Agricultural Integration in Postwar Europe

Veranstalter: Kiran Klaus Patel, Europäisches Hochschul-Institut Florenz
Datum, Ort: 14.11.2008-15.11.2008, Florenz
Bericht von: Mark Spoerer, Deutsches Historisches Institut Paris

Würde in ferner Zukunft ein Team von Historikern vom Mars in Mitteleuropa landen, um die Geschichte der europäischen Einigung zu erforschen, so würde sich seinen Mitgliedern unweigerlich die Frage stellen, wie es sein kann, dass diese Geschichte in den ersten Jahrzehnten fundamental mit einem Wirtschaftssektor verbunden sein kann, der seit langem im Abstieg begriffen war und Anfang der 1960er-Jahre nur noch fünf bis maximal dreizehn Prozent der wirtschaftlichen Aktivität der EU6-Staaten ausmachte: der Landwirtschaft.

„Agricultural Integration in Postwar Europe" ist also nicht zwingend ein Thema nur für Agrarhistoriker – zu denen sich interessanterweise vermutlich niemand der knapp vierzig Tagungsteilnehmer aus Europa und den Vereinigten Staaten rechnen würde – sondern auch und gerade für Historiker, die sich für die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aspekte des europäischen Einigungsprozesses interessieren. Letztlich stand bei der Tagung die Entstehung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), ihre Folgen und ihre Bedeutung im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses im Vordergrund. Auf die GAP waren letztlich alle 14 Referate mit allenfalls einer Ausnahme bezogen – insofern sollte der demnächst erscheinende Tagungsband im Titel eine entsprechende Präzisierung erhalten.

Ungeachtet aller empirischen Schwierigkeiten ist der wohl einfachste Zugang zum Thema der aus einer eng gehaltenen ökonomischen Perspektive. In seinem bewusst provokativ gehaltenen Vortrag verwies GIOVANNI FEDERICO (Florenz) darauf, dass aus neoklassischer Perspektive Markteingriffe nur dann sinnvoll sind, wenn sie Marktversagen korrigieren. Im Falle der GAP ist das offensichtlich nicht der Fall – zumal die GAP bis zu den MacSharry-Reformen von 1992 auch ausgesprochen umweltfeindlich war –, so dass sich Federico auf die Frage konzentrierte, in welchem Verhältnis die durch die GAP bewirkten Wohlfahrtsverluste zu denen durch die Agrarpolitik anderer Länder bewirkten stehen. Je nach Auswahl des Indikators schneidet die GAP dabei ziemlich schlecht ab; gleichwohl zeigt sich, dass die Agrarpolitik anderer Staaten, etwa Südkoreas und der Schweiz, oft noch stärkere Wohlfahrtsverluste nach sich zog. In der Diskussion wurde verschiedentlich die Ansicht geäußert - so DESMOND DINAN (Virginia) „no CAP, no customs union" -, dass die indirekten Nutzen der GAP in die Bewertung der Nutzen und Kosten der GAP hätten miteinbezogen werden müssen.

VICENTE PINILLA (Saragossa) untersuchte die Auswirkungen der GAP auf den Außenhandel mit Agrargütern. Pinilla und sein Co-Autor kommen zu dem Ergebnis, dass die Integration der europäischen Agrarmärkte neben der Umleitung der Warenströme, welche Zollunionen wie die EWG zwangsläufig bewirken, dazu führte, dass die Europäische Union als Ganze im Jahre 2000 weitaus weniger auf Nahrungsmittelimporte angewiesen war als zu Beginn der 1960er-Jahre. Somit war ironischerweise im Jahre 2000 die Nahrungsmittelsicherheit praktisch erreicht, die in den 1950er-Jahren - nicht jedoch danach - noch ein wichtiges Argument für Agrarprotektionismus gewesen war. Umgekehrt stiegen die Exporte stark an. Pinilla macht für diese Entwicklung die GAP und den starken technischen Fortschritt im Agrarbereich verantwortlich.

