



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

Rieger, E.: Mediatisierung und Instrumentalisierung der nationalstaatlichen Agrarpolitik. Über Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinschaft im System der EG-Agrarpolitik. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 173-184.

MEDIATISIERUNG UND INSTRUMENTALISIERUNG DER NATIONALSTAATLICHEN AGRARPOLITIK. ÜBER VERÄNDERUNGEN IM VERHÄLTNISS ZWISCHEN STAAT UND GEMEINSCHAFT IM SYSTEM DER EG-AGRARPOLITIK

von

Elmar RIEGER*

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft gilt als exemplarischer Fall der Dominanz von Interessengruppen in einem Politikfeld.¹ In der öffentlichen Meinung wie in breiten Kreisen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften werden so gut wie alle krisenhaften Entwicklungen, mit denen die Gemeinsame Agrarpolitik so offenkundig wie reich und dauerhaft gesegnet ist, mit der Existenz und dem Wirken agrarischer Interessenverbände ursächlich in Verbindung gebracht. Die Bandbreite reicht vom überproportionalen Anstieg der Kosten der Agrarpolitik bei gleichzeitiger rapider personeller Schrumpfung über eine systemische Überproduktion bei allen wichtigen Erzeugnissen, die weder inländischen Verbrauchern noch den Hungernden in den Elendsgebieten der Dritten Welt Vorteile bringen, bis zur Gleichzeitigkeit eines scheinbar offensichtlichen, ökologisch teuer erkauften Wohlstands bestimmter Gruppen von Landwirten und einer massiven Existenzbedrohung anderer.

Die bevorzugten und publikumswirksamen Thematisierungen der Rolle agrarischer Interessenverbände in der Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und im Strukturwandel der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft verdanken sich aber eher einer Reihe von Kurzschlüssen, Verallgemeinerungen und nur scheinbar plausiblen Parallelisierungen, als einer ernsthaften Analyse der institutionellen Grundlagen transnationaler Integration, der Besonderheiten der politischen Gemeinschaftsbildung oder der rechtlichen und politischen Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Fokus von Untersuchungen der Rolle von Interessenverbänden muß deshalb weiter gefaßt werden, als das üblicherweise geschieht. Die Bedeutung von Interessenverbänden muß als eine Funktion spezifischer institutioneller Konstellationen gesehen werden; sie ist nicht bereits dadurch gegeben, daß diese ein Vertretungsmonopol besitzen oder daß es keine "strukturellen Gegeninteressen" gäbe. Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt betrifft den Nutzen einer Unterscheidung zwischen formaler Position und faktischer Machtstellung, zwischen organisatorischer Existenz und der tatsächlichen Wahrnehmung von Einfluß- und Machtchancen, zwischen formal-rechtlichen Verfahren und dem empirisch beobachtbaren Entscheidungsverhalten. Soweit ich sehe, spielen derartige Differenzierungen in der Literatur über das Verhältnis von staatlicher bzw. gemeinschaftlicher Agrarpolitik und agrarischer Interessenpolitik kaum eine Rolle. Das ist aber auch nicht überraschend, wenn man bedenkt, daß die massiven Schwierigkeiten, diesen Unterschieden in empirischen Untersuchungen gerecht zu werden, systematischer,

* Dr. E. Rieger, Lehrstuhl für Soziologie I der Universität Mannheim, Postfach, 68131 Mannheim

¹ Die hier vorgestellten Überlegungen sind zum Teil Zusammenfassungen von Untersuchungen, die im Frühjahr 1994 unter dem Titel "Bauernopfer. Soziologische Bemerkungen zur Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft" erscheinen werden.

institutioneller Natur sind, also mit Tatsachen verknüpft, die unmittelbar mit der Organisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, den spezifischen Besonderheiten gemeinschaftspolitischer Willensbildung und Entscheidungsfindung verbunden sind, aber darüber hinaus auch auf institutionelle Grundmerkmale des Aufbaus und der Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaft verweisen.

Der dritte Punkt hängt eng damit zusammen. Es ist für eine Analyse und Bewertung des Verhältnisses von gemeinschaftlich-staatlicher Agrarpolitik und verbandlicher Interessenpolitik wichtig zu unterscheiden zwischen der ursprünglichen Entstehungssituation der Gemeinsamen Agrarpolitik, wo aus bestimmten historischen und politischen Umständen ganz zweifellos den agrarischen Verbänden eine sehr große Bedeutung zukam und der späteren Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wo Mitgliedsstaaten und Verbände in eine bestimmte rechtliche, politische und verwaltungstechnische Struktur eingebunden sind, und wo deshalb ihre Einfluß- und Machtchancen eine andere Grundlage haben und anderen Beschränkungen unterworfen sind. Sowohl Ziele wie Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik haben sich seit dem Anfang der 70er Jahre unter dem Einfluß externer Faktoren grundlegend geändert. Das gleiche gilt für die Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft wie für das internationale Umfeld der Agrarpolitik der Gemeinschaft. Und doch scheinen diese massiven Veränderungen des Kontextes staatlichen und verbandlichen Handelns in den meisten Analysen und Interpretationen kaum eine Rolle zu spielen.

