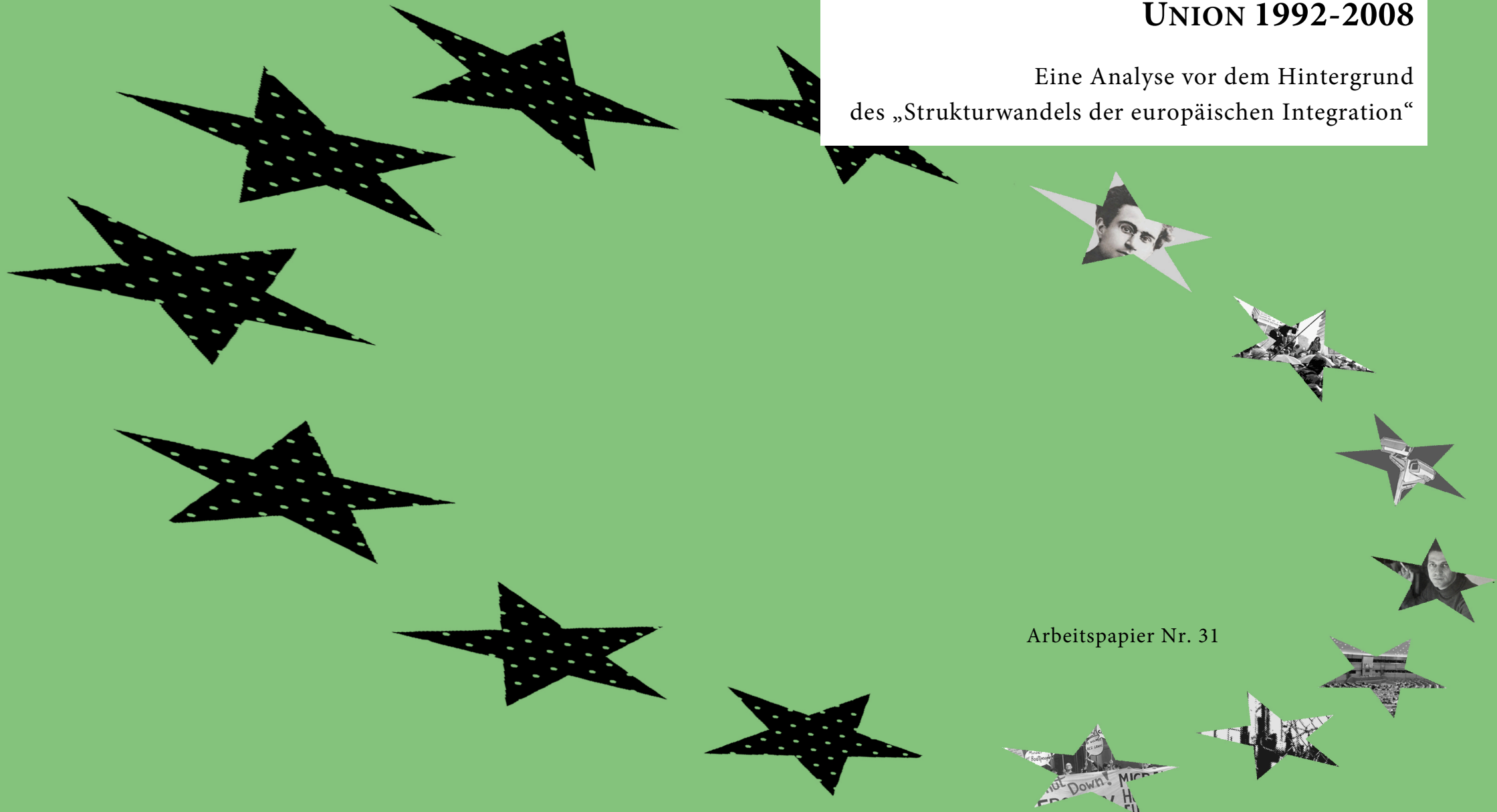


Andreas Döpke

DIE REFORMEN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION 1992-2008

Eine Analyse vor dem Hintergrund
des „Strukturwandels der europäischen Integration“



Arbeitspapier Nr. 31

Andreas Döpke

**DIE REFORMEN DER GEMEINSAMEN
AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION
1992-2008**

Eine Analyse vor dem Hintergrund
des „Strukturwandels der europäischen Integration“

ARBEITSPAPER NR. 31

Redaktionelle Bearbeitung: Nina Ulbrich
Textsatz nach Entwürfen von Oliver Schupp

Marburg 2012

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-
Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Str. 6, 35032 Marburg

ISBN: 978-3-8185-0505-9

*Basierend auf der Bachelorarbeit des Autors im Fach Politikwissen-
schaft*

„Die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU 1992-2008“

Eingereicht im September 2011

INHALT

1. Einleitung	3
2. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU bis 1992	7
2.1 Ziele und Funktionsweise der GAP: Modernisierung und „state assistance“	7
2.2 Wirkungsweise: Politischer Produktivismus in der europäischen Landwirtschaft.....	10
2.3 Die GAP im Prozess der europäischen Integration	13
2.4 „Reformdruck“ auf die GAP	14
3. „Strukturwandel der europäischen Integration“	17
3.1 Der Integrationsschub der 1980 / 90er Jahre und der Umbau der Integrationsweise.....	21
3.2 Elemente der „wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“ ..	25
3.3 Das europäische Modell des „eingebetteten Neoliberalismus“	27
3.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die GAP	30
4. Europäische Agrarpolitik im Post-fordistischen Übergang.....	34
4.1 Marktliberalisierung und neoliberaler Reformdruck	35
4.2 Resistenzen und Re-Legitimierung staatlicher Unterstützung	39
4.3 „Polarisierung“ der Agrarpolitik	42
5. Die Reformen der GAP, 1992 - 2008.....	46
5.1 Die Reformen im Überblick.....	46
5.1.1 1992: „MacSharry-Reform“	46
5.1.2 1999: Agenda 2000.....	48

5.1.3	2003: ‚Fischler II‘-Reform (Mid-Term Review)	50
5.1.4	2008: ‚Health Check‘-Reform	52
5.1.5	Zusammenfassung	53
5.2	Systemwechsel im Unterstützungssystem: Von der Markt- und Preispolitik zu (entkoppelten) Direktzahlungen.....	54
5.2.1	Rückbau der Markt- und Preispolitik	55
5.2.2	Fortführung und Neuausrichtung staatlicher Unterstützungen	57
6.	Fazit: Agrarpolitik zwischen ‚Marktproduktivismus‘ und Multifunktionalität‘	60
7.	Ausblick: Schritt in die ‚Green Economy‘?	65
8.	Abbildungsverzeichnis.....	68
9.	Literaturverzeichnis.....	68

EINLEITUNG

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) stellt einen der am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche in der Europäischen Union dar. Historisch betrachtet war sie für die ersten Jahrzehnte seit ihrer Gründung 1957 einer der wichtigsten Faktoren des gesamten Integrationsprozesses (vgl. Patel 2009). Damit wurde ein Arbeits- und Produktionssektor europäischer Regulierung unterstellt, in dem staatliche Eingriffe seit jeher besonders ausgeprägt sind. Agrarpolitik in Industriestaaten ist mit unterschiedlichen Zielen wie sozialem Ausgleich zu Gunsten ländlicher Gebiete, ökonomischem Wachstum und Stabilität im Agrarsektor sowie Umweltschutz verbunden (vgl. Robinson 2004, 89 - 91). Durch agrarpolitische Regulierung werden Markt-beziehungen und vorherrschende Produktionsmodelle im Agrarsektor mitbestimmt und somit auch die soziale und ökologische Bilanz des seit Mitte des 20. Jahrhunderts verstärkt stattfindenden Agrarstrukturwandels. Kritiker verbinden indessen nicht nur die Probleme ländlicher Räume in Europa, sondern auch Hungerkrisen in anderen Weltregionen und globale Umweltveränderung mit der Ausrichtung der GAP (vgl. Choplin/Strickner/Trouvé 2011).

Der erhebliche Fortschritt des Prozesses der europäischen Integration seit 1957 ist angesichts der frühen Etablierung einer *gemeinsamen* europäischen Agrarpolitik von entscheidender Bedeutung. Das Augenmerk auf einen „*Strukturwandel*“ (Ziltener 1999) dieses Prozesses zu legen, bedeutet die Europäische Integration im Kontext der Globalisierung der Ökonomie und der Transformation von Staatlichkeit seit der Krise des Fordismus seit den 1970er Jahren zu betrachten. Aus der Perspektive einer „kritischen Theorie der europäischen Integration“ (Bieling / Steinhilber 2000, 13)¹ wird dabei argumentiert, dass die EU mittlerweile „deutlich neoli-

¹ Bieling und Steinhilber verweisen hiermit auf verschiedene Beiträge, welche Ansätze der „Regulationstheorie, Staatstheorie und der neogramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie“ kombinieren (2000, S.13).

berale Züge trägt“ (Bohle 2006, 346). Die Frage liegt auf der Hand, ob und wie hierdurch die GAP beeinflusst wurde.

Ein substanzieller Umbau des Systems der GAP setzte erst mit der sogenannten MacSharry-Reform von 1992 ein. Über die weiteren Reformen von 1999, 2003 und zuletzt 2008 wurde dann in vieler Hinsicht ein relativ stabiler Reformpfad verfolgt (Moyer/Josling 2002, Garzon 2006, Burrell 2009). Die Beschäftigung mit selbigem ist nicht zuletzt angesichts aktueller Aushandlungsprozesse für eine Reform der GAP nach 2013 gewinnbringend². Vieles spricht dafür, dass agrarpolitische Kernfragen wie Überproduktion, Marktöffnung oder Umweltverträglichkeit einerseits und dominante politische Orientierungen innerhalb der EU andererseits fortbestehen.

Aus wissenschaftlicher Perspektive kann, neben dem theoretischen Ausgangspunkt in der polit-ökonomisch und staatstheoretisch inspirierten Europaforschung (siehe dazu Ziltener 1999; van Apeldoorn 2001, 2002) auf Ergebnisse der Policy-Forschung (siehe dazu Garzon 2006) zurückgegriffen werden. Nicht zuletzt sind wichtige Debatten zum Wandel agrarischer Strukturen in Europa vor allem in der angelsächsischen ‚Rural Geography‘ verortet, in welcher man sich auf unterschiedliche Weise auf den Einfluss der Agrarpolitik bezieht (siehe dazu Marsden et al. 1993, Evans et al. 2002; Wilson 2007). Geographische Arbeiten sind dabei stärker mit den, durch politische und ökonomische Entwicklungen verursachten, sozialen Auswirkungen und Veränderungen in der Land- und Ressourcennutzung befasst. Brückenschläge zwischen diesen Ansätzen haben scheinbar einen eher unkonventionellen Status, liegen jedoch bereits vor (vgl. Hennis 2005; verschiedene Arbeiten von Potter und Tilzey 2005, 2007, 2008).

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen dieser Arbeit der theoriegeleiteten Frage nachgegangen werden, wie der „Strukturwandel der europäischen Integration“ (Ziltener 1999) der 1980er und

² Im Oktober 2011 legte die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament die ersten offiziellen Rechtsvorschläge mit Bestimmungen vor, die ab Januar 2014 in Kraft treten sollen.

1990er Jahre den Umbau und die teilweise Neuausrichtung der GAP in den Reformen zwischen 1992 und 2008 beeinflusst hat. Die Analyse der Reformen fokussiert dabei auf Veränderungen der direkten oder indirekten Unterstützungen für landwirtschaftliche Betriebe (Subventionen, Formen der Marktregulierung etc.).

Dazu wird die GAP zunächst hinsichtlich ihrer Funktionsweise, Ausrichtung und Wirkungsweise in der Zeit vor 1992 skizziert. Im Anschluss wird der ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ der 1980er und 1990er Jahre mit Blick auf die Frage dargestellt, inwiefern dieser zu veränderten Rahmenbedingungen für die GAP geführt hat. Die hier entwickelte Hypothese, dass der Wandel der Integrationsweise eine neoliberale bzw. marktliberale Reformrichtung für die GAP beförderte, wird anschließend in Bezug zu rivalisierenden, (mit verschiedenen Interessen und Akteuren verbundenen) ‚Projekten‘ im post-fordistischen Übergang des europäischen Agrarsektors gesetzt. Dadurch wird ein Beitrag zur Erklärung des kompromisshaften, „eingebettet neoliberalen“ (van Apeldoorn 2001) Kurses der GAP-Reformen gemacht, welcher bei der abschließenden Untersuchung des Reformprozesses zu Tage tritt.

Die in der Arbeit eingenommene ausgeprägte Makro-Perspektive auf das schon für sich weit ausgedehnte Politikfeld erlaubt lediglich Aussagen zu Grundtendenzen in der Entwicklung der Agrarpolitik und deren Konsequenzen für den europäischen Agrarsektor. Dabei ist es nur eingeschränkt möglich, der starken räumlichen Differenzierung der Agrarstrukturen zwischen den und innerhalb der Mitgliedsstaaten gerecht zu werden. Auch nationale Unterschiede in den politischen Akteurskonstellationen und hinsichtlich der Umsetzung europäischer Politik bestehen freilich fort und werden hier nicht erfasst. Allgemein beziehen sich die Aussagen am stärksten auf die Landwirtschaft in Westeuropa.

Bei dem Ansatz geht es darum, die Zusammenhänge zwischen sich im postfordistischen Übergang wandelnder Staatlichkeit in Europa und zentralen Zügen des Reformpfades der GAP seit 1992 darzustellen. Trends im europäischen Agrarsektor stehen aus dieser Perspektive in Vermittlung mit einem nationale politische

Räume überschreitenden und umkämpften Transformationsprozess, welcher sich einschneidend auch auf der europäischen Ebene von Staatlichkeit äußerte. Wie in einer zunehmend neoliberal ausgerichteten EU-Politik die gemeinsame Agrarpolitik fortbesteht, wie Versuche ihrer marktliberalen Umdefinierung an Auftrieb gewannen und wie sich dadurch Konflikte zwischen Interessengruppen verschieben, steht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dadurch wird ein Erklärungsmodell für den Wandel der GAP, als dem zentralen politisch-administrativen Rahmen europäischer Landwirtschaft, im Zuge ihrer Reformen von 1992 bis 2008, entworfen. Dieses Modell vermag insofern Aussagen zu strukturellen Entwicklungen, zu Handlungen spezifischer Akteure sowie zu sozio-ökonomischen und ökologischen Implikationen der konkurrierenden agrarpolitischen Konzepte zusammen zu bringen.

2. DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK DER EU BIS 1992

Die Zeit seit der Etablierung der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik in Folge der Römischen Verträge von 1957 bis zur sogenannten Mac Sharry Reform 1992 kann als Phase relativer Stabilität hinsichtlich der Funktionsweise und Ausrichtung der GAP angesehen werden (vgl. Burrell 2009, 275).

Den Ausgangspunkt für die untersuchten Reformen bildet somit ein fest etabliertes Interventionssystem, dessen Kern eine umfassende Marktregulierung war. Es beeinflusste die Entwicklung der (west)europäischen Landwirtschaft erheblich und diente zugleich als wichtiges Startprojekt im Prozess der europäischen Integration.

Die grobe Darstellung dieses Systems wird hier, um die Ausgangssituation klar zu bestimmen, der theoriegeleiteten Darstellung des Integrationsprozesses und der Auseinandersetzung mit den GAP-Reformen vorangestellt. Die so eingehaltene Chronologie erleichtert es zusätzlich, die Bezüge zwischen Fortschritten der europäischen Integration und Veränderungen in der Agrarpolitik herzustellen.

2.1 Ziele und Funktionsweise der GAP: Modernisierung und ‚state assistance‘

Die Ziele der GAP, die 1957 festgelegt wurden und seit Inkrafttreten 1962 die Politik anleiten sollten, bestanden aus den folgenden Punkten: Steigerung der „Produktivität der Landwirtschaft“; Sicherung einer „angemessenen Lebenshaltung“ für die landwirtschaftliche Bevölkerung durch Erhöhung landwirtschaftlicher Einkommen; Stabilisierung der Märkte; Versorgungssicherheit; „angemessene Preise“ für Verbraucher (Europäische Union 2006, Art. 33, [ex 39]).

Die festgeschriebenen Ziele verdeutlichen, dass die GAP verschiedene Funktionen miteinander verbindet. Wichtig ist etwa die Verknüpfung der Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen mit

dem der Versorgungssicherheit über den primären Weg der Produktivitätssteigerung (Hennis 2005, 39).

Ein komplexes, ineinandergreifendes Instrumentarium wurde entlang der drei Prinzipien Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität entwickelt: Die Schaffung einer „gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte“ (Europäische Union 2006, Art. 34) zog die Einrichtungen spezifischer Marktordnungen für die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse nach sich. Der so hergestellte Gemeinsame Agrarmarkt wurde nach außen durch ein System variabler zollähnlicher Abgaben, sogenannter Abschöpfungen, abgeschottet; indirekte Exportsubventionen erleichterten die Ausfuhr von Agrargütern. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) wurde vor allem zur Finanzierung der Marktordnungen sowie im späteren Verlauf für ergänzende strukturpolitische Programme geschaffen (Fouilleux 2010, 341-342).

Das Betreiben einer Markt- und Preispolitik über die gemeinsamen Marktordnungen ist für diese Phase als Kern der GAP auszumachen, was sich auch in der Aufteilung der Finanzmittel innerhalb des EAGFL zeigte: Die ‚Abteilung Garantie‘ zur Finanzierung der Markt- und Preispolitik beanspruchte gegenüber der ‚Abteilung Ausrichtung‘ für die Strukturpolitik stets den weitaus größeren Anteil der Mittel (Hennis 2005, 41 - 42). Mit den Maßnahmen dieses Bereiches sollten landwirtschaftliche ProduzentInnen über die Preise ihrer Produkte unterstützt werden. Dies erforderte ein System, welches die Stabilität und ein hohes Niveau der Preise ermöglicht. Im Rahmen der Marktordnungen wurden daher verschiedene Formen institutioneller Preise eingeführt: Hohe Richtpreise wurden ebenso politisch festgelegt wie Interventionspreise, bei deren Unterschreitung große Produktmengen staatlich durch das ‚Intervention Board for Agricultural Produce‘ aufgekauft und eingelagert wurden. Mit variablen Importabschöpfungen wurde sichergestellt, dass die Preise importierter Güter nur auf oder über dem Niveau des internen Preises liegen konnten. Mit den sogenannten Exporterstattungen wurde dieses System vervollständigt; sie ermöglichten

ten europäischen ProduzentInnen die Ausfuhr zu Weltmarktpreisen, indem ihnen die Differenz zum EU-Preis erstattet wurde (vgl. Fouilleux 2010, 341 - 342). Zwischen den insgesamt 21 nach diesem Muster etablierten, produktspezifischen Marktordnungen bestanden jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede³.