In der Diskussion wurde vom Kommentator CORNELIUS TORP (Halle) darauf hingewiesen, dass Pinilla die diversen Erweiterungswellen nicht angemessen berücksichtigt habe. Die Bewertung seiner Ergebnisse war unterschiedlich. Während man aus politischer Sicht, so HARTMUT KAELBLE (Berlin), die starke Produktivitätssteigerung und die Erreichung der Nahrungsmittelsicherheit begrüßen könne, könne man nach MARK SPOERER (Paris) aus ökonomischer Perspektive bedauern, dass die dafür erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und den sektoralen Strukturwandel behinderten und die Enwicklung somit gesamtwirtschaft-

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

lich gesehen ineffizient war.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der GAP auf Wirtschaftsräume außerhalb der EWG war Inhalt mehrerer Vorträge. MARTIN REMPE (Berlin) zeichnete am Beispiel des Senegal die Machtlosigkeit ehemaliger Kolonien nach. Während sich Frankreich gegenüber dem Senegal verpflichtet gesehen hatte, dessen Hauptexportprodukt Erdnüsse zu Preisen über dem Weltmarkt anzukaufen, stieß dies in den Einigungsgesprächen auf den Widerstand insbesondere Deutschlands und der Niederlande. Die neue, noch unerfahrene senegalesische Regierung musste zusehen, wie Frankreich ihre Interessen im europäischen Verhandlungspoker weitgehend opferte. Rempe interpretiert daher die Entwicklungshilfe, die die EWG dem Senegal zukommen ließ, als Schadensbegrenzung. Die immensen, oft die wirtschaftliche Existenz ruinierenden Nachteile, die die GAP den senegalesischen Erdnussbauern bescherte, konnte die Entwicklungshilfe letztlich nicht kompensieren.

CHRISTIAN GERLACH (Bern) beschäftigte sich mit der Rolle der EWG in der weltweiten Nahrungsmittelkrise zwischen 1972 und 1975. In dieser Zeit stark ansteigender Lebensmittelpreise machte die GAP eine Kehrtwendung. Hatte sie bis dahin den europäischen Bauern Garantiepreise über den Weltmarktpreisen gezahlt, so reagierte sie auf den Anstieg letzterer mit zeitweiligen Exportverboten und isolierte so den EWG-Markt vom Weltmarkt. Sie schützte die europäischen Konsumenten – bis dahin und später wieder die Hauptverlierer der GAP – vor einem weiteren Preisanstieg und sparte zugleich Ausgleichszahlungen an die Bauern ein. Während dies als Erfolg gewertet wurde, verhungerten in anderen Teilen der Welt Menschen. In seinem Kommentar verwies ROGER CHICKERING (Georgetown / Berlin) darauf, dass die GAP damit letztlich genau das tat, was (europäische) Politiker und Konsumenten bzw. Wähler von ihr erwarteten.

Den Blick nach innen richteten drei Beiträge, die die Wirkung der GAP bzw. nationaler Agrarpolitiken auf die Landwirtschaften der beiden größten Teilnehmerstaaten Frankreich und Deutschland untersuchten. VENUS BIVAR (Chicago) präsentierte Teilergebnisse aus ihrem Dissertationsprojekt. Im Zuge des Wiederaufbaus der französischen Wirtschaft kam der Modernisierung der (außerhalb des Nordostens) weitgehend rückständigen Landwirtschaft in den Augen der Planer zentrale Bedeutung zu. Bivar beschäftigt sich mit der Bedeutung der staatlich vorangetriebenen Landreform in Frankreich und deren akzelerierenden Wirkung auf Verlauf und Intensität der Modernisierung der Landwirtschaft. Hatte zunächst im Rahmen des seit dem 18. Jahrhundert laufenden, kommunal betriebenen remembrement die Arrondierung zerstückelter Grundstücke im Vordergrund gestanden, bei denen es nur unwesentliche Gewinne einer Seite zuungunsten einer anderen gab, so produzierte das 1960 eingeführte zentralstaatliche SAFER-Programm klare Gewinner und Verlierer. Doch für den Staat war es wichtiger, den Agrarsektor schnell zu modernisieren, als sich an Fairnesskriterien aufzureiben.

