *Farm Women in Europe*.
- Urff, W. von (Hrsg.), *Der Agrarsektor im Integrationsprozeß. Hermann Priebe zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 1975.

- Urf, W. von und E. Weinmüller: Außenwirtschaftliche Aspekte der EG-Agrarpolitik, in: H. Priebe, W. Scheper und W. von Urf (1984): 115-154.
- Verschuer, W. Freiherr von: Die land- und ernährungswirtschaftlichen Interessenverbände auf EWG-Ebene und ihre Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Vergangenheit und Gegenwart. Festschrift Wilhelm Abel, Hannover 1964: 152-161.
- Wächter, H.-H.: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: E. Gerhardt und P. Kuhlmann (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln und Berlin 1969: 418-484.
- Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1980⁵.
- Weber, M., Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918), in: Ders., Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1980³.
- Weinschenk, G. und J. Kemper: Agricultural Policies and their Regional Impact in Western Europe, in: European Review of Agricultural Economics 8 (1981): 251-281.
- Weinstock, U.: Der zu hoch festgesetzte Getreidepreis und die Folgen - Rückschau auf ein Vierteljahrhundert deutscher Politik in der Gemeinschaft, in: W. von Urf und H. von Meyer (Hrsg.) (1987): 63-86.
- Weiler, J.H.: Supranationalism Revisited - a Retrospective. The European Communities after 30 Years, in: W. Maihofer (Hrsg.), Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute, Florenz 1986: 341-396.
- Welfens, P.J.J., Internationalisierung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik. Eine Analyse der Dynamik und Gestaltbarkeit von wirtschaft und Politik in einer sich wandelnden Weltwirtschaft, Berlin 1990.
- Willgerodt, H.: Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft in der Krise, in: ORDO 34 (1983): 97-139.
- Zeller, H., Europäische Agrarpolitik, in: W. Woyke (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft - Problemfelder - Institutionen - Politik (Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 3), München 1984: 108-117.