Auf der einen Seite kann die Ausgestaltung der GAP durch die feste Verankerung eines Modernisierungskonzepts für die Landwirtschaft charakterisiert werden, dessen Entwicklung durch Kapitalinvestitionen, Mechanisierung und Produktionsausweitung vorbestimmt wird (Hennis 2005, 38; siehe nächster Abschnitt 2.2). Auf der anderen Seite kann die GAP als Zusammenführung und Weiterentwicklung von nationalen, wohlfahrtsstaatlich orientierten Interventionssystemen für den Agrarsektor gedeutet werden, für welche Sheingate den Begriff des ‚agricultural welfare state‘ prägte (Sheingate 2001; vgl. Rieger 2005, 166ff.; Knudsen 2009, 69ff.). Die Absicherung der Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung war fester Bestandteil der Entwicklung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit in den Westeuropäischen Ländern seit Ende des 1. Weltkrieges (Knudsen 2009, 66). Bei der Entwicklung des europäischen Systems erfolgte eine Übernahme des sogenannten ‚state assistance‘ Paradigmas, nach dem der Landwirtschaftssektor auf staatliche Unterstützung und Außenschutz angewiesen ist und diese auf Grund seiner sozialen und ökonomischen besonderen Bedeutung⁴ legitimerweise erhalten soll (Skogstad 1998, 467ff.; vgl. Coleman 2004, 37). Die beschriebene grundlegende Funktionsweise der GAP verweist somit, nach Rieger, vor allem auch auf eine weitere Besonderheit von Wohlfahrtsstaatlichkeit im Agrarsektor:

„Unlike other welfare institutions, agricultural measures typically fuse production – that is, output-increasing – with in-

3 Ein System der Preisstützung mit Interventionsmechanismus existierte für ca. 70 % der Agrarprodukte; für ca. 25 % der Produkte existierte lediglich der Außenschutz, ohne dass der Binnenpreis beeinflusst wurde (Baldenhofer 1999, 273).

4 Oft mit dem Begriff des ‚landwirtschaftlicher Exzeptionalismus‘ signalisiert (Skogstad 1998, 468).

come related goals, making it hard to separate the distributive and regulatory dimensions, and in ways that defy application of normal economic efficiency criteria.” (Rieger 2005, 166)

Aus dieser Perspektive erklärt sich auch der Protektionismus der GAP aus der Fortführung wohlfahrtsstaatlich orientierter, nationaler Agrarpolitiken (ebd., 167). Ebenfalls kann die Einbeziehung von „national and transnational farm groups“ in politisch-administrative Prozesse auf europäischer Ebene entsprechend gedeutet werden: Als starke Interessenvertretungen der europäischen Landwirte gegenüber den EU-Institutionen erfüllten sie eben jene Rolle, welche Interessenverbände in europäischen Wohlfahrtsstaaten in der Regel auf nationaler Ebene ausführen (vgl. ebd., 169).

2.2 Wirkungsweise: Politischer Produktivismus in der europäischen Landwirtschaft

Die Auswirkungen der oben skizzierten Markt- und Preispolitik der GAP auf die strukturelle Entwicklung der europäischen Landwirtschaft waren erheblich (Hennis 2005: S.42), wobei Kausalitäten hier stets nur in Wechselwirkungen mit allgemeinen Entwicklungen im Agrarsektor auszumachen sind (vgl. Robinson 2004, 95). Beides kann in diesem Rahmen thematisch nur angeschnitten werden. Das aus agrargeographischen Debatten hervorgegangene Konzept des Produktivismus kann hier heran gezogen werden; es betont gerade den Faktor der Agrarpolitik für die Industrialisierung der europäischen Landwirtschaft im 20. Jahrhundert.

Die Unterstützung über hohe Preise rief in der Phase bis 1992, wie beabsichtigt, erhebliche Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktion hervor. Dies gilt für die Gründungsmitglieder ebenso wie für die später beigetretenen Staaten (Robinson 2004, 95 - 96). Ein deutliches Beispiel ist der Produktionszuwachs in Großbritannien nach dessen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft 1973. Bis Ende der 1970er stieg etwa die Getreideproduktion um 24 Prozent, die von Milch um 33 Prozent an (Soper 1983, cit. Robinson 2004,

96). Für verschiedene Erzeugnisse führte gerade eine Preisstützung mit Interventionsmechanismus langfristig zum Problem der Überproduktion (Robinson 2004, 92). Bereits in dieser Phase wurde die EU so - trotz weitaus niedrigerer Weltmarktpreise - zu einem Exporteur von Agrarprodukten (Rieger 2005, 176). Das System der Preisstützung beförderte diese Produktionssteigerungen, indem es sie durch ein hohes, stabiles Preisniveau lukrativ machte. Dies deutet auf eine enge Verbindung zu Entwicklungen des dominanten landwirtschaftlichen Produktionsmodells und des strukturellen Wandels des Agrarsektors hin.

Der Anreiz beziehungsweise Druck zur Steigerung des ‚output‘ durch die von der GAP gestalteten Marktbedingungen begünstigte eine kapitalintensive, stark mechanisierte Bewirtschaftung großer Landflächen (vgl. Rieger 2005, 171; Robinson 2004, 94; Hennis 2005, 43). Mit dieser Entwicklungsrichtung gingen Prozesse der Konzentration und Differenzierung innerhalb des Sektors einher. So konnten moderne Großbetriebe tendenziell stärker von den Unterstützungen profitieren und verbesserten dadurch ihre Voraussetzungen für weitere Investitionen und Flächenerweiterungen. Robinson diagnostiziert dementsprechend die Entstehung eines „highly capital- and energy-intensive sector within farming“ (2004, 94). Dessen Struktur traf sich zudem mit den Anforderungen einer seit Mitte der 1970er Jahre an Gewicht gewinnenden Agrar- und Lebensmittelindustrie, wodurch Prozesse vertikaler Integration innerhalb des Sektors vor allem hier stattfanden (Hennis 2005, 22 - 23, 43). Kleinere landwirtschaftliche Familienbetriebe wurden in diesem System tendenziell marginalisiert. Rieger erklärt, ihr Fortbestehen als Strukturmerkmal der europäischen Landwirtschaft sei weniger Ergebnis der GAP-Mechanismen als der ihnen eigenen Anpassungsfähigkeit (Rieger 2005, 171). So sicherten etwa viele Kleinbetriebe ihr Fortbestehen durch ergänzende wirtschaftliche Aktivitäten ab; zudem spielten sozialstaatliche Leistungen eine große Rolle (Arkleton Trust 1992, cit ebd.).

Aus theoretischer Perspektive kann die GAP in dieser Phase als wesentlicher Bestandteil eines europäischen „productivist agricul-

tural regime“ gedeutet werden (Wilson 2001, 78). Produktivismus meint:

„a commitment to an intensive, industrially driven and expansionist agriculture with state support based primarily on output and increased productivity. The concern (of productivism) was for ‘modernization’ of the national farm, as seen through the lens of increased production. By the ‘productivist regime’ we mean the network of institutions oriented to boosting food production from domestic sources which became the paramount aim of rural policy following World War II. [...]” (Lowe et al. 1993, 221, cit. Wilson 2001, 78)

Wilson sieht die Breite dieses intensiv diskutierten Konzepts⁵ über ganze sieben Dimensionen („ideology, actors, food regimes, agricultural production, agricultural policies, farming techniques and environmental impacts“) entfaltet (Wilson 2001, 78, 80). Als eine Zuspitzung kann hingegen der von Mark Tilzey in die Debatte eingebrachte Begriff des „*political* productivism“ (2000, 290; eigene Hervorhebung) gesehen werden, der die grundlegende Rolle staatlicher Steuerung und Ziele für das produktivistische ‚agricultural regime‘ in Europa hervorhebt (vgl. ebd., 289). Er und andere verstehen (politischen) Produktivismus in einem engeren Sinne als „a state-managed policy framework“ (ebd., 280), unter dem Landwirtschaft sich strukturell entlang der drei Dimensionen Intensivierung, Konzentration und Spezialisierung entwickelt, welche jeweils Produktionssteigerungen bewirken und zusammen genommen die fortschreitende Industrialisierung der modernen Landwirtschaft bedeuteten (Bowler 1985, Troughton 1986, cit. Robinson 2004, 62). Mit Blick auf die europäische Landwirtschaft kann die GAP vor

⁵ Das Konzept des ‚Produktivismus‘ ist Teil einer breiten, vor allem in der angelsächsischen Agrargeographie (bzw. Rural Geography) seit den 1990ern geführten Diskussion zum (möglichen) Übergang zwischen ‚Produktivismus‘ und ‚Postproduktivismus‘ in der Entwicklung von Landwirtschaft und ländlicher Räume der Industriestaaten (vgl. etwa Marsden et al. 1993; Ward 1993; kritische Bewertung bei Wilson 2001; Evans et al. 2002; Potter/Tilzey 2005).

1992 durch eine deutlich produktivistische Ausrichtung charakterisiert und als ein wichtiger Faktor für diese Entwicklungsrichtung gedeutet werden.

2.3 Die GAP im Prozess der europäischen Integration

Die Etablierung und Existenz der Gemeinsamen Agrarpolitik steht vor allem in der Frühphase in einer engen Verbindung mit dem Verlauf des Prozesses der europäischen Integration insgesamt.

Die GAP stellte bis in die 1980er Jahre den einzigen Politikbereich dar, in dem ein derart umfassendes ökonomisches und soziales Interventionssystem mit einer derart stark zur europäischen Ebene verschobenen Funktionsteilung organisiert wurde (vgl. Skogstad/Verdun 2009, 265; Patel 2009, 8; Rieger 2005, 164). Sowohl mit Blick auf das Budget der EG⁶ als auch mit Blick auf die Inanspruchnahme politischer und administrativer Kapazitäten der europäischen Instanzen steht die GAP als ein Kernelement der europäischen Integration in dieser Phase dar (Patel 2009, 8; vgl. Ludlow 2009).

In der Konzeption von Patrick Ziltener stellt die Etablierung der GAP eine Übernahme der meisten, zuvor auf nationaler Ebene erfüllten, Funktionen durch europäische Instanzen dar, wobei nationale Regierungen wichtigen „kontrollierenden Einfluss“ behielten (Ziltener 1999, S.112-113). Wie im nächsten Teil (3.1) weiter ausgeführt wird, kann die GAP bis in die 1980er Jahre als eine Art „Prototyp“ (ebd.) für die Entwicklung supranationaler Staatlichkeit im Zuge des Integrationsprozess gesehen werden. In ihrer Ausrichtung und Funktionsweise spiegelten sich dabei (aus regulationstheoretischer Sicht) dominante Charakteristika des Nationalstaates in der Phase des Fordismus wider.

Mit Blick auf die Politikgestaltung galt für die gemeinsame Agrarpolitik, wie auch für andere Bereiche, die zentrale Rolle der Kommission beziehungsweise der Generaldirektion Landwirt-

⁶ 1975 lag der Anteil der Ausgaben für die GAP 72 % des Gesamtbudgets, 1985 bei 70% (vgl. Rieger 2005, 165).

schaft, denen neben der Umsetzung der Politik und der Verwaltung der Fonds auch das alleinige legislative Initiativrecht zukam. Über den Agrarministerrat, als Teil des Rates der Europäischen Gemeinschaft, behielten nationale Regierungen die Entscheidungsmacht, sodass Aushandlungsergebnisse zwischen Kommissionsvorschlägen und den Positionen der Mitgliedsstaaten typisch waren (und sind) (vgl. Fouilleux 2010, 344). Eine besondere Bedeutung kam bereits seit der Frühphase der GAP dem auf europäischer Ebene etablierten Zusammenschluss nationaler Agrarverbände im ‚Comite des Organisations Professionelles Agricoles‘ (COPA) zu, das eine Art Monopol auf die landwirtschaftliche Interessenvertretung besaß, und deren Konsultation fest in den politischen Prozess eingebunden war (Rieger 1994).

2.4 ‚Reformdruck‘ auf die GAP

Im Laufe der späten 1970er Jahre, vor allem aber in den 1980er Jahren addierten sich eine Reihe von Entwicklungen von innerhalb und außerhalb des Systems der GAP zu dem, was von einigen AutorInnen als Entstehen eines erheblichen „Reformdrucks“ interpretiert wird (Ziltener 1999, 185; vgl. Hennis 2005, 43, 49). Zwar ist davon nicht auf Kausalitäten für das Stattfinden und die Ausgestaltung der Reformen zu schließen, doch wird hiermit der Kontext gut umrissen, in dem es ab 1992 schließlich zu einer Umgestaltung des GAP-Systems kam.

Nach Burrel (2009) können die folgenden Entwicklungen als Bestandteile dieses Reformdrucks zusammengefasst werden (272 - 273):

1. Neue Ziele und Projekte der Europäischen Integration brachten neue Politikbereiche in den Zuständigkeitsbereich der europäischen Institutionen.
2. Das etablierte System aus Marktordnungen wurde zu einer zunehmenden Belastung für den EU-Haushalt, weil

die Kosten sukzessive mit den Produktionsmengen anstiegen.

3. Durch die Erweiterungen der EU mussten stärker heterogene Agrarsektoren und nationale agrarpolitische Orientierungen miteinander vereint werden.
4. Die GAP wurde in der Uruguay-Runde des GATT zum Konfliktpunkt internationaler Beziehungen.
5. Es gab vermehrt öffentliche Kritik an Phänomenen der Überschussproduktion, an der Ungleichverteilung der Unterstützungszahlungen und hinsichtlich der negativen Umweltauswirkungen.

Punkt 1 deutet auf eine Auflösung der beschriebenen Zentralität der GAP für den Integrationsprozess hin - eine Bewegung, die auf die Bedeutung des Integrationsschubes der 1980er und 90er Jahre und des einhergehenden ‚Strukturwandels‘ der Integration verweist, mit der sich der folgende Abschnitt beschäftigt. Punkte 4 und 5 weisen darauf hin, dass in zunehmendem Maße auch zuvor externe Einflussphären und Akteure auf die GAP wirkten. Dies wird weiter unten anhand von Dynamiken im postfordistischen Übergang des europäischen Agrarsektors aufgegriffen: Die Reform der GAP wurde ein Kristallisationspunkt agrarpolitischer Richtungskämpfe über verschiedene Maßstabebenen hinweg. Gleichzeitig sollte sich das relevante Akteursspektrum deutlich erweitern, und es wurden neue Fragestellungen, wie etwa die des Umweltschutzes, immer wichtiger. Die Punkte 2 bis 5 deuten indessen an, dass sich der, durch sehr verschiedene Entwicklungen zusammengesetzte, Reformdruck vor allem auf die beschriebene Funktionsweise der Markt- und Preispolitik richtet. Wie gezeigt wurde, hängen an ihr gleichzeitig die teilweise wohlfahrtsstaatlichen Funktionen der GAP, wie auch ihr steuernder Einfluss auf die strukturelle Entwicklung des AgrarsektorDer in der abschließenden Analyse der Reformen fokussierte Wandel des Unterstützungssystems für landwirt-

chaftliche Betriebe betrifft insofern entscheidende Punkte für die sich ändernde Wirkungsweise der GAP.

3. ‚STRUKTURWANDEL DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION‘

Der Verlauf des europäischen Integrationsprozesses seit den 1980er Jahren trug zu einer weitgehenden Veränderung der Rahmenbedingungen für die GAP bei.

Die hier eingenommene polit-ökonomisch und staatstheoretisch fundierte Perspektive auf den Integrationsprozess, welche sich zu größten Teilen auf Patrick Zilteners Buch *Strukturwandel der europäischen Integration* (1999) stützt, fokussiert die Weiterentwicklung der europäischen politischen Instanzen und Verfahren und politisch-strategische Reorientierungen auf dieser Ebene im Zusammenhang mit Veränderungen von Staatlichkeit in Europa. Zilteners zentrale These, dass der in dieser Phase zu beobachtende Integrationsschub mit der Herausbildung einer neuen, ‚wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise‘ einherging (näher ausgeführt in 3.1, 3.2), dient im Rahmen dieser Arbeit als Ansatzpunkt, um zu untersuchen, inwieweit die Veränderungen der europäischen Ebene von Staatlichkeit den Rahmen für einen ebenfalls wettbewerbsstaatlich oder neoliberal ausgerichteten Rück- und Umbau der GAP (im Zuge der Reformen) bildete.

Eine hier sinnvolle Kritik beziehungsweise Erweiterung bietet Bastiaan van Apeldoorns Konzept des ‚eingebetteten Neoliberalismus‘ (2002), mit dem er zeigt, dass auf europäischer Ebene nach wie vor auch rivalisierende Projekte zum Neoliberalismus einflussreich sind, deren teilweise Einbeziehung eine neoliberale Hegemonie gerade erst ermöglichen (siehe Abschnitt 3.3). Abschließend kann somit gezeigt werden, inwiefern die neue Integrationsweise veränderte Rahmenbedingungen für die GAP produziert, die in eine bestimmte Reformrichtung deuten (siehe Abschnitt 3.4).

Im darauf folgenden Teil (4) der Arbeit wird dann aus einer stärker agrargeographischen Perspektive gefragt werden, in welche Richtung sich unter diesen Bedingungen die GAP als wichtigstes Element politischer Regulierung des europäischen Agrarsektors entwickelt. Dieser wiederum umkämpfte Prozess ist in grundlegender Weise auf die Veränderungen der europäischen Ebene von

Staatlichkeit bezogen, zumal die GAP als ein integraler Teil von ihr fortbesteht. Neoliberale politische Tendenzen in diesem Feld wirken indessen mit dominanten ökonomischen Restrukturierungsprozessen im Agrarsektor zusammen.

Einleitend werden zunächst Zilteners theoretischer Zugang zu ‚europäischer Staatlichkeit‘ und zum Integrationsprozess skizziert, der Kernbegriff der ‚Integrationsweise‘ wird definiert und das Konzept vom ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ näher dargelegt.

Zilteners Perspektive auf die Entwicklung der EG / EU zeichnet sich dadurch aus, sie als „Teil der mehrere Ebenen und viele Instanzen umfassenden europäischen Staatlichkeit“ zu verstehen (1999, 33)⁷. Er identifiziert auf europäischer Ebene sowohl die Übernahme „staatlicher Funktionen“ durch „staatliche Instanzen“ als auch das Stattfinden politischer Prozesse (ebd. 22 -23). Die ‚europäische Ebene von Staatlichkeit‘ existiert insofern einerseits in Form politischer Instanzen wie dem EU-Ministerrat und der Europäischen Kommission, von denen ersterer eher eine Arena für Mitgliedsstaaten-Interessen ist und letztere einen stärkeren supranationalen „Akteurscharakter“ besitzt (ebd., 29), und andererseits in Form von Verfahren der Politikformulierung oder der Schaffung von Gemeinschaftsrecht / Unionsrecht (vgl. ebd., 24f.). Bei der vollständigen oder anteilhaften Übernahme von Regulationsfunktionen durch die europäische Ebene bleibt zwar stets eine teilweise Abhängigkeit oder Verbindung zu anderen staatlichen Ebenen bestehen; der betreffende Bereich unterliegt dadurch jedoch den

7 Die Verwendung des Begriffs ‚Staatlichkeit‘ kann mit dem supranationalen Charakter einiger Elemente der EU begründet werden: „die Selbstständigkeit, die Unmittelbarkeit und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem, die Existenz handlungsfähiger politischer Akteure, die Erhebung und Verwendung von finanziellen Mitteln [...] und Ansätze zu europäischen Interessenvermittlungsstrukturen“; damit geht die EU über ein „Bündel internationaler Regime“ hinaus (Ziltener 1999, 28).

Bedingungen einer spezifischen Eigenlogik und „strategischen Selektivität“ (Jessop)⁸ der europäischen Ebene (vgl. ebd., S.33,34)

Der Prozess der europäischen Integration wird demzufolge anhand der Entwicklung der „Form und Funktion“ der europäischen Ebene von Staatlichkeit analysiert, wobei Ziltener, anschließend an Schmitter (1991), mit ‚Form‘ die „Summe der von der europäischen Ebene übernommenen Funktionen und ihrer spezifischen Ausprägungen“ meint (Ziltener 1999, 79). Zur Periodisierung des Integrationsprozesses bringt Ziltener den Begriff der ‚Integrationsweise‘ an; eine solche liege vor, „wenn hinsichtlich der Form und Funktion europäischer Staatlichkeit über längere Zeit ein stabiles Grundmuster zu beobachten ist“ (ebd., 81). Der Begriff verbindet somit, abstrakt besehen, Aussagen zur Bandbreite und Art und Weise, in der die europäische Ebene an staatlichen Funktionen wie Marktregulierung, Infrastrukturförderung, sozialem Ausgleich und Regulierung der Außenwirtschaftsbeziehungen beteiligt ist, mit Aussagen zu Struktur, Funktionsweise und strategischer Ausrichtung der europäischen Staatsebene (ebd. 79 - 81). Seine konkrete Bedeutung erhält der Begriff jedoch erst im Rahmen von Zilteners Strukturwandel-These und der idealtypischen Bestimmung zweier Integrationsweisen im Integrationsprozess. Erstere „postuliert eine *strukturelle Transformation und strategische Reorientierung der europäischen Ebene von Staatlichkeit* im Zusammenhang mit der Veränderung von Staatlichkeit in Europa“ (ebd., 81 - 82, Hervorhebung A.D.). Dem entspricht ein Übergang von der sogenannten

8 Mit diesem Konzept betrachtet Jessop Staatlichkeit als „a system whose structure and *modus operandi* are more open to some types of political strategy than others. Thus a given type of state, a given state form, a given form of regime, will be more accessible to some forces than others according to the strategies they adopt to gain state power; and it will be more suited to the pursuit of economic or political strategy than others because of the modes of intervention and resources which characterize the system“ (1990, 260) .

„Monnetschen Integrationsweise“⁹, welche den Integrationsprozess seit der Gründungsphase bis in die 1970er Jahre prägte, zur sogenannten „Wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“, welche sich seitdem sukzessiv heraus bildete und im Zusammenhang mit der Transformation des Staates in Richtung Wettbewerbsstaatlichkeit zu sehen ist (200).

Dieser Wandel von europäischer Staatlichkeit, der im Folgenden näher beschrieben wird, wird in Zilteners theoretischer Konzeption vor allem von regulationstheoretischen Arbeiten abgeleitet, die für die Staaten Europas eine Phase der „fundamentalen strategischen Reorientierung“ und der „Neubestimmung der grundlegenden ökonomischen Funktionen“ seit der Krise des Fordismus ausmachen (ebd., 55; vgl. Liepitz 1992, Jessop 1992). Durch die Transformation zum ‚nationalen Wettbewerbsstaat‘ (Hirsch 1995), als Teil des Wandels von Akkumulationsregimen und Regulationsweisen, sollte, nach einer zentralen Annahme Zilteners, auch die europäische Ebene von Staatlichkeit vergleichbare Transformationen erfahren (Ziltener 1999, 77)¹⁰.

Dieser Ansatz zeichnet sich insofern als eine Betrachtungsweise des Integrationsprozesses aus, die diesen im Lichte globaler Transformationsprozesse und doch auch mit Blick auf seine Eigendynamik interpretiert. Der angezeigte ‚Strukturwandel‘ ist hierbei die synthetisierende, zugespitzte These über die qualitative Neuausrichtung des Integrationsprozesses unter neoliberalen Vorzeichen. Dort anzuschließen bietet sich nicht zuletzt auch wegen Zilteners spezifischer Verwendung des Konzeptes von europäischer Staatlichkeit an. Anhand der GAP, zuvor charakterisiert als ein originärer Teil eben jener (vgl. Abschnitt 2.3), können Fragen zur Ausge-

⁹ Ziltener benennt die Integrationsweise nach Jean Monnet, einer wichtigen Figur des frühen Integrationsprozess in den 1950er und 1960er Jahren (vgl. ebd., 91)

¹⁰ Ziltener greift zudem auf verschiedene weitere theoretische Zugänge aus dem Bereich der Internationalen Politischen Ökonomie zurück und identifiziert damit weitere „*Determinanten der (variablen) Form europäischer Staatlichkeit*“ (ebd., 78, Hervorhebung im Original; siehe ebd., 36ff.)

staltung und Entwicklung staatlicher Funktionen auf europäischer Ebene unter sich wandelnden Bedingungen gut verfolgt werden.

Aus dieser Perspektive dürften die Reformen ab 1992 kaum unbeeinflusst durch den konstatierten ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ gewesen sein; wie im Weiteren ausgeführt wird, erscheinen dafür die Veränderungen auf der europäischen Staatsebene in der Phase der Wettbewerbsstaatlichkeit als zu grundlegend.

3.1 Der Integrationsschub der 1980 / 90er Jahre und der Umbau der Integrationsweise

Der Integrationsschub der 1980er / 90er Jahre war aus der Perspektive von Ziltener mit einem Umbau der Integrationsweise verbunden, der die neue dominante, wettbewerbsstaatliche Integrationsweise hervor brachte. ‚*Umbau*‘ definiert Ziltener als:

„Wechsel von Methoden und dominanten Praktiken, die Entwicklung neuer Politikbereiche nach neuen Mustern, bei gleichzeitiger Aufgabe, Zurückstufung oder Einschränkung der Elemente, die Teil der vorangegangenen Integrationsweise sind, oder deren tendenzielle Umgestaltung im Sinne der neuen Integrationsweise.“ (Ebd., 82)

In diesem Abschnitt werden einige zentrale Aspekte der ineinander greifenden Prozesse des Integrationsschubes und des Umbaus skizziert, die in wichtiger Weise zu veränderten Rahmenbedingungen für die GAP beitrugen.

In der Monnet’schen Integrationsweise, mit der die Phase der europäischen Integration seit den 1950ern bis in die 1970er Jahre beschrieben werden kann, fungierte die europäische Ebene als komplementäre „Absicherung nationaler Entwicklungswege“ (ebd., 122); sie übernahm nur dort Funktionen der ökonomisch-sozialen Regulierung, wo von Seiten der Gründerstaaten der EG ein Interesse an „sektoraler Integration“ (ebd., S.123) zwecks gemeinschaftlicher Modernisierung und / oder außenwirtschaftlicher Absiche-

rung bestand (ebd., S.124). Neben den Bereichen der Kernenergie (EURATOM) und Kohle und Stahl (EGKS) traf dies in besonderem Maße auf die Agrarpolitik zu. Sektorale Integration war hier der Weg, um eine auf Modernisierung und zugleich wohlfahrtsstaatlich ausgerichtete Regulierung gegenüber internationalem Liberalisierungsdruck aufrecht zu erhalten (ebd. 113-114). Weil in diesem Fall eine weitgehende Funktionsverschiebung zu einem europäischen Arrangement stattfand, dessen Charakter der auf nationaler Ebene dominanten ‚keynesianisch-korporatistischen Staatlichkeit‘¹¹ entsprach, machte dies die GAP zum „Prototyp“ dieser Integrationsweise - welcher jedoch eine Ausnahme blieb (ebd., 113).

Im Wesentlichen verblieben die zentralen Staatsfunktionen auf nationaler Ebene (ebd. 124). Dies galt auch dort, wo sonst eine Europäisierung von Wirtschaftspolitik versucht wurde: So blieben auch nach der schrittweisen Schaffung der Zollunion nationale Beschränkungen ein Hindernis bei der Schaffung des gemeinsamen Marktes (ebd., 105 - 106), und die, hauptsächlich durch die Kommission vorangetriebenen, Versuche der Etablierung einer umfassenden keynesianischen Wirtschaftspolitik scheiterten letztlich mit der Weltwirtschaftskrise der frühen 1970er Jahre (ebd., 115 - 117).

Letztere zeigte die Grenzen des bisherigen Pfades europäischer wirtschaftspolitischer Integration auf. Anti-Krisen-Strategien der Mitgliedsstaaten divergierten erheblich, und es kam vorerst zu keiner weiteren Europäisierung ökonomischer Staatsfunktionen - wenngleich wichtige politische Integrations Schritte durchaus stattfanden (vgl. ebd, 125ff.). Seit Ende der 1970er Jahre, vor allem aber seit Anfang der 1980er Jahre, wurde die europäische Ebene dann in veränderten globalen politökonomischen Verhältnissen wieder zu einer wichtigen Schnittstelle in der Transformation der europäi-

¹¹Regulationstheoretische Bezeichnung für den Nationalstaat der Nachkriegszeit, der durch weitgehende spezifisch ausgerichtete Eingriffe die „ökonomischen und [...] (gesamt-) gesellschaftlichen Bedingungen des fordistischen Wachstumsmodells“ sicherte (ebd. 50). Dabei kam der „Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen mittels neuer Formen der Interessenvermittlung“ ein großer Stellenwert zu (ebd., S. 51).

schen Ökonomie und der strategischen Ausrichtung von Staatlichkeit.

Zu den zentralen Schritten des Integrationsschubes, über die auf europäischer Ebene neue Funktionen etabliert und neue strategische Orientierungen durchgesetzt wurden, zählen die Vollendung des Binnenmarktes, die Etablierung der Währungsunion (WWU) und der Ausbau europäischer Politik in den Bereichen Forschungs- und Technologiepolitik sowie Regionalpolitik (vgl. ebd., 138).

Seit dem 1985 vom Europäischen Rat in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) verabschiedeten Programm zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes (auch 1992-Programm genannt) wurde dem alten Integrationsziel des Gemeinsamen Marktes auf neuem Wege gefolgt, was einen weitgehenden Wandel staatlicher Marktregulierung innerhalb der EG nach sich zog. So wich die Idee einer Marktschaffung inklusive einheitlicher europäischer Regulierung dem Ziel der „Abschaffung sämtlicher Hindernisse für den Güter-, Dienstleistungs-, Kapitalverkehr und der personellen Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft“ (ebd., 139). In diesem Sinne wurde der Binnenmarkt vor allem über Deregulierung und Liberalisierung hergestellt (ebd. 156, 195). Dieser ungleichmäßige Prozess steht in einem engen Verhältnis zum Prozess wirtschaftlicher Umstrukturierung im europäischen Wirtschaftsraum, der von Faktoren wie einem neuen Standort- und Steuerwettbewerb sowie von Konzentrationsprozessen auf Unternehmensebene vorangetrieben wird (vgl. 157). Ziltener hebt in diesem Kontext die neue strategische Orientierung der Kommission auf die „Schaffung weltmarktkonkurrenzfähiger Unternehmen“ hervor, welche als Ausgangspunkt einer neuen „‘wettbewerbsstaatlichen‘ Strategie europäischer Instanzen“ zu sehen sei (ebd., 157). Im Zuge des Binnenmarktprojekts artikulierten sich so neue strategische Orientierungen – Liberalisierung, Deregulierung, globale Wettbewerbsfähigkeit - auf europäischer Ebene und gewannen gerade angesichts der Zentralität des Binnenmarktprojekts für den Integrationsprozess an Gewicht (siehe nächster Abschnitt 3.2).

Der erhebliche Kompetenzgewinn europäischer Instanzen in den Bereichen Forschungs- und Technologiepolitik sowie Regionalpolitik während der 1980er und 90er Jahre kann neben der Binnenmarktrealisierung als zweiter „Pfeiler“ des Integrationsschubs gewertet werden (ebd., 169, 196). Auch wenn die Europäisierung der beiden Politikbereiche sehr unterschiedlich verlief, ist ihnen gemein, dass „zentrale Selektions- und Steuerungsfunktionen“ von europäischen Instanzen übernommen wurden (ebd., 196). Die Aufwertung der europäischen Ebene verlief dabei nicht mehr nach dem Muster sektoraler Integration (wie im Falle der GAP), sondern folgte gänzlich anderen Wegen (vgl. ebd., 173): In beiden Bereichen entwickelten sich stärker „verhandlungsbasierte“, dezentralisierte Formen politischer Regulierung (ebd., 196, vgl. 171), im Falle der Regionalpolitik gab es dabei Schritte zum politischen Mehrebenensystem durch die gleichzeitige Aufwertung subnationaler Staatsebenen (vgl. ebd., 179). Für Ziltener äußert sich in der Ausrichtung der europäischen Ebene in diesen Politikbereichen die prioritäre Weiterentwicklung von Staatsfunktionen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten (vgl. ebd., 55, 196).¹²

Mit der erfolgreichen Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem Vertrag von Maastricht (1992) fand ein weiterer wesentlicher Integrationsschritt statt, der ebenfalls ein starkes Element des Umbaus der Integrationsweise beinhaltete. So bedeutete sie mit Blick auf die wirtschaftspolitische Orientierung der europäischen Ebene eine klare Weichenstellung in eine monetaristische Richtung. Dem ging die oben erwähnte Aufgabe von Versuchen zur Entwicklung einer europäischen keynesianischen Wirtschaftspolitik oder -koordinierung vorweg, wie sie noch bis zur Wirtschaftskrise der 1970er Jahre verfolgt wurde (ebd., 165). Bei der Umsetzung der WWU setzte sich eine einseitige Betonung von stabilitätsorientierter Währungspolitik durch. Infolgedessen stand fortan Währungsstabilisierung im Mittelpunkt der wesentlichen

¹² Im Sinne sogenannter ‚Schumpeterianischer Leistungsstaatlichkeit‘ (ebd., 196).

Weiterentwicklungen wirtschaftspolitischer Funktionen der europäischen Ebene (ebd., 134 - 135, 167).

In den drei dargestellten Aspekten des Integrationsschubes kommen Aspekte eines Umbaus der Integrationsweise klar zum Ausdruck. Die einhergehenden Veränderungen der ‚Form und Funktion‘ der europäischen Ebene von Staatlichkeit verweisen auf das Entstehen einer neuen Integrationsweise, in der europäische Instanzen und Verfahren tendenziell ‚wettbewerbsstaatlich‘ konfiguriert sind. Ziltener zeichnet mit dieser Darstellung den Werdegang des Integrationsprozesses nach und stellt dabei zuvorderst die Dynamiken heraus, die für dessen polit-ökonomische Ausrichtung tonangebend waren; die also auch für die veränderten Rahmenbedingungen der GAP konstitutiv waren. Zilteners Fokus beibehaltend, bleibt dabei fürs Erste die immanente Umkämpftheit des Integrationsprozesses außen vor¹³ - sie soll hier aber weiter unten aufgegriffen werden (siehe Abschnitt 3.3).

3.2 Elemente der ‚wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise‘

Für die veränderten Rahmenbedingungen der GAP spielen weitere Entwicklungen der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise eine Rolle, die sich nicht unmittelbar aus den zuvor beschriebenen Integrationsschritten ergeben, jedoch eng mit ihnen verbunden sind.

Im Bereich der Interessenvermittlung auf europäischer Ebene zeigen sich in der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise neue Strukturmerkmale. Es können hier verschiedene Tendenzen festgestellt werden. Korporatistische Arrangements, wie im Bereich der Agrarpolitik erprobt, wurden mit dem Verlassen des Pfades sekt-

¹³ Ziltener theoretisiert zwar die europäische Ebene als „Ergebnis des konfliktreichen Aufeinanderwirkens gesellschaftlicher Interessen“ (1999, 78). In seiner Analyse des Strukturwandels herrscht jedoch trotz der Berücksichtigung eines (scheiternden) sozialdemokratisch orientierten Integrationsprojektes unter der Kommission von Jacques Delors (vgl. 180ff.), eine relativ unilineare Entwicklung in Richtung der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise vor.

oraler Integration nicht weiterentwickelt. Hingegen breiteten sich Möglichkeiten der Einflussnahme in Form von Lobbying mit dem Integrationsschub erheblich aus. Auch durch die gezielte Einbeziehung verschiedener Interessengruppen kam es so grundsätzlich zu einer „Pluralisierung der Akteurslandschaft“ (ebd., 32,193). Dabei bildete sich jedoch gleichfalls eine neue „strategische Selektivität“ auf europäischer Ebene heraus, durch die, nach Ansicht verschiedener Autoren, bestimmte Partikularinteressen mehr noch als in der nationalen Politik an Einflussmacht gewannen (Eising / Kohler-Koch 1994, Nollert 1995 cit. ebd., 33). In besonderer Weise trifft dies im Falle der verstärkten direkten, „transnationale[n] Kooperationsformen“ zwischen europäischen, transnationalen Großunternehmen und der Europäischen Kommission zu. Der gut beschriebene substanzielle Einfluss des European Round Table of Industrialists (ERT) auf die Ausgestaltung des Binnenmarktprogramm ist hierfür ein prominentes Beispiel (vgl. ebd. 135 - 136; vgl. van Apeldoorn 2002). Allgemein erhöhten die verstärkte, organisierte Interessenartikulation durch transnationale Konzerne und eine größere Offenheit seitens europäischer Instanzen deren Einfluss auf der europäischen Staatsebene erheblich. Hier treffen sich somit Veränderungen im Bereich der Interessenvermittlung mit den bereits angedeuteten strategischen Re-orientierungen der Kommission der 1980er Jahre: „Die Förderung europäischer transnationaler Unternehmen wurde zunehmend als Hebel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Westeuropas gesehen.“ (Ebd., 135)

Die Aufwertung der europäischen Ebene von Staatlichkeit ist insgesamt eingebettet in die Entfaltung eines europäischen Mehrebenensystems (ebd., 198). Neben der supranationalen Ebene gewinnen dabei in vielen Bereichen politischer Regulierung - gerade auch dort wo wettbewerbsstaatliche Strategien zur Förderung regionaler Ökonomien verfolgt werden - ebenso subnationale staatliche Instanzen an Gewicht (vgl. ebd., 56). Bei dieser, von Jessop als „Entnationalisierung“ titulierten, Entwicklung handelt es sich jedoch um einen unregelmäßigen Prozess, der sich in verschiedenen Politikbereichen spezifisch äußert (Jessop 1995, cit. ebd., 56).

Ebenfalls wirken in der neuen Integrationsweise internationale Regime, etwa über Institutionen wie die WTO, verstärkt in dieses System hinein (ebd., 191). Auch ‚oberhalb‘ der europäischen Ebene treten insofern in Bezug auf viele Politikbereiche neue relevante Machtkonzentrationen auf (ebd., 56).

In eindeutiger Vermittlung hiermit steht die Tendenz zur außenwirtschaftlichen Öffnung, die von europäischer Ebene etwa im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik vorangetrieben wird. Letztere sollte, nach einem Urteil des EuGH, mit den Zielen des GATT (Reduktion von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen) konform gehen und führte zur sukzessiven Öffnung europäischer Märkte (vgl. ebd., 189; Bieling 2007, 112 - 113). Ziltener argumentiert, diese sei neben des ‚Außendrucks‘ ebenso sehr mit der Binnenmarktrealisierung und dem „Charakter des Integrationschubes“ verbunden, zumal sich wichtige Integrationsschritte dieser Phase nahtlos in globale Liberalisierungsprozesse einfügen (ebd., 198 - 199).

3.3 Das europäische Modell des ‚eingebetteten Neoliberalismus‘

Die in den Abschnitten 3.1 und 3.2 entwickelte theoriegeleitete Charakterisierung zentraler Aspekte der EU mit dem Konzept der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise ist, zur Erklärung vom Wandel der Gemeinsamen Agrarpolitik, um eine wichtige Dimension zu ergänzen. Mit Bastian van Apeldoorns stärker neogramscianisch fundiertem Konzept des ‚*eingebetteten Neoliberalismus*‘ soll hier die bei Ziltener vernachlässigte Umkämpftheit und Kompromisshaftigkeit der Entwicklung der europäischen Ebene von Staatlichkeit hervorgehoben werden.

Unter ‚eingebettetem Neoliberalismus‘ fasst van Apeldoorn das kompromisshaftige Ergebnis des im Zuge des Integrationschubes ausgetragenen Konflikts zwischen einem neoliberalen, einem neo-merkantilistischen und einem sozialdemokratischen *Projekt* über

die politökonomische Ausrichtung des Integrationsprozesses (van Apeldoorn 2001, 82, 74). Er betont damit den Einfluss verschiedener transnationaler sozialer und politischer Kräfte¹⁴, die den drei Projekten zuzuordnen sind und sich über divergierende Diskurse artikulierten (vgl. ebd., 74)¹⁵. Das neoliberale Projekt, welches vor allem von Teilen des Finanzkapitals und denjenigen europäischen Unternehmen vorangetrieben wurde, deren Produktion international organisiert und weltmarktorientiert war, verfolgte eine Agenda des freien Marktes beziehungsweise der Deregulierung sowie der Reduktion staatlicher Intervention in die Wirtschaft, inklusive des Rückbaus von Wohlfahrtsstaatlichkeit (ebd., 74 - 75, 77). Auch wenn dieses Projekt die dominante Richtung des Integrationsschubes vorzugeben vermochte, so musste es hierfür Elemente der anderen Projekte mit einbeziehen (van Apeldoorn 2002, 160). Neomerkantilistische Widerstände, etwa bezüglich des Schutzes europäischer Ökonomien vor übermäßigem internationalem Wettbewerb und sozialdemokratische Ziele zur wohlfahrtsstaatlichen und wirtschaftspolitischen Abfederung der Marktintegration fanden in gewissem Maße ihren Niederschlag in einem teilweise neuformulierten neoliberalen Projekt und dazugehörigen zentralen Diskursen (vgl. ebd., 75 - 76; 2002, 159).

„Eingebetteter Neoliberalismus“, als „potentially hegemonic project“ auf europäischer Ebene, vereint ideologisch einen neoliberalen Kern („primacy of global market forces and the freedom of transnational capital“) mit einer, dem vermeintlich widersprechen-

14 Bei van Apeldoorn sind dies kollektive Akteure beziehungsweise Klassenfraktionen mit je eigenen Interessen und Strategien, verwurzelt in der durch Globalisierungsprozesse restrukturierten europäischen Ökonomie, die v.a. einen ideologischen Kampf um Hegemonie im zunehmend transnationalen politischen Raum der EU führen (vgl. 2001, 70, 72 - 73, 76 - 77).

15 Jeweils „[...] constituting contending responses on the part of these forces to the crisis of European capitalism within the context of global capitalist restructuring.“ (Ebd.)

den, Beibehaltung einer gewissen ‚Einbettung‘¹⁶ des Marktes (etwa durch Fortführung von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Korporatismus) (ebd. 2001, 82 - 83). Die derartige Einbeziehung von Elementen der rivalisierenden Projekte vollzieht sich letztlich allerdings mit deren gleichzeitiger Unterordnung unter die neoliberalen Prioritäten (ebd., 83).

Eine wichtige Funktion kommt bei dieser Einbeziehung dem Konzept der ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ zu:

„this concept enables the articulation of a predominantly neo-liberal ideology with elements of the alternative ideological discourses of the social democratic and the neo-mercantilist projects in such a way that their opposition is neutralised.”
(Ebd. 85)

‚Wettbewerbsfähigkeit‘, als Herzstück des Projekts des eingebetteten Neoliberalismus, wird demnach seit den 1990er Jahren vor allem neoliberal ausgedeutet. Das bedeutet, sie orientiert sich in erster Linie an den Anforderungen eines deregulierten Weltmarktes - beziehungsweise an der Logik der globalisierten Standortkonkurrenz (vgl. ebd. 2002, 172). Es werden jedoch insofern Elemente der Wettbewerbsfähigkeits-Diskurse der rivalisierenden Projekte integriert, als dass nicht allein der Weg der Deregulierung verfolgt wird, sondern ebenso durch staatliche Eingriffe die richtigen Voraussetzungen geschaffen werden sollen (vgl. ebd., 173). Hiermit geht etwa die Akzeptanz eines gewissen Maßes an Protektionismus (Neomerkantilismus) und die Legitimierung staatlicher Förderungen in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur (Sozialdemokratie) einher (ebd., 172). Das Konzept von Wettbewerbsfähigkeit konnte gerade durch diese integrativen Elemente zu einer Art ‚gemeinsamen Nenner‘ der drei Projekte werden und damit zur Hegemonie des Neoliberalismus auf europäischer Ebene beitragen.

¹⁶ Beibehaltung von Elementen der ‚Einbettung‘ meint die Beschränkung der ‚Entbettung‘ des Marktes entsprechend des (neo-)liberalen ‚laissez-faire‘ Ideals (van Apeldoorn 2001, 82).

Den prägenden Einfluss des Projekts des eingebetteten Neoliberalismus auf die europäische Ebene von Staatlichkeit sieht van Apeldoorn in zentraler Weise durch die strategische Orientierung der Kommission vermittelt. Für diese sei die beschriebene Form von ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ seit Mitte der 1990er Jahre zu einem strategischen Hauptpfeiler geworden, wozu in nicht unerheblichem Maße der Einfluss des European Roundtable of Industrialists (ERT) beigetragen hat (vgl. ebd. 2002, 173ff.). Im Weiteren sei ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ zum „unofficial key policy objective of the EU“ aufgestiegen (ebd. 2001, 86).

Zusammenfassend kann mit ‚eingebettetem Neoliberalismus‘ die Art und Weise näher bestimmt werden, in der neoliberale Politik auf europäischer Ebene im Zuge des Integrationsschubes Fuß fassen konnte. Ein Arrangement mit rivalisierenden Projekten, die in etablierten Strukturen europäischer Kapitalismus-Modelle wurzelten, war nötig; letztlich auch die Einbeziehung einiger ihrer Elemente in übergreifende Konzepte wie dem der Wettbewerbsfähigkeit. Die Herstellung von Hegemonie auf europäischer Ebene, ebenso wie die Fortentwicklung europäischer Staatsfunktionen verlaufen also auch in dieser Phase stets kompromisshaft. Dieser Ansatz liefert somit einen wichtigen zweiten Blickwinkel neben dem Konzept des Strukturwandels: Akteure, Diskurse, Strategien und Konflikte hinter den Entwicklungen auf europäischer Staatsebene rücken in den Fokus.

3.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die GAP

Die vorangegangenen Abschnitte sollten aufzeigen, wie der ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘, das heißt die „strukturelle Transformation und strategische Reorientierung der europäischen Ebene von Staatlichkeit“ (Ziltener 1999, 200) aus der hier übernommenen theoretischen Perspektive zu veränderten Rahmenbedingungen für die GAP geführt haben. Werden die beschriebenen Veränderungen auf die GAP zurück bezogen, macht dies erste

Schlüsse auf eine Beeinflussung der Richtung der hier untersuchten Reformen möglich.

Die in Abschnitt 3.1 beschriebene Aufwertung der europäischen Ebene von Staatlichkeit durch den Integrationsschub verlief über die erhebliche Verschiebung von Staatsfunktionen auf die europäische Ebene oder über den eher ergänzenden Ausbau von Funktionen auf dieser Ebene. Mit der Vollendung des Binnenmarktes, der Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und dem Ausbau europäischer Funktionen wie in den Bereichen Forschungs- und Technologiepolitik sowie Regionalpolitik wurde somit die vormalige Sonderstellung der GAP (vgl. Abschnitt 2.3) teilweise relativiert. Für den Integrationsprozess scheint die gemeinsame Agrarpolitik in dieser Phase an Zentralität eingebüßt zu haben (vgl. Ludlow 2009, 79).

Mit dem den Integrationsschub begleitenden ‚Umbau der Integrationsweise‘ wird die Entwicklung der GAP, in Zilteners Konzeption des ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘, einbezogen. Als Teil der älteren Integrationsweise gerät die GAP im Zuge der Herausbildung der neuen ‚wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise‘ unter Druck, wobei Ziltener hier seine Erwartungen bezüglich einer tendenziellen „Zurückstufung“, „Einschränkung“ oder „Umgestaltung im Sinne der neuen Integrationsweise“ bestätigt sieht (Ziltener 1999, 82, 185 - 186, 197). Der in Abschnitt 2.4 skizzierte Reformdruck seit Ende der 1970er Jahre wird somit, aus diesem Blickwinkel, durch den ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ erhöht.

Die in den vorherigen Abschnitten dargestellten Charakteristika der europäischen Ebene von Staatlichkeit in der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise verändern in vieler Hinsicht die Rahmenbedingungen des Systems der GAP, sodass gleichfalls von einem Einfluss auf die Reformrichtung ausgegangen werden kann. Zur Stützung und Präzisierung dieser Hypothese können eine Reihe von Aspekten herangezogen werden.

Die Vollendung des Binnenmarktes sorgte zum einen für veränderte ökonomische Rahmenbedingungen für den europäischen

Agrarsektor. Der zunehmend deregulierte und liberalisierte Binnenmarkt schaffte vor allem Anreize und Möglichkeiten für die Lebensmittelindustrie, grenzüberschreitend landwirtschaftliche Rohstoff-Lieferanten und Absatzmärkte für ihre Produkte zu nutzen (Hennis 2005, S.46). Die im Kontext der Binnenmarktrealisierung aufgetretene neue strategische Orientierung der Kommission auf die Schaffung weltmarktkonkurrenzfähiger Unternehmen ist hier dementsprechend ebenfalls relevant. In dieser neuen politischen Priorität europäischer Instanzen liegt in dem Maße großes Potential für die Beeinflussung des Umbaus der GAP, wie der Agrarsektor zunehmend als Akkumulationssphäre transnationaler Unternehmen fungiert (vgl. ebd., 46 - 47).

Die weiteren Ergebnisse des Integrationsschubes, die monetaristisch umgesetzte Währungsunion und die Weiterentwicklung wettbewerbsstaatlich ausgerichteter Forschungs- und Technologie- sowie Regionalpolitiken der europäischen Ebene unterstreichen zum anderen, dass die in der GAP realisierte Art der staatlichen Intervention nicht mehr der dominanten Form und Funktion der europäischen Ebene von Staatlichkeit entspricht. Ein versuchter ‚Umbau‘ im Sinne der neuen Integrationsweise deutet somit auf einen Wandel ihrer Funktionsweise und Ausrichtung hin - der Tendenz nach weg von einer umfassenden Regulierung des Marktes, hin zu flexibleren zielgerichteten Förderungen.

Ebenso widersprechen die genannten Trends im Bereich der Interessenvermittlung auf europäischer Ebene der alten Konfiguration der GAP. Die Aufgabe korporatistischer Versuche, die neue Offenheit europäischer Instanzen und Verfahren für Lobbying und neue Formen direkter Einbeziehung pluraler Interessengruppen verbreitern potentiell die Menge relevanter Akteure und Interessengruppen. Vieles deutet hier auf eine Schwächung des Einflusses der klassischen Agrarverbände hin, während die ‚neuen transnationalen Kooperationsformen‘ auf einen vergrößerten politischen Einfluss von transnationalen Unternehmen verweisen.

Vor dem Hintergrund der differenzierten Weiterentwicklung eines europäischen Mehrebenensystems kann auch im Fall der GAP,

die bereits eine stark zur europäischen Ebene verschobene Funktionsteilung charakterisierte (vgl. Abschnitt 2.3), diese Funktionsteilung rekonfiguriert werden. Zentraler für die Ausrichtung der Reformen erscheint allerdings die Aufwertung internationaler Regime wie des GATT (später der WTO) - zumal aus der internationalen Handelspolitik kontinuierlicher Druck auf die EU in Richtung Liberalisierung der Agrarmärkte und Abbau von Subventionen wirkt (vgl. Robinson 2004, 98). Die hiermit verbundene Tendenz zur außenwirtschaftlichen Öffnung in der neuen Integrationsweise hat weitreichende Folgen. Die Markt- und Preispolitik innerhalb der GAP baute notwendigerweise auf einem starken Protektionismus auf. Die Einbeziehung des Handels mit Agrarerzeugnissen in diese Entwicklung, wie sie in der Uruguay Runde des GATT (1986 - 1994) verwirklicht wurde, erforderte insofern eine Veränderung der Funktionsweise der GAP in eine marktliberale Richtung (siehe Abschnitt 4.1).

Zusammen genommen schaffen die eben dargestellten Elemente der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise Rahmenbedingungen, welche in eine marktliberale, an den Interessen der europäischen transnationalisierten Agrar- und Lebensmittelindustrie orientierte Reformrichtung für die GAP deuten. Eine derartige neoliberale Neuausrichtung sollte allerdings nicht unbeeinflusst durch rivalisierende Projekte stattfinden, zumal sich im Zuge des Integrationssschubes ein ‚eingebetteter‘ Neoliberalismus auf europäischer Ebene durchsetzte. Die durch den Strukturwandel der europäischen Integration veränderten Rahmenbedingungen dienen also im nächsten Schritt dieser Arbeit als zentraler Kontext für den Wandel der europäischen Agrarpolitik, welcher sich seinerseits als umkämpfter Prozess zwischen verschiedenen Projekten darstellt.

4. EUROPÄISCHE AGRARPOLITIK IM POST-FORDISTISCHEN ÜBERGANG

Mit dem in Abschnitt 3 dargestellten Wandel der europäischen Ebene von Staatlichkeit in der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise konnte die Veränderung wichtiger Rahmenbedingungen für die GAP im Zuge des Integrationsschubes seit den 1980er Jahren dargestellt werden. Die Hypothese, dass der Strukturwandel der europäischen Integration eine neoliberale Reformrichtung für die GAP befördert, wird im Weiteren, in Anlehnung an Mark Tilzey und Clive Potter (2005, 2007), mit dem konfliktorischen Wirken rivalisierender Projekte im Feld der Agrarpolitik in Verbindung gesetzt. Diese Dynamik steht, aus einer politökonomischen Analyseperspektive betrachtet, ebenso in Verbindung mit der globalisierungsvermittelten Restrukturierung des Agrarsektors¹⁷ wie auch mit neuen Formen der ‚agricultural governance‘ und neuen Mustern staatlicher Eingriffe, die sich seit den 1980er Jahren abzeichnen (vgl. Potter / Tilzey 2005, 582). In der Art, wie hier auf neogramscianische Konzepte van Apeldoorns zurückgegriffen wird, gelingt eine sinnvolle Zusammenführung von agrargeographischen Einsichten und Erklärungsmodellen der kritischen Integrations- theorie. Dabei wird der umkämpfte Wandel der GAP als eine zent-

¹⁷ *Restrukturierung* ist ein breit verwendeter Begriff in der agrargeographischen Literatur. Er verweist auf Veränderungen der Landwirtschaft im Zusammenhang mit der, durch Globalisierungsprozesse vorangetriebenen, Neuordnung der gesamten ‚agri-food‘ Industrie (vgl. u.a. Mc Michael 1994). Eine Dimension des Begriffes betrifft „the repositioning of local agricultural production within the wider food system which is now dominated by international corporations both upstream and downstream from the farm gate, and within a global economy where protectionist trade barriers are gradually dismantled“ (Symes / Jansen 1994, 7, cit. Robinson 2004, 61). Prozesse der Konzentration und Differenzierung in der Landwirtschaft werden aus dieser Perspektive verstärkt bzw. vorangetrieben (Munton/Marsden 1991, cit. Robinson 2004, 61). Mit Blick auf agrarpolitische Orientierungen innerhalb des Agrarsektors ist dieser Prozess insofern ein Hauptfaktor für neue Interessengegensätze (Tilzey / Potter 2005, 587).

rale Facette des post-fordistischen Überganges des europäischen Agrarsektors aufgefasst.

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, wie es auf EU-Ebene zu einer Vereinbarung von marktliberaler Deregulierung und einer Weiterführung staatlicher Unterstützung bzw. Intervention bei deren tendenzieller Neuausrichtung kam. Hierzu wird zunächst das ‚neoliberale Projekt‘ in Bezug auf die europäische Agrarpolitik beschrieben (siehe Abschnitt 4.1). Diesem starken Einfluss stehen die, mit anderen Akteuren und Diskursen verbundenen, Projekte des landwirtschaftlichen ‚Neomerkantilismus‘ und der landwirtschaftlichen ‚Multifunktionalität‘ entgegen (siehe Abschnitt 4.2). Diese sind einerseits als Kräfte hinter Resistenzen, das heißt Widerstandsfähigkeiten, des alten GAP-Systems und andererseits hinter neu-legitimierte Weiterentwicklungen staatlicher Eingriffe und Unterstützungen zu sehen und stehen somit für unterschiedliche alternative Reformrichtungen. Vor diesem Hintergrund kann schließlich das Bild einer kompromisshaften, zweispurigen Politik skizziert werden, durch welche eine ebenso polarisierte Entwicklung des europäischen Agrarsektors befördert wird (siehe Abschnitt 4.3).

Somit soll im Folgenden die Interpretationsfolie für die in Teil 5 zu analysierenden Reformen vervollständigt werden.

4.1 Marktliberalisierung und neoliberaler Reformdruck

Von erheblicher Bedeutung waren Entwicklungen, die eine marktliberale Reformierung der GAP, orientiert an neoliberale Normen, beförderten. Hier werden das seit den späten 1980er Jahren stark vergrößerte Gewicht des GATT (später der WTO) für die europäische Agrarpolitik und der vergrößerte Einfluss von Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelindustrie mit Orientierung auf den Weltmarkt dargestellt. Diese zwei Prozesse stehen ebenso in Vermittlung miteinander wie auch mit dem in Teil 3 beschriebenen ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ und sind grundlegend für ein ‚neoliberales Projekt‘ der europäischen Agrarreform.

Des Weiteren ist zu zeigen, wie dieses Projekt in eine deregulierende, unternehmensfreundliche und ‚marktproduktivistische‘ (Tilzey 2000) Richtung für die Landwirtschaft deutet, was sich in einer entsprechenden, als neoliberal zu bezeichnenden, Agenda für die Reform der GAP manifestiert.

Mit der erstmaligen weitgehenden Einbeziehung von Agrarprodukten in die Uruguay-Runde des GATT (1986 - 1994) geriet die GAP Ende der 1980er Jahre über die internationale Handelspolitik unter erheblichen Druck. Forderungen nach einer Öffnung des europäischen Agrarmarktes und einem Abbau von Subventionen richteten sich gegen die in verschiedenem Maße als ‚handelsverzerrend‘ eingestuften staatlichen Eingriffe und Unterstützungen der GAP, v.a. im Bereich der Markt- und Preispolitik (Potter / Tilzey 2005, 588 - 589). Die Verhandlungen, die auf das ‚Agreement on Agriculture‘ von 1994 hinführten, brachten neben einer signifikanten Senkung der Zölle die Festlegung auf eine kontinuierliche Reduktion der produktionsgebundenen, als stark handelsverzerrend eingestuften, Subventionen. Sogenannte ‚*entkoppelte*‘, nicht produktionsgebundene und handelsverzerrende Subventionen blieben hier ausgenommen und zeigten so den Weg für einen mit den GATT-Regeln konformen Umbau des Unterstützungssystems auf (vgl. Robinson 2004, 116 - 117). Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO (1995) verfestigte und versteifte sich der Druck des internationalen Handelsregimes in diese Richtung. Marktliberalisierung, Abbau und / oder Entkoppelung von Subventionen im Agrarbereich wurden seit den 1990er Jahren zum Pfad, zu dem sich die EU verpflichtete (Potter / Tilzey 2005, 593, vgl. Hennis 2005, 49ff.).

Auf diese Entwicklungen kann das neoliberale Projekt zwar nicht reduziert werden, sie bilden aber einen wichtigen Rahmen, in dem sich neoliberale Interessen durchsetzen konnten (Potter / Tilzey 2005, 589). Restrukturierungsprozesse innerhalb des europäischen Agrarsektors brachten unterdessen neue Interessenkonstellationen hervor¹⁸. Hier ansetzend können Teile der neukonfigurierten Ag-

¹⁸ Siehe auch Fußnote 17 auf Seite 26.

rar- und Lebensmittelindustrie als Hauptproponenten des ‚neoliberalen Projekts‘ identifiziert werden, die ihren Einfluss auf Diskurse und Politikgestaltung auf europäischer Ebene erheblich ausbauen konnten.

In erster Linie treten hier weltmarktorientierte Unternehmen der Lebensmittelindustrie aus den Bereichen Lebensmittelverarbeitung, Zwischen- und Einzelhandel hervor. Erstere haben vor allem ein Interesse an günstigen landwirtschaftlichen Rohstoffen, um international wettbewerbsfähig zu produzieren, für alle drei Kategorien gilt indessen ein Interesse an Marktliberalisierung und daran, Hindernisse des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs abzubauen (vgl. ebd., 587; vgl. Tilzey / Potter 2007, 120). Dies ist auch durch ihre Abhängigkeit von sogenanntem ‚intrafirm trade‘, das heißt dem unternehmens-internen, aber internationalen Beziehungen von Waren und Inputs zu erklären (Josling 2000, cit. ebd.). Zusätzlich existieren auch immer mehr landwirtschaftliche Großbetriebe, die im restrukturierten Agrarsektor als Input-Abnehmer und Rohstofflieferanten eng mit der Agrar- und Lebensmittelindustrie integriert sind. Hier treten neue Interessenkonvergenzen auf (vgl. Potter / Tilzey 2005, 589). Diese ökonomisch gewichtigen Kapitalfraktionen standen vor allem im Laufe der 1990er Jahre entscheidend für eine neoliberale Reformrichtung der GAP ein (Tilzey / Potter 2007, 121).

Die Autoren sehen diese Interessen auf europäischer Ebene vor allem bei FoodDrinkEurope¹⁹ (ehemals CIAA), im European Roundtable of Industrialists (ERT), aber auch in nationalen Branchenverbänden, wie der britischen Food and Drink Federation (FDF),²⁰ organisiert²¹. Sie vertraten insgesamt eine Agenda in Be-

19 Der langjährige Name, der Mitte 2011 geändert wurde, lautete: Confederation of Food and Drink Industries of the EEC (CIAA).

20 Dem entspricht in der BRD etwa der BVE, welcher in Berlin und Brüssel branchenübergreifend die Interessen der deutschen Lebensmittelindustrie vertritt. Webseite: <http://www.bve-online.de/>

21 ERT: Mitgliedschaften von u.a. Nestlé, Unilever, Danone, Carlsberg; Food Drink Europe/CIAA: Mitgliedschaften u.a. Coca Cola Europe, Heinen, Heinz, Interbrew, Kellogg Europe, Kraft Foods; FDF: Mitgliedschaften u.a. Cadbury,

zug auf die GAP, welche den Abbau staatlicher Unterstützung und Eingriffe zu Gunsten größerer Weltmarktintegration forderte. Die angestrebte Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnenmarkt und auf internationalen Märkten erforderte in Bezug auf die Regulierung des Landwirtschaftssektors, dessen Marktorientierung zu stärken ebenso wie dessen stärkere Ausrichtung auf:

„satisfying requirements with regard to productivity and competitiveness in the production of agricultural raw material, with a view to responding to industry supply needs at prices that allow being competitive on an international and internal scale.” (CIAA 2002, cit. Potter/Tilzey 2005, 590)

Mit dieser Agenda stellt das neoliberale Projekt einen erheblichen Angriff auf den bis Anfang der 1990er Jahre fest etablierten, in der GAP organisierten, Modus staatlicher Intervention in den Agrarsektor dar: Sie bedeutet die Infragestellung des ‚state assistance‘ Paradigmas (siehe Abschnitt 2.1), zumal Landwirtschaft zunehmend als „simply another entrepreneurial activity“ in der globalen Ökonomie platziert wird (Tilzey / Potter 2007, 124). Sie weist zugleich in Richtung einer Erneuerung des produktivistischen Regimes als ‚Marktproduktivismus‘, in dem fortan der freie Markt als Triebfeder der räumlich konzentriert fortgesetzten Industrialisierung gegenüber staatlicher Steuerung überwiegt (vgl. Tilzey 2000, 289; vgl. Potter / Tilzey 2005, 587).

Inwieweit diese Agenda wirksam wurde, ist letztlich an den in Teil 5 analysierten Reformen zu zeigen. Zuvor sind jedoch weitere Teile der Konzeption von Potter und Tilzey darzulegen, nach denen das neoliberale Projekt in Europa auf erheblichen Widerstand seitens rivalisierender Projekte trifft (Abschnitt 4.2).

Vorab bleibt jedoch festzuhalten, dass die Durchsetzungsfähigkeit des neoliberalen Projekts auf die Ausgestaltung der GAP, von den Rahmenbedingungen der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise befördert wird. Hierfür sprechen, wie in Abschnitt 3.4

Cargill plc, Northern Foods, Mac Dougall United biscuits (Potter / Tilzey 2005, 597).

angedeutet, etwa die neue strategische Selektivität der europäischen Ebene von Staatlichkeit, durch den die Akteure dieses Projekts an Einfluss gewinnen; ebenso der allgemeine Trend zur Liberalisierung und Deregulierung sowie die zentrale strategische Orientierung europäischer Instanzen auf die Förderung global wettbewerbsfähiger Unternehmen. Hinzu kommt die Kohärenz mit der beschriebenen Stoßrichtung des internationalen Handelsregimes. Insofern ist das neoliberale Projekt in Bezug auf die europäische Agrarpolitik vielfach verknüpft mit dem Wandel europäischer Staatlichkeit, als Teil des post-fordistischen Übergangs in Europa, und kann vor diesem Hintergrund als potentiell dominant angesehen werden (vgl. ebd., 586, 588).

4.2 Resistenzen und Re-Legitimierung staatlicher Unterstützung

Der Umbau der GAP verlief bei weitem nicht linear entsprechend der Agenda des neoliberalen Projekts. In der hier übernommenen Konzeption wird dies durch den Widerstand und die Rivalität anderer Projekte für die europäische Agrarpolitik erklärt.

In direkter Opposition gegen das eben umrissene neoliberale Projekt positionieren sich Akteure und Diskurse, welche einem Projekt landwirtschaftlicher ‚Multifunktionalität‘²² zugeordnet werden können (Potter / Tilzey 2005, 590). Die Opposition gründet zum einen auf der Ablehnung von Marktliberalisierung und dem Rückbau staatlicher Unterstützung seitens kleinerer und ‚bäuerlicher‘ Betriebe, welche durch diesen Trend ihre Existenz bedroht sehen; zum anderen erwächst sie aus der verstärkten öffentlichen Kritik an den negativen Umweltauswirkungen produktivistischer

²² Bei Potter / Tilzey genauer als ‚strong‘ multifunctionality“ benannt, womit eine Abgrenzung gegenüber Adaptionen des Multifunktionalitätskonzepts in anderen Diskursen beabsichtigt wird. (vgl. Potter / Tilzey 2005, 592). Der Begriff ‚Multifunktionalität‘ fasst seit den 1990er Jahren sowohl in politischen wie auch in wissenschaftlichen Debatten Fuß, wobei die Verwendungsweisen zum Teil stark divergieren (für Übersicht u. Kritik siehe Wilson 2007, 4ff.).

Landwirtschaft seit Ende der 1980er Jahre (ebd.). Somit vereint dieses Projekt bestimmte landwirtschaftliche Interessengruppen mit Umweltverbänden und NGOs. Auf europäischer Ebene tritt vor allem die Coordination Européenne Via Campesina²³ als Zusammenschluss von 25 europäischen Agrarverbänden wie etwa der deutschen Arbeitsgemeinschaft für bäuerliche Landwirtschaft (AbL) auf (ebd.). ‚Multifunktionalität‘ steht in diesem Kontext indes für die gemeinsame politische Agenda der Beibehaltung und Neuausrichtung staatlicher Unterstützung für die Landwirtschaft, womit zunächst auf eine Verteidigung der wohlfahrtsstaatlichen Funktionen der GAP abgezielt wird. Deren Legitimation wird in diesem Diskurs allerdings neben der sozioökonomisch besonderen Rolle über die landschaftsgestaltenden und ökologischen Funktionen einer kleinstrukturierten, nachhaltig produzierenden Landwirtschaft hergestellt (vgl. ebd., 590 - 591; Tilzey / Potter 2008, 45). Zentral ist hier vor allem auch das Argument der Vereinbarkeit – oder sogar gegenseitiger Bedingtheit – von landwirtschaftlicher Nutzung und Umweltschutz in den europäischen Kulturlandschaften (vgl. ebd., 591). Insofern zeichnet landwirtschaftliche Multifunktionalität ein alternatives Leitbild zum neoliberalen Marktproduktivismus, zumal die hier vertretene Idee von Nachhaltigkeit eine (mal mehr, mal weniger deutliche) Umgestaltung sozialer Verhältnisse, oder von Marktbeziehungen, sowie eine stärkere Förderung öffentlicher Güter beinhaltet (Tilzey / Potter 2007, 122). Damit weist dieses Projekt zugleich auf politisch-diskursiver Ebene die stärkste Argumentation für eine ‚*post-produktivistische*‘ Landwirtschaft²⁴ auf.

23 Bis zum Anschluss an die internationale KleinbäuerInnen Bewegungsorganisation La Via Campesina im Jahr 2008, existierte sie unter dem Namen Coordination Paysanne Européenne (CPE).

24 Wilson skizziert die umfangreiche ‚Post-Produktivismus‘-Debatte wie folgt: „for advanced economies, post-productivist agriculture has been characterised by: a reduction in the intensity of farming through extensification, diversification and dispersion of agricultural production; an associated move away from agricultural production to ‘consumption’ of the countryside [...], farming techniques in the post-productivist era are seen to be more in tune with environ-

Als politische Stoßrichtung für die Reform der GAP steht dieses Projekt also für die Ablehnung von Liberalisierung, die Beibehaltung staatlicher Subventionen und deren Neuausrichtung auf verbesserte Bedingungen für Kleinbetriebe und nachhaltige Landwirtschaft, die Förderung von Agrar-Umweltmaßnahmen und die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter (vgl. ebd.).

Noch einflussreicher war allerdings das in den Strukturen der GAP stark verankerte Projekt des landwirtschaftlichen Neomerkantilismus. Auch den hier hauptsächlich vertretenen Interessen mittelgroßer landwirtschaftlicher Betriebe widerspricht die neoliberale Marktliberalisierung und Deregulierung in erheblichem Maße, zumal sie in ihrer ökonomischen Rentabilität regelmäßig auf staatliche Eingriffe wie Preisstützungen (später Kompensationszahlungen) oder Exportsubventionen angewiesen blieben (Potter / Tilzey 2005, 591). Vom Standpunkt des landwirtschaftlichen Neomerkantilismus her bleibt die zentrale Aufgabe der Agrarpolitik die Absicherung von Exportpotenzialen und Produktionskapazitäten der europäischen Betriebe und Industrien (ebd.). Der in der GAP bis 1992 realisierte, politisch gesteuerte Produktivismus mit protektionistischer Absicherung bildet somit den positiven Bezugspunkt.

Die Orientierungen dieses Projekts charakterisieren laut Tilzey und Potter die zentralen Positionen der wichtigsten nationalen Agrarverbände, die auf europäischer Ebene im ‚Comité des Organisations Professionnelles Agricoles‘ (COPA) zusammengeschlossen sind. Ihre durch die lang etablierte feste Einbindung nicht unerhebliche Einflussnahme auf die Ausgestaltung der GAP-Reformen ist entsprechend vor allem defensiv: Die Verteidigung des Unterstützungssystems aus Marktordnungen stand im Zentrum der Aufmerksamkeit von COPA; der Schritt der Entkoppelung wurde prinzipiell abgelehnt und nur soweit mitgetragen, wie eine zur GATT / WTO-konforme Ausgestaltung dies notwendig machte (ebd.). Zur Legitimierung dieser Ziele wird seitens des neomerkantilistischen Projektes, etwa von COPA, ebenfalls eine abgeschwäch-

mental protection through reduced application (or total abandonment) of external inputs (e.g. organic farming.)” (2007, 3-4).

te Version des Konzepts der landwirtschaftlichen Multifunktionalität adaptiert. Nach diesem Verständnis ist Multifunktionalität in Europa jedoch schon *per se* gegeben und kann somit eine Sonderstellung europäischer Subventionen in der internationalen Handelspolitik begründen. Damit wird für die europäische Landwirtschaft und Agrarpolitik jedoch keine Umorientierung vom produktivistischen Produktionsmodell verfolgt, sondern die staatliche Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Binnen- und Weltmarkt verteidigt (vgl. ebd., 592).

Zusammenfassend wurde, wie mit den zwei dargestellten rivalisierenden Projekten gezeigt wurde, Widerstand gegen das neoliberale Projekt in Bezug auf die europäische Agrarpolitik von weiten Teilen der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen, aber auch von anderen gesellschaftlichen Kräften getragen. Landwirtschaftliche Multifunktionalität und Neomerkantilismus wirken auf europäischer Ebene teilweise durch eine starke institutionelle Einbindung und über die Gestaltung zentraler öffentlicher Diskurse für die Beibehaltung staatlicher Unterstützungen für die Landwirtschaft. Unter den stark veränderten Rahmenbedingungen der GAP seit Ende der 1980er Jahre gewinnen dabei neue Legitimationen wie die wieder entdeckte Multifunktionalität von Landwirtschaft an Gewicht und schaffen so auch Raum für veränderte Ausrichtungen staatlicher Eingriffe.

4.3 ‚Polarisierung‘ der Agrarpolitik

Im Zusammenhang mit diesen drei unterschiedlichen Projekten kann die Entwicklung der europäischen Agrarpolitik seit den 1980er Jahren als deren kompromisshaftes Ergebnis verstanden werden. Die GAP in der ‚wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise‘ ist, wie oben dargestellt wurde, dominanten Entwicklungen der europäischen Ebene von Staatlichkeit ausgesetzt, durch welche ein potentiell dominantes neoliberales Projekt begünstigt wird. Dem ‚eingebetteten‘ Charakter des europäischen Neoliberalismus entsprechend, findet jedoch eine Artikulation mit den rivalisierenden

Projekten des Neomerkantilismus und der landwirtschaftlichen Multifunktionalität statt. Der Interpretation von Tilzey und Potter weiter folgend, kommt es zu einer Vereinbarung im Rahmen einer zweiseitigen oder polarisierten Agrarpolitik, welche divergierende Entwicklungswege im europäischen Agrarsektor widerspiegelt (2005). In diesem Abschnitt werden die Grundzüge dieser Neuausrichtung skizziert und interpretiert.

Der politische Kurs, der dem Umbau und der Neuausrichtung der GAP zu Grunde liegt, ist durch den Versuch geprägt „to reconcile neoliberal imperatives with a continued commitment to state assistance in various forms“ (Potter / Tilzey 2005, 592). So wurde auf der einen Seite die Anpassung an die Anforderungen des internationalen Handelsregimes vorangetrieben, welches (spätestens) seit 1994 eine Liberalisierung der Agrarmärkte auch im Interesse des europäischen, exportorientierten Agrarsektors bewirkte (siehe Abschnitt 4.1). Dies bedeutete den Rück- beziehungsweise GATT-konformen Umbau des Unterstützungssystems für die Landwirtschaft (siehe Abschnitt 5.2.1). Er kam ebenso den Interessen der global orientierten Agrar- und Lebensmittelindustrie entgegen; zumal vor allem sie es sind, die von einhergehenden niedrigeren Preisen und stärker ‚marktorientierten‘ Produzenten profitieren (vgl. ebd., 593; Hennis 2005, 46 - 47). Auf der anderen Seite konnten sich auch Belange der rivalisierenden Projekte durchsetzen, insoweit als dass im Rahmen der GAP weiterhin in erheblichem Maße in den Agrarsektor eingegriffen wird. Hierbei kennzeichnete zunächst eine erhebliche Trägheit den Rückbau der alten Strukturen wie Marktordnungen, zudem wurden neue Subventionsinstrumente aber auch den veränderten Rahmenbedingungen angepasst (siehe Abschnitt 5.2.2). Dem beschriebenen Kurs der Entkoppelung stehen so etwa Trends des „recoupling [...] to agri-environmental and rural development outputs“ gegenüber (ebd., 594). Dabei dient eine weitgefassete ‚Multifunktionalität‘ von Landwirtschaft zunehmend als Legitimation und teilweise als neues Leitbild (vgl. ebd.).

Als Ergebnis der versuchten Vereinbarung der verschiedenen Projekte wird die GAP zunehmend durch einen „emergent dualism

in policy strategy“ bestimmt (Tilzey / Potter 2007, 116). Dies bedeutet, dass der Umbau der GAP nicht unilinear verläuft, sondern dass durch die Reformen zunehmend der regulative Rahmen für die divergierende Entwicklung verschiedener Teilsektoren im Agrarbereich geschaffen wird. Auf der einen Seite schafft sie Bedingungen für eine kapitalintensive, großmaßstäbige Landwirtschaft, die eng mit der Agrar- und Lebensmittelindustrie integriert ist und insofern die produktive Basis des auf globale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten agro-industriellen Sektors darstellt. Für einen erheblichen Teil des Agrarsektors wirkt die Strategie also in eine marktproduktivistische Richtung. Auf der anderen Seite werden für die in diesem Prozess marginalisierten Betriebe Anreize geschaffen, Landwirtschaft mit Aktivitäten zum Umweltschutz oder zur ‚ländlichen Entwicklung‘ zu verbinden und insofern stärker ‚multifunktional‘ zu wirken. In diesem Bereich wird insofern für einen Teil des Sektors soziale Absicherung weiter verfolgt und mit der Förderung post-produktivistischer Landwirtschaft verknüpft (vgl. Potter / Tilzey 2005, 593 - 594; Tilzey / Potter 2007, 122 - 124).

Diese Dualität der politischen Regulierung wird im Zuge des Reformprozesses seit 1992 zu einem entscheidenden Faktor für die Entwicklung des Agrarsektors und ländlicher Räume in Europa. Vor dem Hintergrund des post-fordistischen Überganges spiegelt die entstehende Konfiguration der GAP insofern:

„an attempt to construct an increasingly internationalized (neoliberal) regime of accumulation in the agro-food sector whilst constructing a wider socio-environmental and regionally modulated mode of regulation both to legitimate this strategy and to appease opposing interests groups.“ (Tilzey / Potter 2007, 123 - 124)

Insoweit für die europäische Agrarpolitik von einer neoliberalen Neuausrichtung gesprochen werden soll, ist deren umkämpfte, kompromisshafte, eingebettete Form nicht außer Acht zu lassen (vgl. ebd., 125). Als Teil der europäischen Ebene von Staatlichkeit gestaltet sich der Umbau der GAP im Übergang zur neuen Integra-

tionsweise als ein zum Teil komplementärer, zum Teil widersprüchlicher Prozess.

5. DIE REFORMEN DER GAP, 1992 - 2008

Die in den vorherigen zwei Teilen dargestellte Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses seit den 1980er Jahren, als Wandel der europäischen Ebene von Staatlichkeit, und die um agrargeographische Elemente angereicherte politökonomische Perspektive auf den Wandel der Agrarpolitik, interpretiert als Aspekt eines umkämpften post-fordistischen Überganges, bilden den Hintergrund, vor dem die Reformen der GAP analysiert werden sollen. Damit wird die eingangs entwickelte Fragestellung nach dem Zusammenhang zwischen der Herausbildung einer neuen Integrationsweise im Zuge des Integrationsschubes und des Umbaus der GAP im Folgenden weiter verfolgt. Wie werden diese Verschiebungen und konfliktiven Konstellationen konkret in den vier Reformen des Untersuchungszeitraumes von 1992 bis 2008 abgebildet?

Hierfür werden zunächst in Kürze die behandelten Reformen der GAP dargestellt (Abschnitt 5.1). Im Anschluss wird eine Analyse anhand des Wandels des Unterstützungssystems für die Landwirtschaft aus der eben genannten Perspektive versucht (Abschnitt 5.2).

5.1 Die Reformen im Überblick

Die folgende Darstellung orientiert sich an der Einschätzung von, aus der Perspektive der Policy-Analyse schreibenden AutorInnen, wonach die behandelten Reformen entlang eines relativ konsistenten Reformpfades verliefen (Burrell 2009, 271; vgl. Garzon 2006, 51). Die Darstellung beansprucht dabei keine Vollständigkeit.

5.1.1 1992: ‚MacSharry-Reform‘

Mit der 1992er Reform wurde der erste Schritt weg von einem Unterstützungssystem, welches auf Preisstützung aufbaute, in

Richtung von Unterstützung durch Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe gemacht (vgl. Rieger 2005, 177; Hennis 2005, 50).

Durch die Kombination von Preissenkungen, Anreizen (und teilweise Verpflichtungen) zu Flächenstilllegungen und Kompensationszahlungen kam es erstmals zu einer teilweisen Entkoppelung von Produktion und Unterstützungszahlungen. Als kompensatorische Direktzahlungen erhielten letztere eine mit den GATT-Regeln kompatible, nicht handelsverzerrende Form (vgl. Fouillieux 2010, 345). Die Preissenkungen waren zudem eine erste Annäherung an die Weltmarktpreise; mit der Getreide- und Rindfleischproduktion

Schaubild 1: **‘MacSharry’-Reform, 1992**

- Reduktion des Stützpreises bei Getreide um 29% mit Kompensationszahlungen bei Flächenstilllegung von 15% der Ackerfläche als Direktzahlungen an die Betriebe
- Reduktion des Stützpreises für Rindfleisch um 15% mit Kompensationszahlungen
- Reduktion der Stützpreise für Ölsaat- und Proteinpflanzen
- Verpflichtende Flächenstilllegung als Instrument zur Produktionsverringerung eingeführt
- Ausbau begleitender Agrar-Umweltmaßnahmen
- Ausbau der Strukturpolitik
- Budget: ‘general agricultural guideline’ (bereits 1988 verabschiedet) bestätigt

(eigene Darstellung, nach Garzon 2006, S. 185-191)

wurde dabei in Sektoren, die am stärksten von internationalem Wettbewerb betroffen waren, “ der Anfang gemacht (Garzon 2006, 52). Auch wenn nur für wenige Produkte umgesetzt, so war in diesen Änderungen im Unterstützungssystem doch bereits die Stoßrichtung für die nachfolgenden Reformen angelegt (vgl. Moyer/Josling 2002, 107).

Mit der Reform waren indessen noch verschiedene andere Ziele verbunden. So sollten etwa die zunehmend als Problem verstandene-

ne Überproduktion und die steigenden Kosten der Markt- und Preispolitik reduziert, respektive eingedämmt werden (vgl. Hennis 2005, 50; Garzon 2006, 44)

Die ebenfalls im Rahmen der MacSharry-Reform eingeführten, beziehungsweise erweiterten Agrar-Umwelt- und strukturpolitischen Maßnahmen behielten einen relativ begrenzten Umfang, wurden aber dennoch insgesamt aufgewertet und bildeten den „foundation stone for the ‚second pillar‘ of rural development policy in the CAP“ (Europäische Kommission 1998, cit. Burrell 2009, 273).

5.1.2 1999: Agenda 2000

Die Reformen der GAP im Rahmen des ‚Agenda 2000‘-Programmes²⁵ knüpften in vieler Hinsicht an die Reformrichtung von 1992 an, brachten jedoch auch einige entscheidende Neuerungen.

Weitere Preissenkungen für Getreide, Rindfleisch und Milch, verbunden mit partieller Kompensation durch Direktzahlungen, setzten die begonnene Umstellung des Unterstützungssystems, den Rückbau der Markt- und Preispolitik, die Anpassung an die Weltmarktpreise und die Entkoppelung der Subventionen von der Produktion fort (vgl. Robinson 2004, 105; Moyer/Josling 2002, 193ff.).

²⁵Das Agenda 2000-Programm betraf auch andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik der EU, so vor allem die Strukturpolitik. Weitere wesentliche Änderungen betrafen die Aufstellung des EU-Haushalts und die Vorbereitung der Erweiterungsrunde von 2004.

Mit der ‚Cross-Compliance‘-Regelung wurden die Direktzahlungen erstmals an die Einhaltung von national definierbaren Umweltstandards gebunden. Bei Nichteinhaltung bestand damit die Möglichkeit von Reduktionen oder gänzlichen Streichungen. Damit erhielten die Unterstützungszahlungen einen stärker steuern-

Schaubild 2: Agenda 2000 Reform, 1999

- Reduktion des Stützpreises bei Getreide um weitere 15% mit Kompensationszahlungen lediglich zur Hälfte; weitere Reduktion bei Rindfleisch um 20% mit teilweise Kompensation durch Direktzahlungen; Reduktion bei Milch um 15% (ab 2005/06)
- Abschaffung von Interventionskäufen bei Rindfleisch
- Deckelung der Ausgaben für Markt- und Preispolitik bei 40,5 Mrd. €
- Neue Ziele: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Landwirtschaft auf Binnenmarkt und internationale Märkten; Integration von Umweltzielen und Entwicklung des Beitrages durch Landwirtschaft („countryside stewardship“); Schaffung alternativer Einkommensquellen für landwirtschaftliche Bevölkerung; Beitrag zur wirtschaftlichen Kohäsion innerhalb der EU; Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit
- ‚Cross-Compliance‘ eingeführt: Direktzahlungen werden abhängig gemacht von Umweltkriterien (Umsetzung durch Mitgliedsstaaten)
- Modulation: Mitgliedsstaaten können Direktzahlungen z.T. von sozioökonomischen Kriterien abhängig machen
- Erheblicher Ausbau der Strukturpolitik, der Agrar-Umwelt-Maßnahmen und Zusammenführung zu einheitlicher ‚Rural Development Regulation‘

(eigene Darstellung, nach Garzon 2006, S. 185 - 191, 44 - 47)

den Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion (vgl. Hennis 2005, 62 - 63). Ähnliches gilt für das Instrument der ‚Modulation‘ (siehe Schaubild 2). An den beiden Neuerungen zeigt sich zudem

ein gewisser Trend zur Dezentralisierung beziehungsweise Renationalisierung der Regulierung (vgl. Rieger 2005, 174 - 175).

Die Agenda 2000 führte zur Etablierung der sogenannten ‚2. Säule‘²⁶ innerhalb der GAP und brachte damit eine deutliche Aufwertung einer ‚Politik für ländliche Entwicklung‘ mit sich. In diesem Rahmen werden strukturelle Unterstützungen für die Landwirtschaft ausgeweitet und mit anderen Zielen wie Umweltschutz, Einkommensdiversifizierung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur verknüpft (vgl. Hennis 2005, 62). Vom finanziellen Umfang her blieb die zweite Säule jedoch bei unter 10 Prozent der Gesamtausgaben (vgl. Robinson 2004, 107).

Die neu definierten politischen Ziele (siehe Schaubild 2) bilden diese in verschiedene Richtungen weisenden neuen Schwerpunktsetzungen der reformierten GAP ab. Das Ersetzen der alten prioritären Ziele der Produktivitätssteigerung und Marktstabilisierung durch die neuen Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Umweltverträglichkeit und Elemente ländlicher Entwicklung verweist auf eine sich festigende Neuausrichtung der Agrarpolitik. Gleichzeitig blieb das alte Ziel der Einkommenssicherung für die landwirtschaftliche Bevölkerung als einziges bestehen.

5.1.3 2003: ‚Fischler II‘-Reform (Mid-Term Review)

Die Fischler II-Reform bezog sich auf die Ziele der Agenda 2000 und führte den begonnenen Umbau der GAP in konsequenter Weise fort (siehe Schaubild 3).

²⁶ Das System aus Marktordnungen und Direktzahlungen wird als ‚1. Säule‘ zusammengefasst.

Neben weiteren Preissenkungen waren die Ausweitung und die weitgehende Entkoppelung der produktbezogenen Direktzahlungen sowie ihre Zusammenfassung in eine einheitliche Betriebsprä-

Schaubild 3: ‚Fischler II‘ Reform (Mid-Term Review) 2003

- Preissenkungen bei Butter und Reis (-50%), Beschränkung der Interventionskäufe
- Übergang zu entkoppelten Direktzahlungen bei Milchprodukten, Reis, Hartweizen, Roggen, Nüssen, Kartoffeln, Olivenöl, Baumwolle, Tabak, Zucker (2005), Obst und Gemüse (2007), Wein (2008)
- Einführung der einheitlichen Betriebsprämie als Ersatz für produktbezogene Direktzahlungen; nicht mehr gebunden an Produktion, sondern orientiert an vorherigen Bezügen
- ‚Cross-Compliance‘ verpflichtend, entsprechend 18 EU-Richtlinien zu v.a. Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz, guter landwirtschaftlicher Praxis
- Modulation verpflichtend: Reduktion der Direktzahlungen um 5% jährlich, Verschiebung in 2. Säule
- Deckelung der Ausgaben von Markt- und Preispolitik u. Direktzahlungen (1. Säule) auf 45,5 Mrd. (nach EU-Erweiterung)
- Ausbau der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes (2. Säule), v.a. Agrar-Umwelt Maßnahmen, Ergänzung um Lebensmittelsicherheit

(eigene Darstellung, nach Garzon 2006, S. 185-191, 48-51)

mi²⁷ das Kernstück der Reform. Die Weiterentwicklung von ‚Cross-Compliance‘ zu einer verpflichtenden Regelung verstärkte die Bindung der Unterstützungszahlungen an den Umweltschutz sowie jetzt auch an die Lebensmittelqualität betreffende Ziele, welche fortan zudem auf EU-Ebene formuliert wurden.

²⁷ Auch bei der Betriebsprämie handelt es sich um eine Form von Direktzahlung.

Die weitgehende Entkoppelung ermöglichte auch die angestrebte Kontrolle der Ausgabenentwicklung für den Bereich der Marktordnungen und Direktzahlungen (Rieger 2005, 178); eine erneute Deckelung der Ausgaben sicherte dies ab.

Die Maßnahmen unter der 2. Säule wurden weiter ausgeweitet. Ihre weiter gewachsene Bedeutung drückt sich auch in den per Modulation verschobenen Finanzmitteln aus. Damit gewann die Politik für ländliche Entwicklung also weiter verhältnismäßig an Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe und ländliche Räume.

5.1.4 2008: ‚Health Check‘-Reform

Auch die zuletzt durchgeführte Reform folgte dem eingeschlagenen Pfad (siehe Schaubild 4) und war vor allem mit den Absichten verbunden, die Marktorientierung der Landwirtschaft weiter zu verstärken, eine effizientere Verteilung der Unterstützungen zu erreichen und die GAP mit umfassenderer Umweltpolitik zu integrieren (vgl. Fouilleux 2010, 352).

Die größte Verschiebung finanzieller Mittel fand durch eine weitere Reduktion der Direktzahlungen per ‚Modulation‘ statt. Damit wurde die Expansion der Maßnahmen unter der 2. Säule der GAP fortgeführt. Durch die Bindung der transferierten Mittel an Maßnahmen in Bereichen wie Klimaschutz und Ausbau erneuerbarer Energien wurden Funktionen integriert, die über bisherige Agrar-Umweltpolitiken hinausgingen.

Schaubild 4: ‚Health Check‘ Reform, 2008

- Weitere Reduktion von Direktzahlungen um 10% jährlich, Verschiebung in 2. Säule (Modulation) für Maßnahmen in Bereichen Klimawandel, erneuerbare Energien, Wassermanagement und Erhaltung der biologischen Vielfalt (Umsetzung durch Mitgliedsstaaten)
- Weitere Entkoppelungen von Direktzahlungen, wo Mitgliedsstaaten teilweise Koppelung an Produktion beibehalten hatten
- ‚Cross Compliance‘ erweitert um weitere Kriterien, z.B. Wassermanagement
- Reduktion bzw. Abschaffung von Interventionsmaßnahmen bei verschiedenen Produkten (z.B. Schweinefleisch)
- Abschaffung der Milchquote bis 2015
- Abschaffung verpflichtender Flächenstilllegung

(eigene Darstellung, nach Europäische Kommission 2008, 2009)

Mit der Milchquote²⁸ und der obligatorischen Flächenstilllegung wurden zwei zentrale Instrumente zur Produktionsbeschränkung abgeschafft und damit ein prominentes Ziel der 1980er und 90er Jahre revidiert (vgl. ebd., 342 - 343, 353).

5.1.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend können für den Verlauf der Reformen die folgenden zentralen Entwicklungen innerhalb der GAP herausgestellt werden:

1. Sukzessiver Rückbau der Markt- und Preispolitik sowie dazugehöriger Interventionsmechanismen als vormaligem Kernelement der GAP, der mit der Liberalisierung der europäischen Agrarmärkte und der Annäherung landwirtschaftlicher Preise an das Weltmarktniveau verbunden war;

²⁸ Die Quotenregelung für Milcherzeugnisse war bereits 1984, also vor der MacSharry-Reform, eingeführt worden (Robinson 2004, 103).

2. Einführung von entkoppelten Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, welche zunehmend an den Umweltschutz betreffende oder andere Kriterien geknüpft sind;
3. Etablierung einer Politik für ländliche Entwicklung und deren stetiger Ausbau in finanziellem Umfang und Reichweite;
4. Verschiedene Schritte, die Budgetentwicklung für die Agrarpolitik zu kontrollieren und die Ausgaben tendenziell zu reduzieren.

5.2 Systemwechsel im Unterstützungssystem: Von der Markt- und Preispolitik zu (entkoppelten) Direktzahlungen

Die Veränderungen der über die GAP organisierten Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe stellen einen Ausschnitt der Reformen seit 1992 dar, der klare Bezüge zu den in Teil 3 und 4 beschriebenen Entwicklungen aufweist.

In dem über die Reformen verfolgten Prozess des Rückbaus der Marktordnungen und deren teilweisen Ersatz durch Direktzahlungen äußern sich viele Aspekte des oben (siehe Abschnitt 4.3) beschriebenen kompromisshaften, ‚eingebettet-neoliberalen‘ Kurses in der europäischen Agrarpolitik. Wie im Folgenden gezeigt wird, steht der Prozess insofern ebenso in Verbindung mit der Herausbildung der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise wie mit den rivalisierenden Projekten im post-fordistischen Übergang des Agrarsektors.

Die Neugestaltung der Instrumente des Unterstützungssystems berührt sich auch mit vielen anderen Veränderungen durch die Reformen, so etwa mit dem Ausbau der Politik für ländliche Entwicklung und der Budgetentwicklung. Dennoch wird sie zum Zwecke der Übersichtlichkeit weitgehend separat analysiert.

5.2.1 Rückbau der Markt- und Preispolitik

Der seit 1992 zu beobachtende Rückbau der Marktordnungen bzw. der gesamten Markt- und Preispolitik in der 1. Säule der GAP steht, wie eingangs angeführt wurde (vgl. Abschnitt 2.4), im Kontext verschiedener Entwicklungen, die sich seit den 1980er Jahren zu einem erheblichen ‚Reformdruck‘ zusammen fügten. Dabei waren Überschussproduktion, stark steigende Kosten und die öffentliche Kritik an den ökologischen und sozialen Folgen des Systems wesentliche Gründe für diesen Reformdruck. Aus der hier vertretenen Perspektive sind insbesondere die Faktoren der Einbindung der Landwirtschaft in das GATT und das Wirken veränderter Interessenkonstellationen im Agrarsektor zu betonen.

Mit der Herausbildung der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise wurden nicht nur neue Wege der wirtschaftspolitischen Integration eingeschlagen; vor allem wurde auch die Regulationsebene internationaler Regime aufgewertet, von der aus der ‚handelsverzerrenden‘ Markt- und Preispolitik die Legitimation entzogen wurde. Der Rückbau dieser stark interventionistischen Politiken entsprach zudem den Interessen der weltmarktorientierten, ein neoliberales Projekt für die Agrarreform verfolgenden, Teile der Agrar- und Lebensmittelindustrie. Wie oben dargelegt (vgl. Abschnitte 3.4, 4.1), wirkten sich Trends im Interessenvermittlungssystem, wie die neuen ‚transnationalen Kooperationsformen‘, auf europäischer Ebene zu ihren Gunsten aus; während zugleich die Einflussmöglichkeit der korporatistisch eingebundenen Agrarverbände dadurch konkurrenziert beziehungsweise tendenziell ausgehöhlt wurde.

Die Reform von 1992 – dem Jahr des Vertrags von Maastricht, damit 2 Jahre vor Abschluss des GATT und unmittelbar vor der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes 1993 – stellt bereits den Durchbruch für den Rückbau der Markt- und Preispolitik als bisherigem Kernstück der GAP dar. Der zunächst für nur wenige Produkte eingeschlagene Pfad der Reduktion von Stütz- und Interventionspreisen und des Übergangs zu ‚entkoppelten‘ Direktzah-

lungen zieht sich hin bis zur Reform von 2008, wobei die größten Schritte mit der Agenda 2000 und der Fischler-Reform von 2003 begangen wurden (siehe Abschnitt 5.1). Dieser Umbauprozess stellt insofern zum einen den zentralen Systemwechsel im Unterstützungssystem für die Landwirtschaft dar; mit ihm ist zum anderen aber auch ein gewichtiges Element der Marktliberalisierung und Deregulierung im Reformprozesses enthalten, welches den Wandel der Agrarpolitik in einen übergreifenden europäischen (und globalen) Liberalisierungsprozess einbezieht.

Durch diese Zweiseitigkeit bedeutet der Rückbau der Marktordnungen und die Entkoppelung der Subventionen für europäische Landwirte, sich langfristig verstärkt Weltmarktbedingungen gegenübergestellt zu sehen - (Swinbank 1999, Tangermann 2003, cit. Tilzey / Potter 2007, 123) – dazu zählen die tendenzielle Anpassung der europäischen an die niedrigeren, volatilen Weltmarktpreise bei zunehmendem internationalen Wettbewerbsdruck. Des Weiteren sind die Prozesse der Ausgangspunkt einer grundsätzlichen Verstärkung der Marktorientierung der GAP. So wird mit dem Rückbau des alten Unterstützungssystems die „progressive penetration of market relations into European agriculture“ befördert und damit der unternehmerische Charakter von Landwirtschaft an sich verstärkt (Tilzey / Potter 2007, 124).

Als Elemente der Marktliberalisierung wirken sich diese Prozesse auch auf den Fortgang der Restrukturierung des landwirtschaftlichen Sektors in Europa aus. Einer These polit-ökonomischer Ansätze aus der Agrargeographie folgend, können sie mit einer weiter verstärkten Differenzierung zwischen wettbewerbsfähigen, mit der Agrar- und Lebensmittelindustrie integrierten Großbetrieben einerseits und durch die verschärfte Konkurrenz weiter marginalisierten Kleinbetrieben andererseits in Verbindung gebracht werden (vgl. Hennis 2005, 52; vgl. Potter / Tilzey 2005, 594). Für einen Teil des Sektors wird durch diese Prozesse somit der ‚produktivistische‘ Entwicklungsweg verstetigt, wobei hier ebenso der Übergang von einem vor allem politisch gesteuerten zu einem neuen ‚Marktproduktivismus‘ deutlich wird (vgl. Tilzey/Potter 2007, 123).

Mit Blick auf die dargestellten Aspekte kann der Rückbau des bis 1992 in der GAP etablierten Unterstützungssystems als eine zentrale Entwicklung und Beleg für die teilweise Umsetzung des neoliberalen Projekts innerhalb des Reformprozess gesehen werden.

5.2.2 Fortführung und Neuausrichtung staatlicher Unterstützungen

Die Entwicklungen der Marktliberalisierung und des Rückbaus des ‚alten‘ Unterstützungssystems führten bei weitem nicht zur vollständigen Elimination staatlicher Eingriffe und Unterstützungen. Wie Lowe, Marsden und Whatmore bereits 1994 postulierten, geht De-Regulierung des Agrarsektors in den Industriestaaten häufig mit verschiedenen Formen von Re-Regulierung einher (1994, 2). Anhand des spezifischen Pfads des Umbaus, der Fortführung und teilweisen Neuausrichtung von Unterstützungen im Reformprozess der GAP wird deutlich, wie diese Bewegung mit dem Einfluss rivalisierender Projekte auf den Reformprozess in Verbindung steht.

Wie in Teil 4 gezeigt wurde, stehen dem neoliberalen Projekt die opponierenden Projekte des landwirtschaftlichen Neomerkantilismus und der Multifunktionalität gegenüber. Sehr viel stärker mit den Interessen landwirtschaftlicher ProduzentInnen von mittlerer und kleiner Größe verbunden, eint sie zunächst in Bezug auf staatliche Unterstützung eine defensive Ausrichtung. Während neomerkantilistische Kräfte, durch auf europäischer Ebene eingebundene Akteure wie der COPA dabei vor allem auf die Verteidigung etablierter Strukturen setzten und durchaus erfolgreich waren, förderten Diskurse der landwirtschaftlichen Multifunktionalität (und Nachhaltigkeit) nicht unerheblich die ökologisch-soziale Neuausrichtung der verbleibenden, umgebauten Unterstützungen (siehe Abschnitt 4.2).

Die mit der MacSharry-Reform von 1992 erstmals, als teilweise Kompensation für gesenkte institutionelle Preise, eingeführten Direktzahlungen stellen vor diesem Hintergrund eine Bestätigung

der, über die GAP zu organisierenden, staatlichen Aufgabe der Einkommenssicherung für landwirtschaftliche Betriebe dar. Die Agenda 2000-Reform setzte weiter auf dieses Instrument und die 2003 eingeführte ‚einheitliche Betriebsprämie‘ kann als erneuerte politische Zusage an die neomerkantilistische Einforderung von staatlich abgesicherten landwirtschaftlichen Einkommen gesehen werden “ (Potter / Tilzey 2005, 594). Allerdings deuten die Beschränkung auf die jeweils nur anteiligen Kompensationen der Preissenkungen über Direktzahlungen (Reformen 1992, 1999), die Deckelung der Ausgaben für die 1. Säule (Reformen 1999, 2003) und die in 2003 und 2008 festgelegte jährliche Reduktion der Direktzahlungen auf die sinkende Priorität dieser Aufgabe in der reformierten GAP hin. Als weitere Evidenz für den effektiven Widerstand insbesondere durch das neomerkantilistische Projekt kann die Langwierigkeit des im vorherigen Abschnitt beschriebenen Rückbaus der Markt- und Preispolitik gesehen werden, welcher auch mit der Reform von 2008 noch nicht abgeschlossen wurde.

Die 1999 als freiwillige, 2003 dann verbindlich eingeführte Regelung zu ‚Cross-Compliance‘ und die gleichzeitig entwickelte ‚Modulation‘ von Direktzahlungen sind Elemente der Re-Regulierung und stellen eine gewisse Neuausrichtung der Unterstützung dar. Die Koppelung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards vor allem aus dem Bereich des Umweltschutzes kann als ein wichtiger Schritt in der begrenzten Integration eines multifunktionalen Leitbildes in die GAP gesehen werden (vgl. Potter / Tilzey 2005, 594; Abschnitt 4.2). Sie steht somit im selben Kontext wie der seit 1999 vorangetriebene Ausbau der ‚Politik für ländliche Entwicklung‘ unter der 2. Säule. Eine weitere Verbindungslinie stellen hier die per Modulation in diesen Bereich verschobenen Finanzmittel her, was seit der Health-Check Reform von 2008 10% der jährlichen Direktzahlungen betrifft. Die Förderungen im Rahmen der 2. Säule, so etwa die Agrar-Umweltprogramme und Subventionen für Landschaftspflege gewinnen insgesamt graduell an

Bedeutung für viele landwirtschaftliche Betriebe (vgl. Robinson 2004, 106 - 107).

Diese Ansätze zur Neuausrichtung der Unterstützung deuten allerdings auf Grund ihres nach wie vor begrenzten Umfangs und der additiven Stellung zur Marktliberalisierung nicht auf eine grundsätzliche Umorientierung des vorherrschenden Produktionsmodells hin (vgl. Potter / Tilzey 2005, 594; Hennis 2005, 63). Vielmehr erleichtern sie lediglich in einem, durch die fortschreitende Restrukturierung weiter marginalisierten, Teil des Sektors das Fortbestehen beziehungsweise die eingegrenzte Ausweitung von einer eher kleinstrukturierten und extensiven Landwirtschaft, in einem ‚post-produktivistischen‘ Rahmen. Diese geförderte Entwicklung verläuft nicht entgegen, sondern *neben* der allgemein vorherrschenden Fortführung intensiver, industrialisierter Landwirtschaft, für die der oben (Abschnitt 5.2.1) beschriebene fortgesetzte Trend des ‚Marktproduktivismus‘ vorherrschend ist (ebd., 594 - 595; Tilzey / Potter 2008, 46). Die teilweise Integration ‚landwirtschaftlicher Multifunktionalität‘ war trotzdem vor allem auch der neuen Legitimation einer grundsätzlichen Fortführung und Neuausrichtung – anstelle eines vom neoliberalen Projekt anvisierten vollständigen Rückbaus – des Unterstützungssystems dienlich.

6. FAZIT: AGRARPOLITIK ZWISCHEN ‚MARKTPRODUKTIVISMUS‘ UND MULTIFUNKTIONALITÄT‘

Der über die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU seit 1992 zu beobachtende Umbau der GAP wurde im Rahmen dieser Arbeit im Zusammenhang mit dem Verlauf des europäischen Integrationsprozesses betrachtet. Hier wurde der Frage nachgegangen, wie der von Patrick Ziltener als Vertreter einer „kritischen Integrationstheorie“ (Bieling / Steinhilber 2000) konstatierte ‚Strukturwandel der europäischen Integration‘ seit den 1980er Jahren diesen Umbau und die teilweise Neuausrichtung beeinflusst hat. Dabei wurde, aus einer polit-ökonomisch und staatstheoretisch fundierten Perspektive, der Integrationsprozess anhand des Wandels ‚der europäischen Ebene von Staatlichkeit‘ (Ziltener) betrachtet; letzterer diente als zentraler Ausgangspunkt der Analyse. Das aus neogramscianischen Diskussionssträngen entlehnte Konzept des ‚eingebetteten Neoliberalismus‘ (Van Appeldoorn) bereicherte hier den theoretischen Rahmen um die Betonung der Umkämpftheit neoliberaler Hegemonie im transnationalen politischen Raum.

Die GAP stellte bis 1992 einen integralen Teil der bis in die 1970er Jahre dominanten Integrationsweise dar und kann für die Frühphase des Integrationsprozesses als „Prototyp“ der Entwicklung der europäischen Ebene von Staatlichkeit betrachtet werden (Ziltener 1999, 113). Die weitgehende Übernahme staatlicher Funktionen durch europäische Institutionen und Arrangements gestaltete sich dabei in einer den vorherrschenden strategischen Orientierungen ‚korporatistisch-keynesianischer‘ Staatlichkeit auf nationaler Ebene entsprechenden Weise. Die aus vorausgegangenen nationalen Systemen entwickelte Markt- und Preispolitik für den Agrarsektor bildete das stark interventionistische, protektionistisch abgesicherte Kernelement der ‚alten‘ gemeinsamen Agrarpolitik, über das parallel die Absicherung landwirtschaftlicher Einkommen und die Modernisierung des Agrarsektors verfolgt wurde. Ihre Funktionsweise spielte somit eine ebenso wichtige Rolle für den durch die

fortschreitende Industrialisierung geprägten Entwicklungsweg der (vor allem west-) europäischen Landwirtschaft in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts und kann somit treffend über das Konzept des ‚(politischen) Produktivismus‘ charakterisiert werden.

Die ‚Notwendigkeit‘ und die plausible Stoßrichtung für eine grundlegende Reform der GAP wird häufig durch die seit den 1980er Jahren zunehmend evident und politisch relevant werdenden ökologischen, sozialen sowie finanziellen Krisen des etablierten Systems belegt (siehe dazu Garzon 2006, Burrell 2009). Vor dem hier aufgespannten Hintergrund wurde dagegen stärker beleuchtet, wie Restrukturierungsprozesse der globalen Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, welche sich im europäischen Raum in spezifischer Weise ausformen, in den Umbau der europäischen Agrarpolitik eingeschrieben wurden.

Mit dem Ansatz dieser Arbeit wurde dazu argumentiert, *dass die Ausgestaltung der Reformen mit dem Wandel der Integrationsweise im Zuge des Integrationsschubes der 1980er und 90er Jahre im Zusammenhang steht*. Eine nähere Betrachtung der Veränderungen des Unterstützungssystems für landwirtschaftliche Betriebe machte deutlich, dass die Reformen zum Teil konform mit neuen dominanten, strategischen Orientierungen auf europäischer Ebene verliefen - zum Teil jedoch auch widersprüchliche Elemente enthielten.

Nicht nur kann, wie von Ziltener bereits entwickelt, der Strukturwandel als wichtiger Faktor für verstärkten ‚Reformdruck‘ auf die GAP gesehen werden, sondern – so die hier entwickelte Hypothese – *der Wandel der europäischen Ebene von Staatlichkeit schaffte auch Rahmenbedingungen, welche in eine marktliberale bzw. neoliberale Reformrichtung deuten*. So wurde im Zuge der Herausbildung der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise, entsprechend der globalen Liberalisierungstendenzen, etwa die Binnenmarktintegration und die außenwirtschaftliche Öffnung verfolgt. Internationale Regime wie das GATT wurden als Regulationsebene aufgewertet.

Vor diesem Hintergrund konnten vor allem auch die Interessen der, innerhalb des Agrarsektors an Gewicht gewinnenden, (transnationalen) Agrar- und Lebensmittelindustrie auf europäischer Ebene an Einfluss gewinnen. In dieser für ein ‚neoliberales Projekt‘ günstigen Konstellation flossen die Prioritäten der Weltmarktintegration und der Reduktion staatlicher Marktregulierung zur Steigerung der agrarindustriellen internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den Entwurf einer stärker marktorientierten GAP ein. Der für die Reformen seit 1992 prägende Prozess des Rückbaus der Markt- und Preispolitik ist (nicht nur, aber auch) in diesem Kontext zu sehen.

Die sukzessive Absenkung der institutionellen Preise und die ‚Entkoppelung‘ der landwirtschaftlichen Subventionen veränderten den Charakter des Unterstützungssystems und stellten zugleich Schritte der Liberalisierung und Deregulierung dar. Durch dieses Element der Reformen wurde die europäische Landwirtschaft insgesamt stärker auf Weltmarktbedingungen ausgerichtet, Prozesse der sektorinternen Differenzierung wurden vertieft, und der ‚produktivistische‘ Entwicklungsweg wurde für wettbewerbsfähige Betriebe in einer nun stärker marktbasierter Form fortgesetzt (vgl. Tilzey / Potter 2005).

Diesen mit der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise scheinbar konformen Elementen des Reformprozesses stehen jedoch auch andere wichtige Entwicklungen im Unterstützungssystem gegenüber, welche auf einen stärker umkämpften Verlauf des post-fordistischen Überganges der Agrarpolitik hinweisen. So wurde allgemein ein erhebliches Maß an Subventionen für die Landwirtschaft, nun zunehmend in Form von Direktzahlungen, aufrechterhalten und dies auch im Rahmen internationaler Handelspolitik verteidigt. Damit behaupteten sich vor allem die klassischen agrarischen Interessengruppen, die auf die GAP schon seit deren Frühphase erheblichen Einfluss hatten und im Rahmen eines ‚neomerkantilistischen Projektes‘ in Bezug auf die Reformen eine defensive Haltung verfolgten. Als Ausdruck einer ebenso stattfindenden teilweisen Neuausrichtung des Unterstützungssystems

können zum Beispiel die, vor allem seit 1999 verstärkte, Bindung der Subventionen an Kriterien des Umweltschutzes und Ziele der ‚ländlichen Entwicklung‘ gesehen werden. Damit wurden Aspekte ‚landwirtschaftlicher Multifunktionalität‘ in die GAP integriert. Diese konnte seit Ende der 1980er Jahre vor allem diskursiv gegen die sozial und ökologisch nicht nachhaltige Wirkungsweise der GAP und gegen die neoliberale Vision einer deregulierten, weiter industrialisierten Landwirtschaft an Einfluss gewinnen. Mit ihrer tatsächlichen politischen Integration diente sie vor allem auch der Neu-Legitimation staatlicher Unterstützungen.

Insofern spiegelt sich im Umbau des Unterstützungssystems, was als ‚Polarisierung der europäischen Agrarpolitik‘ zu bezeichnen ist (Tilzey/Potter 2007). Der kompromisshafte politische Kurs vereint Elemente des neoliberalen Projektes mit Teilen der rivalisierenden Projekte. Er gibt dem internationalen Liberalisierungsdruck nach und schafft günstige Akkumulationsbedingungen für die transnationale europäische Agrar- und Lebensmittelindustrie; er hält jedoch gleichzeitig an gewissen staatlichen Eingriffen zu Gunsten landwirtschaftlicher Betriebe fest und richtet sich zunehmend auch nach neu-definierten gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft. Damit befördert die reformierte GAP eine zweispurige Entwicklung des Agrarsektors, indem sie den Rahmen für ‚marktproduktivistische‘ ebenso wie für ‚multifunktionale‘ Entwicklungswege offen hält.

Abschließend ist also ein durchaus relevanter Zusammenhang zwischen der „strukturellen Transformation und strategischen Reorientierung der europäischen Ebene von Staatlichkeit“ (Ziltener 1999, 200) und den neoliberalen Elementen in den untersuchten Reformen der GAP seit 1992 zu erkennen. Die Mobilisierung von Einsichten der kritischen Integrationstheorie vermag insofern diesem meist eher der Agrargeographie überlassenen Thema einige wichtige Argumente beizusteuern: Zum einen wurde der Faktor einer qualitativen und strukturellen Neuausrichtung im Integrationsprozess für die eingebettet neoliberale (van Apeldoorn) Umstrukturierung der GAP beschrieben. Zum anderen konnte, wie

bereits bei Tilzey und Potter zu finden, durch die Berücksichtigung rivalisierender Projekte, in Vermittlung mit transnationalen sozialen Kräften, die Konfliktivität dieses Umbaus eingefangen werden, durch welche die gleichfalls kompromisshafte Reformrichtung erklärt werden kann.

7. AUSBLICK: SCHRITT IN DIE ‚GREEN ECONOMY‘?

Gerade die dargestellte *Umkämpftheit* des Wandels der europäischen Agrarpolitik und die Zuwendung zu transnationalen sozialen Kräften eröffnet weiterführende Fragen zu interessanten aktuellen Entwicklungen, die im Rahmen dieser Arbeit freilich nicht weiter behandelt werden können.

Mit Blick auf die zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen ‚multifunktionaler‘, nachhaltiger Produktion und großmaßstäbiger agrarindustrieller Produktion (in der Alltagswelt am Einzug der Bio-Produkte in die Supermärkte zu verfolgen) stellt sich etwa die Frage, wie sich agrarpolitische Diskurs- und Konfliktkonstellationen weiterentwickeln. Gewinnen dadurch Impulse für eine post-produktivistische ‚Agrarwende‘ auf EU-Ebene an Kraft und kann somit der politisch-regulative Rahmen für - wenn auch begrenzte, so doch dauerhafte - strukturelle Veränderungen der europäischen Landwirtschaft abgesichert werden? Oder werden die radikalen Entwürfe für ein ökologisch- und sozialfortschrittlicheres Ernährungssystem schon innerhalb des ‚multifunktionalen Projekts‘ so weit diskursiv marginalisiert, dass Ansätze, die über einen oberflächlich begründeten Marktproduktivismus hinausgehen, keine Rolle mehr spielen?

Beide Szenarien scheinen auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen internationalen Konjunktur von Großentwürfen einer globalen ‚Green Economy‘ (vgl. UNEP 2011) möglich, welche sich gerade auch mit der Priorität des „nachhaltigen Wachstums“ aus der Europa 2020-Strategie der EU gut vertragen (vgl. Europäische Kommission 2010). Auf den ersten Blick korrespondieren viele Vorschläge dieses Diskursstranges mit dem Programm des ‚multifunktionalen‘ Projektes in der europäischen Agrardebatte: Für die Kleinbauern- und Umweltorganisationen, die, wie oben beschrieben, fast schon gewohnheitsmäßig eine grundlegende Kritik am auf Deregulierung, Konzentration und Export ausgerichteten Agrarmodell der GAP vertreten (vgl. exemplarisch Coordination Européenne Via Campesina 2008), bedeutet das eine vermeintlich gute

Chance auf europäischer Ebene in die Offensive zu gehen. Jedoch deutet das Kernargument der ‚Green Economy‘, die Ökologische Modernisierung nutze vor allem als neuer Motor für Wirtschaftswachstum, daraufhin, dass hier keinesfalls Impulse *entgegen* dem ökonomisch erfolgreichen Wachstumspfad der letzten 20 Jahre gesucht werden. So bleibt denn auch eine Weiterentwicklung nicht unwahrscheinlich, die eher Ähnlichkeiten zu den Vorstellungen der europäischen Agrar- und Lebensmittelindustrie besitzt. Im aktuellen Positionspapier zur GAP-Reform nach 2013 von FoodDrinkEurope wird zunächst dem Begriff der ökologischen Nachhaltigkeit und dem Ziel der Erhaltung natürlicher Ressourcen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Schnell wird jedoch deutlich, dass Ökologie nach wie vor nur als kostenneutrales Nebenprodukt verfolgt wird. Gegenüber neuen, von der Kommission vorgeschlagenen, Umweltmaßnahmen wird nach altem Muster argumentiert. Diese beeinträchtigen den Zugang der Industrie zu günstigen Rohstoffen und stünden somit im Weg von gesteigerter Produktivität und internationaler Wettbewerbsfähigkeit (vgl. FoodDrinkEurope 2011, 1-2). Auch zur Beurteilung von dergleichen aktuellen Fragen lohnt es sich, den historischen Verlauf des Integrationsprozesses, mitsamt seiner gewandelten strukturellen und ideologischen Orientierungspunkte, ebenso zu berücksichtigen wie die Potentiale verschiedener sozialer und politischer Kräfte.

Bei letzterem Unterfangen wäre es eventuell aufschlussreich, das hier verwendete theoretische Konzept der ‚Projekte‘ zu aktualisieren und deren gegenwärtige Konfiguration innerhalb der EU genauer zu untersuchen. Der auf Vorarbeiten durch Bastian van Apeldoorn beruhende Projektbegriff kränkt auch in seiner agrarpolitischen Adaption an einer „klassentheoretischen Verengung“, wie sie in fortlaufenden Debatten der kritischen Integrationstheorie beklagt wird (Kannankulam/Georgi 2012, 23). Gerade im Agrarbereich sind zum einen Klassenfraktionen generell schwer zu bestimmen und die Ableitung von Interessenlagen anhand der Stellung im Akkumulationsprozess bleibt problematisch. Zum anderen spielen Umweltorganisationen und –bewegungen, als Akteure ohne

Klassenbasis eine immer größere Rolle. Insofern wäre eine genauere Untersuchung von Akteurskonstellationen, tatsächlich verfolgten Strategien und, sich unter veränderten Rahmenbedingungen ergebenden, Chancen zur Verallgemeinerung spezifischer Interessen wünschenswert (vgl. ebd., S.20). Die aktuellen Aushandlungsprozesse zur nächsten GAP-Reform 2013 bieten dann einen interessanten Kontext zur Analyse widerstreitender agrarpolitischer Projekte unter den Bedingungen einer sich weiterentwickelnden wettbewerbs-staatlichen Integrationsweise.

8. ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Schaubild 1 ‚MacSharry‘-Reform, 1992	49
Schaubild 2 Agenda 2000 Reform, 1999.....	51
Schaubild 3 ‚Fischler II‘ Reform (Mid-Term Review) 2003	53
Schaubild 4 ‚Health Check‘ Reform, 2008.....	55

9. LITERATURVERZEICHNIS

Apeldoorn, B. v. (2001). The struggle over European order: Transnational class agency in the making of ‘embedded neo-liberalism’. In A. Bieler & Morton, A. D. (Hrsg.), *Social forces in the Making of the New Europe* (S. 70-89). Basingstoke: Palgrave.

Apeldoorn, B. v. (2002). *Transnational capitalism and the struggle over European integration*. London [u.a.]: Routledge.

Arkleton Trust (1992). *Rural change in Europe: Farm structures and pluriactivity: Final report of the European Commission*. Nethy Bridge: Arkleton Trust.

Baldenhofer, K. (1999). *Lexikon des Agrarraums*. Gotha: Justus Perthes.

Bieling, H.J. & Steinhilber, J. (2000). Einleitung: Theorie und Kritik der europäischen Integration. In Bieling H.J. & Steinhilber, J. (Hrsg.), *Die Konfiguration*

Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie (S. 7-22). Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bieling, H.J. (2007). *Internationale politische Ökonomie*. Wiesbaden: VS, Verl. Für Sozialwissenschaften.

Bohle, D. (2006). „Race to the bottom“? Die Dynamik der Konkurrenzbeziehungen in der erweiterten Europäischen Union. *PROKLA: Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 36(3), 343-360.

Bowler, I. R. (1985). Some consequences of the industrialization of agriculture in the European Community. In M. J. Healey & Ilbery, B.W. (Hrsg.), *The industrialization of the countryside* (S. 75-98). Norwich: GeoBooks.

Burrell, A. (2009). The CAP: Looking Back, Looking Ahead. *Journal of European Integration*, 31 (3), 271-289.

Chopin, G./Strickner, A. & Trouvé, A. (Hrsg.) (2011). *Ernährungssouveränität*. Wien: Mandelbaum.

Coordination Européenne Via Campesina (2008). *Common base*. Unter: http://www.eurovia.org/IMG/article_PDF_article_a6.pdf [Zugriff: 20.3.2012].

Eising, R. & Kohler-Koch, B. (1994). Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft. In Streeck, W. (Hrsg.), *Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher.

Europäische Kommission (1998). *Agenda 2000: commission proposal*. COM(98)158 Final, Brüssel.

Europäische Kommission (2008). "*Gesundheitscheck*" der *Gemeinsamen Agrarpolitik*. Unter: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm (20. November 2008) [Zugriff: 8.6.2011].

Europäische Kommission (2009). *Health Check of the CAP: Current situation, Commission proposal and Council outcome*. Unter: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf [Zugriff 8.6.2011].

Europäische Kommission (2010). *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. KOM 2010 (2020), Brüssel.

Europäische Union (2006). *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* [Elektronische Version]. ABl. Nr. C 321E, vom 29.12.2006, 1-180.

- Evans, N./Morris C. & Winter, M. (2002). Conceptualizing agriculture: a critique of post-productivism as the new orthodoxy. *Progress in Human Geography*, 26, 313-332.
- FoodDrinkEurope (2011). *FoodDrinkEurope on the Commission Proposal on the CAP towards 2020*. Unter: <http://www.fooddrinkeurope.eu/news/position/fooddrinkeurope-position-on-the-commission-proposals-on-the-cap-towards-202/> [Zugriff: 10.4.2012].
- Fouilleux, E. (2010). The Common Agricultural Policy. In Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (Hrsg.), *European Union Politics* (S. 340-357). New York: OUP.
- Garzon, I. (2006). *Reforming the common agricultural policy*. Basingstoke, Hampshire [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Hennis, M. (2005). *Globalization and European integration: The Changing Role of Farmers in the Common Agricultural Policy*. Lanham, [u.a.]: Rowman and Littlefield.
- Hirsch, J. (1995). *Der nationale Wettbewerbsstaat: Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin: Edition ID-Archiv.

- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting Capitalist State in its Place*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Jessop, B. (1992). Regulation und Politik: integrale Ökonomie und integraler Staat. In Demirovic, A./Krebs, H.P./Sablowski, T. (Hrsg.), *Hegemonie und Staat: Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Josling, T. (2000). Globalization and transnational corporations. In Moss, C. / Rausser, G./ Schmitt, A./ Taylor, T. & Zilberman, D. (Hrsg.), *Agricultural globalization trade and the environment* (S. 89-102). Dordrecht: Kluwer.
- Kannankulam, J. & Georgi, F. (2012). *Die Europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen: Hegemonieprojekte im Kampf um das „Staatsprojekt Europa“*. Marburg: UKB.
- Knudsen, A. L. (2009). Ideas, welfare, and values: The framing of the Common Agricultural Policy in the 1960s. In Patel, K. K. (Hrsg.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945* (S. 61-78). Baden-Baden: Nomos.
- Lipietz, A. (1992). Allgemeine und konjunkturelle Merkmale der ökonomischen Staatsintervention. In

- Demirovic, A./Krebs, H.P. & Sablowski, T. (Hrsg.), *Hegemonie und Staat: Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Lowe, P./Marsden, T. & Whatmore, S. (1994). *Regulating agriculture: Critical Perspectives on Rural Change Series*. London: David Fulton.
- Lowe, P./Murdoch, J./Marsden, T./Munton, R. & Flynn, A. (1993). Regulating the new rural spaces: The uneven development of land. *Journal of Rural Studies* 9, 205-222.
- Ludlow, N. P. (2009). The green heart of Europe. In Patel, K. K. (Hrsg.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945* (S. 79-96). Baden-Baden: Nomos.
- Marsden, T. /Lowe, P./Murdoch J./Flynn A. & Munton R. (1993). *Constructing the countryside*. London: UCL Press.
- McMicheal, P. (Hrsg.) (1994). *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moyer, W. & Josling, T. E. (2002). *Agricultural policy reform*. Aldershot, [u.a.]: Ashgate.

- Munton, R.J.C. & Marrsden T.K. (1991) Dualism or diversity in family farming: Patterns of change in British agriculture. *Geoforum*, 22, 105-117.
- Nollert, M. (1995). *Interessenvermittlung in der Europäischen Union: Einflussmöglichkeiten und – praktiken von europäischen Interessenorganisationen in Brüssel*. Trier: Mskr.
- Patel, K. K. (2009). The History of European Integration and the Common Agricultural Policy. In Patel, K. K. (Hrsg.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945* (S. 7-23). Baden-Baden: Nomos.
- Potter, C. & Tilzey, M. (2005). Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multi-functionality. *Progress in Human Geography*, 29 (5), 581-600.
- Rieger, E. (1994). Herrschaft kraft Interessenkonstellation: Agrarverbände in der europäischen Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland. In Eichner V. & Voelzkow, H. (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Regulierung*. Marburg: Metropolis.

- Rieger, E. (2005). Agricultural Policy. In Wallace, W. & Pollack, M. A. (Hrsg.), *Policy Making in the European Union* (S. 161-190). Oxford: OUP.
- Robinson, G. M. (2004). *Geographies of agriculture*. Harlow, [u.a.]: Prentice Hall.
- Schmitter, P. C. (1991). Possible political configurations of the European Community after 1992. In Clesse, A. & Vernon, R. (Hrsg.), *The European Community after 1992: A New Role in World Politics?*. Baden-Baden: Nomos.
- Sheingate, A. (2001). *The Welfare State for Farmers*: Princeton: Princeton University Press.
- Skogstad, G (1998). Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union. *Governance*, 11, 463-490.
- Skogstad, G. & Verdun, A. (2009). The Common Agricultural Policy. *Journal of European Integration*, 31 (3), 265-269.
- Soper, M. H. R. (1983). *Dairy Farming and agriculture*. London: Association of Agriculture.
- Swinbank, A. (1999). EU agriculture, Agenda 2000 and the WTO commitments. *The World Economy*, 22, 41-54.

- Symes, D. & Jansen A. (Hrsg.) (1994). *Agricultural restructuring and rural change in Europe. Studies in Sociology*. Wageningen: Agricultural University.
- Tangermann, S. (2003). The WTO Doha Round. Prospects for agriculture. Unpublished paper presented to the Food Production and New trade Agenda Conference, RIIA, Chatham House, 19 May.
- Tilzey, M. (2000). Natural Areas, the whole countryside approach and sustainable agriculture. *Land Use Policy*, 17, 279-294.
- Tilzey, M. & Potter, C. (2007). Neo-liberalism, neo-mercantilism and multifunctionality. In Cheshire, L./ Higgins V. & Lawrence, G. (Hrsg.), *Rural Governance: international perspectives* (S. 115-129). London: Routledge.
- Tilzey, M. & Potter, C. (2008). Productivism versus Post-Productivism? In Robinson, G. M. (Hrsg.), *Sustainable Rural Systems: Sustainable Agriculture and Rural Communities* (S. 41-63). Aldershot: Ashgate.
- Troughton, M. J. (1986). Farming systems in the modern world. In Pacione, M. (Hrsg.), *Progress in Agriculture Geography* (S. 93-123). London: Paul Champan Publishing.

- United Nations Environment Program (UNEP) (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Unter: www.unep.org/greeneconomy [Zugriff: 20.3.2012].
- Meijl, H. v. & Tongeren, F. v. (2002). The Agenda 2000 reform, world prices and GATT-WTO export constraints. *European Review of Agricultural Economics*, 29, 445-479.
- Ward, N. (1993). The agricultural treadmill and the rural environment in the post-productivist era. *Sociologia Ruralis*, 33, 348-364.
- Wilson, G. A. (2001). From productivism to post-productivism: And back again? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26, 77–102.
- Wilson, G. A. (2007). *Multifunctional agriculture*. Wallingford: CABI.
- Ziltener, P. (1999). *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

FEI-STUDIEN

Nr. 1: Michael Felder: Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung, (*September 1992*) UKB 20 DM (*vergriffen*)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling: Nationalstaat und Migration im „Postfordismus“ – Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, (*September 1993*) UKB 25 DM (*vergriffen*)

Nr. 3: Eva Lavon: Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?, (*Juni 1994*) UKB 20 DM (*vergriffen*)

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hg.): Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, (*August 1994*) UKB 25 DM (*vergriffen*)

Nr. 5: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling, (*April 1995*) UKB 12,50 EUR (*vergriffen*)

Nr. 6: Robin Jacobitz: Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime, (*Juli 1995*) UKB 15 EUR

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling (Hg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, (*November 1995*) UKB 40 DM (*vergriffen*)

Nr. 8: Stefan Tidow: Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, (*November 1996*) UKB 25 DM (*vergriffen*)

Nr. 9: Kai Michelsen: Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells", (*Februar 1997*) UKB 25 DM (*vergriffen*)

Nr. 10: Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias, (*März 1997*) UKB 15 EUR

Nr. 11: Robert W. Cox: Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“, mit einem Vorwort von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow, (*Dezember 1998*), UKB 12,50 EUR

Nr. 12: Jochen Steinhilber: Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre – Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, (*Dezember 1998*), UKB 25 DM (*vergriffen*)

Nr. 13: Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Eds.): Dimensions of a Critical Theory of European Integration. Contributions by Frank Deppe, Stephen Gill, Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber, Henk Overbeek, Bastiaan van

Appeldoorn, Magnus Ryner and Dieter Plehwe, (*März 2000*) 184 Seiten, UKB 12,50 EUR

Nr. 14: Ho-Geun Lee: Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „europäischen schumpeterianischen Leistungsregime“, (*Juni 2000*), UKB 20 EUR

Nr. 15: Frank Deppe/Stefan Tidow (Hg.): Europäische Beschäftigungspolitik. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann, Alvaro Berriel Díaz, Frank Deppe, Patrick Dold, Michael Felder, Gabriele Gilbert, Sven Gronau, Christina Jung, Jochen Steinhilber und Stefan Tidow (*Oktober 2000*), UKB 12,50 EUR

Nr. 16: Martin Beckmann/Hans-Jürgen Bieling (Hg.): Finanzmarktintegration und die Transformation der Corporate Governance Systeme in der Europäischen Union. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann; Hans-Jürgen Bieling; Alexander Heftrich; Daniel Lambach; Emanuel Maess und Klaus Pokorny (*Mai 2002*), UKB 12 EUR

Nr. 17: Martin Beckmann: Shareholder-Ökonomie und die Reform der Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union (*September 2002*), UKB 12 EUR

Nr. 18: Martin Beckmann/Hans-Jürgen Bieling/ Frank Deppe (Hg.): The Emergence of a new Euro Capitalism? Implications for Analysis and Politics. Mit Beiträgen von: Hans-Jürgen Bieling; Dorothee Bohle; Frank Deppe; Sam Gindin/Leo Panitch; John Grahl; Christoph Scherrer (*April 2003*), UKB 12 EUR

Nr. 19: Woontaek Lim: Zur Transformation der industriellen Beziehungen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten: von der sozialgerechten Produktivitätspolitik zur wettbewerbsorientierten Ungleichheit (*September 2003*), UKB 17 EUR

Nr. 20: Euroimperialismus? Mit Beiträgen von Otto Holmann, Hans-Jürgen Bieling, Joachim Bischoff, Dieter Boris, Frank Deppe, Ingo Malcher, Paul Schäfer, Ingo Schmidt und Melanie Wehrheim, (*Januar 2005*), UKB 14 EUR

Nr. 21: Hans-Jürgen Urban: Wettbewerbskorporatismus und soziale Politik – Zur Transformation wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder am Beispiel der Gesundheitspolitik, (*Februar 2005*), UKB 18 EUR

Nr. 22: Melanie Wehrheim: Die internationale Integration und Transformation von Polen im Kontext der europäischen Integration, (*Oktober 2006*), UKB 15 EUR

Nr. 23: David Salomon: Außenpolitik als Ideologie und Praxis – Unilateralismus und Multilateralismus im Spiegel außenpolitischer Debatten in Europa und den USA, (*Juli 2006*), UKB 12 EUR

Nr. 24: Stefan Schoppengerd: Die G7/G8-Gipfel in der internationalen politischen Ökonomie, (*Februar 2007*), UKB 11 EUR

Nr. 25: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, (*Juni 2007*), UKB 18 EUR

Nr. 26: Daniel Seikel: Finanzialisierung, Europäisierung, Transnationalisierung: Die Reorganisation des öffentlichen Sektors in Spanien, (*Januar 2008*), UKB 12 EUR

Nr. 27: Sebastian Streb: Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität, (*Juni 2008*), UKB 13 EUR

Nr. 28: Axel Gehring: Soziogenese eines 'neuen anatolischen Bürgertums' und der Aufstieg der AKP. Über den Wandel der hegemonialen Formation in der Republik Türkei (*2009*), UKB 10 EUR

Nr. 29: Nikolai Huke: Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik (*2010*), UKB 8 EUR.

Nr. 30: Die Außenbeziehungen der Europäischen Union: Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit (*2010*), UKB 12 EUR.

FEI ARBEITSPAPIERE

Nr. 1: Frank Deppe: Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (*Februar 1990*) UKB 10 DM (*vergriffen*)

Nr. 2: Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt: Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (*Mai 1990*) UKB 6 DM (*vergriffen*)

Nr. 3: Peter Imbusch: 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (*Januar 1991*) UKB 7 DM (*vergriffen*)

Nr. 4: Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hg.): Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (*März 1991*) UKB 10 DM (*vergriffen*)

Nr. 5: Robin Jacobitz: Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (*August 1991*) UKB 6,50 EUR

Nr. 6: Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (*März 1992*) UKB 12 DM (*vergriffen*)

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder: Migration, Arbeitsmarkt, Regulation – unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (*Januar 1993*) UKB 7,50 EUR

Nr. 8: Michael Felder: Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (*Januar 1993*) UKB 6,50 EUR

Nr. 9: Frank Deppe/Klaus Peter Weiner: The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (1992)

Nr. 10: Frank Deppe/Michael Felder: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 7,50 EUR

Nr. 11: Ho Geun Lee: Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (vergriffen)

Nr. 12: Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hg.): Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (vergriffen)

Nr. 13: Dorothee Bohle: Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (vergriffen)

Nr. 14: Thorsten Schulten: "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM

Nr. 15: Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger: Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration. Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 7,50 EUR

Nr. 16: Dieter Boris, Kristine Hirschhorn: North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (August 1996), UKB 5 EUR

Nr. 17: Hajo Holst: Das EU-Referendum in Norwegen 1994 – Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, Sozialdemokratie und neoliberale Hegemonie, (September 1998), UKB 4 EUR

Nr. 18: Stefan Tidow: Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (Oktober 1998), UKB 7,50 EUR

Nr. 19: Otto Holman: Neoliberale Restrukturierung, transnationale Wirtschaftsbeziehungen und die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa, (Dezember 1999), UKB 6,50 EUR

Nr. 20: Hans-Jürgen Bieling: Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, (April 2000), UKB 6,50 EUR

Nr. 21: Werner Raza: Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union, (November 2001), UKB 6,50 EUR

Nr. 22: Clyde W. Barrow: God, Money, and the State. The Spirits of American Empire, (Januar 2004), UKB 6,50 EUR

Nr. 23: Stefan Schmalz: Die Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA, Hegemonieverfall neoliberaler Politikkonzeptionen in Lateinamerika?(Juni 2004), UKB 7 EUR

Nr. 24: Vahram Soghomonyan: Europäische Integration und die regionale Konfiguration des Südkaukasus, (November 2004), UKB 7 EUR

Nr. 25: Stephan Heidbrink: US-Hegemonie und europäische Integration – Die militärpolitischen Konfigurationen Europas im transatlantischen Spannungsfeld, (*Januar 2005*), UKB 7,50 EUR

Nr. 26: Steffi Meyer: Von Lomé nach Cotonou – Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und afrikanischen Staaten, (*Juni 2005*), UKB 6,50 EUR

Nr. 27: Krisen im Prozess der europäischen Integration. Mit Beiträgen von Martin Beckmann, Frank Deppe, Mathis Heinrich und Sebastian Streb, (*September 2006*), UKB 7, 00 EUR

Nr. 28: Stefan Schoppengerd: Gender Mainstreaming in der Europäischen Union – Geschlechterpolitik im Kontext neoliberaler Modernisierung, (*September 2006*), UKB 6,50 EUR

Nr. 29: Nikolai Huke: Die europäische Blue Card - Umkämpftes Projekt und staatsapparative Strategie der Europäischen Kommission (*Juni 2011*), UKB 6,50 EUR

Nr. 30: John Kannankulam und Fabian Georgi: Die europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen: Hegemonieprojekte im Kampf um das ‚Staatsprojekt Europa‘ (*Januar 2012*), UKB 6,50 EUR

KONTAKT

Forschungsgruppe Europäische Integration

Institut für Politikwissenschaft

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Straße 6, 35032 Marburg

<http://www.uni-marburg.de/fb03/eipoe>

Bestellungen: feg@staff.uni-marburg.de