Mit der widerstrebenden Integration der deutschen Landwirtschaft setzte sich KIRAN KLAUS PATEL (Florenz) in seinem Beitrag auseinander. Der einflussreiche, zeitweise sogar den Bundeslandwirtschaftsminister stellende Deutsche Bauernverband (DBV) torpedierte in den frühen 1950er-Jahren erste Integrationspläne (Pool Vert), da er die niederländische und französische Konkurrenz fürchtete. Auch später sah sich die Regierung veranlasst, aus wahltaktischen Gründen die Positionen des DBV im europäischen Einigungspoker zu übernehmen, was nicht nur bei der Opposition, sondern auch in Adenauers Kabinett Anlass zu Kritik gab (vor allem Ludwig Erhard). Letztlich musste die Bundesrepublik jedoch der GAP und ihren Konditionen zustimmen. Zum einen vertraten die Deutschen in den Verhandlungen widersprüchliche Positionen und zum anderen entwickelte sich eine Einigungsdynamik, die Bonn aus übergeordneten politischen Gründen nicht am Streit über Weizenpreise scheitern lassen wollte. Das Bild jedoch, das die deutsche Seite bei den Verhandlungen abgab, war keineswegs das eines europäischen Musterknabens, sondern das einer dem Agrarprotektionismus anhängenden Regierung, die nur sehr widerstrebend die nationale Souveränität über die Landwirtschaft an Brüssel abgab.

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

Dass die GAP allerdings auf Dauer ein Erfolg für Frankreich war, wie oft behauptet, bezweifelt LAURENT WARLOUZET (Chambéry). Die GAP war Anfang der 1960er-Jahre, also während des Algerienkriegs, ein wichtiges sozial- und sicherheitspolitisches Mittel, um die zum Teil gewalttätigen Proteste der französischen Bauern einzudämmen. Mit der Zeit zeigte sich jedoch, dass die hohen Nahrungsmittelpreise zur Inflation beitrugen. Außerdem wurden die verteilungspolitischen Effekte – Umverteilung von den Konsumenten zu einer kleinen Gruppe von reichen Landwirten – immer deutlicher, und die Kosten nahmen riesige Ausmaße an. Schließlich waren es die Bauern selber, die sich zunehmend von der Brüsseler Bürokratie gegängelt fühlten. Dies bewirkte ein Umdenken in Teilen der Regierung und führte nach dem Rücktritt de Gaulles 1969 dazu, dass Frankreich offener für eine Reform des Agrarsektors wurde.

In der Diskussion der Papiere von Patel und Warlouzet betonten WOLFRAM KAISER (Portsmouth) und MORTEN RASMUSSEN (Kopenhagen), dass es kein einheitliches „nationales Interesse" gebe und Regierungshandeln daher auch nicht immer konsistent sei. GUIDO THIEMEYER (Köln) und Patel wiesen außerdem daraufhin, dass vor allem die Suezkrise 1956 ein Umdenken in der französischen Außenpolitik bewirkt habe, die sich fortan Einigungsbemühungen aufgeschlossener zeigte.

In einer Reihe von Beiträgen wurde der Blick auf die internationale Perspektive gelenkt. Guido Thiemeyer setzte sich mit der Frage auseinander, weshalb die Verhandlungen in den frühen 1950er-Jahren (Stichwort Pool Vert), nicht jedoch in den späten 1950er- und den 1960er-Jahren scheiterten. Standen in den frühen 1950er-Jahren primär agrarpolitische Fragen im Hintergrund, bei denen die Gewinner und Verlierer vor allem unter den Bauern zu finden waren und entsprechende Abwehrreaktionen provozierten, so führte interessanterweise die Ausweitung der Agenda im Rahmen der „relance européenne" zu einer günstigeren Konstellation. Insbesondere die explizite Einbeziehung sozialpolitischer Ziele erlaubte es, die Einigung auch den misstrauischen Bauernverbänden schmackhaft zu machen.

