

### **Ambitions and Reality: Historical Perspectives on the Common Agricultural Policy**

**Veranstalter:** Deutsches Historisches Institut Paris (DHIP)

**Datum, Ort:** 25.05.2009–26.05.2009, Paris

**Bericht von:** Carine Germond / Katja Seidel / Mark Spoerer, Deutsches Historisches Institut Paris

Am 25. und 26. Mai fand im DHIP eine interdisziplinäre Tagung statt, auf der Historiker, Politologen und Ökonomen die *Common Agricultural Policy* (CAP) der Europäischen Union diskutierten. Thematisch gesehen betrat die vom Centre virtuel pour la connaissance sur l'Europe (CVCE) und der Hans Böckler Stiftung geförderte Veranstaltung Neuland, da sie sich weniger mit der bereits oft thematisierten Entstehungs- als vielmehr vor allem mit der Funktionsphase der CAP von den späten 1960er-Jahren bis zur ersten umfassenden Reform im Jahr 1992 befasste.

Panel 1 widmete sich „Agricultural Interests, Trade Unions and Producer Organizations“. CHRISTINE BOBZIEN (Bonn) stellte in ihrem Vortrag die Quellenlage zur Erforschung der Geschichte der Landarbeitergewerkschaften vor. Die Vernachlässigung dieses Themas in der historischen Forschung sei nicht zuletzt auf die unsystematische bzw. lange Zeit kaum erfolgte Archivierung von Gewerkschaftsdokumenten zurückzuführen. Viele Unterlagen seien zudem während des Nationalsozialismus, des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegswirren verloren gegangen. Seit 1969 sammelt das Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung die vorhandenen Bestände der Gewerkschaften auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene und stellt sie der Forschung zur Verfügung.

RAINER FATTMANN (Bonn) diskutierte die Rolle der Gewerkschaften und insbesondere der Europäischen Föderation der Agrargewerkschaften (EFA) in der Entstehungsphase der CAP. Er arbeitete heraus, dass sich die Positionen der EFA weitgehend mit denen der EWG-Kommission deckten. Dies sei zum einen mit der generell pro-europäischen Hal-

tung der Gewerkschaften zu erklären. Zum anderen schienen ein gemeinsamer europäischer Agrarmarkt und die Modernisierung der europäischen Landwirtschaft die Möglichkeit zu bieten, die Lage der Landarbeiter zu verbessern und langfristig eine Angleichung der Löhne zwischen Industrie- und Landarbeitern zu erreichen.

In seinem Beitrag „Multilateralizing CAP: Bitter Harvest?“ untersuchte IMTIAZ HUSSAIN (Mexico City) die Machtverhältnisse im Rahmen der CAP im Zeitablauf. Hatten anfangs noch französische Interessen dominiert, so verlagerte sich das Schwergewicht in den 1970er-Jahren auf die Bundesrepublik und in den 1980er-Jahren auf die europäische Ebene. Als Ursachen machte er einerseits endogene Entwicklungen, insbesondere den rapiden Rationalisierungsprozess der Landwirtschaft aus, andererseits exogene Trends wie den globalen Wettbewerb und den Zerfall des Bretton Woods-System, der der Bundesregierung über die Monetary Compensatory Amounts (MCA) erlaubte, die Agrarpreise zu renationalisieren.

In seinem Kommentar betonte KIRAN PATEL (Florenz), dass es nicht genüge, die „nationalen Interessen“ der Mitgliedstaaten für die Erklärung der CAP heranzuziehen, da diese erstens häufig, wie etwa insbesondere im Falle Deutschlands, widersprüchlich waren und zweitens die europäische Ebene vernachlässigt wird, auf der ein Netzwerk von Experten entscheidenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Politikbereichen wie der CAP hatte.

ANN-CHRISTINA LAURING KNUDSEN (Aarhus) eröffnete das zweite Panel „The CAP as a Welfare Policy?“ In ihrem Vortrag, in dem es ihr darum ging, eine Ideengeschichte der CAP zu präsentieren, vertrat sie die These, es habe einen Konsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten gegeben, mit der CAP eine Wohlfahrtspolitik für Bauern zu schaffen. Dieser Grundkonsens sei das Fundament gewesen, auf dem die Politik der CAP gestaltet worden sei. Eine Grundidee, die einen gestaltenden Einfluss auf die CAP hatte, sei unter anderem die Annahme, die Landwirtschaft sei ein Ausnahmesektor, der besonderer Unterstützung bedarf, gewesen. In den letzten Jahren ließe sich laut Knud-

---

sen allerdings eine Erweiterung und Verschiebung dieser Grundidee feststellen. Der Nutzen, den die Gesellschaft als Ganzes aus dem Erhalt der europäischen Landwirtschaft ziehen kann, sei mit Themen wie gesunde Lebensmittel oder dem ländlichen Raum als Ort der Erholung und der Freizeit in den Vordergrund gerückt.

