

*Kiran Klaus Patel*

## Integration als Transnationalisierung oder Europäisierung?

### Die Bundesrepublik in der Agrarintegration der EWG bis Mitte der 1970er Jahre

Die Europäische Integrationsgeschichte stellt in Deutschland wie auch international ein kleines, relativ selbstbezogenes historiografisches Spezialfeld dar. Dabei hat sie in den letzten 15 bis 20 Jahren eine hochgradig professionalisierte und internationalisierte Literatur hervorgebracht, welche unser Wissen gerade über die Frühphase des institutionellen Zusammenschlusses eines Teils Westeuropas unter den Vorzeichen des Kalten Kriegs wesentlich vorangetrieben hat. Die Gründe für die dennoch anhaltende Randstellung sind sowohl innerhalb wie auch außerhalb dieses Forschungsfeldes auszumachen. Als inhärentes Problem ist primär auf die deskriptiv-diplomatiegeschichtliche Engführung hinzuweisen, die viele dieser Studien prägt. Zugleich stehen Kolleginnen und Kollegen mit anderen Spezialisierungen der Integrationsforschung häufig skeptisch gegenüber, nicht zuletzt aufgrund des Generalverdachts, dass diese Arbeiten wenig mehr seien als ein legitimierendes Mäntelchen für die Europäische Union unserer Tage. Unkenntnis der einschlägigen Werke ist der beste Weg, dieses Stereotyp aufrechtzuerhalten. Dabei ist es ungefähr so angemessen, als würde man hinter jedem Deutschland-Historiker einen Nationalisten Treitschkescher Prägung sehen. Trotzdem: Zur Selbstzufriedenheit gibt es keinen Grund. Dies mag zugleich erklären, warum sich gerade in den letzten zwei bis drei Jahren die Publikationen und Konferenzen häuften, in denen Integrationsspezialisten kritisch über ihr Feld nachdachten und versuchten, an andere Entwicklungen und Debatten in der Geschichtswissenschaft und in Nachbardisziplinen Anschluss zu gewinnen.<sup>1</sup>

Parallel zur relativen Stagnation und zur sich jüngst intensivierenden Selbstprüfung im Bereich der Integrationsforschung hat die transnationale Geschichte in kürzester Zeit erstaunlich an Momentum und Einfluss gewonnen. Bei dieser geht es in erster Linie darum, die zahlreichen grenzüberschreitenden Prozesse in den Blick zu nehmen, die Gesellschaften hervorbringen und durch die sie geprägt werden. An die Stelle einer primär inhärenten Sicht auf die Vergangenheit tritt eine relationale, die in der Interaktion zwischen Nationen und anderen Entitäten ein zentrales Element für deren Herausbildung und deren Entwicklungspfade sieht.<sup>2</sup>

Bislang gibt es kaum Versuche, europäische Integration und transnationale Geschichte zusammenzubringen.<sup>3</sup> Dabei drängt sich für eine transnationale Geschichte die Integration Europas unter den Vorzeichen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seit 1945 als Untersuchungsgegenstand geradezu auf – hat doch kaum ein zweiter Prozess in der Moderne die Autonomie nationaler Geschichte so sehr in Frage gestellt wie dieser und die Öffnung, Mobilisierung und Verflechtung von Gesellschaften vorangetrieben. Umgekehrt

1 Vgl. das *Journal of European Integration History* 14, 2008, H. 1, sowie *Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht/Morten Rasmussen* (Hrsg.), *The History of the European Union. Origins of a Trans- and Supranational Polity*, London 2009.

2 Vgl. z. B. *Akira Iriye/Pierre-Yves Saunier* (Hrsg.), *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, Houndmills 2009; *Kiran Klaus Patel*, *Nach der Nationalfixiertheit. Perspektiven einer transnationalen Geschichte*, Berlin 2004.

3 Vgl. bisher v. a. *Wolfram Kaiser*, *Christian Democracy and the Origins of the European Union*, Cambridge 2007; *ders./Peter Starie* (Hrsg.), *Transnational European Union. Towards a Common Political Space*, London 2005.

liegt es nahe, dass transnationale Geschichte als Forschungsperspektive der Integrationsgeschichte helfen könnte, über ihr häufig enges analytisches Korsett hinauszuwachsen. Um einen derartigen Dialogversuch soll es im Folgenden gehen. Dabei wird Integration verstanden als ein politischer Prozess, der Transnationalisierung ebenso voraussetzt wie nach sich zieht.<sup>4</sup> Denn ohne vorherige ökonomische, soziale, kulturelle und politische Kontakte wäre es kaum zum politischen Zusammenschluss in Europa gekommen. Insofern wäre eine Dichotomisierung vom monadenhaften Nationalstaat als Ausgangspunkt und Integration als dem diesen dann verändernden Novum falsch und irreführend. Vielmehr geht es darum, die durch Integration induzierten Veränderungen in Charakter, Intensität und Reichweite transnationaler Bindungen zu untersuchen und auf ihre Pfadabhängigkeit hin zu prüfen.<sup>5</sup>

Im Kontext der europäischen Integration liegt es nahe, deren Effekte mit dem Begriff der Europäisierung zu identifizieren. In der Politikwissenschaft gibt es dazu bereits eine umfangreiche, theoretisch und konzeptionell weit entwickelte Literatur, während im Gegensatz dazu in der Geschichtswissenschaft die Debatte dazu noch in den Kinderschuhen steckt.<sup>6</sup> Angesichts dieses Forschungsstands soll diesem Text keine abstrakte Definition von Europäisierung vorangestellt werden, sondern die empirische Untersuchung wird nicht zuletzt als heuristisches Verfahren dienen, um diesen Begriff in seinem Wechselverhältnis mit Integration und Transnationalisierung genauer zu fassen. So soll auch der Gefahr begegnet werden, durch eine Setzung von Europa einer Essentialisierung und letztlich einem Zirkelschluss aufzusitzen, mit dem Europa genau als das vorgegeben wird, was eigentlich noch zu erforschen ist. Wenn Europa oder Europäisierung nicht einfach als neue, analytisch eng gefasste und monadenhafte Entität an jene Stelle rückt, welche die Nation in der Historiografie bislang innehatte, schließt das jedoch natürlich nicht aus, dass die Effekte der Integration innerhalb Europas am stärksten waren.

Empirisch geht es im Folgenden um die Agrarintegration im Kontext der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von den 1950er zu den 1970er Jahren, wobei auch die weitere Vorgeschichte immer wieder Beachtung finden wird. Im Zentrum steht dabei die Analyse der spezifischen transnationalen Verflechtungen, die sich für das agrarpolitische Handlungsfeld im Prozess der europäischen Integration für die Bundesrepublik ausbildeten.

Die Agrarpolitik bietet sich für diesen Zusammenhang als Thema besonders an. Seit den 1950er Jahren wurde die Landwirtschaft durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu dem am stärksten vergemeinschafteten Teil der EWG. In keinem anderen Sektor wurden im Zeitalter des Kalten Kriegs nationale Kompetenzen so weitgehend auf eine supra-

4 Freilich könnte man »Integration« auch weit über das Politische hinaus definieren; für die hier vorgenommene Einschränkung spricht nicht nur das erkenntnisleitende Interesse dieses Beitrags, sondern auch die Begriffsgeschichte des Terminus. Vgl. *Ludolf Herbst*, Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Einigung 1947–1950, in: *VfZ* 34, 1986, S. 167–205.

5 Analog dazu für Nationalisierung und Globalisierung z. B. *Sebastian Conrad*, Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich, München 2006; zur Pfadabhängigkeit: *Paul Pierson*, *Politics in Time – History, Institutions and Social Analysis*, Princeton 2004.

6 Vgl. zur politikwissenschaftlichen Forschung etwa *Tanja Börzel/Thomas Risse*, Europeanization. The Domestic Impact of EU Politics, in: *Knud Erik Joergensen/Mark A. Pollack/Ben Rosamond* (Hrsg.), *Handbook of European Union Politics*, London 2006, S. 483–504; *Robert Harmsen/Thomas Wilson*, Introduction. Approaches to Europeanisation, in: *Yearbook of European Studies* 14, 2004, S. 13–26; *Gunnar Folke Schuppert*, The Europeanisation of Governance, Baden-Baden 2006. Als Beispiele für die wenigen Versuche, den Begriff für die Geschichtswissenschaft fruchtbar zu machen: *Hartmut Kaelble*, Europäisierung, in: *Matthias Middell* (Hrsg.), *Dimensionen der Kultur- und Gesellschaftsgeschichte*, Leipzig 2007, S. 73–89; *Martin Conway/Kiran Klaus Patel*, Europeanisation in the Twentieth Century. Historical Approaches, Houndmills (im Erscheinen).

ationale Ebene verlagert wie im primären Sektor. Die GAP stellte das komplexeste und ambitionierteste Vorhaben der EWG dar, galt lange Zeit als deren Leuchtturm. Nicht-staatliche Akteure spielten bei ihrer Genese eine wichtige Rolle, und dasselbe gilt für Staaten, die sich nicht am Einigungsprozess beteiligten, etwa die USA. Aufgrund der langen Vorgeschichte agrarpolitischen Protektionismus drängt sich zudem die Kontinuitätsfrage besonders auf. Insofern liegt es nahe, an diesem Gegenstand zu untersuchen, wie Integration und Europa sich zueinander verhalten.<sup>7</sup>

Dass die politikgeschichtliche Ebene mit Verhandlungen auf nationaler wie auf internationaler Ebene im Mittelpunkt steht, hat einen einfachen Grund: Für das politische System lassen sich die spezifischen Motivationen, Interaktionen und Effekte der Integration genauer abschätzen, als wenn etwa landwirtschaftliche Betriebe oder Konsummuster im Mittelpunkt stünden. Eine ähnliche Motivation hat es, wenn mit der Bundesrepublik ein Mitgliedsstaat herausgegriffen und nicht die Gemeinschaft als Ganzes erörtert wird. Auch diese Konzentration hilft, den Stellenwert der Integration tiefenschärfer zu erfassen, in breitere Kontexte einzubetten und mit neuen konzeptionellen Angeboten auszuloten. Zugleich erlaubt es der Forschungsstand zum Thema, die Ergebnisse für Deutschland immer wieder in Beziehung zu setzen zu Entwicklungen in anderen EWG-Staaten.

Die chronologisch angelegte Untersuchung setzt dabei drei analytische Schwerpunkte: Zum einen soll der Entscheidungsfindungsprozess in der Bundesregierung ausgelotet und zum anderen mit der Verhandlungsführung und deren Ergebnissen auf der EWG-Ebene in Beziehung gesetzt werden. Schließlich soll neben dem ›offiziellen Bonn‹ die Rolle des Deutschen Bauernverbandes (DBV) als des wichtigsten nichtstaatlichen Akteurs in diesem Zusammenhang diskutiert werden. Denn erst die Analyse des Zusammenspiels dieser drei Faktoren erlaubt es, einigermaßen aussagekräftige Ergebnisse zur Rolle der Integration und zu ihren Effekten auf der politikhistorischen Ebene zu erlangen.

## I. INTERVENTION OHNE INTEGRATION: AGRARPOLITIK IN WESTEUROPA, 1945–1959

Wengleich sich ex post die Jahre von 1945 bis 1959 als erste Phase von Verhandlungen über eine Integration des Agrarsektors verstehen lassen, dominierte damals die Landwirtschaftsfrage weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene die Debatten über europäische Einigung. Primär ging es vielmehr um den Marshall-Plan ab 1947, die Gründung des Europarats 1949, den Weg vom Schuman-Plan (1950) zur Montanunion (1952) und weiterhin zum Scheitern der Europäischen Verteidigungs- und Politischen Gemeinschaft (1954). Danach zog die Konferenz von Messina (1955) die Aufmerksamkeit auf sich sowie die Verhandlungen, die schließlich 1957 zu den Römischen Verträgen führen sollten, bei denen die Herstellung eines gemeinsamen Marktes sowie das EURATOM-Projekt im Zentrum standen.<sup>8</sup>

Auch die Agrarpolitik im Westeuropa des ersten Nachkriegsjahrzehnts drehte sich nicht primär um internationale oder transnationale Kooperation europäischen oder anderen geografischen Zuschnitts jenseits von Handelsabkommen oder ähnlichen herkömmlichen Instrumenten. Vielmehr stand der Wiederaufbau bzw. der Ausbau nationaler Politiken im Vordergrund. In all diesen Ländern dominierte die Vorstellung, dass sich die

7 Dieser Aufsatz fasst einige Argumente meines demnächst erscheinenden Buches zusammen: *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG*, München (im Erscheinen). Vgl. zur Geschichte der GAP jetzt auch: *Kiran Klaus Patel* (Hrsg.), *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden 2009.

8 Vgl. zusammenfassend *Desmond Dinan*, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Houndmills 1999, S. 37–56; *Wilfried Loth*, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, 3., durchges. u. erw. Auflage, Göttingen 1996 (zuerst 1990).

akuten Probleme landwirtschaftlicher Erzeugung, von Ernährung und Handel unmittelbar nach Kriegsende ebenso wie die Transformation in die 1950er Jahre am besten im Rahmen souveräner Nationalstaatlichkeit würden bewerkstelligen lassen. Das impliziert auch, dass die Staaten nun, nach Ende der NS-Herrschaft, ihre inter- und transnationalen Beziehungen im Agrarsektor wieder weitgehend autonom kontrollieren wollten. Daraus erklärt sich nicht nur das hohe Maß an Kontinuität zu den agrarpolitischen Maßnahmen der Zwischenkriegszeit, sondern auch die Ähnlichkeit des Wegs, den die verschiedenen westeuropäischen Gesellschaften nach 1945 beschrritten. Um 1950 gab es den übergreifenden Trend, jenes interventionistische und protektionistische Instrumentarium weiter auszubauen und zu verschärfen, das zuvor in zwei Wellen ab den 1870er und ab den späten 1920er Jahren in all diesen Gesellschaften entwickelt worden war.<sup>9</sup>

Das gilt auch für die Bundesrepublik. Nach 1945 konzentrierten staatliche Instanzen ebenso wie die Landwirte und ihre Interessenvertreter ihre Kräfte darauf, ein protektionistisches System aufzubauen – und damit eine Agrarpolitik, die staatliche Souveränität und Macht ebenso voraussetzte wie verstärkte. Das zeigte sich vor allem an einer Reihe legislativer Maßnahmen in den Jahren von 1950 bis 1955. 1950/51 wurden alle zentralen Maßnahmen staatlicher Intervention aus den frühen 1930er Jahren gesetzlich neu verankert. Die beiden wichtigsten Mechanismen zum Eingriff in das Marktgeschehen bildeten administrativ festgelegte Erzeugerpreise und staatliche Einfuhrmonopole. Das Bundeslandwirtschaftsgesetz von 1955 steigerte den Grad der Intervention dann noch einmal deutlich.<sup>10</sup>

Trotzdem war die Bundesrepublik agrarpolitisch alles andere als eine Monade. Die inländische Erzeugung konnte den Bedarf bei weitem nicht decken; Westdeutschland war ein Agrarimportland. Die Einfuhren wurden im Wesentlichen über bilaterale Handelsverträge geregelt, vorzugsweise mit den Ländern, die im Gegenzug deutsche Industriegüter kauften. Über das Ökonomische hinaus diente dieses Instrument dazu, die politischen Beziehungen zu den jeweiligen Staaten zu stärken. Vor allem bis 1955, als die Bundesrepublik in Kernfragen ihre außenpolitische Souveränität gewann, bildeten diese Handelsverträge eines der wenigen – und zugleich häufig übersehenen – außenpolitischen Instrumente der Bundesregierung. Daran zeigt sich, wie eng gerade im deutschen Fall Agrarpolitik und staatliche Souveränität miteinander verknüpft waren.<sup>11</sup>

Allerdings kam es auch in dieser ersten Phase bereits zu einem Versuch, die Landwirtschaft in Westeuropa zu integrieren. Denn letztlich zeigte die Entwicklung der Nachkriegszeit, dass die europäischen Nationalstaaten zunehmend damit überfordert waren, die Kosten ihres Agrarprotektionismus und – abstrakter gesprochen – der nationalstaatlichen Kontrolle inter- und transnationalen Austauschs im primären Sektor allein zu tragen. Nun sollten also Intervention und Integration zusammenfinden. Konkret setzten sich insbesondere Frankreich und die Niederlande für das Projekt eines *Pool Vert* ein, über das von 1950 bis 1954 verhandelt wurde. Die beiden Agrarexportländer hofften so, durch Integration sichere Absatzmärkte für ihre landwirtschaftlichen Überschussprodukte finden und ihre überbordenden Agrarsubventionen vergemeinschaften zu können.<sup>12</sup>

9 Vgl. *Michael Tracy*, *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response 1880–1988*, London 1989, S. 215–241; *Alan S. Milward*, *The European Rescue of the Nation-State*, London 2000, S. 224–284; *Ernst Langthaler/Josef Redl* (Hrsg.), *Reguliertes Land. Agrarpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz 1930–1960*, Innsbruck 2005.

10 Vgl. *Ulrich Kluge*, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, 2 Bde., Hamburg 1989, Bd. 1, S. 38–255.

11 Vgl. *Werner Abelshausen*, *The Re-Entry of West Germany into the International Economy and Early European Integration*, in: *Clemens A. Wurm* (Hrsg.), *Western Europe and Germany. The Beginnings of European Integration 1945–1960*, Oxford 1995, S. 27–53.

12 Vgl. *Guido Thiemeyer*, *Vom »Pool Vert« zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik*

Die deutsche Haltung während der internationalen Verhandlungen über dieses Projekt erwies sich als ambivalent. Auf der einen Seite unterstützte Bonn den *Pool Vert* offiziell und stellte übergreifende, politische Argumente in den Vordergrund, denn das Projekt schien das Potenzial zu haben, zu einer weiteren wichtigen Säule bundesrepublikanischer Westintegration zu werden. Kanzler Adenauer, der zu der Zeit auch noch dem Auswärtigen Amt (AA) vorstand, vertrat diese Position zusammen mit Schlüsselfiguren im AA, wie etwa Walter Hallstein oder Carl Friedrich Ophüls.<sup>13</sup> Auf der anderen Seite drohte das *Pool Vert*-Projekt für Deutschland nachteilige ökonomische Konsequenzen mit sich zu bringen. Die übergroße Mehrzahl der Betriebe in Deutschland war zu klein, die Produktivität zu niedrig. Das bisherige nationale System schirmte die Landwirte vor den Kräften des Weltmarktes weitgehend ab. Durch den *Pool Vert* würden sie sich dagegen der direkten Konkurrenz der hoch kompetitiven niederländischen Landwirtschaft ausgesetzt sehen sowie den enormen Wachstumspotenzialen der französischen. Diese nicht unbeachtliche Angst vor einem europäisierten Wettbewerb sollte auch noch im Verlauf der 1960er Jahre eine Rolle spielen. Im Fall der *Pool Vert*-Verhandlungen kam verschärfend hinzu, dass vor allem die Details der französischen Vorschläge stark auf die eigene, exportorientierte Bedürfnislage zugeschnitten waren. Als Agrarimportland würde die Bundesrepublik darunter eher zu leiden haben – was sowohl das Bundeslandwirtschaftsministerium (BML) als auch die berufsständischen Interessenvertreter der Landwirtschaft stets betonten.<sup>14</sup>

Die ökonomischen Gründe bildeten eine Ursache für die deutsche Ambivalenz; wirkungsmächtig konnte dieser Faktor jedoch hauptsächlich werden, da Adenauer einen zentralen Fehler beging. Er hatte Andreas Hermes, den mächtigen Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes, zum Chef der regierungsoffiziellen deutschen Delegation bei den Verhandlungen gemacht. Nicht nur, dass dies die europäischen Partner vor den Kopf stieß, da sie an der Ernsthaftigkeit der Bonner Position zweifelten, wenn entgegen dem diplomatischen Kommet nicht ein Spitzenpolitiker entsandt wurde. Schlimmer noch: Der geschickte Lobbyist nahm die offizielle deutsche Verhandlungsposition nur scheinbar ein. Er nutzte sein Amt auch, um zusammen mit Spitzenvertretern der Landwirtschaft aus Belgien und anderen Ländern das Projekt zu torpedieren. Transnationaler Kontakt führte somit zu einer geteilten Position – allerdings nicht zugunsten von Integration, sondern zu der Wahrnehmung, dass das bestehende System nationaler Regelungen von Erzeugung und Handel günstiger sei als ein europäischer Zusammenschluss.<sup>15</sup> Ganz allgemein kann man sagen, dass die transnationale Vernetzung der agrarischen Interessenvertreter – obwohl sie in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichte – bis in die Mitte der 1960er Jahre eher formell und oberflächlich blieb. Lediglich in der gemeinsamen Abwehr von als nachteilig wahrgenommenen Vorschlägen fand man gelegentlich zusammen.<sup>16</sup>

1950–1957, München 1999; *Gilbert Noël*, *Du Pool Vert à la Politique Agricole Commune. Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris 1988.

13 Vgl. *Thiemeyer*, *Pool Vert*, S. 110–119 und 189–200.

14 Vgl. *Kluge*, *Vierzig Jahre*, Bd. 1, S. 99–158.

15 Vgl. *Thiemeyer*, *Pool Vert*, S. 31–126.

16 Vgl. *Rita Aldenhoff-Hübinger*, *Agrarpolitik und Protektionismus. Deutschland und Frankreich im Vergleich 1879–1914*, Göttingen 2002; *Kiran Klaus Patel*, *Paradefall der Integration? Die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG und die Agrarintegration nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: *Christian Henrich-Franke/Cornelius Neutsch/Guido Thiemeyer* (Hrsg.), *Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehr- und Nachrichtenwesen*, Baden-Baden 2007, S. 203–219. Vgl. für die Zwischenkriegszeit auch das laufende Promotionsprojekt von Fritz Georg v. Graevenitz, *Internationalismus in der Zwischenkriegszeit. Deutschland und Frankreich in der globalen Agrarkrise*, Europäisches Hochschul-Institut, Florenz.

Letztlich scheiterte der Anlauf der Agrarintegration unter den Vorzeichen des *Pool Vert.* Die Verantwortung dafür lag weniger bei der Bundesrepublik als bei Frankreich und den Niederlanden, die sich nicht auf eine gemeinsame Haltung verständigen und ihre Partner von dieser überzeugen konnten. Allerdings zogen alle beteiligten Akteure wichtige Lehren aus dem Misserfolg. Vor allem hatte sich gezeigt, wie schwierig es war, angesichts der extrem unterschiedlichen landwirtschaftlichen und agrarpolitischen Lage in den westeuropäischen Staaten und angesichts der überaus schlagkräftigen Agrarverbände zu einem Konsens über europäische Integration zu kommen.

Die sich anschließenden Jahre von der Konferenz von Messina 1955 zu den Römischen Verträgen 1957 müssen in diesem Licht gesehen werden. Die politische Entscheidungselite – ganz besonders Paul-Henri Spaak als Chef des in Messina eingesetzten ›Spaak-Komitees‹ sowie der sich anschließenden Regierungskonferenz – machte das Beste daraus. Man hielt die Agrarfrage auf der Agenda der Verhandlungen, band sie jedoch in *package deals* mit anderen Integrationsprojekten zusammen. Das fiel umso leichter, als die Bildung eines gemeinsamen Marktes für gewerbliche Güter und das EURATOM-Projekt die Tagesordnung dominierten. Außerdem konzentrierte man sich in den Unterredungen agrarpolitisch auf die großen, übergreifenden Fragen und vermied eine kontroverse Debatte von Details oder konkreten Vorschlägen. Die Eindämmung des Konfliktpotenzials durch Paketlösungen und eine Politik der Vagheit zusammen mit der Tatsache, dass dieses Mal die außenpolitische Elite und nicht die Agrarexperten die Verhandlungen führten, machten so schließlich den Weg zu den Agrarartikeln in den Römischen Verträgen frei.<sup>17</sup>

Die deutsche Regierung unterstützte diesen Weg des geringsten Widerstands. Vor allem das Auswärtige Amt betonte öfters, dass jede Form des »Perfektionismus« unbedingt vermieden werden müsse.<sup>18</sup> Zugleich versuchte es in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt, Vertreter der Agrarinteressen auf Distanz zu halten. Und tatsächlich: Da die Agrarfrage während der gesamten Verhandlungen nachrangig blieb, verhielt sich die deutsche Landwirtschaft eher desinteressiert.<sup>19</sup> Als im Mai 1956 das Bundeslandwirtschaftsministerium die Brüsseler Verhandlungen kritisierte, wischte Adenauer dies zudem mit einem Hinweis auf den unverbindlichen Charakter der Beschlüsse beiseite.<sup>20</sup> Zur Marginalisierung der Agrarfrage trug schließlich noch bei, dass sie zu der Zeit durch einen größeren Konflikt überlagert wurde: Während die sogenannten ›Institutionalisten‹ wie Adenauer oder Staatssekretär Hallstein sich primär aus politischen Gründen für regionale Integration in Westeuropa einsetzten, drängten ›Funktionalisten‹ wie Wirtschaftsminister Ludwig Erhard auf Liberalisierung und freien Zugang zum Weltmarkt.<sup>21</sup> In dem verbissen geführten Streit spielte das dritte Lager, welches für eine Beibehaltung des Status quo plädierte und unter anderem die Agrarvertreter umfasste, eine sekundäre Rolle.

Die Politik der Vagheit kennzeichnete dementsprechend auch das Ergebnis: Die Agrarartikel des EWG-Vertrags legten nur die allgemeinen Ziele einer künftig aufzubauenden gemeinsamen Agrarpolitik fest. Sie eröffneten die Möglichkeit einer supranationalen Regelung, ließen jedoch auch Raum für intergouvernementale Lösungen. Zu dem Zeitpunkt

17 Vgl. weiterhin *Enrico Serra* (Hrsg.), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Mailand 1989; *Hanns Jürgen Küsters*, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982.

18 Aufzeichnung Auswärtiges Amt (AA), 31.5.1956, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA), B 10/909.

19 Aufzeichnung Referat 217, AA, 6.11.1956, PA/AA, B 10/921, oder die Akte: »Geschäftsführendes Präsidium, Oktober 1954 – Januar 1959« (diese Akten sind unverzeichnet), Archiv der Geschäftsstelle des Deutschen Bauernverbandes, Berlin.

20 Vgl. *Hans von der Groeben*, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*, Baden-Baden 1995, S. 278 f.

21 Vgl. zu dem Konflikt *Reinhard Neebe*, *Weichenstellung für die Globalisierung. Deutsche Weltmarktpolitik, Europa und Amerika in der Ära Ludwig Erhard*, Köln 2004, S. 256–338.

stand außerdem noch nicht fest, dass die Agrarpolitik der EWG eine hochprotektionistische Richtung einschlagen und zu massiver Überproduktion führen sollte. Die erste gemeinsame Politik der EWG entstand erst als Resultat einer Kette von einzelnen Verhandlungsergebnissen, die im Verlauf einer ganzen Dekade von 1960 bis 1970 erzielt wurden. Es gab somit keine *hidden agenda* der sechs EWG-Gründerstaaten, wie die GAP genau aussehen sollte, sondern es handelte sich um einen inkrementellen und in vielerlei Hinsicht kontingenten Prozess. Ohne Zweifel lagen angesichts der bisherigen agrarpolitischen Praxis in den sechs Mitgliedsstaaten gewisse Entwicklungen näher als andere. Bei den Römischen Verträgen handelte es sich trotzdem nicht so sehr um ein wasserfestes politisches und administratives Programm als vielmehr um eine Projektionsfläche für divergierende Sichtweisen und Wünsche.<sup>22</sup>

In der Bundesrepublik dominierten jedoch nicht hochfliegende Hoffnungen die Erwartungshaltung, sondern Gleichgültigkeit. Die Agrarkapitel spielten keine bedeutsame Rolle im Ratifikationsverfahren der Römischen Verträge. Außerdem wirkte sich nun aus, dass sich die Regierung unter Adenauer nach Kräften bemühte, außen- und europapolitische Verhandlungen unter weitgehendem Ausschluss von Parlament und Öffentlichkeit zu führen. So wurde der Bundestag erst sehr spät mit dem Einigungsprojekt befasst. Die Sitzungsprotokolle des Parteivorstands der SPD verdeutlichen daneben, dass sich selbst die größte Oppositionspartei ihre Informationen über die Verhandlungen in Brüssel zu einem guten Teil auf Umwegen, etwa bei europäischen Schwesterparteien, besorgen musste. Anfang Februar 1957 hielt der Wirtschaftspolitische Ausschuss des Parteivorstands zum Beispiel fest, dass es an »Material fehle«, um Einzelfragen zu diskutieren; Anfang März – weniger als einen Monat vor Unterzeichnung der Römischen Verträge! – schrieb die SPD an Bundesaußenminister Brentano, um ihn um Unterlagen, besonders zum Agrarkapitel, zu bitten.<sup>23</sup>

Auch die Vertreter der Landwirtschaft begannen erst nach Unterzeichnung der Verträge, sich ernsthaft mit dem Thema zu befassen, und sie hielten sich vorläufig eher bedeckt.<sup>24</sup> Jenseits dieser Kreise war das Interesse am Agrarkapitel des EWG-Vertrags gering. Die meisten derjenigen, die sich dennoch dazu positionierten, sahen Integration als Mittel zum Abbau bisheriger Handelshemmnisse und des existierenden Agrarprotektionismus. Europa erschien so als Hebel gegen die bisherige (deutsche) Agrarpolitik und die sie stützenden Interessenvertreter. Naheliegender Weise nahmen die SPD, die Gewerkschaften und die Großindustrie eine derartige Haltung ein. Auch das Bundeswirtschafts- und das Bundesfinanzministerium setzten auf diese Karte. Die Position prägte zudem die westdeutsche Qualitätspresse, von der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* über die *Welt* bis zur *Süddeutschen Zeitung* und zu der *Zeit*.<sup>25</sup> Aber selbst in der CDU und der FDP hatte diese Sichtweise viele Anhänger. Insgesamt kann man von einem relativen pro-integrativen und antiprotektionistischen Konsens sprechen. Im Lichte späterer Entwicklungen ist das recht erstaunlich.

22 Vgl. die Artikel 38 bis 47 des EWG-Vertrags, in: *Hans von der Groeben/Hans von Boeckh*, Kommentar zum EWG-Vertrag, 2 Bde., Baden-Baden 1958/1960, Bd. 1, S. 109–144.

23 Protokoll Wirtschaftspolitischer Ausschuss der SPD, 8./9.2.1957, Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), Parteivorstand/352; Brief Schumacher an Brentano, 2.3.1957, PA/AA, B 1/41.

24 Vgl. die Arbeiten des erst im Mai 1958 gegründeten Expertenkomitees des Zentrallausschusses der deutschen Landwirtschaft, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung (ACDP), 01–090/98.

25 Vgl. z. B. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 1957, S. 11327–11372; z. B. auch *Gerhard Höpfner*, Der große Agrarpreis Europas, in: *Die Welt*, 20.4.1959; Bäuerliche Europa-Schmerzen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.6.1959; Agrar-Autarkie gefährdet den Welt-handel, in: *FAZ*, 8.7.1959; *Armin Grünwald*, Brüsseler Spitzen, in: *Stuttgarter Zeitung*, 21.11.1959; Die Bauern werden europäisiert, in: *Die Zeit*, 27.11.1959; *Herbert Kriedemann*, Agrarpolitik in der EWG, in: *Vorwärts*, 24.12.1959.

II. EUROPÄISCHE AGRARPOLITIK MIT DEM GESTUS DES UNBEDINGTEN:  
DIE GRÜNDUNGSPHASE, 1959–1964

1959/60 änderte sich die Haltung der Bundesrepublik zur Agrarintegration grundsätzlich. Erst jetzt, gut zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, entwickelte sich die Einigung des primären Sektors von einer vagen Option zu einer realistischen Perspektive. Im November 1959 legte die Europäische Kommission einen Entwurf und im Juni des Folgejahres die endgültige Fassung ihrer Vorschläge zum Aufbau einer gemeinsamen Agrarpolitik vor. Brüssel zielte dabei hoch – die Kommission schlug ein komplexes System von Maßnahmen vor, das eine hochgradig integrierte, supranational ausgerichtete Agrarpolitik zum Ergebnis haben würde.<sup>26</sup>

Erst in dieser Phase wurde die offizielle deutsche Position festgelegt – und zwar auf einen harten und einseitigen Kurs. Bereits bevor die endgültige Fassung der Vorschläge im Detail studiert werden konnte, erklärte Adenauer in einer Kabinettsitzung am 29. Juni 1960, dass ein Kernelement der Brüsseler Ideen zumindest in der näheren Zukunft auf keinen Fall auch nur weiter diskutiert werden dürfe: die Herabsetzung des deutschen Getreidepreises. Die Kommission hatte dies jedoch in den Raum gestellt, um nach Ablauf einer Übergangsphase ein gemeinsames Preisniveau in den EWG-Staaten zu erreichen.<sup>27</sup> Dieser Punkt entwickelte sich binnen Kurzem zur Heiligen Kuh der deutschen EWG-Agrarpolitik; Bonn bestand darauf in Verhandlungen, die sich mehr als vier Jahre hinzogen. Aber auch viele andere Details ebenso wie die generelle Tendenz der Kommissionsvorschläge stießen in Bonn auf erbitterten Widerstand. Die deutsche Position fasste zum Beispiel ein Elf-Punkte-Programm vom November 1961 zusammen: Danach sprach sich die Bundesrepublik auch gegen eine Verkürzung der Übergangszeit aus, bis zu welcher der gemeinsame Agrarmarkt aufzubauen sei. Außerdem bestand man auf einer Fortsetzung der eigenen Handelspolitik gegenüber Nicht-Mitgliedsstaaten.<sup>28</sup>

Abgesehen von Lippenbekenntnissen versuchte die Bundesregierung somit, möglichst lange und weitgehend an ihrer frisch wiedererlangten Teilsouveränität festzuhalten. Jede Form der Kompetenzübertragung nach Brüssel sollte so gering wie möglich gehalten werden. Ein Scheitern des Integrationsanlaufs wie beim *Pool Vert* hätte man nicht ungerne gesehen – zumindest, wenn die Schuld daran nicht auf Deutschland gefallen wäre. Die eigene Position wurde mit einer teilweise erstaunlich rabiatischen Blockadepolitik vorgetragen, die allerdings stets unterhalb der höchsten Eskalationsstufe blieb. Denn eine offene Obstruktionspolitik, wie sie etwa Frankreich unter de Gaulle betrieb, konnte sich die junge westdeutsche Nachkriegsdemokratie politisch nicht leisten.<sup>29</sup>

Selbstverständlich stießen die Vorschläge der Kommission und die sich daraus ergebende Tendenz auch bei den anderen Mitgliedsstaaten auf Kritik. Die Niederlande, eine der effizientesten Agrarexportnationen der Welt, fürchteten nachteilige Effekte für ihre Weltmarktstellung, falls die GAP zu protektionistisch werden sollte. De Gaulles Frankreich versuchte sicherzustellen, dass supranationale Agrarintegration zu keiner signifikanten Stärkung der Europäischen Kommission oder gar zu Ansätzen eines europäischen Bun-

26 Vgl. die Kommissionsvorschläge: COM (59) 140, COM (60) 105. Vgl. zu dieser Phase insgesamt auch *Kiran Klaus Patel*, *Veto Player No. 1? Germany and the Creation of the EEC's Common Agricultural Policy, 1957–1964*, in: *Michael Gehler* (Hrsg.), *Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge, 1957–2007*, Köln 2009, S. 349–370. Das Buch *Ann-Christina Lauring Knudsen*, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca 2009, erschien zu spät, um für diesen Beitrag berücksichtigt zu werden.

27 Vgl. Kabinettsitzung v. 29.6.1960, in: *Kabinettsprotokolle der Bundesregierung (KPBR)* 13, 1960, S. 244 f.

28 Vgl. Kabinettsitzung v. 27.11.1961, in: *KPBR* 14, 1961, S. 275–277.

29 Vgl. *Patel*, *Veto Player*, S. 349 ff.



desstaates führen würde. Italien zum Beispiel setzte stärker auf einen agrarsozialpolitischen Ansatz als die Vorlage aus Brüssel. Letztlich blieben die Beanstandungen der Partner aber stets weniger grundsätzlich als die deutschen. Besonders Frankreich und die Niederlande unterstützten insgesamt den Vorschlag der Kommission aktiv. Das gemeinsame Drängen dieser informellen Allianz führte dazu, dass in den folgenden Jahren in mehreren Schritten das ursprüngliche Brüsseler Modell weitgehend umgesetzt wurde. Nichts fasst dies besser zusammen als der spöttisch-liebevolle Spitzname, den die Kommissionsvorschläge in der Folgezeit bekommen sollten: Der Brüsseler Jargon bezeichnete sie bald als die »Bibel« – um deren Auslegung man streiten konnte, deren Inhalt dagegen feststand.<sup>30</sup>

Wie aber lässt sich die deutsche Kritik an einem (supranationalen) Agrar-Europa erklären? Der Hauptgrund lag darin, dass die Bundesregierung weitgehend die Haltung des Deutschen Bauernverbands übernahm. Der DBV vertrat rund 90 Prozent der deutschen Vollzeitlandwirte, und die Landwirtschaft insgesamt stellte immerhin fünf Prozent der Wahlberechtigten. Die regierenden Unionsparteien mussten dieses tendenziell konservative Segment der Gesellschaft mobilisieren, wollten sie auf Bundes- und Länderebene weiterhin gute Wahlergebnisse erzielen. Die Haltung des DBV gewann noch an Bedeutung, da sie in der Union stark internalisiert worden war, denn insgesamt kann man den DBV letztlich nur als den wichtigsten Repräsentanten eines agrarpolitischen Netzwerkes sehen, das auch staatliche Bürokrationen, Parlamente ebenso wie die Unionsparteien durchdrang.<sup>31</sup> Deswegen ließen sich die Grenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren oft kaum ausmachen. Zum Beispiel hatten viele der regionalen Bauernverbandspräsidenten zugleich hohe Parteiämter in der CDU inne. Auch Familienverbindungen, Jagdfreundschaften und vieles mehr stärkten die Bindungen. Anstelle einer umfangreichen prosopografischen Studie muss hier eine Anekdote zur Illustration genügen: Innerhalb der CDU war der Bundesausschuss für Landwirtschaft das zentrale Gremium für Agrarfragen. Auf einer Anwesenheitsliste aus dem Jahre 1955 trug ein Politiker in die Spalte »Landesverband« ein: »Geschäftsführer Hess. Bauernverband«. Gemeint gewesen war natürlich, welchem Landesverband der Union man angehöre – und nicht welchem des DBV. Offensichtlich vergaßen manche Hinterbänkler gelegentlich, dass es sich dabei um zweierlei Dinge handelte.<sup>32</sup> Hinzu kam, dass der agrarpolitische Konsens auf einer recht kohärenten ideologischen Basis beruhte. Die Unionsparteien zeigten sich gegenüber dem »agrarian myth« – mit seinen romantischen Anklängen und seinen abendländischen Aktualisierungen – als besonders aufgeschlossen. Demzufolge sollte die Landwirtschaft besonderen Schutz genießen, da ihre (bäuerlichen Familien-)Betriebe als Quelle kultureller Identität und nationaler Stärke verklärt wurden.<sup>33</sup>

30 Vgl. *Ann-Christina Lauring Knudsen*, Defining the Policies of the Common Agricultural Policy. A Historical Study, unpubl. Dissertation, Europäisches Hochschul-Institut, Florenz 2001, S. 255–376; *N. Piers Ludlow*, The Making of the CAP. Towards an Analysis of the EU's First Major Policy, in: CEH 14, 2005, S. 347–371.

31 Vgl. *Patel*, Veto Player, S. 354–360; *Paul Ackermann*, Der deutsche Bauernverband im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik. Die Einflussnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis, Tübingen 1970, S. 52–83.

32 Anwesenheitsliste des CDU-Bundesausschusses v. 22.7.1955, ACDP, 07–001–400/2. Vgl. z. B. auch *Frank Bösch*, Das konservative Milieu. Vereinskultur und lokale Sammlungspolitik, Göttingen 2002, S. 289–292.

33 Vgl. klassisch zu diesem Topos westlicher Gesellschaften *Richard Hofstadter*, The Age of Reform. From Bryan to F.D.R., New York 1955, S. 23–59; für Deutschland zum abendländischen Denken z. B. *Axel Schildt*, Zwischen Abendland und Amerika. Studien zur westdeutschen Ideengeschichte der 50er Jahre, München 1999; zum bäuerlichen Familienbetrieb *Lorraine Bluche/Kiran Klaus Patel*, Der Europäer als Bauer. Das Motiv des bäuerlichen Familienbetriebs in Westeuropa nach 1945, in: *dies./Veronika Lipphardt* (Hrsg.), Der Europäer – ein Konstrukt. Wissensbestände, Diskurse, Praktiken, Göttingen 2009, S. 135–157.

Aus all diesen Gründen überließ die Union in den Anfangsdekaden der Bundesrepublik kaum ein Politikfeld so sehr den Vertretern berufsständischer Interessen wie die Agrarpolitik. In Anlehnung an George Tsebelis kann man den DBV einen gesellschaftlichen ›Vetospieler‹ nennen, der politische Handlungen direkt verhindern beziehungsweise maßgeblich beeinflussen konnte. Seine Haltung und deren nur leicht modifizierte Übernahme als offizielle deutsche Position bietet die wichtigste Teilerklärung für den deutschen Widerstand gegen eine supranationale GAP.<sup>34</sup>

Selbstverständlich kamen ökonomische Gründe hinzu. Davon, dass sich durch Integration der Konkurrenzdruck für die deutschen Landwirte zu erhöhen drohte, war bereits die Rede. Auch für Verbraucher und Steuerzahler würde der EWG-Agrarmarkt eher nachteilige Folgen haben, da Westdeutschland bislang das Gros seines Bedarfs billig auf dem Weltmarkt besorgte. Aufgrund der Agrarstruktur der EWG-Staaten mussten die Preise in einem europäischen Binnenmarkt dagegen notwendigerweise höher liegen. Als sich die Bundesregierung auf ihre Vetoposition festlegte, spielte das Verbraucher-Argument jedoch keine große Rolle. Vielmehr hatte sie allein die Interessen ihrer Landwirte im Blick. Aber selbst eine darauf aufbauende, rein ökonomische Erklärung reicht nicht aus, denn die Lage der deutschen Landwirtschaft war enorm heterogen, und im Vorschlagspaket aus Brüssel gab es durchaus Elemente, welche die Lage eines Teils der Landwirtschaft verbessert hätte. Eine genauere Analyse könnte zeigen, dass alle Kernforderungen der Landwirtschaft primär den Interessen der relativ kleinen Gruppe großer Getreideerzeuger entsprachen. Diese waren im agrarpolitischen Netzwerk deutlich überrepräsentiert, und es gelang ihnen, die Krisenwahrnehmung innerhalb des Sektors und für den Sektor festzulegen. Erst vor diesem Hintergrund erklärt sich die harte und grundsätzliche Opposition der deutschen Landwirtschaft gegen die GAP-Vorschläge aus Brüssel.<sup>35</sup>

Zusammengefasst legte sich die Bundesregierung darauf fest, die staatliche Souveränität bei der Steuerung von landwirtschaftlicher Produktion und Handel beibehalten und nicht im Prozess europäischer Integration partiell an eine übergeordnete Instanz abgeben zu wollen. Allerdings stieß diese Haltung bereits innerhalb Deutschlands auf großen Widerstand. Die Tagespresse plädierte weiterhin für eine Liberalisierung und hoffte, dass die GAP in diese Richtung wirken würde. Die konsumentenorientierte SPD und die Gewerkschaften setzten sich ebenfalls gegen die regierungsoffizielle Position ein. Meinungsumfragen wiesen in eine ähnliche Richtung. Und selbst in der Regierung findet man diese Position. Erhards Wirtschaftsministerium, das AA und das Finanzministerium wandten sich gegen die Forderungen des agrarpolitischen Netzwerks und des Landwirtschaftsministeriums. Allerdings – und das erwies sich als entscheidend – hatten die Agrarier Adenauer auf ihrer Seite, für den die innenpolitische Lage offensichtlich wichtiger war als die europäische Integration.<sup>36</sup>

Deswegen wurde die Vetoposition des agrarpolitischen Netzwerks von der Bundesregierung ziemlich unverändert auf die Brüsseler Ebene getragen. Dort führte sie jedoch zu hoch problematischen Ergebnissen, denn auf dieser Ebene verlor Bonn eine Verhandlungsrunde nach der anderen. 1960 musste man dem Abschöpfungsmechanismus als zentralem Mechanismus der sich herausbildenden GAP ebenso zustimmen wie einer Beschleunigung des Zollabbaus. Anfang 1962 hatte die Bundesrepublik zu akzeptieren, dass die Gemeinsame Agrarpolitik eine stark supranationale Ausrichtung mit einem gemeinsamen

34 Vgl. *George Tsebelis*, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York 2002.

35 Vgl. *Knudsen*, *Defining the Policies*, S. 277–311.

36 Vgl. für die verschiedenen Ministerien: Memorandum Bundeswirtschaftsministerium: Die gemeinsame Agrarpolitik in der EWG, 21.7.1959, Bundesarchiv Koblenz (BA/K), B 102/14036; Aufzeichnung AA, 6.10.1959, PA/AA, B 20–200/281. Zu den Meinungsumfragen etwa *Elisabeth Noelle-Neumann/Erich Peter Neumann* (Hrsg.), *Jahrbuch der öffentlichen Meinung*, Alsenbach/Bonn 1965, S. 544; vgl. ferner *Kluge*, *Vierzig Jahre*, Bd. 1, S. 322–364.

Preisniveau bekommen würde – eine Entscheidung, die Ausgangspunkt jener Entwicklung wurde, die Deutschland schließlich zum größten Nettobeiträger der EWG machen sollte. Die Marathonsitzung am Ende jenes Jahres bildete die Grundlage für mehrere Marktordnungen und konkretisierte so die supranationale Dimension der GAP. Ende 1964 wurde die wichtigste deutsche Bastion geschleift: Nach Auseinandersetzungen von beinahe epischer Länge musste Bonn einer deutlichen Senkung seines Getreidepreises zustimmen.<sup>37</sup>

In internationalen Verhandlungen ist es ziemlich normal, dass man seine Forderungen nicht voll durchsetzen kann. In diesem Fall war die Niederlage jedoch vollständig und besonders bitter. Zwar bekam die Bundesrepublik den gemeinsamen Markt für Güter der gewerblichen Wirtschaft, der ihr am Herzen lag – aber dieses Projekt war nicht nur in deutschem Interesse. Man würde vielmehr erwarten, dass auch im Agrarsektor Kompromisse der einen oder anderen Art geschlossen worden wären. So geschah es auch – aber in den Verhandlungen schnitt Deutschland überdurchschnittlich schlecht ab. Häufig zahlte Bonn sogar für Niederlagen doppelt oder dreifach: Indem sie ihre agrarpolitische Position ebenso verbissen wie erfolglos verteidigte, vernachlässigte die Bundesregierung andere Ziele, wie etwa den Blick auf die Gesamtkosten des Projekts oder auch auf den eigenen Anteil zu dessen Finanzierung. Bonn sollte deswegen, wie bereits erwähnt, letztlich die Hauptlast der Kosten für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) tragen. Die Ausgaben erhöhten sich noch einmal, da sich die Bundesregierung verpflichtet fühlte, den eigenen Landwirten nationale Ausgleichszahlungen für die Niederlagen in Brüssel zu gewähren. Schließlich kam noch hinzu, dass man bei den anderen EWG-Staaten viel Porzellan zertrümmerte; in Agrarfragen galt Bonn als unkooperativer und unzuverlässiger Partner. So hielt etwa der französische Außenminister Couve de Murville Ende 1960 fest, dass Deutschland »était foncièrement hostile à une politique intégrée et dirigiste.« Man könne sich jetzt schon für die Zukunft »à de nouvelles et sans doute plus graves difficultés« einstellen.<sup>38</sup>

All dies wirft die Frage auf, warum die Bundesrepublik als größtes Mitgliedsland der EWG die Entwicklung der GAP nicht stärker beeinflussen konnte. Neuere Studien haben zu Recht auf die Stärke des Bündnisses derjenigen verwiesen, die in Brüssel für eine supranationale Agrarpolitik eintraten, auf das für die Errichtung der GAP günstige internationale Klima und darauf, dass Deutschland und Italien als Hauptgegner der einmal eingeschlagenen Tendenz sich zu selten auf eine gemeinsame Position einigen konnten.<sup>39</sup>

Für die deutsche Seite kann man zusammenfassend sagen, dass sich die Entscheidungselite nur unzureichend auf die neuen Formen des Regierens einstellte, die der europäische Einigungsprozess mit sich brachte. Die damals gewählte Form der Integration stellte ein Novum dar. Die Welt, in der Politiker, Beamte und Bürger des Europas jener Jahre primär dachten, war die Welt nach außen hin souveräner Nationalstaaten, die sich zwar auf Verpflichtungen einlassen konnten, jedoch in der Lage waren, sie auch wieder aufzulösen. Wie supranationale Verhandlungsführung, wie *governance* jenseits des Nationalstaats funktionierte, musste erst gelernt werden, und die hoch komplexe Materie der Agrarpolitik bot dabei besonders viele Fallstricke.

37 Vgl. zu den Marathonsitzungen z. B. *Frans A. M. Alting von Geusau*, Les sessions marathon du Conseil des ministres, in: *Pierre Gerbet/Daniel Pepy* (Hrsg.), La décision dans les Communautés européennes, Brüssel 1969, S. 99–107; *Patel*, Veto Player, S. 361 f.

38 Couve de Murville an französische diplomatische Vertretungen in Bonn usw., 26.12.1960, in: Ministère des affaires étrangères, Commission de publication des Documents Diplomatiques Français (Hrsg.), Documents Diplomatiques Français, Paris 1990, Bd. 1960, S. 791 f. Vgl. auch *Patel*, Veto Player, S. 362.

39 Vgl. *Ludlow*, Making, S. 347–371; *Knudsen*, Defining the Policies.

Die unzureichende Adaption an die Implikationen der Integration zeigte sich in dreierlei Hinsicht: Erstens verweist sie auf den deutschen Verhandlungsstil in der Agrarintegration. Die offizielle deutsche Position gegenüber der GAP lautete häufig einfach ›nein‹, und dieses ›Nein‹ war oft kategorisch, sogar unkonditioniert. Die Bundesregierung bot nur selten ernst zu nehmende Alternativen an und ließ sich kaum auf Verhandlungen ein. Kompromisslosigkeit prägte insbesondere den Verhandlungsstil des BML. Es kopierte damit insgesamt jenen durch einen Gestus des Unbedingten charakterisierten Stil, der die Agrarpolitik in Deutschland bereits seit Jahrzehnten geprägt hatte. Letztlich erwies es seiner agrarischen Klientel jedoch einen Bärendienst, indem es deren Positionen bis zum Letzten verteidigte, um dann auf ganzer Linie gegen die geschlossene Front der EWG-Partner nachgeben zu müssen, ohne viel dafür im Austausch zu erhalten. Während man unter den Bedingungen nationaler Souveränität die eigene Position lange hätte durchhalten und so den agrarpolitischen Status quo wahrscheinlich hätte wahren können, hatte dies unter den Bedingungen europäischer Integration und in Konfrontation mit einer wirkungsmächtigen Allianz von Partnern, die auf eine supranationale GAP drangen, geringe Erfolgsaussichten. Dafür war die Eigendynamik des Integrationsprozesses, gerade im Agrarbereich, zu groß.

Warum sich die Entscheidungselite der Bundesrepublik nicht besser auf die neue Situation einstellen konnte, ist schwer zu erklären. Direkte Kausalitäten, auch zwischen (kollektiv)biografischen Prägungen und politischem Handeln, lassen sich nur selten herstellen. Außerdem hatten auch die politischen und administrativen Eliten in anderen Ländern Probleme damit, sich an die neue Lage anzupassen. Im deutschen Fall scheinen jedoch längere Kontinuitäten eine besondere Rolle zu spielen. Die Vertreter einer vormals hegemonialen Macht wie Deutschland, die nur 15 Jahre zuvor noch geglaubt hatten, den anderen Europäern ihren Willen vorbehaltlos diktieren zu können, taten sich angesichts der neuen Realitäten besonders schwer. Viele der Akteure, welche in den 1960er Jahren an den Brüsseler Verhandlungstischen saßen, hatten ihre ersten oder prägenden internationalen Verhandlungserfahrungen in der NS-Zeit gemacht. Das zeigt sich etwa an der Schlüsselfigur im Bundeslandwirtschaftsministerium, Staatssekretär Theodor Sonnemann (1900–1987). Sonnemann war vor 1945 kein Nationalsozialist, aber ein strammer Nationalist gewesen. Im Zweiten Weltkrieg gehörte er zeitweise dem Oberkommando der Wehrmacht an, wo er für eine deutsch dominierte Großraum-Wirtschaft in scharfer Ablehnung jeder Form von Liberalismus plädierte. Sein Kollege Rolf Lahr aus dem Auswärtigen Amt, ein ›Märzgefallener‹, hatte seine Sporen als Unterhändler des Reichs unter anderem in der Türkei und Italien verdient. Von der zusammenbrechenden Ostfront brachte sich Lahr das folgende Motto mit: »Glauben ausstrahlen und für Ordnung sorgen«. Von solchen Herrenmenschen-Allüren war der Weg zu einem Verhandlungssystem, das auf Kompromissen und Konsens, auf formaler Gleichheit und der Aufgabe von Souveränität beruhte, unendlich weit.<sup>40</sup>

Zweitens erklären sich die Defizite aus dem institutionellen Arrangement auf deutscher Seite. Bonn sprach in Brüssel oft mit vielen Stimmen, da es keine schlagkräftige Koordination der deutschen Regierungsposition gab. Das Stereotyp vom gründlichen, wohl geordneten deutschen Verwaltungsstaat mit klaren Kompetenzabgrenzungen und Hierarchien erweist sich hier als irrig. So blieb der selbstzentrierte und sperrige Standpunkt, den das agrarpolitische Netzwerk in die offizielle deutsche Haltung hatte verwandeln können, während der internationalen Verhandlungen innerhalb der deutschen Delegation umstritten. Schließlich setzte sich dieses Gremium stets aus Vertretern verschiedener Ressorts zusammen, im Fall der GAP-Verhandlungen vor allem aus Landwirtschafts-,

<sup>40</sup> Rolf Lahr, Zeuge von Fall und Aufstieg. Private Briefe 1934–1974, Hamburg 1981, S. 78 f.; Theodor Sonnemann, Die Wirtschaft als Kriegswaffe, Berlin 1943; *ders.*, Jahrgang 1900. Auf und ab im Strom der Zeit, Würzburg 1980.

Wirtschafts-, Finanz- und Außenministerium. Selbst wenn die Agrarier Adenauer und einen Kabinettsbeschluss hinter sich wissen konnten, hielten sich die Angehörigen anderer Ministerien nicht immer an die vereinbarte Linie. Erklären lässt sich dies aus traditionellem Ressortpartikularismus und einem Mangel an interministerieller Koordination; hinzu kamen auch fehlende Professionalität und jene kulturellen Vorprägungen, von denen bereits die Rede war. Hilfreich ist ein Vergleich zum institutionellen Arrangement anderer EWG-Staaten, insbesondere zu Frankreich. Der Unterschied zur enorm effizienten Pariser Verhandlungsführung hätte kaum größer sein können. Hier wurden die Positionen der verschiedenen Ressorts zur Europapolitik in einer eigenen Institution, dem *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne* (SGCI) koordiniert, das dem Ministerpräsidenten und später dem Staatschef direkt angegliedert war. Adenauer hatte bereits 1960 im Bundeskabinett »die im Gegensatz zum Auftreten der deutschen Delegation ausgezeichnete Einigkeit unter den französischen Vertretern in Brüssel« bemerkt. Allein: Eine ähnlich schlagkräftige Einrichtung zu schaffen, gelang weder ihm noch einem seiner Nachfolger.<sup>41</sup>

Drittens schließlich – und dieser Punkt war der wichtigste – erklärt sich die Ineffizienz aus der unzureichenden Priorisierung politischer Ziele. Agrarpolitik mit dem Gestus des Unbedingten biss sich mit den übergreifenden politischen Interessen der Bundesrepublik. Alle Akteure stimmten überein, dass das europäische Einigungswerk natürlich nicht am Interventionspreis für Weizen oder der Marktordnung für Wein scheitern dürfe. Der europäischen Integration lagen in erster Linie größere politische und ökonomische Motive zugrunde. Die Wiedergewinnung staatlicher Souveränität durch Integration, Eindämmung des Ostblocks, das Bannen der Geister der deutschen Vergangenheit sowie die Eröffnung neuer Märkte, vor allem für industrielle Güter – dies waren die Hauptgründe, warum sich die Bundesrepublik am Integrationsprozess beteiligte. In Extremsituationen, in denen die Alternative zu Konzessionen in einer offenen Krise oder gar einer Auflösung der EWG bestanden hätte, lenkte Deutschland stets ein. Eine offene Konfrontationspolitik, wie Frankreich sie etwa in der »Krise des leeren Stuhls« 1965/66 praktizierte, konnte und wollte sich die junge westdeutsche Nachkriegsdemokratie nicht leisten. Dies galt umso mehr, da nicht nur die anderen EWG-Partner Bonn unter Druck setzten, sondern häufig auch die US-Administration in Washington. Dort war man zwar der berechtigten Ansicht, dass die GAP den eigenen Agrar- und Handelsinteressen schade, aber unterstützte das Projekt dennoch aus übergreifend politischen Gründen. Das zeigte sich besonders im Rahmen der GATT-Verhandlungen der Kennedy-Runde. Wenn die westliche Vormacht sich so positionierte, fiel es der Bundesregierung umso schwerer, eine engherzig-egoistische Politik zu betreiben.<sup>42</sup>

41 Kabinettsitzung v. 27.7.1960, in: KPBR 13, 1960, S. 291. Zum *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne* (SGCI) *Anne de Castelnuau*, *Le SGCI: une réponse administrative aux défis européens de l'après-guerre*, in: *Laurence Badel/Stanislas Jeanneson/N. Piers Ludlow* (Hrsg.), *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919–1975)*, Brüssel 2005, S. 307–335; *Alain Claisse*, *L'adaptation de l'administration française à la construction européenne (1948–1967)*, in: *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 4, 1992, S. 165–180. Der Staatssekretärausschuss für Europafragen nahm nie eine dem SGCI vergleichbare Rolle ein.

42 Vgl. zur Haltung der USA z. B. National Archives and Records Administration, College Park, MA, RG 59/250/62/33/1–3, Box 4, Memorandum Ball vor Besuch Hallstein, 3.1.1963; allgemein auch *Geir Lundestad*, *The United States and Western Europe since 1945. From »Empire by Invitation« to Transatlantic Drift*, Oxford 2003. Zur Kennedy-Runde *Lucia Coppelaro*, *The European Economic Community in the GATT Negotiations of the Kennedy Round 1964–1967. Global and Regional Trade*, in: *Antonio Varsori* (Hrsg.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957–1972*, Baden-Baden 2006, S. 347–366.

Zugleich sollte man nicht meinen, dass die deutsche Position keinerlei Einfluss auf die Geschichte der GAP nahm. Zum einen verzögerte sie deren Entstehung. Zum anderen setzte sie ihr aber auch einen Stempel auf. Ohne Deutschland wäre der Getreidepreis der EWG deutlich niedriger festgelegt worden, und dieser Preis hatte es in sich. Er hatte in der Folgezeit eine wesentliche Mitverantwortung dafür, dass die Gemeinschaft Überschüsse in rauen Mengen produzierte – die mit Subventionen teuer hergestellt wurden, um dann eingelagert, vernichtet oder mit neuen Subventionen verbilligt auf den Weltmarkt geschleudert zu werden, häufig mit hochproblematischen Folgen für Erzeuger anderswo. Insofern hat die Bundesrepublik einen unintendierten, trotzdem aber beachtlichen Anteil an der protektionistischen Ausrichtung der GAP und an jenen Fehlentwicklungen, welche die EWG-Agrarpolitik auf Jahrzehnte prägen sollten.<sup>43</sup>

Während bereits gezeigt wurde, dass der Bauernverband in Bonn enormen Einfluss hatte, bleibt noch die Frage, wie er sich auf europäischer Ebene zum Einigungsprozess verhielt. Insgesamt ließ sich das agrarpolitische Netzwerk tiefer und mit deutlich größerem Erfolg auf die Agrarintegration ein als das offizielle Bonn. Das widersprach tendenziell der ursprünglichen Hoffnung der Europäischen Kommission. 1958 hatte sie die Landwirtschaftsorganisationen der sechs Mitgliedsstaaten dazu ermutigt, ein EWG-weites Organ aufzubauen. Sie verfolgte damit einen doppelten Zweck. Zum einen wollte sie der europäischen Landwirtschaft eine Stimme verleihen, die bei den Verhandlungen gehört werden könnte. Zum anderen hoffte sie jedoch auch, durch Transnationalisierung die extrem durchsetzungsstarken nationalen Agrarverbände zu bändigen. In der Tat wurde noch im selben Jahr COPA (*Comité des organisations professionnelles agricoles*) geschaffen. Die Agrarvertreter der Sechs fochten hier fortan größere Konflikte über Schlüsselfragen der Integration aus und konnten sich häufig in wichtigen Fragen auf keine gemeinsame Position einigen. Die Idee der Kommission, Transnationalisierung so als Instrument der Neutralisierung zu verwenden, ging trotzdem nicht auf. Vielmehr nutzte der DBV die Schwäche von COPA und ähnlichen Foren dazu, um diese zum Sprachrohr eigener Interessen zu machen. Verhandlungsgeschick und die relative Stärke des DBV im EWG-Kontext stellten dafür wesentliche Bedingungen dar. Aber auch vor skrupelloseren Mitteln schreckte der Bauernverband nicht zurück: Verbandspräsident Rehwinkel gab zum Beispiel in den frühen 1960er Jahren mehrmals, wenn er turnusmäßig die Präsidentschaft von COPA innehatte, die deutschen Positionen fälschlicherweise als die des europäischen Verbands aus. Während das in Brüssel relativ schnell aufflog, konnte er auf innerdeutscher Ebene durchaus damit punkten, wenn er behauptete, für alle Bauern in der EWG zu sprechen. Transnationaler Kontakt führte also weiterhin nicht zu Konvergenz, sondern dazu, dass man sich umso besser darauf verstand, seine nationalen Forderungen international durchzusetzen.<sup>44</sup>

Gleichzeitig verhinderte der DBV weitergehende Formen des Austauschs zwischen deutschen Landwirten und ihren europäischen Berufskollegen oder der Kommission. Vielmehr bemühte man sich, es nur bei einem Kontakt der Spitzenfunktionäre zu belassen. Anstatt nach Brüssel oder Brabant, in die Basilikata oder die Bretagne zu reisen, or-

43 Vgl. auch Patel, *Veto Player*, S. 367–370; Ann-Christina L. Knudsen, *Creating the Common Agricultural Policy. Story of Cereals Prices*, in: Wilfried Loth (Hrsg.), *Crises and Compromises. The European Project 1963–1969*, Baden-Baden 2001, S. 131–154.

44 Vgl. zu COPA Barbara Burkhardt-Reich/Wolfgang Schumann, *Agrarverbände in der EG. Das agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und den EG-Mitgliedsstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Euro-Verbandes COPA und seiner nationalen Mitgliedsverbände*, Kehl 1983; zum DBV in diesem Kontext z.B. Entwurf d. Protokolls über 3. Kontaktsitzung zw. Mansholt und COPA, 7.7.1961, ACDP, 01–128; Rehwinkels einseitige Darstellung in DBV, Niederschrift Präsidiumssitzung v. 13.7.1961, BA/K, B 428/121. Ferner auch Knudsen, *Defining the Policies*, S. 278–284.

ganisierte der Bauernverband noch in den 1960er Jahren für seine Basis Begegnungsreisen in die »Sowjetische Besatzungszone« in »Mitteldeutschland«. Einerseits wurde so nationale Einheit demonstriert; andererseits dienten diese Kontakte dazu, das antikommunistische Weltbild des Verbandes zu stabilisieren und die Mitglieder auf Linie zu halten. Letztlich konnte der Verband seine Position nur so stoßkräftig vertreten, da die von ihm propagierte Problem- und Weltsicht an der Basis relativ wenig durch andere Deutungen herausgefordert wurde.<sup>45</sup>

Zugleich war es höchst rational, dass der Bauernverband seine Aufmerksamkeit nicht stärker auf die europäische Ebene verlagerte. In dieser Phase konnten wichtige Entscheidungen in Agrarfragen nur einstimmig geschlossen werden. Insofern reichte es aus, wenn ein Mitgliedsstaat den eigenen Standpunkt übernahm, um per Vetoposition jede Änderung des Status quo zu blockieren. Und in dieser Hinsicht erwies sich der DBV als durchaus erfolgreich. Selbstabschluss gegenüber dem Westen und Durchsetzungsvermögen gegenüber der Bundesregierung – so sahen die zentralen Pfeiler der Strategie des Bauernverbandes aus. Damit erwies er sich in den frühen 1960er Jahren als bemerkenswert erfolgreich – was sich auch daran zeigt, dass in Brüssel damals kein nichtstaatlicher Akteur genauer beobachtet und mehr gefürchtet wurde als der Deutsche Bauernverband.

### III. PRAGMATISMUS UND SCHIZOPHRENIE: 1965–1968

Auf den ersten Blick erscheint die Phase von 1965 bis 1968 als Phase großer Erfolge in der Geschichte der GAP. Aufbauend auf den Verhandlungsergebnissen der Jahre von 1960 bis 1964, konnten nun wichtige weitere Ergebnisse erzielt werden. Im Sommer 1966 einigten sich die Sechs auf mehrere Marktordnungen für landwirtschaftliche Produkte; damals wurde außerdem das Finanzierungssystem der Agrarpolitik für den Rest der Übergangszeit festgezurr. Weiterhin war die GAP bereits im Juli 1968 voll funktionsfähig, das heißt eineinhalb Jahre früher, als ursprünglich geplant. Mittlerweile deckten die Marktorganisationen der Gemeinschaft rund 90 Prozent der EWG-weiten Agrarproduktion ab. Außerdem war es der Gemeinschaft gelungen, in den GATT-Verhandlungen der Kennedy-Runde von 1963 bis 1967 mit einer Stimme aufzutreten, selbst beim hoch kontroversen Agrarkapitel. Es konnten somit keine Zweifel bestehen, dass die wichtigsten und die meisten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik verwirklicht waren: Die Produktivität hatte deutlich zugenommen, die Märkte waren stabilisiert und die Versorgungssicherheit gewährleistet. Wenngleich manche Fragen noch offen waren, hatte sich diese erste gemeinsame Politik der EWG in das wichtigste verwirklichte Projekt des europäischen Einigungsprozesses verwandelt. Pointiert gesagt: Die GAP war ein Großteil der EWG, und die EWG nicht viel mehr als die GAP.<sup>46</sup>

Allerdings sah die zweite Hälfte der 1960er Jahre auch tiefgreifende Konflikte. Vor allem stand die »gaullistische Herausforderung« der EWG in einem engen Wechselverhältnis zur GAP. Der Streit um die Finanzierung des Agrarbudgets bildete eine der Ursachen für die »Krise des leeren Stuhls«, und die sich daraus ergebende Blockade verzögerte wiederum wichtige Schritte der Agrarintegration. Zudem lassen sich die Probleme nicht allein auf Frankreich zurückführen. Insgesamt wurde in Brüssel die Atmosphäre rauer; der kooperative, kompromissbereite und freundschaftliche Ton der frühen Jahre war dahin. Daneben begann sich die GAP nun auf Gesellschaften in- und außerhalb der EWG auszuwirken, und diese Effekte stießen häufig auf Kritik: protestierende Landwirte, haupt-

45 DBV, Bericht: »Eine Studienfahrt nach Mitteldeutschland«, 31.1.1966, in: Historical Archives of the European Union, Florenz (HAEU), BAC 13/1969–7.

46 Vgl. N. Piers Ludlow, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, London 2006, S. 94–173; Coppolaro, *European Economic Community*.

sächlich in Frankreich, Belgien und Italien; widerwillige Steuerzahler und Konsumenten in der EWG, die sich über hohe Belastungen und Preise beklagten; dänische oder US-amerikanische Beschwerden über Märkte, die ihnen durch den verschärften Protektionismus der EWG verloren gingen – all dies stellte nur einige der wichtigsten Symptome für die wachsende Unzufriedenheit dar.<sup>47</sup>

Gegenüber diesen Problemen – und vor allem im Lichte der sperrigen französischen Haltung – verlor die Bundesrepublik ihre Rolle als zentraler Vetospieler in den GAP-Verhandlungen. Dafür gab es mehrere Gründe. Als bedeutsam erwies sich ein Lernprozess. Ex post wurden die Verhandlungsniederlagen der frühen 1960er Jahre in den Interna der deutschen Bürokratie als fast schon traumatische Erfahrung dargestellt. Immer wieder betonten hohe Beamte, Experten oder Politiker, dass die Bundesrepublik künftig vor allem eines um jeden Preis vermeiden müsse: sich noch einmal so sehr zu isolieren wie in jenen Jahren. Bereits in seiner Zeit als Außenminister der Großen Koalition trat vor allem Willy Brandt für diese Haltung ein und bemühte sich, neue Brücken zu den fünf anderen EWG-Partnern zu bauen.<sup>48</sup>

Der neue Stil fiel zusammen mit einem Revirement und dem Beginn eines generationellen Umbruchs. Auf Sonnemann (\*1900) folgte 1962 Rudolf Hüttebräuker (\*1904) als Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium. Das war selbstverständlich kein tiefer generationeller Einschnitt – zumal sich auch der Erfahrungshorizont der beiden Männer nicht dramatisch unterschied: Im Gegensatz zu seinem Vorgänger hatte Hüttebräuker während des Kriegs nicht eine Politik ökonomischer Ausbeutung benachbarter Staaten in Schriften propagiert, sondern sich als Beamter im besetzten Weißrussland direkt an solchen Kampagnen beteiligt. In den GAP-Verhandlungen stand Hüttebräuker dennoch für einen spürbar weniger dogmatischen und nationalistischen Kurs als Sonnemann. Deutlicher ablesbar ist der Wandel auf der Ebene der Minister. 1965 folgte im BML auf Werner Schwarz (\*1900) Hermann Höcherl (\*1912). Bis dahin hatte die wichtigste Qualifikation für einen Agrarminister in einem landwirtschaftlichen Hintergrund und einem engen Draht zum agrarpolitischen Netzwerk bestanden. Mittlerweile hatte sich jedoch gezeigt, dass in der entstehenden GAP gute ökonomische und juristische Kenntnisse sowie internationales Verhandlungsgeschick und Parkettfähigkeit wichtiger waren als eine lebensweltliche Verbundenheit mit dem agrarischen Milieu. Genau diese Kriterien unterschieden den eher blassen und verstockten Großgrundbesitzer Schwarz von seinem ebenso gewieften wie eloquenten Nachfolger Höcherl – einem Mann mit Eigenschaften, aber ohne eigenen Hof.<sup>49</sup>

Auch in Bezug auf diese biografische Seite ist wiederum ein Blick nach Frankreich aufschlussreich: Der dortige Agrarminister, Edgard Pisani (\*1918; 1961–1966), war ein gelernter Literaturwissenschaftler mit Philosophenbart und beeindruckend breiten agrarpolitischen und verwaltungstechnischen Kenntnissen. Mit Charisma und rhetorischem Talent gelang es dem Städter, die Gesamt-EWG auf die französische Linie festzulegen. Er wurde deswegen zum Modellpolitiker, nach dem man fortan auch in Deutschland und anderswo Ausschau hielt. Und mit Höcherl fand die Bundesrepublik tatsächlich ihren

47 Viele dieser Probleme sind zeitgenössisch zusammengefasst in: BMF, Stichworte für Strauß, 27.3.1969, PA/AA, B 1/334.

48 Vgl. z. B. Gespräch Brandt-Debré, 7.9.1968, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), Bd. 1968, bearb. v. Mechthild Lindemann und Matthias Peter, München 1999, S. 1108–1112.

49 Vgl. zu Hüttebräuker *Christian Gerlach*, Kalkulierte Morde. Die deutsche Wirtschafts- und Vernichtungspolitik in Weißrußland 1941 bis 1944, Hamburg 1999, S. 979 f.; zu seiner Haltung in der Nachkriegszeit v. a. R. Hüttebräuker, Gedanken zu einem Agrarprogramm, 22.3.1965, in: Archiv der Universität Hohenheim, Nachlass R. Hüttebräuker. Zu Höcherl etwa *Eckard Jesse*, Höcherl, Hermann, in: *Udo Kempf/Hans-Georg Merz* (Hrsg.), Kanzler und Minister 1949–1998, Wiesbaden 2001, S. 320–325.



deutschen Pisani. Wenige Jahre zuvor noch hatte Staatssekretär Sonnemann deutsche Beamte, die zu Organen der EWG gewechselt waren, als »Landesverräter« bezeichnet. Höcherl dagegen setzte explizit auf »Klimapflege« in Brüssel und in Bezug auf die fünf anderen Agrarministerien.<sup>50</sup> Die Tatsache, dass Höcherl bis 1945 im Gegensatz zu Sonnemann Mitglied der NSDAP gewesen war, verdeutlicht zugleich die Komplexität der Frage nach Kontinuitäten zur NS-Zeit.

Der subtilere und effizientere Ansatz der neuen Führungsriege zeitigte sehr bald Wirkung. Zum Beispiel insistierte die Bundesregierung in der »Krise des leeren Stuhls« 1965 konsistent auf den *Acquis communautaire*, der u. a. einen Übergang zum Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen vorsah. Als jedoch im Januar 1966 der Luxemburger Kompromiss geschlossen wurde, setzte die deutsche Delegation im entscheidenden Moment durch, dass für einige noch ausstehende Agrarfragen nur einstimmig entschieden werden könne. In diesem Fall stand Frankreich somit im Rampenlicht und als Buhmann da – während die Bundesrepublik unauffällig im Hintergrund vertrat.<sup>51</sup> Auch während der vielschichtigen Verhandlungen des Jahres 1966 setzte die deutsche Delegation auf keine dogmatische Position, sondern zeigte sich kompromissbereit. Sie überkam so die binäre Logik der Anfangsjahre nach den Römischen Verträgen. Anstatt die Alternativen Integration oder nationale Souveränität zu sehen, ging es fortan stärker um die Wahl zwischen verschiedenen Formen und Intensitäten europäischer Einigung im Agrarbereich.

Selbstverständlich gab es auch wichtige Kontinuitäten zu den frühen 1960er Jahren. Immer noch erwies sich die Koordination zwischen den Ministerien als ungenügend – mit entsprechenden Ergebnissen in Brüssel. In einer angesichts der Sprache der Akten ungewöhnlich harten Formulierung hielt ein Spitzenbeamter des Bundeskanzleramts zum Beispiel nach einer Ministerratssitzung im März 1966 fest, dass die »deutsche Verhandlungsführung wiederum unzulänglich« gewesen sei. Neben dem »vielfach unklare[n] Vortrag des BMF [Bundesfinanzministerium; K. P.]« habe dazu beigetragen, »daß auf deutscher Seite im Gegensatz zu den übrigen Delegationen zu jeder Frage stets zwei bis drei Vertreter verschiedener Ressorts Stellung nehmen.« An der Kakophonie hatte sich also wenig geändert.<sup>52</sup>

Insgesamt war der deutsche Verhandlungsstil weniger emotional aufgeladen und sperrig geworden. Neben dem bereits erwähnten Lernprozess gab es dafür zwei weitere Gründe. Zum einen basierte dies auf der nunmehr dominanten Sicht in der deutschen Entscheidungselite – übrigens gestützt durch eine korrespondierende Sicht in Paris –, dass die Bundesrepublik ihre Agrarinteressen im Einigungsprozess für Frankreich geopfert habe, um dafür im Gegenzug Zugang zu einem großen industriellen Markt zu erlangen.<sup>53</sup> In diesem Kontext bedarf es somit der kulturhistorischen Ehrenrettung einer in der Forschung eigentlich zu Recht verworfenen These.<sup>54</sup> Die ältere Interpretation, laut der die GAP in einer Art Kuhhandel zwischen französischen Agrar- und deutschen Industrieinteressen entstand, erweist sich als Interpretationsschema für die Entstehungsgeschichte der GAP selbst zwar als unzureichend. Sie prägte jedoch die zeitgenössischen Wahrnehmungen

50 Die Diffamierung als »Landesverräter« z. B. überliefert in: Hüttebräuker, Streiflichter, 1974/1975, BA/K, KIE, 927/3; »Klimapflege«: BML, Vermerk Eisenkrämer, 3.8.1966, BA/K, N 1407/31; zu Pisani z. B. *Edgard Pisani*, *Persiste et signe*, Paris 1992.

51 Vgl. EWG, Protokoll Ministerratssitzung, 17./18./27./28.1.1966, HAEU, CM2 1966–1/ac; ferner auch die Akten PA/AA, B 20–200/1327 und 1330.

52 Vermerk Praß für Erhard, 24.3.1966, BA/K, B 136/8319; weitere Abstimmungsprobleme während dieser Phase z. B. in: Brief Dahlgrün an Höcherl, 28.6.1966, BA/K, N 1407/28.

53 Vgl. z. B. Brief Rehwinkel an Adenauer, 20.11.1962, PA/AA, B 1/208; Harter Schlag, in: *Deutsche Bauernzeitung*, 17.12.1964; für die französische Seite z. B. *Edgard Pisani*, *Le Général indivis*, Paris 1974, S. 64.

54 Vgl. z. B. *Milward*, *European Rescue*, S. 283 f.; *Ludlow*, *Making*, S. 347–371.

gen ganz wesentlich und wurde so handlungsleitend. Die Akteure selbst meinten, sich auf ein derartiges *Trade-off*-Geschäft einzulassen. Der enge Zusammenhang, der seit den 1870er Jahren gerade im Deutschen Reich zwischen Industrie- und Agrarpolitik hergestellt worden war, legte das nahe.<sup>55</sup> Allerdings stellt diese Wahrnehmung auch ein Symptom für das weiterhin unterkomplexe Problemverständnis vieler deutscher Akteure dar. Wenn somit vom ›deutschen Opfer‹ die Rede war, dann implizierte das eine Mischung aus Resignation und selbstgerechter Rechtfertigung für fehlende Durchsetzungskraft.

Hinzu kam zum anderen, dass sich die GAP im Verlauf der 1960er Jahre in eine große Umverteilungsmaschine verwandelte. Das BML und das agrarpolitische Netzwerk gingen nun von der Vetohaltung gegenüber einem supranationalen Agrarmarkt ab, da sie erkannten, dass auch deutsche Bauern vom grünen Europa profitieren konnten. Die Verhandlungen im Milchsektor bieten dafür ein gutes Beispiel. Als im Frühjahr 1966 ein gemeinsamer Milchpreis für den EWG-Raum festgelegt wurde, war dies nicht zum Nachteil der deutschen Milchbauern, denn die Mehrheit der anderen Mitgliedsstaaten verfügte als Ausgangsposition über einen höheren Preis als die Bundesrepublik. Und tatsächlich einigte man sich im Juli 1966 auf ein Niveau, das einen Pfennig pro Liter über dem deutschen Status quo lag.<sup>56</sup>

Diese Veränderungen, die man als zunehmende Akzeptanz der europäischen Integration und als Europäisierung von Weltbildern, Präferenzen und Handlungsformen zusammenfassen kann, hatten jedoch auch eine Schattenseite. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre wurden die problematischen Effekte der GAP zunehmend sichtbar. Deutschland, das bis dato stets für eine andere GAP eingetreten war, bestand just in dieser Phase nicht mehr auf einer Grundsatzreform. Das mag zunächst erstaunen, denn als größter Nettoszahler wurde die Bundesrepublik durch den gemeinsamen Agrarmarkt besonders stark zur Kasse gebeten. Dementsprechend sah die Stimmung zu Hause in Deutschland aus. Selbst innerhalb der Regierung gab sich die deutliche Mehrheit weiterhin sehr kritisch. In seiner Zeit als Bundeskanzler bezeichnete Erhard das ganze System der GAP als »verfehlt«, und auch unter der Großen Koalition kam es zu intensiven Reformdebatten und -papieren.<sup>57</sup> Wann immer jedoch Entscheidungen anstanden, widersetzte sich Bonn nicht dem bisherigen Kurs. Die deutsche Position seit Mitte der 1960er Jahre wurde somit charakterisiert durch eine Gleichzeitigkeit von verbaler Kritik gegenüber dem gemeinsamen Agrarmarkt einerseits und seiner unveränderten Akzeptanz in politischen Verhandlungen andererseits. Versuche, eine politische oder intellektuell konsistente Basis für die Haltung auszumachen, führen ins Leere. Zumindest die scharfsinnigsten der damaligen Beobachter bezeichneten sie jedoch bereits treffend, nämlich als »Schizophrenie«.<sup>58</sup>

Lediglich auf einer sehr abstrakten Ebene zog die deutsche Verwaltung eine schlüssige Lehre aus der Entstehungsgeschichte der GAP: die Lehre, dass eine hochgradig integrierte, supranationale Politik politisch, ökonomisch und finanziell hoch problematische Folgen zeitigen konnte. Insofern ergibt sich der primär intergouvernementale Integrationsstil der 1970er Jahre nicht nur aus veränderten Rahmenbedingungen am Ende der *trente glorieuses* oder etwa der Konsolidierung der westeuropäischen Nachkriegsdemokratien. Zumindest für die westdeutsche politische Elite erklärt sich diese Sicht auf die europäische Einigung auch aus den Erfahrungen der 1960er Jahre; aus den Licht- und Schatten-

55 Vgl. z. B. *Cornelius Torp*, Die Herausforderung der Globalisierung. Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860–1914, Göttingen 2005.

56 Vgl. zu diesen Verhandlungen, sowohl auf deutscher wie auch auf EWG-Ebene: BA/K, B 136/8319.

57 Zu Erhard: Vermerk Bundeskanzleramt, 24.2.1966, BA/K, B 136/8319; vgl. zur Reformdebatte v. a. das in BA/K, B 116/27665, überlieferte Papier; dazu auch *Henning Türk*, Die Europapolitik der Großen Koalition 1966–1969, München 2006, insb. S. 222–229.

58 Vermerk Praß für Erhard, 2.5.1966, BA/K, B 136/8319.

seiten der Gemeinsamen Agrarpolitik, jenem Flaggschiff und Problemkind der Europäischen Gemeinschaft.

Wie aber verhielt sich das agrarpolitische Netzwerk in diesem veränderten Umfeld? Wiederum früher und konsistenter als die Bundesregierung stellte es sich auf die neuen Bedingungen ein und begann, die GAP in einem anderen Licht zu sehen. Eine differenzierte Haltung ersetzte die grundsätzliche Ablehnung gegen ein supranationales Agrar-europa aus der Anfangsphase. Manche der europäischen Regelungen erwiesen sich, wie bereits am Beispiel des Milchmarkts verdeutlicht, einfach als vorteilhafter als das bisherige deutsche System. Für die Produzenten brachte außerdem das steile Anwachsen des EWG-Agrarhaushalts positive Effekte mit sich, und dies galt besonders für jene Inhaber großer Betriebe, die im DBV ohnehin das Sagen hatten. Seit Mitte der 1960er Jahre trat das agrarpolitische Netzwerk deswegen immer häufiger für *mehr* Europa ein und betonte zum Beispiel, dass mit den EWG-Marktordnungen ein »klarer Fortschritt gegenüber den bisherigen nationalen deutschen Marktordnungen« zu verzeichnen sei. So eine Aussage wäre 1961 undenkbar gewesen.<sup>59</sup>

Noch wichtiger war jedoch, dass der schiere Vergleich mit dem agrarpolitischen Status quo der Bundesrepublik nicht mehr der einzige Gradmesser politischen Handelns sein konnte. Das staatliche System geriet nämlich zunehmend unter Druck. Durch Deagrarisierung, Modernisierungshoffung und ganz allgemein im Reformklima der 1960er Jahre tat sich das agrarpolitische Netzwerk auf dieser Ebene zunehmend schwer, seine Interessen zu wahren. Durch die Regierungsbeteiligung der SPD ab 1966 verlor es einen Teil seines Einflusses auf staatliche Akteure. Aber bereits zuvor, seit 1965, war es zu Kürzungen im jährlichen Agrarhaushalt gekommen. Diese Tendenz verstärkte sich noch seit 1967. Eine Delle im ökonomischen Wachstum, die sich im Nachhinein als geradezu lächerlich darstellt, führte dazu, dass in der zuvor so großzügig ausgestatteten Agrarpolitik der rote Stift besonders radikal zum Einsatz kam. Die Agrarier mussten erkennen, dass die bundesrepublikanische Stützungs politik des primären Sektors auf tönernen Füßen stand. Daneben hätte die Bundesrepublik ohne Integration dem amerikanischen Liberalisierungsdruck als Teil der Kennedy-Runde der GATT-Verhandlungen wenig entgegensetzen können; für die Agrarier zeigte sich hier, dass erst der gemeinsame Agrarprotektionismus der EWG ausreichte, um größere Veränderungen zu verhindern.<sup>60</sup>

Insgesamt kam es somit zu gegenläufigen Prozessen: Während auf der einen Seite in Bezug auf die deutsche Agrarpolitik bittere Niederlagen zu verkraften waren, kompensierten die Effekte der europäischen Integration dies zumindest partiell. In diesem Licht erschien Europäisierung – hier verstanden als weitere Ausrichtung der politischen Präferenzen, Hoffnungen und Aufmerksamkeit auf die EWG – einfach als das kleinere Übel im Vergleich zu allen realistischen politischen Alternativen. Wichtig ist jedoch, dass dieser Prozess keinerlei Zwangsläufigkeit unterworfen war; die Akzeptanz Europas erklärt sich vielmehr allein aus den spezifischen Umständen der Zeit, aus Lerneffekten einerseits und komplexen politischen und ökonomischen Prozessen andererseits.

Der vergleichsweise geräuschlose Wandel in der Haltung des agrarpolitischen Netzwerks ist zugleich bemerkenswert, denn besonders der spürbare Rückgang staatlicher Ressourcen für den Sektor hätte durchaus auch Grund für ernsthaftere Formen des Protests oder Widerstands bieten können. Das galt umso mehr, als die unionsgeführte Bundesregierung unter Erhard nicht einmal davor zurückschreckte, hinter verbindliche Zusagen zurückzutreten. Sie enttäuschte einen der treuesten Teile ihrer Klientel, als sie sogar die gesetzlich verankerten Ausgleichszahlungen zurückfuhr, welche den Landwirten als

59 Brief Sonnemann, Präsident des Raiffeisenverbandes, an Westrick, Bundeskanzleramt, 4.10.1965, BA/K, B 136/3546.

60 Vgl. dazu z. B. die Protokolle des Präsidiums des DBV, BA/K, B 428/127, 192, 193; zum weiteren Kontext *Türk*, Europapolitik; *Coppolaro*, European Economic Community.

Kompensation für die europäische Integration zugebilligt worden waren.<sup>61</sup> Trotzdem kam es zu keiner Zuspitzung.

Die wichtigste Erklärung hierfür verweist wiederum auf das agrarpolitische Netzwerk. Wenn bisher betont wurde, dass sein enormer Einfluss innen- und europapolitisch problematische Effekte nach sich zog, dann handelte es sich dabei nur um die eine Seite der Medaille. Bisher übersehen wurde, dass die Vernetzung der agrarpolitischen Szene zwischen Parlament, Parteien, staatlichen Behörden und Verband mit Umfeldorganisationen auch ganz wesentlich zur Stabilisierung der politischen Lage in Deutschland beitrug. Indem sich das agrarpolitische Netzwerk aufs Engste an die Union band, schränkte es auch seinen politischen Spielraum ein. Das zeigen vor allem die Sitzungsprotokolle des DBV für die 1960er Jahre – denn die Verbandsspitze reagierte fast durchweg mäßigend auf Radikalisierungstendenzen seitens der Basis. Dabei spielten die zahlreichen Spitzenmitglieder des Verbandes, die gleichzeitig hohe Ämter in der Union innehatten, eine herausgehobene Rolle.

Das stellte den zentralen Unterschied zur Zwischenkriegszeit dar: Anders als bis 1933 gab es nun noch eine Organisation, welche die berufsständischen Interessen der Landwirtschaft vertrat und welche sich zugleich aufs Engste mit der Union als demokratischer Partei verband. Das hatte eine immens moderierende Wirkung. War es in Weimar zu Steuerstreiks und körperlicher Gewalt gekommen; hatten damals links- und rechtsextreme Gruppierungen – allen voran natürlich die NSDAP – im ländlichen Milieu erfolgreich agitieren können, spielte nach 1945 körperliche Gewalt so gut wie keine Rolle mehr als Ausdruck agrarischen Unmuts. Zugleich erklärt erst die längere Vorgeschichte agrarischen Radikalismus – im deutschen Fall vor allem natürlich während der Zwischenkriegszeit; aber im französischen Fall etwa auch in Form von *Jacquerien* und *Poujadismus* – warum es in ganz Westeuropa nach 1945 einen Konsens gab, den primären Sektor durch Transferleistungen politisch ruhig zu stellen. In Deutschland gelang es so tatsächlich, den ›Abschied vom Agrarland‹ nach 1945 erstaunlich friedlich und kontrolliert zu halten.<sup>62</sup> Dennoch: Der Stil, mit dem der DBV seine Basis im demokratischen Fahrwasser hielt, war tendenziell autoritär, obrigkeitlich fixiert und antipluralistisch. Und trotzdem: Die deutsche Landwirtschaft beschritt unter maßgeblichem Einfluss des DBV ihren Weg in die Fundamentalliberalisierung der westdeutschen Nachkriegsdemokratie und in die Akzeptanz von europäischer Integration und Europäisierung.<sup>63</sup>

Der Befund wird durch den Vergleich mit anderen EWG-Staaten noch bekräftigt. In Belgien oder Frankreich setzte sich die Pluralität agrarpolitischer Interessenvertretungen – geteilt entlang konfessioneller, weltanschaulicher und agrarsozialer Linien – über das Jahr 1945 hinweg fort. In beiden Gesellschaften blieb auch jene Gewalt gegen Objekte und mit Einschränkungen auch gegen Menschen, welche den europäischen Agrarpopulismus traditionell ausgezeichnet hatte, ein charakteristisches Merkmal, das sogar auf gewisse gesellschaftliche Akzeptanz stieß. Im Vergleich dazu verhielt sich die westdeut-

61 Vgl. z. B. Brief Rehwinkel an Erhard, 8.9.1965, Niedersächsisches Landesarchiv (NLA), Hannover, Nachlass Rehwinkel, VVP 38/41; DBV, Niederschrift Präsidiumssitzung v. 19.11.1965, BA/K, B 428/195. Zum Sparkurs zusammenfassend *Kluge*, *Vierzig Jahre*, Bd. 2, S. 14–16.

62 Vgl. für Frankreich z. B. klassisch *Stanley Hoffmann*, *Le mouvement poujade*, Paris 1956; für Deutschland ferner *Daniela Münkel* (Hrsg.), *Der lange Abschied vom Agrarland. Agrarpolitik, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft zwischen Weimar und Bonn*, Göttingen 2000.

63 Vgl. zum Protestverhalten der Zwischenkriegszeit z. B. *Nils Werner*, *Die Prozesse gegen die Landvolkbewegung in Schleswig-Holstein 1929/32. Ein Beitrag zur Justizkritik in der späten Weimarer Republik*, Frankfurt am Main 2001. Zur moderierenden Wirkung der Unions-Granden im DBV beispielhaft DBV, Niederschrift Präsidiumssitzung v. 29.11.1966, BA/K, B 428/192; oder die Konflikte um den Fall Kaczynski, dazu z. B. NLA, VVP 38/346, 347, 348; BA/K, B 428/88.

sche Landwirtschaft nach 1945 ziviler, übrigens auch im Vergleich zur Protestbewegung der 1968er.<sup>64</sup>

#### IV. DEUTSCHLAND UND DIE GAP 1969–1975: EIN *FACT OF LIFE*

Die Tendenz, die GAP als gegebene Tatsache zu verstehen, beschleunigte sich ab Ende der 1960er Jahre noch einmal.<sup>65</sup> Fortan benutzte die Bundesregierung die Agrarfrage immer mehr als Trumpfkarte, um in den EWG-Verhandlungen andere Ziele zu erreichen. Besonders deutlich wurde dies beim Haager Gipfel im Dezember 1969. Damals insistierte de Gaulles Nachfolger Pompidou auf eine Entscheidung bezüglich der Finanzierung der GAP über die Übergangszeit hinaus. Diese Frage hatte nicht nur aufgrund ihrer finanziellen Implikationen besondere Bedeutung, sondern auch, da mit ihrer Lösung die zehnjährige Entstehungsgeschichte der ersten gemeinsamen Politik der EWG abgeschlossen sein würde. Danach würde es deutlich schwieriger werden, der GAP eine neue Ausrichtung zu geben. Paris betonte, dass es ohne die Entscheidung über das Budget keine anderen neuen Integrationsschritte mittragen würde. In Bonn sahen die Prioritäten eigentlich ganz anders aus. Eine wichtige Gruppierung innerhalb der Regierung wollte die offene Finanzierungsfrage nutzen, um Frankreich und den anderen Partnern eine Grundsatzreform der GAP abzutrotzen. Angesichts der immensen Überschüsse und der hohen Kosten, welche die europäische Agrarpolitik mittlerweile produzierte, war diese Position durchaus einleuchtend. Für wichtiger als die Agrarfinanzierung hielt man außerdem eine Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen. Diese Staaten unternahmen damals bereits den dritten Anlauf, der EWG beizutreten, und nach de Gaulles Abgang schien der Weg dafür endlich frei zu sein.<sup>66</sup>

Die offizielle deutsche Verhandlungsposition stellte sich jedoch anders dar. Bereits in den Monaten vor dem Haager Gipfel sandte die Bundesregierung eindeutige Signale nach Paris, dass sie den französischen Wunsch akzeptiere. Willy Brandt, der wenige Wochen vor dem Gipfel Kanzler geworden war, vertrat diese Politik der Konzessionen mit besonderer Konsequenz. Denn nur wenn man bei der Finanzierungsfrage nachgibt und den Druck aus der Reformdebatte nehme, könne man das Erweiterungsziel erreichen. Mit dieser Haltung trug die Bundesregierung maßgeblich dazu bei, dass auf dem Gipfel ein Durchbruch in den Fragen Vollendung, Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft erzielt werden konnte. Die Finanzfrage ließ sich einige Monate später klären; mit dem Gipfel als Ausgangspunkt vollzog sich die Erweiterung der EG 1973. Bonn gelang es damit auch, sich in die Rolle eines geschickten Mittlers und einer Führungsmacht in Fragen europäischer Einigung aufzuschwingen.<sup>67</sup>

Das Problem der endgültigen Finanzierung der GAP war zugleich nicht der einzige Punkt, an dem sich der nachlassende Reformwille der Bundesregierung und das neue, noch pragmatischere und primär instrumentelle Denken bezüglich des grünen Europas zeigten. Dieselbe Grundhaltung findet man auch in den Debatten über den sogenannten

64 Vgl. z. B. zu Frankreich *Roger Eatwell*, *Poujadism and Neo-Poujadism. From Revolt to Reconciliation*, in: *Philip G. Cerny* (Hrsg.), *Social Movements and Protest in France*, London 1982, S. 70–93.

65 Besonders gut greifbar in: Hintergrundgespräch Brandt, 8.3.1973, PA/AA, B 201/472.

66 Vgl. zu den Alternativen zur Brandtschen Politik z. B. AA, Lahr, Aufzeichnung, 6.3.1969, PA/AA, B 1/133; BMF, Stichworte für Vortrag Strauß, 27.3.1969, PA/AA, B 1/334.

67 Vgl. Gespräch Brandt-Pompidou, in: AAPD, Bd. 1969, S. 775 f.; *Claudia Hiepel*, *In Search for the Greatest Common Denominator. Germany and the Hague Summit Conference 1969*, in: *Journal of European Integration History* 9, 2003, S. 63–81, sowie die weiteren Beiträge in diesem Band.

Mansholt-Plan. In diesem zwischen 1968 und 1972 diskutierten Dokument machte die Europäische Kommission ebenso radikale wie grundsätzliche Vorschläge zur Modernisierung des Agrarsektors; durch strukturpolitische Impulse sollte die europäische Landwirtschaft eine Neuausrichtung erfahren. In den Verhandlungen unterstützte die deutsche Seite das Vorhaben jedoch ebenso wenig, wie sie mit konstruktiven Alternativen aufwartete. Stattdessen schloss sich Bonn den fünf Partnern an; lediglich auf eine stark verwässerte und wenig schlagkräftige Reform konnte man sich im März 1972 einigen.<sup>68</sup> Außerdem kämpfte Deutschland in dieser Phase nicht in konsistenter Weise für eine Eindämmung von Kosten und Produktion in den Verhandlungen über neue Marktordnungen, etwa jener für Wein.<sup>69</sup> Schließlich nutzte die Bundesrepublik auch nicht die Währungsturbulenzen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre dazu, um sich für eine veränderte GAP einzusetzen – wenngleich dies aufgrund der komplizierten Wechselbeziehung zwischen Wechselkursen und Agrarpolitik möglich gewesen wäre.<sup>70</sup>

Dass die Bundesrepublik sich zunehmend mit der GAP arrangierte, zeigte sich auch an der Art, wie sie sich auf den Verlust handelspolitischer Autonomie im Umgang mit dritten Staaten einstellte. Schließlich führte Integration aufgrund des mit ihr einhergehenden Protektionismus dazu, dass bisherige Handelspartner vom deutschen Markt abgeschnitten wurden. Deutschland wehrte sich zunächst energisch gegen diese Tendenz: Anfang der 1960er Jahre hatte sich die Bundesregierung bemüht, den Handel zum Beispiel gegenüber dem Nicht-EWG-Staat Dänemark als traditionellem Lieferanten von Veredelungsprodukten trotz des Zusammenschlusses der sechs EWG-Staaten offen zu halten. Dass man sich etwa für das Aufrechterhalten des Geschäfts mit Irland deutlich weniger einsetzte, verdeutlicht, dass es weniger um eine grundsätzliche Frage ging als vielmehr um die Reduktion der Negativeffekte für bisherige Partner. Das zunehmend engmaschigere System der GAP erschwerte jedoch solche Konzessionen auch gegenüber Dänemark zunehmend – und trotz dänischer Proteste fand man sich in Bonn mit den Effekten der Integration, welche wichtige ältere trans- und internationale Bindungen auflöste, immer mehr ab. Ähnliche Entwicklungen gab es natürlich auch in Bezug auf nichteuropäische Handelspartner.<sup>71</sup>

Trotzdem wäre es falsch zu glauben, dass die Bundesregierung ihren Frieden mit der GAP geschlossen hätte. Weiterhin wurde die Notwendigkeit einer Reform in internen Dokumenten und öffentlichen Verlautbarungen beschworen. Eine solche hätte der Grundposition der nunmehr regierenden SPD entsprochen, die traditionell Konsumenteninteressen über diejenigen von Agrarproduzenten stellte. Auf programmatischer Ebene setzte die sozial-liberale Koalition darauf, den Übergang agrarisch Beschäftigter in andere Berufe außerhalb des primären Sektors zu erleichtern – und nicht auf die Sicherung einer möglichst großen Landwirtschaft aus ökonomischen, sozialen oder kulturellen Gründen. Dennoch oszillierte die offizielle Bonner Position zwischen Akzeptanz und direkter Unterstützung des bisherigen Kurses der Gemeinsamen Agrarpolitik. Das ist umso erstaun-

68 Vgl. Commission sur la réforme de l'agriculture dans la C.E.E. (Hrsg.), Plan Mansholt/Rapport Vedel, Paris 1969; EWG, Protokoll Ministerratssitzung, 28.1.1969, HAEU, CM2 1969–3/ad, ferner die EG-Verordnungen 72/159, 72/160 und 72/161.

69 Vgl. zur deutschen Position detailliert: BA/K, B 136/2566; ferner die Selbstkritik in: Protokoll FDP-Bundeshauptausschuss, 26.4.1970, in: Archiv des Liberalismus (ADL), A 12/88; noch deutlicher bei der Marktordnung für Hopfen: BA/K, B 136/3568.

70 Vgl. z. B. EWG, Protokoll Ministerratssitzung, 6.10.1969, HAEU, CM2 1969–45/ad; Vermerk BML, 17.10.1969, ACDP, NL 01–283/19/1.

71 Vgl. EWG, Protokoll Ministerratssitzung, 22./23.7.1968, HAEU, CM2 1968–34/ac; zum weiteren Zusammenhang auch *Morten Rasmussen*, *Joining the European Communities. Denmark's Road to EC-Membership, 1961–1973*, unpubl. Dissertation, Europäisches Hochschul-Institut, Florenz 2004; *Michael J. Geary*, *Enlargement and the European Commission: An Assessment of the British and Irish Applications for Membership of the EEC, 1958–1973*, unpubl. Dissertation, Europäisches Hochschul-Institut, Florenz 2009.

licher angesichts der Veränderungen des Sektors in den zurückliegenden Dekaden. In der Bundesrepublik war zwischen 1957/58 und 1973 die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 4,8 Millionen auf 2,7 Millionen gesunken; seit 1949 hatte sich die Summe der Betriebe um ein Drittel verringert. Insgesamt verlor die Landwirtschaft weiter an Einfluss auf die Gesellschaft, und entsprechend reduzierte sich die Macht des agrarpolitischen Netzwerks.<sup>72</sup> Die tektonischen Veränderungen spiegelten sich jedoch nicht in der Entwicklung des EAGFL wider; stattdessen schossen die Kosten für den Agrarhaushalt der Gemeinschaft in den Himmel. In den wenigen Jahren zwischen 1969 und 1973 verdoppelten sich die Kosten. Auch in der Zeit davor waren sie dramatisch angestiegen: Hatte sie sich 1962 noch auf 38 Millionen Rechnungseinheiten belaufen, handelte es sich 1973 um stolze vier Milliarden Rechnungseinheiten.<sup>73</sup> Diese Großzügigkeit ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass Anfang der 1970er Jahre die goldenen Jahre des Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit ihr Ende erreicht hatten und dass sich das Hauptaugenmerk im Kontext europäischer Integration mittlerweile von der GAP und dem gemeinsamen Markt hin zu neuen Projekten verlagerte, etwa der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft.

All dies macht die Frage nach den Gründen für die deutsche ›Schizophrenie‹ umso dringlicher. Warum also drängte die Bundesrepublik in der letzten Phase der Entstehungsgeschichte der GAP nicht auf einen Kurswechsel? Abgesehen von den bereits erwähnten Faktoren, wie der Fragmentierung der deutschen Entscheidungsmechanismen, gab es dafür in dieser Phase vor allem drei Gründe. Erstens hatte der bereits erwähnte Rücktritt de Gaulles 1969 Raum für eine Neuaufnahme der Debatten über eine Vertiefung und Erweiterung der EG eröffnet. Vor allem der Beitritt Großbritanniens hatte seit Langem zu den Zielen westdeutscher Europapolitik gehört, und unter der sozial-liberalen Koalition wurde ihm sogar noch höhere Bedeutung beigemessen als in den Jahren zuvor: Die Stärkung der Westintegration galt nunmehr als Vorbedingung für die neue Ostpolitik, und dass eine Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien und weitere Mitglieder diesem Ziel äußerst dienlich sein würde, war unumstritten. Um dies jedoch zu erreichen, musste der französische Widerstand gegen den Beitritt überwunden werden. Bonn nutzte deswegen die GAP, an der Frankreich ein so großes Interesse hatte, als Verhandlungsmasse, um den Partner auf der anderen Rheinseite bezüglich der Beitrittsfrage umzustimmen.<sup>74</sup>

Zweitens fand man sich in einer klassischen *win-win*-Situation wieder. Anders als in den frühen 1960er Jahren konnte die Bundesregierung nun auf Paris und die anderen Partner zugehen und mit dem gleichen Schritt die Landwirte in Deutschland zufrieden stellen. Nicht nur, dass diese sich auf das grüne Europa zunehmend einstellten, sie wurden von diesem auch immer abhängiger, denn trotz der hohen Kosten für den EAGFL sollte man die Krise des primären Sektors in der Zeit nicht unterschätzen. Viele Betriebe befanden sich in ernsthaften Schwierigkeiten, Hunderttausende kämpften um das schiere Überleben. Die NPD konnte in mehreren Landtagswahlen gerade auf dem Land punkten. Vor diesem Hintergrund hoffte die sozial-liberale Koalition, durch eine GAP-freundliche

---

72 Vgl. BML (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg/Berlin 1975, S. 48; Grüner Bericht. Berichte der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft und Maßnahmen, Bundesdrucksache, Bonn 1975, S. 13.

73 Vgl. Hans Eberhard Buchholz, Agrarmarkt: EWG-Marktornungen, in: Willi Albers/Karl E. Born/Ernst Dürr u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart 1976, Bd. 1, S. 87–106.

74 Vgl. Andreas Wilkens, Willy Brandt und die europäische Einigung, in: Mareike König/Matthias Schulz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949–2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen, Stuttgart 2004, S. 167–184.

Politik den sozialen Frieden und die mittlerweile erreichte demokratische Stabilität der Republik zu sichern. Darüber hinaus hegte sie die etwas naive Hoffnung, durch intensive Kontakte zum Bauernverband und durch Zugeständnisse auch Wähler aus der traditionell konservativen Klientel der Landbevölkerung für sich gewinnen zu können.<sup>75</sup>

Der dritte und wahrscheinlich ausschlaggebende Faktor lag in dem spezifischen Mechanismus, mit dem Entscheidungen zur europäischen Agrarpolitik gefällt wurden. Dieser hatte sich im Verlauf der vielen Verhandlungsrunden seit den Römischen Verträgen entwickelt und stellte ein enorm komplexes Gebilde dar. Auf der einen Seite entstand hier eine »epistemische Gemeinschaft« der Agrarpolitiker und -experten der sechs Mitgliedsstaaten mit geteilten Werten und Ideen – sowie den entsprechenden politischen Ergebnissen.<sup>76</sup> Denn nach ungefähr zehn Jahren intensiver Verhandlungen und häufiger wechselseitiger Blockaden (nicht zuletzt durch die De-facto-Verlängerung der Einstimmigkeitsregelung für lebenswichtige Fragen als Teil des Luxemburger Kompromisses) bildete sich ein stillschweigender Konsens unter den beteiligten Agrarministern und ihren Entourageen heraus. Die geteilte Sichtweise speiste sich nicht nur aus den Verhandlungen im Agrarrat, sondern auch aus der alltäglichen Arbeit in der »Komitologie« der Europäischen Gemeinschaft, d. h. den vielen Arbeitsgruppen, Komitees und Kommissionen – allen voran dem *Comité spécial Agriculture* –, die die Ratssitzungen der Agrarminister vorbereiteten.<sup>77</sup>

Gleichzeitig war es just diese epistemische Gemeinschaft, die weitgehend selbstständig in Agrarfragen den Weg bestimmte. Vitale Entscheidungen wurden so von einer recht kleinen und homogenen Gruppe pro-agrarischer Politiker und Beamten gemacht. Diese Verselbstständigung eines Teils der Exekutive hatte kein Gegengewicht in einem vergleichbar gewichtigen Gremium, das etwa die Finanz- oder Wirtschaftsminister umfasst hätte. Die Preisverhandlungen 1969/70 bieten gute Einblicke in die Effekte des institutionellen Ungleichgewichts: Mit elfmonatiger Verspätung konnte sich der Agrarrat im Juni 1970 endlich auf eine Formel einigen. Bis dahin hatten die Agrarpolitiker unter hohem politischen Druck gestanden, die Preise zu senken, um damit Überschussproduktion und hohe Kosten einzudämmen. Aber jede nationale Delegation zeigte sich lediglich bereit, in einigen spezifischen Fragen nachzugeben, und ihre Unnachgiebigkeit in anderen Positionen verhinderte jeden Kompromiss. Schließlich entschied sich der Agrarrat deswegen einfach dafür, die Vorjahrespreise einzufrieren – und er erzielte so das produzentenfreundlichste Ergebnis, das unter den gegebenen Bedingungen möglich war.<sup>78</sup> Wenn ein Bericht über diese Sitzung festhielt, dass dieses Ergebnis »überraschend schnell« erzielt wurde, dann legt dies nahe, dass es zuvor entsprechende interne Absprachen in dieser eng vernetzten epistemischen Gemeinschaft gegeben hatte.<sup>79</sup>

Weitere, zweitrangige Faktoren ließen sich hinzufügen. Selbst der perfektionierte Protektionismus der EG konnte nicht verhindern, dass die Welternährungskrise der frühen 1970er Jahre sich auch in Europa spürbar machte. Hungern musste hier zwar niemand, aber die Volatilität der Versorgungslage reduzierte die Vorbehalte gegenüber einem gewissen Maß an Mehrproduktion und Einlagerung. Auch die Tatsache, dass sich die Unzu-

75 Vgl. zur Situation des Sektors Kluge, *Vierzig Jahre*, Bd. 2, S. 110–189. Zu den häufigen Kontakten zwischen Brandt und der DBV-Spitze zu Beginn seiner Kanzlerschaft vgl. BA/K, B 136/8637, BA/K, B 116/45259.

76 Peter M. Haas, Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46, 1992, S. 1–35.

77 Vgl. Ann-Christina Lauring Knudsen/Morten Rasmussen, A European Political System in the Making 1958–1970. The Relevance of Emerging Committee Structures, in: *Journal of European Integration History* 14, 2008, S. 51–67.

78 Vgl. EWG, Protokoll Ministerratssitzung, 8./9.6.1970, HAEU, CM2 1970–40/ab; Drahtbericht Deutsche Botschaft Luxemburg an AA, 9.6.1970, PA/AA, B 20–200/1536.

79 Drahtbericht Deutsche Botschaft Luxemburg an AA, 9.6.1970, PA/AA, B 20–200/1536.



friedenheit von Konsumenten und Steuerzahlern nicht in ernsthaften Formen von Protest kondensierte, festigte letztlich den agrarpolitischen Status quo. Dasselbe gilt für die Währungsturbulenzen der Zeit: Um daraus resultierende Einkommensverluste für die Produzenten auszugleichen, kam es sogar zu zusätzlichen Subventionen. Alle diese Faktoren gemeinsam erklären, warum die Bundesrepublik sich schließlich mit der GAP arrangierte.<sup>80</sup>

Welche Rolle konnten Interessenvertretungen unter diesen Bedingungen spielen? Trotz gewisser Erfolge wurde es für den DBV zunehmend schwierig, Einfluss in dem immer komplexeren politischen Gefüge der EG auszuüben. Der Handlungsspielraum des agrarpolitischen Netzwerks schrumpfte deutlich. Mehr als je zuvor musste es auf das Bundeslandwirtschaftsministerium und dessen Verhandlungsgeschick in Bonn wie in Brüssel setzen. Die Atmosphäre zwischen dem DBV und dem aus dem rechten Flügel der FDP stammenden Agrarminister Josef Ertl (1969–1983) war jedoch weniger freundschaftlich als in den Zeiten von Schwarz oder Höcherl. Trotzdem gelang es dem Netzwerk, die Position des BML wie auch der Bundesregierung weiterhin wesentlich zu prägen. Zum Beispiel resultierte der unverhohlene Widerstand der Bundesrepublik gegen den Mansholt-Plan primär aus der Position der Agrarier, und auch in den Preisverhandlungen war die offizielle deutsche Position nie weit entfernt von derjenigen des DBV.<sup>81</sup>

Die zunehmende Komplexität der GAP zog jedoch auch neue Handlungsformen und -logiken nach sich. Diese erklären sich vor allem daraus, dass Lobbygruppen nie nur die politische Entscheidungsebene von ihrer Haltung überzeugen wollen, sondern zugleich ihre Basis integrieren müssen. Da sich der Adressat politischer Forderungen im Mehrebenensystem der EG zunehmend auflöste, begann die symbolische Dimension des Aktivismus für den DBV eine größere Rolle zu spielen. So hielt der Bauernverband zum Beispiel 1971 eine Großdemonstration in Bonn mit rund 40.000 Teilnehmern ab – es handelte sich übrigens um die größte Einzeldemonstration, die die Bundeshauptstadt bis dahin erlebt hatte. Wogegen protestiert wurde, blieb jedoch eher unklar, da die Bundesregierung eigentlich die Haltung des DBV ohnehin unterstützte. Diese Form von Straßenpolitik war insofern mindestens so sehr ein Mittel, um Dynamiken der Basis zu kanalisieren und aufzufangen, wie es dazu diente, klar umrissene politische Ziele zu erreichen. Wie in den Jahren zuvor gelang es dem Bauernverband so, radikalisierte Tendenzen seitens der Basis aufzufangen. Die Landwirte – die sich einem so massiven ökonomischen und sozialen Veränderungsdruck ausgesetzt sahen wie kaum ein zweiter Teil der Gesellschaft – hielten sich ebenfalls weitgehend an die Spielregeln des politischen Status quo und der parlamentarischen Demokratie.<sup>82</sup>

Auch in dieser Phase zeigte das agrarpolitische Netzwerk somit eine erstaunliche Fähigkeit, sich flexibel an die Lage anzupassen. Es behielt seine Affinität zu den Unionsparteien sowie sein staatstragendes, nicht-gewalttätiges Selbstverständnis bei, entledigte sich jedoch einiger Teile seiner früheren ideologischen Basis. Indem man weiterhin aktiv Verbindungen zur Regierung suchte, gelang es phasenweise, selbst die Sozialdemokraten auf einen erstaunlich proagrarisches Kurs festzulegen. Zum Erfolg trug auch bei, dass die Agrarier ihre Legitimationszusammenhänge erneuerten und an das Ende der Hochmoderne anpassten. Seit den späten 1960er Jahren standen der ›agrarisches Mythos‹ und das Credo der Produktivität, die bis dahin das öffentliche Selbstbild beherrschte hatten, nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr spielte fortan die Landschaftspflege, sowohl unter

80 Vgl. zur Welternährungskrise *Christian Gerlach*, Die Welternährungskrise 1972–1975, in: GG 31, 2005, S. 546–585; zu den Währungsproblemen *Barry Eichengreen*, The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond, Princeton 2007, S. 183 f.

81 Vgl. z. B. die Akten BA/K, B 428/128; BA/K, B 116/27665.

82 Vgl. z. B. *Erich Geiersberger*, ARD-Fernsehkommentar, gesendet am 28.2.1971; Schriftfassung in: BA/K, B 136/8635; Die Bauern demonstrieren am falschen Ort, in: Frankfurter Rundschau, 27.2.1971.

den Vorzeichen des Massentourismus als auch im Rahmen einer aufkommenden Umweltdebatte, eine zunehmend wichtigere Rolle.<sup>83</sup>

Zugleich stärkte die deutsche Landwirtschaft ihre Verbindungen zu Interessenvertretungen in anderen EG-Staaten und zu COPA. Da Brüssel als Ort politischer Entscheidungsfindung weiter an Bedeutung gewann, intensivierte sich die transnationale Zusammenarbeit der Lobbygruppen. Zunehmend wurde COPA in die Lage versetzt, selbst zu Kernfragen mit bedeutungsvollen Resolutionen aufzuwarten, die den gemeinsamen Willen der Agrarvertreter der sechs EG-Staaten zum Ausdruck brachten – sei es zum Mansholt-Plan, zu den jährlich festzulegenden Agrarpreisen oder auch dazu, dass der agrarpolitische *Acquis communautaire* im Fall einer Erweiterung der Gemeinschaft unverändert weiter zu gelten hätte.<sup>84</sup> Insgesamt war es somit beeindruckend, wie viel politische Macht das agrarpolitische Netzwerk weiterhin ausübte – nun, da es akzeptiert hatte, dass die Zukunft in der europäischen Rettung der Landwirtschaft läge.

## V. SCHLUSS

Wie hier gezeigt wurde, widersetzte sich die Bundesrepublik nach Abschluss der Römischen Verträge mit aller Kraft einer supranationalen Integration des Agrarsektors, obwohl sich dies bis dahin in den deutschen Debatten nicht direkt abgezeichnet hatte. Allein schon die Tatsache, dass sich Westdeutschland gegen die erste gemeinsame Politik der EWG wandte, ist bemerkenswert. Denn zumeist gilt die Bundesrepublik, die besonders auf dieses Modell europäischer Einigung als Lehre aus den deutschen Erfahrungen mit hypertrophen Formen des Nationalismus setzte, als Modellschüler supranationaler europäischer Integration. Entsprechend wird Adenauer oft als kühler Strategie mit zutiefst dialektischem Verständnis dargestellt: Westdeutschland konnte staatliche Souveränität und internationale Anerkennung nur unter der Bedingung gewinnen, dass es gleichzeitig dazu bereit war, Teile dieser Souveränität zugunsten der europäischen Integration aufzugeben.<sup>85</sup> Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EWG – *nota bene* des wichtigsten verwirklichten Integrationsprojekts der 1960er und 1970er Jahre – erzählt eine andere Geschichte. Abgesehen von Lippenbekenntnissen versuchte die Bundesregierung, möglichst lange an der nationalen Souveränität festzuhalten und jede Form der Kompetenzübertragung nach Brüssel so gering wie möglich zu halten. Dies widerspricht etwa Alan Milwards Grundannahme, dass die europäische Integration auf genau jene Probleme reagierte, die sich im rein nationalen Rahmen nicht lösen ließen und deswegen auf die europäische Ebene verlagert wurden. Irreführend ist zum Beispiel auch Andrew Moravcsiks These, wonach europäische Integration sich lediglich auf die Politikfelder erstreckte, die im öffentlichen Bewusstsein eher als nachrangig galten und in denen deswegen ein europäischer Zusammenschluss als legitim erschien.<sup>86</sup>

83 Vgl. z.B. *Hellmuth Bücken*, Nur Umwelt-Schocker, in: Deutsche Bauern-Korrespondenz, 20.12.1971; Manuskript Ertl, 10.7.1971, in: ADL, N 51/65.

84 Vgl. z.B. Keine Gefährdung für die EWG, in: Deutsche Bauern-Zeitung, 27.6.1970; Brief Heereman an Ertl, 1.3.1971, BA/K, B 116/45259; ferner *Simon Bulmer*, The Domestic Structure of European Community Policy-Making in West Germany, New York 1986, S. 347 f.

85 Vgl. z.B. *Geoff A. Wilson/Olivia J. Wilson*, German Agriculture in Transition. Society, Politics and Environment in a Changing Europe, Houndmills 2001; *Werner Bührer*, Abschied von der Supranationalität. Deutsche Europapolitik und europäische Integration 1958 bis 1972, in: *Axel Schildt/Deleff Siegfried/Karl Christian Lammers* (Hrsg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 248–272.

86 Vgl. *Milward*, European Rescue; *Andrew Moravcsik*, What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?, in: PVS 47, 2006, S. 219–241.

Die deutsche Vetopolitik erwies sich zugleich aufgrund der enormen Integrationsdynamik in dem Bereich als erstaunlich erfolglos und musste deswegen modifiziert werden. Bei der transnationalen Reorientierung von Denk- und Verhaltensweisen erwies sich der Deutsche Bauernverband als deutlich effizienter als die Regierung. Allen war jedoch gemeinsam, dass sie sich der Integration nur in sehr vorsichtiger, selektiver und instrumenteller Weise öffneten. Für staatliche wie nichtstaatliche Akteure gilt gleichermaßen, dass diese Transnationalisierung wesentlich durch bereits vorhandene organisatorische Strukturen und politische Interessen, ökonomische Präferenzen, internationale Erfahrungen und Mentalitäten geprägt wurde. Deswegen erwies es sich in diesem Beitrag immer wieder als notwendig, die Geschichte der Agrarintegration seit 1957 auf die unmittelbaren Nachkriegsjahre, die Zwischenkriegszeit und sogar noch weiter zurückliegende Phasen zurück zu beziehen. Zugleich weisen die hier ausgebreiteten Befunde deutlich über den untersuchten Zeitraum hinaus: Vor allem aufgrund der analysierten Entscheidungsmechanismen zur GAP sollte es im weiteren Verlauf der 1970er Jahre zu keiner wesentlichen Abänderung der europäischen Agrarpolitik kommen; nach kleineren Änderungen in den frühen 1980er Jahren brachte erst die McSharry-Reform 1992 eine deutliche Neujustierung mit sich. Jene spezifischen Effekte und Konstellationen, welche der europäische Integrationsprozess auslöste und mit sich brachte, erwiesen sich somit als erstaunlich persistent.

Kann man diese Prozesse unter dem Begriff »Europäisierung« zusammenfassen? Sicherlich ist dies nur mit einigen Einschränkungen möglich. Am Anfang dieser Geschichte steht keine Monade, die sich öffnete, sondern ein teilsouveräner Staat, der trotz – und wegen! – seiner erst kurz zurückliegenden Gründung bereits über eine Vielzahl transnationaler, häufig europäischer Bindungen verfügte. Durch Integration intensivierten sich seine Verflechtungen. Zugleich wurden manche der älteren transnationalen Bindungen ersetzt oder bezüglich Reichweite, Intensität oder Charakter abgeändert. Die E(W)G entwickelte sich zum Referenzpunkt politischen Handelns, sie ordnete die Weltbilder, Präferenzen und institutionelle Struktur der beteiligten Akteure neu. Transnationalisierung vollzog sich demnach im Modus der Europäisierung. In diesem Sinne wurde Europa zum sich selbst verstärkenden Subjekt. Aber das war nicht der einzige Effekt. Integration löste zugleich ein unglaublich kompliziertes Wechselspiel aus zwischen einer Redefinition des Nationalen – das durchaus seine Stärkung bewirken konnte – und Effekten, die in alle nur möglichen Richtungen darüber hinaus reichten, die sich gelegentlich gegenseitig fundamental widersprachen, sich aufhoben, in nicht-intendierte Richtungen wiesen oder angesichts von übergreifenden Prozessen, wie der Globalisierung, verpufften. Gerade letzteres sollte man nicht unterschätzen.

Die Geschichte der europäischen Agrarintegration ist nämlich auch eine Geschichte der engen Grenzen politischer Steuerbarkeit, zumindest mit einem protektionistischen Ansatz. Letztlich konnte der DBV trotz seines geschickten und erfolgreichen Agierens das Bauernsterben so wenig verhindern wie die Bundesregierung ihre spezifischen Petita durchsetzen. Auch gelang es der EWG nicht, agrarpolitischen Schutz nach innen und Weltoffenheit angemessen auszugleichen. Wie sich am Beispiel Dänemarks gezeigt hat, konnte sich dabei einerseits auch ein kerneuropäisches Land mit direkter Grenze zur Bundesrepublik auf einmal auf der falschen Seite der Barrieren wieder finden. Andererseits schloss Europäisierung intensive Bindungen zu anderen Weltgegenden nicht aus, etwa zu den USA, die in Bezug auf Sicherheit, Handel oder auch agrarpolitische Leitbilder ein ganz zentraler Referenzpunkt blieben. Zudem verdeutlichte etwa die Welternährungskrise der frühen 1970er Jahre, dass Europäisierung nicht den Einfluss globaler Entwicklungen auf den Kontinent unterband.

All dies verweist auf die Notwendigkeit, den Begriff »Europäisierung« genauer zu fassen. Gemeint ist hier eine nationalhistorisch-pfadabhängige und über ihren institutionell-geografischen Zuschnitt spezifische Form der E(W)G-Europäisierung, die ausgehend von

der Ebene der Politik zunehmend auf Wirtschaft und Gesellschaft ausstrahlte.<sup>87</sup> Systematisierend lassen sich dabei drei Arten von Europäisierungseffekten differenzieren; am nächstliegenden die zunehmende Verflechtung, Binnenverdichtung und Annäherung; weiterhin die Neuverhandlung bezüglich des Verlaufs und der Qualität der Außengrenzen sowie schließlich die Fragmentierung im Innern bezüglich derjenigen Bindungen, die sich durch die Europäisierung als dysfunktional erwiesen. Von Letzterem waren etwa administrative Arrangements in den Mitgliedsstaaten ebenso betroffen wie submarginale Betriebe in peripheren Zonen, die nun noch stärker bedrängt wurden als in der Zeit vor Errichtung der GAP.

Außerdem lässt sich im Verlauf des Einigungsgeschehens von den späten 1950er bis in die Mitte der 1970er Jahre ein wichtiger Wechsel ausmachen: Hatte die Brüsseler Ebene in der Anfangszeit primär das *explanandum* europäischer Agrarpolitik vor dem Hintergrund des Einwirkens der Mitgliedsstaaten dargestellt, so wandelte sie sich zunehmend in ein *explanans*, um Entwicklungen in den betroffenen Gesellschaften zu verstehen, die mittlerweile massiv durch die GAP geprägt wurden. Politikwissenschaftler würden das erstere als *Uploading* oder die Froschperspektive und das letztere als die Vogelperspektive bezeichnen; im hier untersuchten Fall treten die in der Nachbardisziplin oft fein säuberlich getrennten Perspektiven beide auf und durchmischen sich.<sup>88</sup>

Wichtig ist es noch einmal zu betonen, dass diese Form von EG-Europäisierung nichts Zwangsläufiges hatte. Das ergibt sich bereits aus der inkrementellen Entstehungsgeschichte der GAP sowie aus ihrer keineswegs nahe liegenden, sukzessiven Akzeptanz in Deutschland. Alternativen wären ebenso möglich gewesen, wie es denkbar ist, dass einmal vergemeinschaftete Felder wieder in nationale (oder eine andere) Zuständigkeit überführt werden. Die genauen Effekte und Grenzen der EG-Europäisierung zeigen sich somit erst in der historischen Analyse.

Letztlich verdeutlicht dies zugleich, dass über diese Vorgänge von Binnenverdichtung, Außenabgrenzung und der sie begleitenden Fragmentierung im Agrarsektor sowie einer Vielzahl ähnlich gerichteter Prozesse die EG – und durch gewollte und ungewollte begriffliche Unschärfe – Europa immer mehr zu einem sich selbst verstärkenden Subjekt wurde. Denn dies erscheint am Begriff »Europäisierung« als besonders interessant. Erst durch die ähnliche Ausrichtung dieser vielen Prozesse und durch den damit verbundenen Prozess des »Labelling«, der eben eine solche gemeinsame Stoßrichtung gen Europa identifiziert, hat sich seit der frühen Neuzeit, verstärkt seit dem 18. Jahrhundert und mehr noch seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, »Europa« zu einer bedeutungsvollen Kategorie und Sinneinheit entwickelt – die es davor kaum war. *Europäische Zeitgeschichte* sollte insofern Europa nicht einfach als vorgegebene, stabile Ausgangsgröße für Prozesse wie Integration und Globalisierung verstehen, sondern mindestens so sehr als deren Produkt und Effekt.<sup>89</sup> Bei diesem Ansatz geht es darum, die Konstituierung des Europäischen durch Interaktion als zentrales Moment europäischer Geschichte zu erfassen. Der politische Integrationsprozess stellt dann lediglich den nahe liegendsten Untersuchungsgegenstand dar; aber auch für viele andere Bereiche ließe sich ein solches nicht-essentialistisches Europaverständnis gewinnbringend anwenden.

87 Vgl. zum Begriff der EU-Europäisierung etwa *Beate Kohler-Koch*, Europäisierung. Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: *Michèle Knodt/dies.* (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt am Main 2000, S. 11–31.

88 Vgl. *Börzel/Risse*, Europeanization; *Rainer Eising*, Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, in: *Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch* (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 387–416.

89 Vgl. mit ähnlichem Ansatz *Johan Schot/Thomas J. Misa*, Inventing Europe. Technology and the Hidden Integration of Europe, in: *History and Technology* 21, 2005, S. 1–19; *Bluche/Lipphardt/Patel*, Europäer; *Conway/Patel*, Europeanisation.