Die Bedeutung der GAP für den europäischen Integrationsprozess untersuchte PIERS LUDLOW (London) in seinem Beitrag. Er verwies auf das schon eingangs erwähnte Paradox, dass eine auf die Zukunft gerichtete europäische Kooperationspolitik anfangs ausgerechnet mit einem absteigenden Wirtschaftssektor verbunden war. Im Vergleich der 1960er-Jahre, in denen die GAP eine so zentrale Rolle spielte, und der 1980er-Jahre, als sie kräftig an relativer Bedeutung verlor, identifiziert Ludlow mehrere Kräfte, die am Werk waren. In den 1960ern sei die GAP notwendig gewesen, um Frankreich im Boot zu halten, sie sei finanzierbar gewesen, und der ihr zugrunde liegende wirtschaftliche Planungsoptimismus war en vogue. Im Vergleich dazu war in den 1980er-Jahren keine französische Austrittsdrohung mehr zu befürchten, die GAP war im Zeichen der Ölpreiskrisen einerseits und Butterbergen sowie Weinseen andererseits kaum noch finanzierbar und der wirtschaftliche Neoliberalismus war auf dem Vormarsch. Daher kam es ab den späten 1980er-Jahren zu Reformen der GAP, die insgesamt an Bedeutung für das europäische Gesamtprojekt verlor. Ludlow bestätigte zudem die wichtige sozialpolitische Funktion der GAP, die vor allem von ANN-CHRISTINA LAURING KNUDSEN (Aarhus) in ihrer Dissertation hervorgehoben wird.

Anderswo wurde die europäische Einigung in der Agrarpolitik als „perhaps the greatest unsolved problem in international trade" begriffen: nämlich in den Vereinigten Staaten. LUCIA COPPOLARO (Lissabon) verwies darauf, dass man dort zwar den Agrarprotektionismus der „Festung Europa" mit großem Unbehagen sah, gleichwohl aus mehreren Gründen wenig Ansatzpunkte zu einer Korrektur hatte: Europa hatte im Agrarbereich kaum Interesse, in die USA zu exportieren – vielmehr ging es ja gerade darum die europäischen Agrarproduzenten vor ihren effizienteren amerikanischen Konkurrenten zu schützen –, zweitens waren auch die Vereinigten Staaten nicht unbedingt frei von Protektionismus und drittens begrüßten sie im Prinzip den (west-)europäischen Einigungsprozess als Bollwerk gegen die Sowjetunion.

In ihrem Kommentar wies CORINNA UNGER (Washington) auf die Asymmetrien in

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

den Interessen und Durchsetzungsmöglichkeiten hin. Während die USA und vor allem Europa ihre eigene Landwirtschaft gegen die Forderung nach Liberalisierung abschotteten, forderten sie genau dies von Staaten wie Indien oder dem Senegal.

Im Vortrag von GEORG VON GRAEVENITZ (Florenz) standen die Weizenkonferenzen von 1927 bis 1957 im Vordergrund. Graevenitz verwies auf die eminent politische Bedeutung dieser internationalen Vereinbarungen, die über reine Preis- und Mengenpolitik hinausgingen. Frankreich zum Beispiel sah in der Zwischenkriegszeit die Weizenfrage stets vor dem Hintergrund seiner Deutschlandpolitik.

Auch wenn immer wieder die Bedeutung struktureller Faktoren für den europäischen Integrationsprozeß in den Diskussionen betont wurden, so lief dieser doch nicht als entmenschter Automatismus ab. Zwei Beiträge widmeten sich daher den politischen Akteuren. Die zweifellos wichtigste Persönlichkeit für die Integration der europäischen Agrarpolitik war der niederländische Politiker Sicco Mansholt, dem JOHAN VAN MERRIENBOËR (Radboud) kürzlich eine Monographie gewidmet hat. In seinem Vortrag versuchte er das Bild von Mansholt zu korrigieren, welches er in den einschlägigen Darstellungen von Thiemeyer, Ludlow und Knudsen verzerrt sieht.

KATJA SEIDEL (Paris) berichtete über Ergebnisse ihrer Dissertation, die sich im Rahmen eines prosopographischen Ansatzes mit 52 hohen Kommissionsbeamten der DG VI (Landwirtschaft) auseinandergesetzt hat. Der typische Kommissionsbeamte (Frauen waren kaum aufzufinden) war um 1922 geboren und hatte bei seinem Eintritt im Alter von etwa 37 Jahren bereits acht bis zehn Jahre Erfahrung in nationalen oder internationalen Behörden gesammelt. Es entwickelte sich schnell ein „esprit de corps“ in der DG VI, die von Mansholt, was auch der Kommentator ANTOINE VAUCHEZ (Florenz) unterstrich, souverän geleitet wurde.