Ein vierter Punkt: die Agrarpolitik der Gemeinschaft wie die Agrarpolitik der Mitgliedsländer - letztere im Zusammenspiel und zunehmend als Reaktion auf die Veränderungen und Schwerpunktverlagerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik - ist zu einem hochgradig komplexen System geworden, wobei der Begriff des Systems eine Geschlossenheit, Regelmäßigkeit und einen Grad an Koordination der einzelnen Elemente zu implizieren scheint, die im Fall der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Interaktion mit der mitgliedstaatlichen Agrarpolitik garantiert nicht gegeben sind. Diese extrem heterogene Politik mit ihrem typischen Nebeneinander im Grunde inkompatibler Ziele und Instrumente ist mit einer ähnlich heterogenen Land- und Agrarwirtschaft konfrontiert. In einer derartigen Konstellation haben politische Maßnahmen und Eingriffe mit großer Wahrscheinlichkeit eine ganze Reihe von unvorhergesehenen und ungeplanten Wirkungen. Es sollte deshalb auch nicht überraschen, daß ab einem bestimmten Punkt die Agrarpolitik der Gemeinschaft wie die der Mitgliedsstaaten fast ausschließlich mit der Bewältigung der Folgen ihrer eigenen Politik beschäftigt sind, und immer weniger mit jenen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, die an ihrer Wiege standen und die ja keineswegs in der Zwischenzeit verschwunden sind. Diese "perversen" Konsequenzen der Agrarpolitik sind naturgemäß leicht zu erkennen - genauso wie die Aktivitäten von Interessenverbänden. Die naheliegende Behauptung einer Korrelation ist genauso offensichtlich wie falsch, läßt keine Rückschlüsse auf das Verhältnis von Ursache und Wirkung zu. Strukturelle Zwänge schlagen aber keinen Krach und blockieren weder Straßen noch Parlamente. Es dürfte auch unmittelbar einsichtig sein, daß in einer derartigen Konstellation Funktion, Selbstverständnis und Handlungsspielraum von Agrarverbänden grundsätzlich anders sind, als es die klassischen Modelle von pluralistischer Interessenpolitik in einer liberalen Gesellschaft vorsehen.

Ein letzter Punkt. Die Gegensatzbildung von Sonderinteressen oder partikularen Interessen einerseits und Gemeinwohlinteressen, öffentlichen oder kollektiven Interessen andererseits ist genauso griffig wie unhaltbar - besonders unter den Bedingungen, unter denen organisierte Interessen im agrarpolitischen System der Gemeinschaft wirksam werden. In diesem Politikfeld zeigt sich besonders deutlich die im Grunde allein polemische Qualität

des Begriffs des Gemeinwohls, seine Untauglichkeit als rationales Kriterium der Beurteilung von Politik.

Die Beschränkungen des Umfangs eines Artikels diktiert die Reichweite und Tiefe, mit der ein Thema behandelt werden kann. Dieser Beitrag macht es mir entsprechend leicht, der allgemeinen Vorstellung vom Soziologen in der Rolle des Formulierers fragwürdiger Verallgemeinerungen gerecht zu werden. Vorsorglich werde ich mich hier auf drei Themen konzentrieren. Das erste ist die Stellung der Gemeinsamen Agrarpolitik in der institutionellen Binnenstruktur der Europäischen Gemeinschaft, vor allem die Konsequenzen dieser besonderen Konstellation für die Funktion und den Handlungsspielraum der Agrarverbände bzw. für die Bedeutung von Interessenpolitik überhaupt. Dabei wird zu argumentieren versucht, daß bestimmte konstitutionelle Merkmale und institutionelle Defizite in der Konstruktion der Gemeinschaft als öffentliche Gewalt die Agrarverbände Träger von Funktionen werden ließ, die ihre Eigenschaft als Interessenorganisation zumindest relativieren. Das zweite Thema sind die Konsequenzen der Veränderungen sowohl der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der mitgliedstaatlichen Agrarpolitik als auch der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft für die dominanten Ziele und Instrumente agrarischer Verbandspolitik. Das letzte Thema schließlich, das hier zumindest noch kurz angesprochen werden soll, ist das Problem der Erklärung und Bewertung der Veränderungen der Macht- und Einflußchancen organisierter Interessen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die allgemeine Perspektive dieses Beitrages ist die Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihres Zusammenwirkens mit der mitgliedstaatlichen Agrarpolitik als eine, über die ländliche oder landwirtschaftliche Sozialpolitik grundsätzlich hinausgehende, in ihren wesentlichen Zügen - was ihre Entstehungssituation, dominante Interessenlagen, Motive, Instrumente und schließlich auch ihre Konsequenzen betrifft - wohlfahrtsstaatliche bzw. sozialstaatliche Politik. Diese Kennzeichnung impliziert kein Werturteil. Denn damit ist erstens nicht gemeint, daß Agrarpolitik "sozial" oder "sozialpolitisch" sein soll, sondern allein, daß sich die spezifischen Grundlagen, Antriebskräfte und die typische Eigendynamik der gemeinschaftlichen wie der nationalen Agrarpolitik nur unter ausdrücklichem Bezug auf ihre sozialpolitische Dimension erschließen lassen, und daß sich weiter die Formen, Funktionen und Konsequenzen agrarischer Interessenpolitik ohne die systematische Berücksichtigung dieser Dimension nicht adäquat erfassen und bewerten lassen. Damit ist zweitens auch nicht gemeint, daß diese Perspektive den gesamten Komplex gemeinschaftlicher und nationalstaatlicher Agrarpolitik erfassen könnte, sondern es soll mit Hilfe dieser Perspektive versucht werden, bestimmte Aspekte der Entwicklung und gegenwärtigen Lage der Land- und Agrarwirtschaft in den Mittelpunkt der Analyse und Interpretation zu rücken. Insbesondere wird zu zeigen versucht, daß sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zentrale Momente der Funktion und Bedeutung sowohl der mitgliedstaatlichen wie der verbandlichen Politik mittels einer Analyse erschließen lassen, die die sozialpolitischen, leistungsstaatlichen Aspekte in den Mittelpunkt stellt.²

² Der analytische Nutzen einer Untersuchung und Interpretation der Agrarpolitik und ihrer verschiedenen Instrumente unter sozialpolitischen Vorzeichen hat auch ihre Grenzen:
1. Die Charakterisierung bestimmter agrarpolitischer Programme und Instrumente als "Sozialpolitik" verweist auf die aktiv sozialgestaltenden Momente dieser Politik, auf die umfassende, dauerhafte und primäre Orientierung an der Lebenslage und den Lebenschancen breiter Gruppen der agrarischen Erwerbsbevölkerung; ihr Gegenteil sind jene Formen von Agrarpolitik, die in erster Linie an der Beeinflussung der Handlungsbedingungen formal organisierter Produzentengruppen orientiert ist.

(continued...)

An der Wiege der Gemeinsamen Agrarpolitik stand die allgemein geteilte Vorstellung von einer Gemeinschaftspolitik, die im Zusammenspiel mit der mitgliedersstaatlichen Agrarpolitik an der umfassenden und dauerhaften Beeinflussung und Gestaltung der Lebenslage und der Lebenschancen der gesamten agrarischen Erwerbsbevölkerung der Gemeinschaft orientiert ist.³ Die dafür notwendige gewaltige politische und finanzielle Kraftanstrengung speiste sich im wesentlichen aus zwei Quellen. Die erste war die gemeinsame Erfahrung der europäischen Länder, daß der Zusammenbruch der demokratischen Regimes in den 20er und 30er Jahren nicht unwesentlich oder zufällig damit zusammenhing, daß als Folge der allgemeinen und offensichtlichen staatlichen Hilflosigkeit gegenüber der Agrardepression seit Mitte der 20er Jahre die Masse der Landbevölkerung den demokratischen Regierungen die Legitimität absprach. Es stand deshalb außer Frage, daß die soziale und politische Stabilität der demokratisch-parlamentarischen Nachkriegsordnung in Westeuropa in einem entscheidenden Maße von der Effizienz der Agrarpolitik für die breite Masse der agrarischen Erwerbsbevölkerung abhängig sein würde. Die zweite Quelle einer grundlegenden agrarpolitischen Umorientierung war der Durchbruch des Wohlfahrtsstaates zu einem dominanten Strukturelement der westlichen Gesellschaften. Ähnlich wie die Ausdehnung der Sozialversicherungen, die substantiellen Erhöhungen des Leistungsniveaus, beides Entscheidungen, die zum ersten Mal die materielle Sicherung breiter Bevölkerungsgruppen, der Industriearbeiterschaft, der Masse der kleineren und mittleren Angestellten, der Rentner, aber auch der Handwerker und der anderen kleineren Gewerbetreibenden zu einer unumstrittenen Aufgabe des Staates werden ließen, so sollte auch die neue Agrarpolitik, zum Teil als Ersatz für den Ausschluß großer Teile der Landwirtschaft aus den Sozialversicherungseinrichtungen, zum Teil als Kompensation für die niedrigeren Wachstumsraten in der Landwirtschaft, über eine neue Konzeption der Agrarpolitik Anschluß an die Wohlstandsgesellschaft, die allgemeine Hebung des Konsumniveaus und des Lebensstandards bekommen. Das Landwirtschaftsgesetz der BRD und ähnliche Gesetze in den anderen europäischen Ländern, aber auch die agrarpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages, sind auf diese Vorstellungen zurückzuführen.⁴

²(...continued)

2. Die Gestaltung der Lebenslage und die Verteilung von Lebenschancen ist die Funktion einer Vielzahl von Einflußgrößen, unter denen die Agrarpolitik nur eine, wenn auch besonders herausragende ist. "Herausragend" und deshalb im Zentrum der Aufmerksamkeit stehend ist sie vor allem deshalb, weil sie (a) direkt auf das Ziel der Wohlfahrt und Existenzsicherung bezogen wird und ausdrücklich - anders als etwa der Beitrag des Marktes - anhand dieses Maßstabes bewertet und beurteilt werden kann, (b) im Unterschied zu anderen Faktoren kurzfristig manipulierbar ist und unmittelbar Konsequenzen zeigen kann, und weil sie (c) über politische Prozesse beeinflussbar und damit abhängig ist von den Möglichkeiten der Mobilisierung von Macht. Andererseits ist es auch die spezifische Schwäche staatlicher Sozialpolitik, sowohl im Bereich der Landwirtschaft wie in den Kernbereichen des modernen Wohlfahrtsstaates, daß der Umstand, nur ein Faktor der Bestimmung der Lebenslage und des sozialen Status, ein Element der allgemeinen Wohlfahrtsproduktion darstellt, Schwerpunktverlagerungen auf andere Faktoren und Elemente strukturell möglich macht, und damit eine Abwertung der staatlichen Sozialpolitik zulassen kann.

³ Vgl. dazu Alan MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley: University of California Press, 1992, S. 30-33.

⁴ Vgl. dazu MILWARD, a.a.O., S. 224-237, und Hermann PRIEBE, Wilhelm SCHEPER und Winfried von URFF, *Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 1984, S. 43-114.

Die Gemeinsame Agrarpolitik war deshalb der Höhepunkt in einer Entwicklung, die in einem vorher unbekanntem Maße die Integration der Landbevölkerung in die moderne Wohlstandsgesellschaft bewirkte, Konsummuster, Bedürfnislagen und Werthaltungen standardisierte und dadurch Spaltungsstrukturen und Konfliktlinien zum Verschwinden brachte, die während der vergangenen Jahrzehnte gesellschaftsprägend und politikbestimmend waren. "Einkommensparität" wurde zum dominanten agrarpolitischen Schlüsselbegriff, prägte Ziele und Programme der Mitgliedsländer wie die agrarpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrages - und ließ entsprechende Erwartungen in der Landwirtschaft aufkommen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist deshalb mehr als die konzertierte Aktion von agrarischen Interessenorganisationen, ein Trick zur gesellschaftspolitisch nicht gedeckten Erschleichung von Privilegien. Sie brachte den Charakter der EWG als eines "supranationalen Leistungszweckverbandes" (Peter HÄBERLE) am stärksten zum Ausdruck. Unter ihrem Einfluß wurde die soziale und wirtschaftliche Ordnung der Landwirtschaft zu einem Gegenstand gemeinschaftlicher und nationaler Gestaltung. Das sozialpolitische Ziel einer allgemeinen Hebung der landwirtschaftlichen Einkommen war der ursprüngliche und formprägende gemeinsame Nenner der nationalen wie der gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Unter den neuen gesellschafts- und sozialpolitischen Vorzeichen agrarpolitischen Handelns kam es zu einer entsprechenden Erweiterung und Umfunktionierung alter und zur Herausbildung und Institutionalisierung neuer Instrumente, Verfahren und organisierte Handlungsformen der Agrarpolitik.⁵ Der grundlegende Wandel des Selbstverständnisses und der Bedeutung von Agrarpolitik führte aber auch zu neuartigen Ordnungs-, Funktions- und Legitimationsproblemen.

Die zentralen Merkmale der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft, hauptsächlich die zentralisierten, geschlossenen Marktordnungen mit ihrem komplexen System institutioneller Preise, ihrem hohen Preisniveau, indirekt aber auch die Grundsätze der Gemeinschaftspräferenz und der gemeinsamen Finanzierung, hatten aufgrund ihrer Ausrichtung an der Lebenslage und den Einkommenschancen der breiten Masse der Agrarbevölkerung nicht nur einen einschneidenden Funktionswandel der Agrarpolitik selbst, sondern auch der agrarischen Verbandspolitik zur Folge. Ähnlich wie der Durchbruch des Wohlfahrtsstaates zur Ausbildung der modernen, hochgradig komplexen und in einem bisher unbekanntem Maße von ihrer "Basis" abhängigen Massenparteien führt, die die Bedürfnisse, Einstellungen und Werte großer Bevölkerungsgruppen und deren Veränderungen artikulieren, und deren politische Position wesentlich durch Reaktionen auf Veränderungen des Meinungsklimas bestimmt ist, so hatte auch die neue Agrarpolitik einen entsprechenden Funktionswandel der Verbands- und Interessenpolitik zur Folge. Das gilt ganz besonders für die Gemeinsame Agrarpolitik. Im Rahmen der Europäischen Integration haben die Agrarverbände aufgrund der spezifischen Natur der neuen Agrarpolitik und aus Mangel an geeigneten institutionellen und organisatorischen Alternativen im Aufbau der Gemeinschaft und der Funktionsbedingungen der Gemeinschaftspolitik eine ähnliche Funktion wie Massenparteien zu erfüllen - allerdings ohne die dort typische Konkurrenz -, mit entsprechenden Konsequenzen für ihr Selbstverständnis, ihre innere Struktur, ihre personelle Zusammensetzung, ihre Macht und ihre Konfliktfähigkeit.

⁵ Vgl. dazu Michael TRACY, *Government and Agriculture in Western Europe, 1880 - 1988*, New York u.a.: Wheatsheaf, 1989; Alessandro BONANNO (Hrsg.), *Agrarian Policies and Agricultural Systems*, Boulder: Westview, 1990.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ist in ihrer Doppelfunktion als die gemeinschaftspolitische Instanz und als Verwaltungseinrichtung in besonderem Maße auf Informationen und organisierte, systematische Zuarbeit angewiesen, weil sie keinen eigenen Verwaltungsunterbau und keine unmittelbaren Verbindungen zum Agrarsektor hat. Das gilt um so mehr, je entwickelter, umfassender und von unmittelbarer, existenzbestimmender Relevanz für Personen und Betriebe eine Gemeinschaftspolitik ist. Nach wie vor gibt es keinen Politikbereich, der einen ähnlichen Grad an formaler Vergemeinschaftung und Europäisierung seiner konstitutiven Problemlagen aufweist wie die Agrarpolitik.⁶ Ihre Eigenständigkeit erhöht sich in dem Maße, in dem sie nicht allein auf die offiziellen, mitgliedsstaatlich kontrollierten Kanäle der Informationsbeschaffung und der Kontrolle der Implementation angewiesen ist, sondern auf alternative Möglichkeiten zugreifen kann.

Die besonderen Momente der neuen Agrarpolitik rückten deshalb zwangsläufig die Verbände in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Sie wurden schlicht unverzichtbar für die Steuerung der Agrarpolitik, die Implementation ihrer Programme und Strategien. Aufgrund ihres Organisationsgrades, ihrer Verbandsstruktur und ihrer institutionalisierten, organisatorischen Verbindung mit der staatlichen Agrarverwaltung waren sie in der Lage, diese Leistungen auch tatsächlich zu erbringen. Entweder waren bereits geeignete Verbandsstrukturen in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft aufgebaut, oder sie wurden, den neuen Bedingungen entsprechend, zu organisieren versucht.⁷ Wo es, wie in Frankreich, keine geeigneten organisatorischen, institutionellen und parteipolitischen Anknüpfungspunkte für die Installierung eines monopolistischen Massenverbandes gab, zeichnete sich die Agrarpolitik durch eine sehr viel größere Konflikträchtigkeit aus.⁸

Es steht außer Frage, daß ohne die Mitwirkung der Verbände jener Grad an unmittelbarer Beeinflussung der Lebenspraxis, des Entscheidungsverhaltens einer großen Masse von Personen, wie er von der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zusammenwirken mit der mitgliedsstaatlichen Agrarpolitik bereits nach kurzer Zeit erreicht wurde, nicht möglich gewesen wäre. Diese Leistung ist angesichts der enormen Heterogenität der Land- und Agrarwirtschaft der Gemeinschaft, der im Grunde sehr diffusen und kollektiv nur schwer ansprechbaren und kalkulierbaren Personengruppe der Landwirte kaum zu überschätzen. Die älteren Formen der Agrarpolitik haben sich durch ihre enge Orientierung an den spezifischen Bedürfnissen geschlossener Interessengruppen ausgezeichnet; eine Massenbasis war weder notwendig noch war sie von strategischer Bedeutung. Die neue agrar- und gesellschaftspolitische Konstellation war dagegen sehr viel stärker an den Bedürfnissen breiter Kategorien der agrarischen Erwerbsbevölkerung orientiert, deren Einkommens- und Lebenschancen; deshalb konnten die Agrarverbände in einem bisher unbekanntem Maße die legitimen Vertreter auch der breiten Masse der Landbevölkerung werden. Diese Position der Agrarverbände aufgrund einer sehr spezifischen Konstellation sollte deutlich machen, daß es sich dabei keineswegs um das "Symptom einer Pluralisierung und damit einer Auflösung der Staatsgewalt" handelt. Im Gegenteil. Es bedeutet die Verstärkung der öffentlichen

⁶ Elmar RIEGER, Naar een Europees landbouwbeleid. Opmerkingen bij de institutionalisering van een transnationale politieke orde, in: Tijdschrift voor Sociologie, 13, 1992, S. 447-482 (eine deutsche Fassung wurde als Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung veröffentlicht).

⁷ Vgl. dazu MILWARD, a.a.O., S. 237-253.

⁸ Vgl. dazu John T. S. KEELER, The Politics of Neocorporatism in France. Farmers, the State, and Agricultural Policy-Making in the Fifth Republic, New York und London: Oxford University Press, 1987; und die klassische Studie von Suzanne BERGER, Peasants against Politics. Rural Organization in Brittany, 1911 - 1967, Cambridge MA: Harvard University Press, 1972.

Gewalt und die Erhöhung ihrer agrarpolitischen Wirksamkeit - allerdings um den Preis privilegierter Einflußchancen organisierter Interessen.

Der Strukturwandel der Agrarpolitik in Richtung einer Hervorhebung und Betonung sozialpolitischer Ziele und Programme hat zur Dominanz der entsprechenden agrarpolitischen Instrumente geführt. Auch die Streitpunkte und Konfliktlinien in den agrarpolitischen Auseinandersetzungen wurden durch diese Umorientierung neu bestimmt. Das heißt aber nicht, daß die agrarpolitische Interessensvertretung plötzlich ein getreues Abbild der wahren Probleme der breiten Masse der Landbevölkerung produziert hätte. Die Bestimmung der Ziele, der Programmatik, der Strategien wie der Gegenstrategien der westeuropäischen Agrarverbände waren auch nach dem Zweiten Weltkrieg hochgradig selektiv, waren nach wie vor abhängig von der überlegenen Organisations- und Konfliktfähigkeit einzelner Produzentengruppen, den unterschiedlichen Chancen einer Abkömmlichkeit vom Betrieb und eines Engagements in der Verbandsarbeit. Diese selektiven, klientelistischen Interessen standen nach wie vor im Vordergrund der Verbandspolitik.

Das ist angesichts der Besonderheiten der "Logik des kollektiven Handelns" auch kaum anders zu erwarten. Trotzdem änderten sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik Grundlagen und Bedingungen des Verbandshandelns auf einschneidende Art und Weise. Es war vor allem die Verknüpfung neuer Formen von Agrarpolitik mit einem hohen Grad an organisierter und institutionalisierter Mitwirkung an den agrarpolitischen Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren, die das Selbstverständnis, die Zielbestimmungen und die Wahl der Strategien bzw. Gegenstrategien prägten. Die "Sozialpolitisierung" der Agrarpolitik wurde zu einem objektiven Datum des Verbandshandelns sowohl auf der Ebene der Gemeinschaft wie auf der Ebene der Mitgliedsländer; sie können nur um den Preis eingeschränkter Legitimität und einer entsprechenden Einschränkung des Einflusses ignoriert werden. Es ist diese Konstellation, die zu dem typischen "sowohl als auch" der Agrarpolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedsländer geführt hat, dem Versuch einer gleichzeitigen Orientierung an den Bedürfnissen der Masse der kleineren und mittleren Betriebe, wie an denen der Großbetriebe.

Der Anstoß für die wohlfahrtsstaatliche Reorientierung der Agrarpolitik kam auch nicht von seiten der Verbände, sondern von seiten der Nachkriegsregierungen. Er reflektiert deren Bemühungen um eine neue institutionelle Ordnung, in der einem verstärkten wohlfahrtsstaatlichen Engagement eine zentrale Bedeutung zukam.⁹ Die besondere Konstellation der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte war auch ursächlich bedeutsam für die relativ unproblematische Mediatisierung der nationalen Agrarpolitik durch die Gemeinschaft und ihre Gemeinsame Agrarpolitik, das Gelingen der teilweisen, funktional eingegrenzten Aufhebung der autonomen Stellung und der unmittelbaren Beziehung nationaler Agrarpolitik zur Landwirtschaft durch die Gemeinschaft als eigenständigem Herrschaftsträger. Trotz der nicht zu unterschätzenden Probleme bei der Gestaltung und Institutionalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik stand doch die grundsätzliche Interessenskongruenz mit der nationalen Agrarpolitik im Vordergrund, die ihren eigentlichen Ausdruck in dem hohen Preisniveau der neuen, zentralisierten Marktordnungen fand.

⁹ Vgl. dazu T. H. MARSHALL, Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: ders., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt: Campus, 1992.

II

Die Verlagerung der Schwerpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik unter dem Einfluß systemischer Überproduktion, überproportionaler Kostensteigerungen und dem Aufstieg der Gemeinschaft zu einem erstrangigen Agrarexporteur geschah zunehmend unter Bedingungen, die von außen an die Agrarpolitik herangetragen wurden und ihren Handlungsspielraum eng beschränkten. Die zwei wichtigsten externen Faktoren sind erstens der Aufstieg des GATT zu einer internationalen Organisation und eigenständigen Rechtsordnung von zentraler Bedeutung für die Entfaltung, Dynamik und Stabilisierung des internationalen Handels.¹⁰ Der zweite Faktor waren das Ende der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und die Versuche einer gesellschaftspolitischen Reorientierung.¹¹ Vor diesem Hintergrund sind auch die wichtigsten agrarpolitischen Veränderungen zu sehen, v.a. die zunehmende Orientierung der Preise an der Situation der Märkte und weniger an den Einkommensbedürfnissen der Landwirte, die Schaffung neuer Formen der Strukturpolitik, und die bürokratische Bewirtschaftung der Agrarproduktion über Quotenregelungen und sogenannte "Stabilisierungsprogramme".¹²

Bereits seit Anfang der 70er Jahre zeichnete sich ab, daß die großen Versprechungen der Agrarpolitik nicht einzuhalten waren. Die Jagd nach der Einkommensparität ähnelte mehr und mehr der Geschichte des Wettlaufs von Hase und Igel. Ironischerweise war es auch hauptsächlich die enorme personelle Schrumpfung der Landwirtschaft, die Anziehungskraft der besser bezahlten und sozial höher bewerteten Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft, die zur Hebung des Einkommensniveaus der ländlichen Gebiete beigetragen haben, und weniger die Agrarpolitik selbst. Das wurde spätestens dann deutlich, als die neue Erfahrung einer wachsenden Arbeitslosigkeit und deren regionale Konzentration die Abwanderung aus der Landwirtschaft bremste. Die neue gesellschafts- und agrarpolitische Konstellation zeichnete sich weiter dadurch aus, daß im Grunde genau zu dem Zeitpunkt, als die sozialpolitischen Elemente der Agrarpolitik, die hauptsächlich durch die Preispolitik im Rahmen der Marktordnungen verkörpert wurden, unter dem Druck der veränderten Situation an Bedeutung hätten zunehmen müssen, diese Elemente abgeschwächt wurden. Ermöglicht wurde diese Umorientierung letztendlich durch die Schrumpfung der personellen und wirtschaftlichen Bedeutung der Agrarsektoren, die die von ihr abhängigen Bevölkerungsgruppen gesellschafts- und nationalpolitisch weniger bedeutsam machte.

Diese neue Konstellation hat mit dazu beigetragen, daß der ursprünglich der Gemeinsamen Agrarpolitik Raum und Gestalt gebende soziale Kompromiß gewissermaßen aufgekündigt wurde. Auch dieser Umschwung wurde im Grunde durch Veränderungen des allgemeinen gesellschaftspolitischen Klimas ausgelöst. Die Krise der Staatsfinanzen unter dem Einfluß der wohlfahrtsstaatlichen Expansion rückte wieder die Idee in den Vordergrund, daß die Wohlfahrt der Bevölkerung nicht allein Aufgabe des Staates sein könne, sondern daß eine

¹⁰ Vgl. dazu Wolfgang BENEDEK, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin u.a.: Springer, 1990.

¹¹ Vgl. dazu Peter FLORA, Wachstum zu Grenzen. Zur historischen Lage der entwickelten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas, in: Max KAASE (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986, S. 27-39.

¹² Vgl. dazu Eckhard RATHKE-HEBELER, Staatliche Agrarpolitik - Politik für wen? Ein Beitrag zur Analyse politischer und ökonomischer Bestimmungsgründe agrarpolitischer Entscheidungen, Frankfurt: Peter Lang, 1989; H. Wayne MOYER und Timothy E. JOSLING, Agricultural Policy Reform. Politics and Process in the EC and USA, Ames: Iowa State University Press, 1990.

frei entfaltete Wirtschaft und die autonomen Aktivitäten von Familien und sozialen Netzwerken ebenfalls einen Beitrag zur Wohlfahrtsproduktion einer Gesellschaft leisten - wenn man, so zumindest die sich politisch durchsetzende Überzeugung, sie dazu in die Lage versetzt und dieses Potential nicht durch ein Übermaß an staatlichem Aktivismus blockiert. In der Agrarpolitik wurden diese Veränderungen ihrer Umwelt durch eine neue Betonung der Notwendigkeit eines Strukturwandels und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Hervorhebung des Landwirts als Unternehmer Schumpeterscher Prägung reflektiert - wobei letzteres angesichts einer hochgradig bürokratischen Umwelt eine seltsam anmutende Rhetorik darstellt.

Im Gefolge dieser Veränderungen kam es zu einer zunehmenden Aufspaltung agrarpolitischer Instrumente: auf der einen Seite die produktivitätsorientierte Unterstützung des Strukturwandels in Richtung einer Stärkung der Großbetriebe, auf der anderen Seite neue Formen einer "sozialen" Strukturpolitik, die vorrangig regionale und betriebsstrukturelle Benachteiligungen kompensieren sollten.¹³ Diese Reorientierung machte aber das Aufbrechen von neuen Konfliktlinien innerhalb der Landwirtschaft offensichtlich. Während in den Anfangsjahren der Gemeinsamen Agrarpolitik die Preispolitik sowohl den kleineren, bäuerlichen Betrieben wie den spezialisierten, kapitalintensiven Großbetrieben - den letzteren naturgemäß mehr - Vorteile brachte, zeichnet sich die neue Situation dadurch aus, daß aus außenhandels- und finanzpolitischen Gründen die Unterstützung des Strukturwandels in Richtung der Dominanz von leistungsfähigen und vor allem international wettbewerbsfähigen Großbetrieben zum Gebot der Stunde wurde. Damit kehrt eine klassische agrarpolitische Konfliktstruktur wieder, die bereits von Max Weber beschrieben wurde. Er hatte hervorgehoben, daß für eine produktivitätsorientierte Agrarpolitik "mindestens alle mittleren und kleineren bäuerlichen Besitz- und Betriebseinheiten schlechterdings vom Übel sind."¹⁴ Unter derartigen Umständen, so Max Weber weiter, muß jeder Agrarpolitiker "für deren Beseitigung, damit für die Schärfung der sozialen Gegensätze auf dem Lande und für die numerische Schwächung der Landbevölkerung eintreten und er betrügt andere oder sich selbst, wenn er dies verschweigt. Hier gibt es kein "sowohl als auch", sondern wenn man den technisch leistungsfähigen Großbetrieb künstlich stützen will, so muß man insoweit die dauernde Verdünnung der ansässigen Landbevölkerung wollen."¹⁵

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik hat sich allerdings diese Polarisierung der agrarischen Betriebs- und Sozialstrukturen einigermaßen in Grenzen gehalten.¹⁶ Für dieses Er-

¹³ Vgl. dazu Michael TRACY, *Government and Agriculture in Western Europe*, a.a.O., S. 325-336; Elmar RIEGER, *Protective Shelter or Strait Jacket? An Institutional Analysis of the Common Agricultural Policy of the European Community*, erscheint in: Stephan LEIBFRIED und Paul PIERSON (Hrsg.), *Social Europe*; (eine längere Fassung erschien als Working Paper des Center for European Studies, Harvard University, 1993).

¹⁴ Max WEBER, *Agrarstatistische und sozialpolitische Betrachtungen zur Fideikommißfrage in Preußen*, in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*, Tübingen: Mohr, 1924, S. 323-393, Zitat S. 333.

¹⁵ A.a.O. (Hervorhebung im Original).

¹⁶ Im Unterschied zum Beispiel zur Entwicklung in den USA. Vgl. dazu Marty STRANGE, *Family Farming. A New Economic Vision*, Lincoln und London: University of Nebraska Press, 1988; Linda M. LOBAO, *Locality and Inequality. Farm and Industry Structure and Socioeconomic Conditions*, Albany: State University of New York Press, 1990. Für Materialien zum sozialen Wandel der Agrarwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft vgl. Elmar RIEGER, *Der Wandel der Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Ein Beitrag zur Analyse transnationaler Integrationsprozesse*, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, 1993.

gebnis sind eine ganze Reihe von Faktoren wichtig. Eine zentrale Rolle kommt dabei aber den agrarischen Interessenverbänden zu.

Die Veränderungen des agrarpolitischen Bedingungsgefüges beschränkten zwar den Handlungsspielraum für Anpassungen und Reformen, ohne aber deshalb die spezifischen, gemeinschaftspolitischen Grundlagen der Macht- und Einflußchancen der Agrarverbände zu mindern. Unter den neuen Bedingungen wurden die Möglichkeiten einer verstärkten Instrumentalisierung der mitgliedersstaatlichen Agrarpolitik durch den Ministerrat ausschlaggebend. Das zeigte sich einmal in den Bemühungen um die Kompensation von Preissenkungen in den Marktordnungen durch entsprechende Transfers, aber auch am Widerstand gegen weiterreichende Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Je stärker die Gemeinschaft unter Druck geriet, die Probleme der Gemeinsamen Agrarpolitik über eine stärkere Marktorientierung zu bewältigen und die hohen Kosten des Agrarprotektionismus zu senken, desto stärker auch die Versuche der nationalen Verbände, über den Ministerrat ihre Position zu verteidigen. Diese Situation ist die eigentliche Grundlage der Agonie der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Ministerrat wird unter den Bedingungen einer Interessendivergenz zwischen Gemeinschaft und verbandlichen Interessen primär als Vertreter der Gemeinschaftsländer wahrgenommen und entsprechend eingesetzt. Aufgrund der institutionellen Besonderheiten der Konstruktion der Gemeinschaft sind nationale Interessen der längere Hebel als Gemeinschaftsinteressen und für organisierte Interessen auch einfacher mobilisierbar. Gleichzeitig können die nationalen Agrarverbände ihre starke Stellung innerhalb des Systems der Gemeinsamen Agrarpolitik vor allem gegenüber der Kommission dann behaupten, wenn es ihnen gelingt, ihre zweifellos verschärften internen Differenzierungen zum Ausgleich zu bringen und sich als die legitimen Vertreter der gesamten Landwirtschaft zu präsentieren.¹⁷ Und das bedeutet im wesentlichen das Einfordern und Durchsetzen agrarpolitischer Maximalprogramme, die keine allzu deutliche Unterscheidung zwischen Gewinnern und Verlierern auftreten läßt. Deshalb das Festhalten an jenen Formen von Transferleistungen und agrarpolitischen Programmen, die sich an der Größe und am Output der Betriebe orientieren, und nicht an den jeweiligen wirtschaftlichen Problemen einzelner Betriebe. Diese Strategie war solange erfolgreich, als der Agrarsektor der einzelnen Länder relativ homogen war. Sie wird aber in dem Maße kontraproduktiv, in dem sie zur Differenzierung und Polarisierung der Betriebsstrukturen beiträgt und Interessenunterschiede innerhalb der Landwirtschaft auftreten läßt. Gerade das aber tut sie, weil pauschale, produktivitätsorientierte Leistungen dem Prinzip: "Wer hat, dem wird gegeben werden", folgen. Damit untergräbt letztendlich die Art und Weise der Umsetzung der sozialpolitischen Ausrichtung der Agrarpolitik, die von den Verbänden auch aus eigenem Interesse mitgetragen wurde, die Grundlagen ihres Erfolges.

III

Der hier vorgestellte Versuch der Analyse einzelner Aspekte der Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft geht von einer Perspektive aus, die Veränderungen der Schwerpunkte und des Stellenwerts agrarischer Interessenpolitik als jeweiliges Produkt bestimmter gesellschaftlicher Konstellationen sieht, die ihre Wurzeln in einer wohlfahrtsstaatlichen und

¹⁷ Zu den Schwierigkeiten der Aufrechterhaltung des Vertretungsmonopols vgl. Rainer SONTOWSKI, *Der Bauernverband in der Krise. Ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Neubestimmung gruppenkollektiven Verhaltens*, Frankfurt: Peter LANG, 1990; Rolf G. HEINZE, *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl. Der Deutsche Bauernverband, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1992.*

gesellschaftspolitischen Konzeption der Agrarpolitik haben. Die jeweils mehr oder weniger stark ausgeprägten sozialpolitischen Momente sind der Schlüssel für die Erschließung der Kohärenz der nationalen und gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Die Perspektive dieses Beitrages wendet sich ausdrücklich gegen eine Überschätzung des Einflusses organisierter Interessen in der Agrarpolitik. Sie versucht zu zeigen, in welchem starkem Maße das Verbands Handeln selbst die Resultante eines umfassenderen Parallelogramms von Kräften ist, die außerhalb der Landwirtschaft angesiedelt sind. Das ist aber nicht gleichbedeutend mit interessenpolitischer Ohnmacht, sondern verweist auf die Relativität von Macht- und Einflußchancen organisierter Interessen in einem Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, dessen Struktur und Entwicklung von Prozessen und Entscheidungen abhängig ist, auf die er selbst, wenn überhaupt noch, nur einen sehr geringen Einfluß hat. Die eigentliche Bedeutung agrarischer Interessenpolitik zeigt sich in den Möglichkeiten der hochgradig selektiven Beeinflussung der Agrarpolitik unter den Bedingungen finanzpolitischer Handlungszwänge und des Abbaus handelspolitischer Restriktionen im Sinne des Schutzes bestimmter Interessen. Nicht alle landwirtschaftlichen Interessenlagen lassen sich gleich gut artikulieren, mobilisieren und zur Geltung bringen. Je kleiner die Zahl der Interessenten und je größer gleichzeitig ihre Repräsentation im Verband, desto besser auch ihre Chancen einer entsprechend selektiven Mobilisierung von Macht. Trotzdem gibt es Faktoren, die diese Momente abschwächen.

Die tatsächlichen Korrekturen und Schwerpunktverlagerungen im System der Gemeinsamen Agrarpolitik haben gleichzeitig den explizit sozialpolitischen Charakter agrarpolitischer Leistungen als "Eigentumsurrogate", als funktionale Äquivalente der Sicherung von Lebenschancen, wie die institutionell bedingten Schwächen dieser Funktionen offenkundig gemacht. Trotz ihres funktional ähnlichen Charakters zeichnen sich agrarpolitische Leistungen im Vergleich zu wohlfahrtsstaatlichen Transfers durch einen sehr eingeschränkten Rechtsschutz¹⁸, durch eine praktisch völlig fehlende Konstitutionalisierung im Sinne ihrer Verrechtlichung und der Institutionalisierung geeigneter Verfahren, aus. Diese Momente haben entscheidend zu der allgemein zu beobachtenden Hilflosigkeit, der Erfahrung der Ohnmacht gegenüber agrarpolitischer Willkür beigetragen, mit der entsprechenden Konsequenz einer Entfremdung der Landwirte vom politischen System, ablesbar am Wählerverhalten der Landwirte in den Wahlen und europapolitischen Referenden der letzten Zeit, aber auch an den gewalttätigen Protesten, die, nicht nur in Frankreich, kaum mehr verbandspolitisch zu kontrollieren und zu domestizieren sind.

Diese Entwicklungen haben auch gezeigt, daß das Gewicht der Landwirtschaft im wahltaktischen Kalkül der Parteistrategen enorm abgenommen hat, bei gleichzeitiger Zunahme der Abhängigkeit großer Teile der Landwirtschaft von staatlichen Transfers. Es ist

¹⁸ Vgl. dazu die Bemerkung von Hans-Joachim MESTMÄCKER, Direktor des Hamburger Max Planck-Instituts für internationales und ausländisches Privatrecht: "Die Grenzen der Justiziabilität werden dagegen in der Landwirtschaftspolitik (der Europäischen Gemeinschaft, E.R.) deutlich. Wirtschaftsplanung dieser Art kann zwar mit Hilfe der Gesetzgebung durchgesetzt werden; sie entzieht sich jedoch der inhaltlichen Korrektur mit Hilfe der Rechtssprechung. Selbst erhebliche Eingriffe in rechtlich geschützte Positionen einzelner werden hingenommen, weil plandurchbrechende Entscheidungen im Einzelfall die zugrundeliegende Planung im ganzen gefährden würden." Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts, in: Rechtshistorisches Journal 10 (1991), S. 177-192, Zitat S. 191 (Hervorhebung von mir). Es ist leider nicht zu erwarten, daß dieser Punkt, der im Grunde eine rechtspolitische Bankrotterklärung darstellt, vor dem Bundeverfassungsgericht größere Aufmerksamkeit bekommt. Denn damit wäre über die derzeit anhängige Verfassungsbeschwerde gegen die Unterzeichnung des "Vertrags über die Europäische Union" entschieden.

aber unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst unwahrscheinlich, daß es zu einer Reorientierung der Agrarpolitik in einer Form kommt, die ausdrücklich auf eine Ausrichtung an den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen einzelner Betriebe und Haushalte abstellt. Die Verbände setzen auch bei den Beihilfeprogrammen in der Folge der Kompromisse bei den laufenden GATT-Verhandlungen auf Maximalprogramme, die allen Kategorien von Betrieben das Überleben sichern sollen. Der Widerspruch zu einer Agrarpolitik, die auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer numerisch verkleinerten Agrarwirtschaft setzt (bzw. setzen muß) ist offensichtlich und kann im Grunde nur verstanden werden, wenn man die besonderen institutionellen Grundlagen des Verbandseinflusses im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik berücksichtigt, insbesondere die Stärkung nationaler Positionen durch eine Instrumentalisierung der Gemeinschaft und ihrer überlegenen Macht im internationalen Kontext handelspolitischer Auseinandersetzungen.

Auf der anderen Seite müssen die Probleme der kleineren und mittleren Betriebe nicht unbedingt mit agrarpolitischen Instrumenten bewältigt werden.¹⁹ Existenzprobleme und das Risiko sozialen Abstiegs sind keine landwirtschaftlichen Sonderprobleme. Eine ausdrückliche Anerkennung dieses Sachverhalts scheitert aber regelmäßig daran, daß sie den verbandlichen Interessen zuwiderläuft, in denen zwar Großbetriebe und bestimmte Produzentengruppen dominieren, ihren besonderen Bedürfnisse aber vor allem dadurch gedient werden kann, in dem sie mit den Problemen anderer Kategorien von Betrieben in einen Topf geworfen werden. Es ist gerade die aufgrund der durch die wohlfahrtsstaatliche Restrukturierung der Agrarpolitik verursachte institutionelle und organisatorische Stärkung der Stellung der Verbände, die entsprechende Reformversuche verhindern kann, und dadurch letztlich die Agonie der gegenwärtigen Agrarpolitik verlängert.

¹⁹ Vgl. dazu Berkeley HILL, *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy*, Aldershot: Avebury, 1989.