MARK SPOERER (DHIP) stellte erste Ergebnisse seiner Untersuchung im Rahmen eines größeren Projekts am DHI vor, das der Frage nachgeht, warum die EU über 25 Jahre bis zur MacSharry Reform von 1992 eine Agrarpolitik betrieb, die von Anfang an kritisiert wurde. In seinem Vortrag ging er der Frage nach, wann die CAP unter besonders starken Reformdruck kam. Sowohl fiskalische Indikatoren als auch Indikatoren für Protektion, die auf Konzepten der OECD und der Weltbank beruhen, weisen auf einen hohen Reformdruck in den Jahren von 1974 bis 1987 hin. Diese Ergebnisse könnten darauf hinweisen, dass die inkrementellen Reformen der späten 1980er-Jahre stärkere Wirkung gehabt haben, als bislang angenommen. Außerdem stützen sie indirekt die auch von Kay und Ackrill (siehe unten) vertretene These, dass weniger (EU-)endogene Faktoren für die MacSharry-Reform verantwortlich waren als vielmehr exogene Faktoren, insbesondere der internationale Druck, der von den GATT-Runden auf die EU ausging.

MARKUS HOFREITHER (Wien), argumentierte in seinem Kommentar, dass ein rein wohlfahrtsökonomischer Ansatz nicht ausreichen könne, zu erklären, weshalb die verteilungspolitischen Ergebnisse der CAP trotz Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und trotz vielfacher Reformen vor allem seit 1992 immer noch unverändert unbefriedigend seien. Vielmehr müsse man Konzepte aus dem historischen Institutionalismus (z.B. Pfadabhängigkeit) und dem Rational Choice-Ansatz, der vom Eigeninteresse politischer Akteure ausgeht, anwenden. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die asymmetrische Verteilung von Nutzen und Kosten aus der CAP, die z.B. dazu führe, dass Produzenten ihre Interessen weitaus leichter und effektiver koordinieren können als Konsumenten und Steuerzahler. Dadurch sei es den Produzenten nachhaltig gelungen, ihre

Interessen auf Kosten der Konsumenten und Steuerzahler durchzusetzen.

An die Vorträge des ersten Konferenztages schloss sich mit Panel 3 ein „Eye-Witness Round-Table“ an. In diesem Rahmen diskutierten Wissenschaftler mit ehemaligen Beamten der Kommission und Interessengruppenvertretern. GEORGES RENCKI und HELMUT VON VERSCHUER von der Kommission waren in den 1960er-Jahren an den Verhandlungen zur CAP beteiligt. Sie referierten ihre Eindrücke von den wichtigsten Verhandlungen und von den späteren Versuchen zur Reform der CAP. Belebt wurde die Diskussion zudem durch die Beiträge von BERNARD LEVACHER, aktives Mitglied der FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) und ARND SPAHN, Vertreter der EFFAT (Europäische Gewerkschaftsföderation für den Landwirtschafts-, Nahrungsmittel- und Tourismussektor), die vehement der Ansicht widersprachen, dass sich der Agrarsektor auf Kosten der Konsumenten und Steuerzahler von der EU alimentieren lasse. Zudem berichteten sie aus aktueller Sicht von den Problemen, die die CAP den in der Landwirtschaft tätigen Bauern und Landarbeitern bereite.

Der Fokus des vierten Panels „Community and National Perspectives“ lag auf dem Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten bzw. Beitrittskandidaten und der europäischen Gemeinschaft. In ihrem Vortrag untersuchte CARINE GERMOND (DHIP), welchen Einfluss die deutsch-französische Zusammenarbeit bzw. ihr Fehlen während der Abschlussphase der CAP-Verhandlungen auf die Vollendung des Gemeinsamen Agrarmarktes ausübte. Sie stellte dabei heraus, dass die beiden Länder, bedingt durch ihre unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Interessen, die ihren Ausdruck in lähmendem Misstrauen und Konflikten fanden, die Ausführung und Umsetzung der CAP entscheidend beeinflussten. Die daraus resultierende bilaterale Vertrauenskrise zwischen Frankreich und Deutschland war auch eine der Ursachen der so genannten „Krise des leeren Stuhls“, in welcher sich die Positionen weiter verhärteten.

LAURENT WARLOUZET (Chambéry) relativierte in seinem Beitrag zur gaullistischen Europapolitik die These, dass die CAP eine

der größten Erfolge von Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulles gewesen sei. Er arbeitete stattdessen heraus, dass es bereits seit den 1960er-Jahren innerhalb der französischen Regierung und im Beamtenapparat Kritik an de Gaulles Unterstützung der CAP gab. Die Motivation de Gaulles für eine derartige Forcierung der Agrarpolitik sei eher sozialpolitisch als wirtschaftspolitisch gewesen, da mit besonderem Nachdruck gerade auch die ländlichen Gebiete unterstützt worden seien. Genau diese Schwerpunktsetzung kam jedoch wegen ihrer längerfristigen Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frankreich immer stärker unter Kritik.

Eine Außenperspektive auf die CAP lieferte der Beitrag zu den norwegischen Beitrittsverhandlungen zur EG von ROBIN ALLERS (Oslo). Er ging zunächst der Frage nach, warum Norwegen überhaupt der EG beitreten wollte, wo es doch gänzlich andere Schwerpunkte insbesondere in der Agrar- und Sozialpolitik hatte. Am Beispiel der Beitrittsverhandlungen mit Norwegen stellte Allers die Bedeutung des *acquis communautaire* heraus. Zwar hofften die sechs damaligen EG-Mitglieder, die nordische Region durch einen Beitritt Norwegens an Europa politisch sowie ökonomisch stärker anbinden zu können. Dennoch blieben die Verhandlungen erfolglos, vor allem, weil die EG sich nicht bereit zeigte, auf norwegische Forderungen und Bedenken einzugehen und so den *acquis* zu schwächen. Allers endete mit der Frage, ob es für die EG tatsächlich von großem Nachteil gewesen wäre, den Norwegern Zugeständnisse bei den Verhandlungen zu machen.

Einleitend zu seinem Kommentar hob HENNING TÜRK (Duisburg-Essen) die Vorteile einer nationalen bzw. bi-nationalen Untersuchungsperspektive sowie die Relevanz einer Studie der Krisen hervor, die die EWG in ihrer heutigen Form gestaltet haben. Zentrales Motiv der drei Beiträge war die Frage nach der Ausbildung nationaler Präferenzen und deren strukturelle Rahmenbedingungen, die besonders im Falle Frankreichs näher beleuchtet werden sollte. Anschließend fragte er, warum die CAP nicht früher reformiert wurde, obwohl die Fehlentwicklung der Politik früh erkannt wurde und verwies auf die Bedeutung der Package deals, einer beson-

deren Brüsseler Verhandlungstechnik, bei der Entscheidungen in einem Feld, beispielsweise der Agrarpolitik, mit Beschlüssen zu anderen Fragen gekoppelt werden. Zum Schluss unterstrich Türk den Erkenntnisgewinn, den eine kombinierte Untersuchung des Einflusses wirtschaftlicher Strukturen und kultureller Aspekte bringen könnte, wie Knudsen schon deutlich gemacht hatte.

Die Vorträge des fünften Panels widmeten sich dem Thema „Reforming the CAP“. Auch ADRIAN KAY (Salford) und ROBERT ACKRILL (Nottingham Trent) gingen der Frage nach, weshalb die CAP in den über 40 Jahren ihres Bestehens so wenig Änderung erfahren hat. Die ersten Anpassungen der Politik waren zunächst eine Reaktion auf budgetäre Probleme, entstanden dann jedoch zunehmend als Reaktion auf internationalen Druck, der vor allem von den GATT-Runden ausging. Die budgetären Wirkungen waren allerdings gering, da diese letzteren Reformen vor allem direkt handelsverzerrende Effekte abbauen sollten und daher durch neue Formen von Zuwendungen an die Landwirte ersetzt wurden.

CHRIS ELTON (Sheffield) betonte die seiner Auffassung nach bislang unterschätzte Bedeutung der CAP-Reformen der Jahre 1985-88, die er als Ausdruck eines Paradigmenwechsels wertete. Bis dahin sei die CAP einem Entwicklungs-Paradigma verhaftet gewesen, das vor allem auf ökonomischer Rationalisierung und Effektivierung der Landwirtschaft, aber auch auf die Verbesserung der sozialen Stabilität auf dem Lande abzielte. Hinter den Reformen in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre habe jedoch ein modifiziertes Paradigma gestanden, das neben wirtschaftlichen und sozialen Zielen vor allem auch Umweltziele berücksichtigte. Dies bezog sich zum einen konkret auf die Förderung einer umweltverträglicheren und nachhaltigeren Agrarproduktion, zum anderen aber ganz allgemein auf die Erhaltung historisch gewachsener Landschaften. Diese Modifikation des Paradigmas bedeutete zugleich eine Absage an marktliberale Vorstellungen und bestätigte vielmehr die europäische Position, dass die ländliche Gesellschaft einen Sonderstatus genieße.

KATJA SEIDEL (DHIP) beschäftigte sich

---

mit der öffentlichen Wahrnehmung des Mansholt-Plans von 1968 und identifizierte die Leitthemen der europaweiten Debatte, die sich um diesen ersten radikalen Reformversuch entspann. Auf den ersten Blick schien sich die Debatte in zwei Lager zu teilen. Extrem negative Reaktionen waren auf Seiten der Bauernverbände und Regierungen zu verzeichnen, während die Qualitätspresse die Initiative der Kommission begrüßte. Bei näherer Betrachtung gestaltete sich die Debatte jedoch als komplexer und wenig pauschalisierbar. Selbst liberale Tageszeitungen gestanden der Landwirtschaft nämlich einen „Sonderstatus“ zu. Die organisierten Jungbauern und die Gewerkschaften der Landarbeiter begrüßten den Mansholt-Plan, von dem sie sich eine Modernisierung und Rationalisierung des landwirtschaftlichen Sektors versprachen, der ihnen eine Zukunft in der Landwirtschaft sichern würde.

Anhand dieser Vorträge, deren Autoren aus unterschiedlichen Disziplinen stammen und die die CAP daher aus verschiedenen Blickwinkeln interpretieren, diskutierte BRIGITTE LEUCHT (Genf) die Möglichkeiten und Grenzen von Interdisziplinarität. Zwischen den Vorträgen von Elton und Seidel, die sich im weiteren Sinne mit Akteuren, Paradigmen, Ideen und Diskursen beschäftigen, sah sie die meisten Anknüpfungspunkte. Mansholt und Delors können als politische Unternehmer gelten, die Reformen initialisierten. Um einen solchen Reformprozess jedoch in allen Einzelheiten verstehen zu können, könnten Historiker den Begriff der *'complex policy'*, den Kay und Ackrill einführten, nutzbar machen. Abschließend plädierte Leucht für einen intensiveren Dialog zwischen Historikern und Politikwissenschaftlern sowie für eine gemeinsame Forschungsagenda.

Insgesamt zeigte die Konferenz, wie fruchtbar die Zusammenarbeit von Historikern und Sozialwissenschaftlern gerade am Übergang von der Zeitgeschichte zum „Jetzt“ sein kann. Gleichwohl veranschaulichte sie auch die Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Disziplinen. Politikwissenschaftler und Ökonomen stützen sich auf Modelle und Methoden, die strukturelle Gemeinsamkeiten hervorheben und genau diejenige Komplexität ausblenden, die Historiker mühevoll in

archivalischer Kleinarbeit erschließen. Für die zeithistorische Forschung über die CAP ergibt sich nunmehr die Aufgabe, ihre spezifischen Stärken, insbesondere das Erschließen und Auswerten archivalischer Quellen einzubringen ohne die sozialwissenschaftlichen Konzepte aus den Augen zu verlieren, die diese Arbeit strukturieren können.

#### **Konferenzübersicht:**

##### *Panel 1: Agricultural Interests, Trade Unions and Producer Organizations*

Christine Bobzien: Lost or Found? Trade Union Archives as a Basis for Researching the CAP and its Social Impact

Rainer Fattmann: The European Federation of Agricultural Trade Unions and the CAP

Imtiaz Hussain: Multilateralizing CAP: Bitter Harvest?

Kiran Patel (discussant)

##### *Panel 2: The CAP as a Welfare Policy?*

Ann-Christina Lauring Knudsen: Ideas, Welfare and Values: Framing the Common Agricultural Policy in the 1960s

Mark Spoerer: Paying for Europe: A (Preliminary) Assessment of CAP's Welfare Effects

##### *Panel 3: Eye-Witness Round-Table*

Bernard Levacher (FNSEA), Georges Rencki (former Commission official), Arnd Spahn (EFFAT), Helmut von Verschuer (former Commission official)

##### *Panel 4: Community and National Perspectives*

Carine Germond: The Franco-German Tandem and the Implementation of the CAP in the 1960s

Laurent Warlouzet: The Deadlock: The Choice of the CAP by de Gaulle and Its Influence on French EEC Policy (1958–69)

Robin Allers: Attacking the Sacred Cow. The Norwegian Challenge to the CAP in the Enlargement Negotiations, 1970–72

Henning Türk (discussant)

##### *Panel 5: Reforming the CAP*

Adrian Kay and Robert Ackrill: Problems of Composition, Temporality and Change in Tracing the Common Agricultural Policy Through Time

Chris Elton: Paradigm Change in the CAP 1985–88. The European Commission's Construction of an Alternative Policy Narrative in the late 1980s

Katja Seidel: The Perception of the Mansholt Plan of 1968 in the Public of the Member States

Brigitte Leucht (discussant)

Tagungsbericht *Ambitions and Reality: Historical Perspectives on the Common Agricultural Policy*. 25.05.2009–26.05.2009, Paris, in: H-Soz-Kult 15.08.2009.