Die Schlussdiskussion leitete WILFRIED LOTH (Duisburg-Essen) mit einem Statement ein. Für die Erklärung der Entstehung der GAP hält er neofunktionalistische Ansätze oder den Verweis auf Lobbyinteressen für nicht hinreichend. Vielmehr seien langfristige Pfadabhängigkeiten zu beachten. Er verwies ferner darauf, dass bisher die Entstehung der GAP im Vordergrund der Forschung gestanden habe, nicht aber deren relativer Bedeutungsniedergang seit den späten 1980er-Jahren. In diesem Zusammenhang erinnerte er auch an die hohen Kosten, die der europäische Agrarprotektionismus den Konsumenten aufbürdete. In weiteren Diskussionsbeiträgen fragte Rasmussen nach den sozioökonomischen Wirkungen der GAP. In diese Richtung ging auch die nicht ausschließlich im Spaß gemeinte Bemerkung Gerlachs, er habe auf der Tagung vor allem „Tätergeschichte“ gehört, also aus der Perspektive hochrangiger Diplomaten und Funktionäre. Er mahnte daher eine Sozialgeschichte der GAP an.

PIETER LAGROU (Brüssel) wollte dies auf weitere sozioökonomische Maßnahmen der EGKS/EWG/EU ausgeweitet sehen. Diese seien nur unter dem Gesichtspunkt zu verstehen, dass sie im Grunde die Massendemokratie lebensfähig erhalten sollten, indem nicht nur der kriselnde bäuerliche Familienbetrieb, sondern auch die Arbeitsplätze der Beschäftigten anderer Verliersektoren des sozioökonomischen Strukturwandels, vor allem des Montanbereichs, durch sozialpolitische „Palliativmaßnahmen“ abgewickelt wurden.

Somit wies die Tagung über das versammelte Expertenwissen hinaus auf nach wie vor offene Fragen hin. Stellt man die Beiträge nebeneinander, so fällt auf, dass nicht einmal die Frage, wem die GAP nutzte, wirklich geklärt ist. Und warum dann die GAP trotz der anschwellenden Kritik nicht nur von Ökonomen von 1967 bis 1992 im Prinzip fast unverändert fortbestand, wird nur durch weitere Forschung zu klären sein.

Konferenzübersicht:

Guido Thiemeyer: Two Attempts of Agricultural Integration in Western Europe: Why the Pool Vert Failed in the 1950s and the CAP Succeeded in the 1960s

N. Piers Ludlow: The Green Heart of Europe? The Rise and Fall of the CAP as the Community's Central Policy, 1958-1985

Kiran Klaus Patel: Europeanisation à contre coeur Germany and Agricultural Integration,

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.

1950 to 1975

Laurent Warlouzet: The Deadlock: De Gaulle and the CAP, 1958-69
Johan van Merriënboer: Commissioner Sicco Mansholt and the Creation of the CAP

Katja Seidel: Making Europe through the CAP. Formation of an Esprit de Corps among DG VI High Officials

Venus Bivar: The EEC and the Remapping of Agricultural France, 1954–1976

Ann-Christina Lauring Knudsen: The CAP as European Welfarism. Conceptualising European Integration History and Welfare State Policies

Giovanni Federico: Was the CAP the Worst Agricultural Policy in the 20th century?

Vicente Pinilla/Raúl Serrano: Agricultural and Food Trade in the European Community since 1963

Georg von Graevenitz: Classical International Cooperation vs. Supranational Integration: Wheat Agreements in the Interwar and the Postwar Period

Christian Gerlach: Fortress Europe in the World Food Crisis, 1972 to 1975

Martin Rempe: The Impact of the CAP on the Association with African States: the Case of Senegal

Lucia Coppolaro: The Six, Agriculture and GATT: an International History of the CAP Negotiations (1958-1967)

Tagungsbericht *Agricultural Integration in Postwar Europe*. 14.11.2008-15.11.2008, Florenz, in: H-Soz-u-Kult 31.03.2009.

© H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved.