



NAAR EEN EUROPEES LANDBOUWBELEID*

Opmerkingen bij de institutionalisering van een transnationale politieke orde

Elmar Rieger

In deze bijdrage wordt gepoogd, om op basis van een sociologische interpretatie de bijzondere kenmerken van de institutionalisering van het EG-landbouwbeleid te beschrijven. De nadruk zal daarbij liggen op die gevolgen van het EG-landbouwbeleid, voor de levenskansen in een Europese agrarische sector, welke uit deze institutionalisering afkomstig zijn. De betekenis van deze gevolgen worden verder vervat door het staatsbegrip centraal te stellen en te vergelijken met soevereine structuren.

1. DE BETEKENIS VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUW- BELEID VOOR DE AGRARISCHE BEROEPSBEVOLKING IN DE EG

Eén van de belangrijkste trends in de ontwikkeling van de moderne industriële samenlevingen sinds de tweede wereldoorlog is de toenemende internationalisering van een aantal centrale domeinen. Vooral de ontwikkeling van de economische structuren heeft dimensies aangenomen die de nationale economische orde ver overstijgen. 'Politieke geografie' en 'economische geografie' vallen niet langer samen (Welfens, 1990 : V; Dunn, 1990). Behalve economische, kunnen ook sociale en politieke problemen niet meer worden behandeld als problemen die zich uitsluitend binnen de staatsgrenzen afspelen. Vrijwillige en gedwongen migratie, bescherming van de mensenrechten, binnenlandse en buitenlandse veiligheid, milieubescherming, zijn ook voorbeelden van problemen die in een internationaal perspectief moeten worden benaderd (Chen, 1989 : 4; Lacoste, 1990). De oprichting van de Europese Gemeenschap en het daarmee samenhangende doel om nationale bevoegdheden tot gemeenschappelijke te maken (hoofdzakelijk door het afbreken van handelsbelemmeringen en door nieuwe politieke orden te institutionaliseren) is zeker één van de meest belangrijke en meest verreikende pogingen om een nieuw kader voor politiek handelen te scheppen.

Omwille van een aantal redenen is landbouw een onwaarschijnlijke kandidaat voor het creëren van een gemeenschappelijke markt of voor de institutionalisering van transnationale politieke structuren. Ten eerste is landbouw een sector waar zelfs de meest liberaal geïnspireerde staten uit de westelijke wereld al zeer vroeg intervenueerden en doorlopend een meer of minder dicht net van beschermende overheidsmaatregelen geknoopt hebben. Dit geldt zowel voor de Verenigde Staten als voor de kleinere Europese landen. Landbouw behoort daarom van oudsher tot één van de kerngebieden van nationaal overheidsbeleid. Ten tweede wordt het landbouwbeleid in die verschillende landen geconfronteerd met een situatie waarin landbouw als maatschappelijk subsysteem steeds meer gemarginaliseerd en steeds heterogener wordt. Die heterogeniteit zorgt ervoor dat verschillend wordt gereageerd op politieke maatregelen omdat verschillende aspecten van landbouw een eigen handelingsruimte nodig hebben (Priebe, 1975). Ten derde werd de bovengenoemde constellatie nog ingewikkelder door het opdruken van nieuwe factoren die buiten de invloed van de individuele overheden lagen, zoals de internationalisering van de landbouwmarkt en de aanhoudende overproductie in de geïndustrialiseerde maatschappijen.

Ondanks deze ongunstige voorwaarden is de integratie van het landbouwbeleid in het kader van de EG institutioneel gezien het verst gevorderd. De mate waarin het landbouwbeleid van de individuele lidstaten wordt bepaald door een gemeenschappelijk Europees beleid is daarom een opmerkelijk feit (1). De instituties voor een Europese Landbouwpolitiek golden als hoekstenen van de EG. Bovendien werden als gevolg van de uitbouw van een interne landbouwmarkt belangrijke verdergaande integratiestimuli verwacht (Wächter, 1969 : 430F; Hrubesch, 1987 : 34). In dat integratieproces werden grote delen van de Europese landbouw in een institutioneel kader ingebonden, met als gevolg nieuwe relatiepatronen tussen een buiten het nationaal overheidssysteem terechtgekomen politiek centrum en de agrarische beroepsbevolking en hun organisaties. Dit proces heeft op zijn beurt tot nu toe tot onbekende veranderingen geleid betreffende de omstandigheden in de landbouw en heeft daarbij een dynamiek teweeggebracht waar in sociologisch opzicht nog nauwelijks iets over geweten is. Naast de traditionele nationale politieke arena's is er een nieuw niveau van politieke probleemdefiniëring en besluitvorming ontstaan welke deze gedeeltelijk overkoepelt. Dit niveau is gekarakteriseerd door eigenschappen en werkingsvoorwaarden waardoor het zich in belangrijke mate onderscheidt van de tot dusver dominante nationale besluitvormingscentra. De politieke sturingsprocessen en het legitimeitsproces hebben op dat niveau een andersoortige juridische en politieke basis. De kansen tot toegang, articulatie en participatie van de betrokken bevolkingsgroepen en hun economisch en politiek vertegenwoordigende organisaties vertonen in het kader van de institutionele orde van de Gemeenschap een structuur, die zich laat afleiden uit de specifieke gegevens van het ontstaan van belangrijke Europese politieke arena's en de opbouw van supranationale instituties met autonome wetgevende bevoegdheden. Deze elementen dienen systematisch te worden benaderd wanneer men het EG-landbouwbeleid op een adequate wijze wenst te begrijpen.

Dat geldt met name voor de verschillende pogingen om met behulp van 'structuurbeleid' de verschillende regionale ongelijkheden te verminderen, de overschotproductie meester te worden, de financiële uitgaven voor de landbouw te beperken, en om de negatieve gevolgen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de wereldmarkten aan te kunnen. Bijna volledig losstaand van andere gebieden en sectoren ontwikkelde de Europese landbouwsector zich tot een sterk georganiseerd en naar buiten toe gesloten systeem. Meer dan 90% van de landbouwproductie is vastgelegd in marktverordeningen (Hrubesch, 1987 : 37). De met de uitbouw van een gemeenschappelijke landbouwmarkt en de institutionalisering van het landbouwbeleid samengaannde sociale en economische

wijzigingen in de agrarische structuren hadden dramatische gevolgen voor de levensomstandigheden en de sociale kansen van de landbouwers. De mate waarin de levensomstandigheden van de landbouwers afhankelijk zijn geworden van de instituties voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft proporties bereikt die beslist omschreven kunnen worden met Webers beelden van de 'ijzeren kooi' en het 'huis der afhankelijkheid'. Het inkomensniveau uit landbouw, de beslissingsruimtes en -alternatieven, die de agrarische beroepsbevolking ter beschikking staan. Hun kansen om bekwaamheden, wensen en verwachtingen te realiseren, m.a.w. de verschillende sociale kansen die bestaan binnen de institutionele landbouwstructuur van de Gemeenschap, de markt, het inkomen, de prijs en de verzorgingskansen, om enkel de belangrijkste te noemen, worden grotendeels bepaald door de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van de EG en haar instituties (2). Deze afhankelijkheid is niet vrijwillig en kan alleen worden doorbroken indien het landbouwberoep wordt opgegeven. Om dus de sociale dimensie van de Gemeenschap in de landbouwsector te kunnen begrijpen en verklaren, moeten organisaties en instituties, de gehanteerde rationaliteiten voor probleemdefiniëring en besluitvorming systematisch worden verbonden met de ontwikkeling van de levenskansen van de landbouwers. Voor zover ik er zicht op heb is dit dringende probleem tot nog toe nauwelijks behandeld. Afgezien van de verschillen in levenskansen en -omstandigheden in verschillende landbouwgebieden op grond van bodemkundige, klimatologische en produktspecifieke verschillen, zijn alle landbouwers in dezelfde mate, en in de eerste plaats afhankelijk van het nationale landbouwbeleid en het EG-landbouwbeleid, wat hun levensomstandigheden en existentie betreft (3).

In deze bijdrage wordt gepoogd, om op basis van een sociologische interpretatie van de institutionalisering van het EG-landbouwbeleid, inzicht te krijgen in de sociale dimensie van de Gemeenschap, de politieke aard en dynamiek van het integratieproces, alsook in de opbouw van een transnationale orde. Na de beschrijving van de hoofdlijnen in de ontwikkeling naar een gemeenschappelijk landbouwbeleid worden een aantal stellingen geformuleerd die betrekking hebben op oorzaken, drijfveren, verschijningsvormen en consequenties van dergelijke ontwikkeling. Niet al deze punten kunnen even uitvoerig worden behandeld in dit artikel. In de verdere uiteenzetting staat de vraag centraal met welke categorieën en begrippen deze ontwikkelingen adequaat kunnen worden beschreven en verklaard. Daarbij wordt vooral ingegaan op de vraag in hoeverre de context en de belangrijke krachtlijnen in de ontwikkeling der sociale verhoudingen in de landbouw op Europees niveau vergelijkbaar zijn met de situatie in de landbouw in de verschillende lidstaten of met de situatie van de gehele

bevolking in geïndustrialiseerde landen. Welke verschillen en overeenkomsten kunnen worden vastgesteld, en wat zijn de gevolgen voor de ontwikkeling van de agrarische sociale structuren en de daaraan verbonden levenskansen van de landbouwers.

Daar de belangrijkste veranderingen in de agrarische structuren en de levensomstandigheden van de landbouwers in de lidstaten in de context van een onderzoek naar integratieprocessen en de ontwikkeling van sociologische concepten en argumentaties centraal zullen staan, moeten deze worden beschreven alvorens de bovengenoemde centrale vragen te behandelen.

2. DE VERANDERINGEN IN HET LANDBOUWBELEID BINNEN DE GEMEENSCHAP

De structuurveranderingen in de landbouw van de lidstaten kunnen worden gezien als het resultaat van een samenspel tussen twee groepen van factoren. De eerste groep betreft factoren die in meer of mindere mate rechtstreeks met de basiskennmerken van de Europese landbouw te maken hebben. Het gaat hier om (a) de specifieke dynamiek van het landbouwers-familiebedrijf, (b) de rationalisering en systematisering van de landbouwproductie onder invloed van markt-economische ontwikkelingen, en (c) de vervlechting van de landbouw in een netwerk van meervoudige afhankelijkheidsrelaties met overheden en bonden.

De tweede groep van factoren die in relatie tot onze vraagstelling bijzonder relevant is omvat de institutionele raamwerken van zowel de nationale overheden als van de Gemeenschap, waarmee wordt getracht structuurveranderingen in de landbouw te sturen alsook de levenskansen van de agrarische bevolking vorm te geven. Dit op basis van gedeeltelijk duidelijk vastgelegde doelstellingen (4).

Het gaat hierbij vooral om (a) de bij verdrag vastgelegde basisprincipes voor een Europees landbouwbeleid, (b) de EG-instituties en de betekenis van een 'gemeenschappelijke interesse', en (c) de wisselwerking tussen dit institutioneel complex en de nationale instituties die instaan voor de uitvoering van een nationaal landbouwbeleid en welke voor een groot deel niet verdwenen zijn in het proces van de ontwikkeling van een EG-landbouwbeleid.

Uit de literatuur blijkt dat in de sociaal-wetenschappelijke, en in het bijzonder in de agrarische sociologie, vooral de volgende vier problemen centraal staan in de

discussie over de ontwikkeling en de huidige toestand van de Europese landbouw :

1. In de industriële samenlevingen is er een duale structuur ontstaan in de landbouw. Aan de ene kant is er sinds de Tweede Wereldoorlog een tendens die geleid heeft tot het ontstaan van gespecialiseerde en zeer grote landbouwbedrijven. Die bedrijven zijn op industriële grondslagen georganiseerd, zijn sterk verbonden met de verwerkende alsook met toeleveringsindustrieën en het grootste deel van de mensen werkt er in loonarbeid (Goodman, Sorj, Wilkinson, 1987; Buttel, Goodman, 1989). Aan de andere kant komen nog verrassend veel kleine en middelgrote familiebedrijven voor. Die bedrijven konden ook onder ongunstige omstandigheden overleven op basis van een veelheid van bedrijfsmatige aanpassingsstrategieën, waarvan het inschakelen van gezinsleden als werkkrachten en het voeren van het landbouwbedrijf als bijkomend inkomen, de twee belangrijkste zijn, alsook op basis van niet-geplande gevolgen van het landbouwbeleid (Schmitt, 1989; Reinhardt, Bartlett, 1989; MacKinnon et al, 1991). Een belangrijke observatie in deze context is ook het toenemend aantal vrouwen in de agrarische beroepsbevolking. In alle lidstaten is het aandeel vrouwen die voltijds in de landbouwsector actief zijn, gemiddeld toegenomen met 15 tot 20% (Kommission, Bericht 1989, Tabel 3.5.14; Sociologia Ruralis 28 (1988), n. 4).
2. De landbouw is uitgegroeid tot een economische sector die zowel door nationale als internationale transfermechanismen is gekarakteriseerd. Publieke instanties hebben vooral invloed op de landbouw via financieel-politieke en financieel-economische middelen (Hansmeyer, 1963 : 7). Een steeds toenemend deel van het agrarisch inkomen komt tot stand door transferbetalingen, terwijl een ander deel via verschillende marktreguleringen eveneens wordt beïnvloed door politieke mechanismes. In tegenstelling tot sociale politiek gaat het bij landbouwpolitiek om een 'geluidloze herverdeling' (Hansmeyer, 1963 : 10) met behulp van financieel-politieke middelen.
3. Het landbouwbeleid is sterk gepolitiseerd, en agrarische belangengroepen zijn zowel op nationaal als internationaal niveau dominerend. De uitschakeling en politieke regulering van marktprocessen leidt noodzakelijkerwijs tot een versterkte thematisering en problematisering van de landbouwverhoudingen (Browne, 1988).
Structuurveranderingen in de landbouw onder druk van aanpassingen aan veranderende omgevingsvoorwaarden wordt een door de staat geleide regulatie : "De landbouw kan op deze wijze een deel van de economische

concurrentiestrijd naar de nationale economie verplaatsen, waarin ze sterker voorkomt dan op de vrije markt..... " (Hansmeyer, 1963 : 9). In alle West-europese landen bestaat een dicht net van overheids-, semi-overheidsinstanties en organisaties voor advies en dienstverlening met betrekking tot zowat alle aspecten van landbouwproductie en inkomensverwerving. Door de hoge organisatiegraad in de landbouw en de nauwe banden tussen belangenorganisaties en partijen bevindt zich het landbouwbeleid voortdurend in een situatie van nadenken en reflecteren. Belangengroepen en andere deelnemers aan de vormgeving van het landbouwbeleid proberen immers niet alleen hun eigen positie te verzekeren en bereikte voordelen te handhaven. Zij wijzen steeds op nieuwe problemen, en eisen politieke stimuleringsprogramma's voor de landbouw (Browne, 1988, XVIII). De interne dynamiek van dit systeem wordt door de toenemende differentiatie in de landbouwpolitieke arena, op zowel nationaal als Gemeenschapsniveau, nog versterkt. Naast de traditionele Boerenbonden bestaan nog een heel gamma van belangenorganisaties zowel voor de verwerkende landbouwnijverheid als voor de toeleveringsindustrie. Die differentiatie van belangengroepen in de landbouwsector is het gevolg van de omvangrijke inbedding van de landbouweconomie in de nationale en internationale marktvervlechtingen (Jonsson, Petersson, 1989).

4. Op het gebied van de landbouw hebben EG-instanties zich tot zelfstandige handelingseenheden ontwikkeld die op basis van hun wetgevende bevoegdheden een institutionele orde hebben gecreëerd die een directe invloed heeft op de economische en levensomstandigheden van de beroepsbevolking. Zij trachten de structuurveranderingen in de landbouw te sturen en te controleren. Dit laatste aspect heeft in de sociologie nauwelijks de nodige aandacht gekregen en is daardoor relatief weinig onderzocht. Het agrarisch-sociologisch onderzoek oriënteert zich, na meer dan dertig jaar gemeenschappelijk landbouwbeleid in de EG, nog steeds hoofdzakelijk op de nationale dimensie. De EG-dimensie in structuurveranderingen van de landbouw komt in de meeste beschouwingen nauwelijks aan bod (5).

3. DE INSTITUTIONALISERING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

In het begin van de jaren negentig is de landbouwsector in de EG een relatief kleine sector met een waarschijnlijk nog verder krimpend aandeel in de beroepsbevolking en aan het BNP. In 1989 was in de twaalf lidstaten 7% van de

beroepsbevolking werkzaam in de landbouw (6). In datzelfde jaar bedroeg het aandeel van de landbouw in het BNP van de EG nog net 3% (Kommission Bericht, 1990, Tabel 2.01).

In het midden van de jaren vijftig toen in het kader van de discussie over de economische integratie van West-Europa werd besloten dat de landbouw deel moest uitmaken van de gemeenschappelijke markt, bedroeg het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking in landen met een belangrijke agrarische sector zoals Italië en Frankrijk nog ongeveer 25%, respectievelijk 40% (7). Reeds ten tijde van de oorspronkelijke EG van zes bestonden sterke ontwikkelingsverschillen tussen de verschillende agrarische regio's. Grote delen van de landbouw in Nederland waren geïndustrialiseerd, vooral wat de bodem- onafhankelijke produktie en de graad van specialisering betreft. Zoals ook in België was zij vanwege haar sterke export-georiënteerdheid belangrijk voor de handelsbalans. Terzelfdertijd waren grote delen van de Franse en Italiaanse landbouw gekenmerkt door een hoge arbeidsintensiviteit, lage produktiviteit, en een wijd verbreide lage tewerkstelling en seizoenwerkloosheid (Baade, 1958; Dovring, 1965). Zowel de grote verschillen in de ontwikkeling van de landbouwregio's als de uitgesproken protectionistische landbouwpolitiek in de verschillende landen, waren de reden waarom voor de landbouwsector een douane-unie en een gemeenschappelijk mededingingsbeleid alleen, als weinig haalbaar werden gezien. Om die reden moest er in tegenstelling tot het algemene economische beleid, waarvoor de lidstaten verder verantwoordelijk zouden blijven, naast een 'gemeenschappelijke markt' ook een 'gemeenschappelijk landbouwbeleid' komen (von der Groeben, 1987: 44). Artikel 38 lid 4 van het Verdrag van Rome vormt de grondslag voor de bevoegdheden van de EG die verder gaan dan de introductie van een Gemeenschappelijke markt, het vrije verkeer van goederen, het discriminatieverbod, communautaire preferentie en een gemeenschappelijke handelspolitiek :

"4. De werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor de landbouwprodukten dienen gepaard te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid van de lidstaten." (8)

In artikel 39 worden de doelstellingen voor een gemeenschappelijk landbouwbeleid omschreven :

"1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel :

- a. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de bevordering van de technische vooruitgang, en door de rationele ontwikkeling van de

- landbouwproductie alsmede een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren,
- b. de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,
 - c. de markten te stabiliseren,
 - d. de voorziening veilig te stellen,
 - e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren."

Sinds de crisis in de landbouw tussen de twee wereldoorlogen, die had geleid tot een dramatisch ineenstorten van de landbouwprijzen, waren al in alle lidstaten omvangrijke regelingen van kracht voor de belangrijkste marktsegmenten (Schiller 1937 : 1 e.v.). Het scala van protectionistische maatregelen reikte van douaneheffingen voor de invoer van landbouwprodukten tot marktreguleringen waarin prijzen werden vastgelegd. In de meeste Europese landen waren dergelijke marktreguleringen het belangrijkste instrument voor het landbouwbeleid. Marktreguleringen kenmerken zich daardoor :

".. dat zij onmiddellijk de marktbestanddelen zoals, prijs, aanbod en verbruik aanpakken en in de gewenste richting vastleggen. Spontane reacties van de marktontwikkelingen in hun functionele wisselspel zijn ook hier niet uitgesloten, maar zelfs aan de orde van de dag. Doorslaggevend is echter dat de wezenlijke marktelementen geen eigenmachtige afloop meer hebben, maar onderworpen zijn aan de voorwaarden van de boven de markt staande reguleringsinstantie" (Schiller, 1939 : 4).

Marktreguleringen steunen op gebods- en verbodsbepalingen voor de deelnemers aan de markt uitgaand van een hogere instantie. Ze neigen ertoe om uit te groeien, zich tot relatief gesloten systemen te ontwikkelen en grotere marktsegmenten met een bepaald doel voor ogen te reguleren (Abel, 1967 : 464). Beleidsmatig gezien zijn marktreguleringen effectiever dan een eerder punctuele interventie in de markt. Marktreguleringen richten zich niet op eenmalige markttoestanden, maar zijn op veranderende marktsituaties ingesteld en pogen deze te neutraliseren (Mackenroth, 1939 : xviii) (9). Op grond hiervan moeten de besluiten ter regulering van de markt, de beslissingsbevoegdheden en de administratieve uitvoering van marktregulerende beslissingen gedetailleerd regelen (Markert, 1978 : 50).

Het is om die reden ook niet verwonderlijk dat in het kader van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek de marktreguleringen tot de belangrijkste vormgevingselementen uitgroeiden. Tegen de achtergrond van het sterke landbouwprotectionisme en de heersende positie van de landbouwbelangengroepen was het nauwelijks denkbaar, dat de marktreguleringen in een gemeenschappelijke landbouwpolitiek op een lager niveau terecht zouden komen. Zo was het de snelle modernisering van de landbouw, maar vooral het vastleggen van een hoge graanprijs in de eerste landbouwregulering, die - omwille van de sleutelpositie van de graanproductie - de structurele overproductie in de Gemeenschap teweegbracht (Ackermann, 1970; Weinstock, 1987).

Vaste prijzen, garanties voor de afzet en een effectieve bescherming van de grenzen moest de landbouwers in de Gemeenschap een redelijk inkomen verzekeren dat vergelijkbaar was met dat in andere economische sectoren. De voorrang van dit doel werd noch op nationaal niveau, noch op Gemeenschapsniveau in vraag gesteld en bepaalde de grondlijnen van het landbouwbeleid. De markt- en prijzenpolitiek op basis van marktreguleringen groeide uit tot het belangrijkste instrument van het EG-landbouwbeleid en het bereiken van de in artikel 39 vastgelegde doelen. Mogelijke ongewenste bijverschijnselen en gevolgen van de marktreguleringen werden reeds vroeg vastgesteld (Priebe, 1985 : 68). Terwijl de Commissie bij de uitwerking van haar voorstellen voor de organisatie van de gemeenschappelijke landbouwmarkt er van uitging overproductie te voorkomen door de prijzen en afzetgaranties conform de markt te handhaven, behield de Ministerraad bij de beslissing over een gemeenschappelijk landbouwbeleid het recht om zelf de prijzen jaarlijks vast te leggen (von der Groeben, 1987 : 51).

In het proces van de uitbouw van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waren drie principes bepalend : de uniformiteit van de markten, de communautaire preferentie, en de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid. Uniformiteit van de markten betekent dat de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid getroffen maatregelen overal in de Gemeenschap gelden :

"Wordt een prijs vastgesteld, dan is dat een gemeenschappelijke en uniforme prijs; wordt de binnenmarkt door invoerrechten of wegbelastingen beschermd, dan geldt deze overal in gelijke mate; wordt een subsidie per kilo of hectare betaald, dan is dat een uniforme subsidie, die overal in dezelfde mate geldt" (Ries, 1979 : 66).

De Commissie heeft de opdracht het management te voeren van de gemeenschappelijke landbouwmarkt die daartoe bepaalde beslissingen alleen treft. In aangelegenheden met een grotere draagwijdte wordt zij bijgestaan door comités waarin alle lidstaten zetelen en stemrecht hebben (Ries, 1979 : 68).

Een belangrijk beginsel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de communautaire preferentie, d.w.z. voorrang bij de voorziening aan de communautaire landbouwprodukten, waartoe de gemeenschappelijke markt zonodig wordt afgeschermd van de wereldmarkt. Op verschillende manieren - via importheffingen, douane, exportsubsidies of door steun aan de producent, wordt er voor gezorgd dat de landbouwprijzen binnen de Gemeenschap niet door lagere prijzen op de wereldmarkt onder druk komen te staan, en wordt er tegelijkertijd voor gezorgd dat de boeren van de Gemeenschap toegang hebben tot de wereldmarkt (Ris, 1979 : 69; Zeller, 1984 : 110).

Het EEG-Verdrag had reeds de inrichting van een Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) voorzien die de gemeenschappelijke markt-organisaties zou financieren. De politieke verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor de markt- en prijzenpolitiek beantwoordt aan haar financiële verantwoordelijkheid. De gemeenschappelijke financiering van de uitgaven in het kader van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek is er onafhankelijk voor welke Lidstaat of welke producenten ze ook bestemd zijn (Zeller, 1984 : 110). Het fonds bestaat uit twee afdelingen en wel uit de afdeling Garantie van het fonds, die het markt- en prijsbeleid in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen financiert, en de afdeling Oriëntatie, bestemd voor de financiering van het structuurbeleid. Het EOGFL maakt sinds 1971 deel uit van de hoofdzakelijk door eigen middelen gefinancierde begroting van de Gemeenschap en is daarom eigenlijk geen fonds in de strikte zin van het woord (Commissie, 1986 : 12).

Marktreguleringen waarin prijzen worden gegarandeerd zijn wel een effectief instrument voor de landbouwpolitiek, maar laat nauwelijks toe een gedifferentieerd landbouwbeleid te voeren. Het vastleggen van prijzen moet naar een concreetiseerbaar doel zijn georiënteerd. De bepalingen in het EEG-Verdrag en de besluiten van de conferentie van Stresa in 1958 zijn te algemeen om daaruit handelingsobjectieven voor een gemeenschapsbeleid te kunnen afleiden. In het landbouwbeleid is het primaire doel het inkomen van de grote bedrijven die uitsluitend van de landbouw afhangen. Alleen bedrijven met een bepaald arbeidsinkomen, de zogenaamde subsidiedrempel, komen in aanmerking voor onder-

steuning en goedkopere kredieten (Priebe, 1985 : 85). Een dergelijke invulling van het beleid in combinatie met een omvangrijk marktreguleringsstelsel betekent voor de boeren dat inkomensverhoging voornamelijk via productieuitbreiding en produktiviteitsverhoging kunnen worden bereikt. In het bijzonder zouden door het uittreden van kleinere landbouwbedrijven en de daardoor ontstane mogelijkheden voor groei van de aangrenzende bedrijven de landbouwstructuren zodanig worden veranderd worden, dat door specialisering van de bedrijven op één produkt en door de rationalisering van de produktie de voordelen van de massaproductie ('economies of scale') benut kunnen worden. Deze logica veronderstelt echter dat een mobiliteit van de agrarische beroepsbevolking naar andere economische sectoren mogelijk is. De verandering van de landbouwstructuren in de regio's van de Gemeenschap ging inderdaad gepaard met een sterke afname van het aantal bedrijven en een terugloop in de agrarische beroepsbevolking (10). Tegelijkertijd werd echter zeer snel een stadium bereikt waarin de Gemeenschap zichzelf kon voorzien in alle belangrijke landbouwprodukten, en werd dat stadium ook overschreden.

De reactie van de Gemeenschap op deze nieuwe overproduktie, die niet meer door de markt of door financiering op te vangen is kenmerkt de specifieke rationaliteit van de Gemeenschap en haar instituties. Haar reactie bestond enerzijds erin voorzichtigte correcties aan te brengen op de regelgeving met betrekking tot de markt met als doel de overproduktie en de hoge kosten van de landbouwpolitiek in de hand te kunnen houden, anderzijds in de uitbouw van een structuurbeleid dat zowel produktieneutraal is alsook recht doet aan bijzondere landbouwproblemen in bepaalde regio's. In het begin van de jaren tachtig werd het steeds duidelijker dat een herziening van het landbouwbeleid van de Gemeenschap onvermijdelijk zou worden. Eén van de belangrijkste hervormingspogingen had betrekking op de prijsbeschikking van de melkproduktie. In 1984 werd een quotumregeling voor de melkproduktie ingevoerd omdat de overschotten niet meer konden worden afgezet en zo zwaar wogen op de begroting van de Gemeenschap dat de Europese integratie in vraag werd gesteld (Hrubesch, 1987 : 34; Priebe, 1988) (11). De 'Verordening tot vaststelling van de restituties bij uitvoer in de sector melk en zuivelprodukten' van 24 mei 1984 voorziet dat elk bedrijf een referentie-hoeveelheid krijgt toebedeeld gebaseerd op de melkaanvoer in 1983 (12). Wordt deze hoeveelheid overschreden dan heffen de melkerijen bij deze bedrijven een heffing die aan de nationale landbouwadministratie wordt overgedragen. Die heffing moest zo hoog zijn dat ze zou toelaten de kosten voor het op de markt brengen van de produktieoverschotten te financieren. Het invoeren van deze maatregel maakte op slag de

graad van afhankelijkheid van de landbouw aan het landbouwbeleid van de Gemeenschap duidelijk.

De invoering van quotumregelingen, medeverantwoordelijkheidsheffingen, stabilisatoren, het bevroren van de institutionele prijzen respectievelijk, in vergelijking met de ontwikkeling in andere economische sectoren, en proportioneel lagere prijstoenames, zouden de druk op de landbouwmarkten moeten verminderen en de kosten van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek moeten drukken, vooral wat betreft de investeringen voor marktsteun en exportsubsidies. De basisidee achter deze hervorming van het landbouwbeleid van de Gemeenschap is een sterkere 'marktoriëntering' zonder diepgaand in te grijpen in de institutionele structuur. De hervormingspogingen in de gemeenschappelijke landbouwpolitiek hebben, op basis van de grote relevantie van een gemeenschappelijke en centrale markt- en prijzenpolitiek aangetoond, dat de neutraliteit van deze instrumenten telkens anderssoortige gevolgen heeft op verschillende geografische, economische en sociaal-structurele uitgangssituaties (13). De natuurlijke produktiviteits- en inkomensverschillen werden verder versterkt (Priebe, 1985). Tegen de achtergrond van de toenemende aandacht die werd besteed aan regionale ontwikkelingsverschillen, werd het structuurbeleid voor de landbouw in de Gemeenschap een nieuwe taak toebedeeld. In de jaren zestig en zeventig was het structuurbeleid van de Gemeenschap alsook de markt- en prijzenpolitiek gericht op de modernisering van de landbouw (von der Groeben, 1987 : 52 e.v.; Gottsman, deel 1 : 9 e.v.) (14). In tegenstelling tot de markt- en prijzenpolitiek is de structuurpolitiek gedecentraliseerd met als doel beter te kunnen inspelen op specifieke regionale kenmerken. Om die reden is de uitvoering van deze maatregelen overgedragen aan de lidstaten, maar is de financiering vooral afkomstig uit de middelen van de Gemeenschap (Gottsman, Deel 1 : 9) (15).

Een eerste belangrijke heroriëntering in het structuurbeleid van de Gemeenschap heeft geleid tot Richtlijn No. 75/268/EWG met betrekking tot de landbouw in bergachtige gebieden en bepaalde benadeelde gebieden. Een doorgedreven regionalisering in het Gemeenschapsbeleid is ook vast te stellen in de inrichting van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling in 1975, hetwelk deels werd gefinancierd uit het EOGFL, afdeling Oriëntatie (Commissie, Bericht 1975 : 20; Gottsman, Deel 1 : 13).

Deze ontwikkelingen moeten in samenhang met de stagnatie van de Europese integratie in de jaren zeventig worden gezien en ook tegen de achtergrond van

de problemen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De institutionele structuur van de Gemeenschap verhindert weliswaar dat individuele lidstaten uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid stappen omdat voor centrale domeinen de bevoegdheden zijn overgedragen aan de Gemeenschap. Deze institutionele structuur is een gegevenheid die niet meer kan worden omzeild (Weiler, 1986). In zoverre zijn deze organisaties en instituties daadwerkelijk supranationaal. De supranationaliteit wordt echter met betrekking tot bepaalde punten ingeperkt doordat de aard en de wijze van de besluitvorming en de regeling van de procedures waarborgt, dat de initiatieven en de tijdsbeheersing alsook de inhoud van de onderhandelingsprocessen bij nationale instanties liggen (Moravcsik, 1991). In de praktijk uit zich dat in het feit dat de lidstaten bij de uitwerking van een bepaald beleid naar de kleinste gemene deler streven en naar het behoud van een nationaal georganiseerd instrumentarium voor landbouwbeleid, dat dan kan worden ingezet om de gevolgen van de maatregelen genomen in het kader van het Gemeenschapsbeleid te compenseren.

De pogingen tot een regionalisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid d.m.v. het structuurbeleid moet ook worden bekeken tegen de achtergrond van de feitelijke her-nationalisering van de landbouwmarkten. Dit is het gevolg van de invoering van een egalisatie van valuta die verschillen tussen nationale en gemeenschapsprijzen overbrugt. Meer in het bijzonder moesten prijschommelingen worden verhinderd die niet op landbouweconomische gegevenheden zijn gebaseerd. Zo zouden bijvoorbeeld onder 'normale' omstandigheden opwaarderingen, een verlaging van de steunprijzen en daardoor ook een teruglopen van het inkomen het gevolg zijn (Boest, 1984 : 77). De monetaire compenserende bedragen werden noodzakelijk om de vanuit landbouwbeleid niet te verantwoorden gevolgen en concurrentievervalsingen op de landbouwmarkten tegen te gaan die zijn ontstaan door de divergerende economische ontwikkelingen tussen de lidstaten sinds het midden van de jaren zeventig. De eenheid van de prijzen, die aanvankelijk in een gezamenlijke rekeneenheid en sinds 1979 in ECU wordt uitgedrukt, is een uiting van de eenheid van de markt. Het invoeren van de monetaire compenserende bedragen was, ondanks de ermee gepaard gaande her-nationalisatie van de agrarische markten, nodig om het gemeenschapskarakter van de landbouw te vrijwaren :

"Das System des Währungsausgleichs erreicht dieses Ziel, indem es den Widerspruch zwischen der Einlichkeit des preises in der Gemeinschaft und spezifischen nationalen Umrechnungskursen überbrückt. Zweifellos gibt es, solange Währungsausgleiche existieren, keinen echten gemeinsamen

Markt, sondern unterschiedliche nationale Teilmärkte. Aber es sind immer noch Teile eines Ganzen...." (Heine, 1989 : xxii).

Het steeds meer rekening houden met nationale en regionale specifieke kenmerken in de landbouwstructuur van het EG-landbouwbeleid kan worden geïnterpreteerd als een poging om de lidstaten binnen het kader van het beleid van de Gemeenschap mogelijkheden te bieden hun eigen belangen beter te vrijwaren, met als doel een doorgedreven hernationalisering of een blokkering van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek te verhinderen. De uitbouw van een structuurbeleid is daarbij een belangrijk middel, omdat de uitvoering ervan afhankelijk is van de initiatieven van de lidstaten. Omgekeerd biedt de structuurpolitiek op het vlak van de landbouw de instituten van de Gemeenschap de mogelijkheid oorzaken en sociale gevolgen van hun activiteiten te thematiseren (16). Daarbij speelt het zogenaamde subsidiebeleid van de Gemeenschap een belangrijke rol. Dat subsidiebeleid is er in essentie op gericht ondernemingen met beperkte inkomens financieel te steunen door bepaalde gevolgen van een restrictieve handhaving van marktreguleringen te compenseren door het invoeren van directe inkomenssubsidies (17). Gemeenschappelijk kenmerk van de subsidieprogramma's van de Gemeenschap is enerzijds de ondersteuning van KMO's en anderzijds de poging deze programma's mogelijk een productie-onafhankelijke vorm te geven, m.a.w. geen stimuli te geven voor een uitbreiding van de productie. Maar ook het succes en de effecten van dit beleid zijn afhankelijk van het feit of de lidstaten bij de uitvoering van het beleid zoals vastgelegd in het globale programma daartoe initiatieven ontplooiën. Een inventarisatie van het gebruik van de landbouwprogramma's laat grote verschillen tussen de verschillende lidstaten zien (Commissie, Bericht, 1990).

4. STELLINGEN MET BETREKKING TOT EEN GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

De navolgende stellingen dienen als een poging te worden beschouwd om op grond van de geldende uitvoeringen de centrale kenmerken van de institutionele structuren van het EG-landbouwbeleid en zijn gevolgen zo duidelijk mogelijk naar voren te brengen. Deze stellingen schetsen het uitgangspunt voor een sociologische benadering van de processen om te komen tot een gemeenschappelijk landbouwbeleid in de Europese Gemeenschap, waarin het staatsbegrip bijzondere aandacht zal worden toegemeten.

Stelling 1 : Bepaalde kenmerken van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de manier waarop de landbouw steeds meer vorm krijgt op het niveau van de Gemeenschap, wijzen op een belangrijke dimensie van soevereiniteit : de bevoegdheden van de instituties en organen voor de levensverhoudingen in de landbouw, het omvattende karakter van het juridische en financieel-economische systeem van de Gemeenschap en de mogelijkheden die de Gemeenschap heeft om de levenssituatie en de kansen van de agrarische bevolking te beïnvloeden.

Stelling 2 : De institutionele structuur van de landbouw in de EG is het resultaat van een selectieve institutionalisering van politiek-agrarische en financieel-politieke instrumenten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De organen en instituten van de Gemeenschap staan in belangrijke mate in interactie met nationale instanties en instituties. Om die reden kan de institutionele structuur van de landbouw in de Gemeenschap noch als een louter supranationale constructie, noch als een puur transnationaal regime worden omschreven.

Stelling 3 : Vanuit politiek opzicht is het hybride en ambivalente karakter van de landbouwpolitiek in de Gemeenschap de belangrijkste voorwaarde voor haar stabiliteit en legitimiteit. Ondanks de divergerende nationale belangen vormen deze kenmerken van de Gemeenschap de basisvoorwaarden voor compromissen.

Stelling 4 : De structurele ambivalentie is één van de oorzaken waarom de afhankelijkheid van de levenskansen van de landbouwadministratie van de Gemeenschap en de asymmetrische machtsverdeling van de betrokkenen nauwelijks wordt waargenomen.

Stelling 5 : Als men uitgaat van de invloed van het EG-landbouwbeleid, dan kan de Gemeenschap zeker als een staatsmacht worden beschreven. In werkelijkheid is ze echter slechts een zuivere administratie van waaruit macht slechts vanuit één richting wordt uitgeoefend. Er gelden geen normen en er is geen recht waarop aanspraak kan worden gedaan. In de terminologie van Max Weber : het geldende normencomplex heeft juridisch het karakter van een reglement, dat wil zeggen dat alle individuele belangen geen kans maken op, of garantie hebben op bescherming. Ze vinden slechts een weerspiegeling voor zover ze in het reglement zijn opgenomen. Alle 'recht' geldt slechts voor zover het beantwoordt aan de doelstellingen van de administratie (18).

Stelling 6 : Anders dan nationale staten is de institutionele structuur van de Gemeenschap maar matig uitgebouwd. Het beleid en de bevoegdheden van de Gemeenschap worden bepaald door selectieve gemeenschappelijke maatregelen en door compromissen tussen nationale soevereiniteiten.

Stelling 7 : De ambivalentie van de institutionele structuur van de Gemeenschap, samen met een slechts in eerste aanzet uitgebouwde juridische onderbouwing van het landbouwbeleid in de Gemeenschap, heeft geleid tot een belangrijke positie van de landbouwbelangengroepen in het streven naar legitimiteit.

5. HET PROBLEEM VAN DE SOEVEREINITEIT VAN DE GEMEENSCHAP GEÏLLUSTREERD AAN DE HAND VAN HET LANDBOUWBELEID

Als uitgangspunt voor de discussie over mogelijke criteria voor het beoordelen van de soevereiniteit van politieke structuren moet een onderscheid worden gemaakt tussen drie dimensies van de Staat :

1. de staat als structuur, dit wil zeggen als een geheel van instituties met specifieke taken;
2. de staat als georganiseerde actor, de staat als handelingseenheid;
3. de staat als benaming voor een bepaalde structuur of ordening betreffende de afhankelijkheidsrelaties tussen leden van een maatschappij en de politieke unie.

De in de laatste jaren groeiende discussie over een 'nieuwe sociologie van de staat' komt er in essentie op neer dat de moderne staat als een specifieke structuur en als een tenminste potentieel autonome actor in sociaal-wetenschappelijk onderzoek alsook in de sociologische theorievorming ingang vindt (Skocpol, 1985; Hall, Ikenberry, 1989) (19). Een belangrijke voorloper in deze discussie was een artikel van de hand van Nettl over het concept 'staat'. Netlls betoog had lang voor de hernieuwde aandacht voor het staatsbegrip en de sociologie van politieke staten, de staat opnieuw geïntroduceerd in de sociaal-wetenschappelijke analyse en theorievorming (Nettl, 1967/68 : 562). Het kwam er in essentie op neer het concept 'staat' op zodanige wijze te definiëren dat het voor vergelijkend onderzoek vruchtbaar kon worden gebruikt. Daarom trachtte hij de staat, of beter *Staatlichkeit* als conceptuele variabele te omschrijven. Netlls beschouwingen bieden om die reden een bruikbaar uitgangspunt om ook transnationale of supranationale structuren te analyseren.

Voor Nettl is de 'staat' in eerste instantie een collectiviteit die een heleboel functies samenbrengt, om haar werking te veralgemenen (Nettl, 1967/68 : 562). Deze component van het staatsbegrip duidt op de territorialiteit en de soevereiniteit van de staat. Op die manier verwijst staat naar de institutionalisering van macht, wat echter niet automatisch een exclusieve en hogere status ten opzichte van andere socialisatievormen of maatschappelijke sturing impliceert.

Op basis van de omvattende en veralgemenende eigenschappen van de staat, is de staat voor Nettl, ten tweede, een *zelfstandige handelingseenheid in internationale betrekkingen*. De betekenis van *Staatlichkeit* ligt hier in het vermogen om de externe betrekkingen van de samenleving te organiseren en om zonodig voor het handelen van de staat enorme middelen te mobiliseren. Deze component van het staatsbegrip staat is volgens Nettl onafhankelijk van een zwakke of sterke soevereine uitbouw van een politieke unie.

Ten derde verwijst het begrip staat naar een autonoom collectief dat een sterke capaciteit heeft tot veralgemenen van haar opdrachten en daardoor in functioneel opzicht een specifieke sector is van de maatschappij. In de context van een pluralistische ordening van de samenleving is de autonomie van de staat ten opzichte van andere maatschappelijke machtscentra en -groepen een empirische vraag. Autonomie kan hierbij worden geoperationaliseerd als de mate van exclusiviteit en prioriteit van deze structuur (Nettl, 1967/68 : 565). Een sterk uitgesproken autonomie van de staat leidt derhalve tot een scherpe scheiding van de private en de openbare sferen en tot het opzetten van specifieke instituties met het oog op het vervullen van staatstaken in de openbare sfeer.

Ten vierde is de staat een socio-cultureel fenomeen. In relatie tot de zogenaamde 'natie' wordt dit aspect bijzonder duidelijk. Naties ontstaan door de georganiseerde diffusie van gemeenschappelijke ervaringen en waarden die door koningen, leiders, kerken, partijen, legers of de staat worden gestructureerd en versterkt. Enkel op basis van omvattende communicatiestructuren kunnen verwachtingen en idealen - bijvoorbeeld over sociale rechtvaardigheid, het algemeen welzijn of over een democratische ordening van de samenleving - een zekere ingang vinden. De empirische realiteit van de staat wordt in belangrijke mate bepaald door zijn subjectieve internalisering van de leden van het politieke verband. Ook vanuit dit opzicht is de vraag naar de mate waarin een collectief te herkennen is als staat, bijvoorbeeld wat de mate van samenvallen staat en natie betreft, een empirische vraag : tot op welke hoogte hebben de individuen het idee en het bewustzijn van het aspect staat in hun waarnemingen en hun hande-

len als algemeen geldig erkend? Tot op welke hoogte is dit bewustzijn bepalend en determinerend voor hun handelen? Deze vragen vormen volgens Nettl de kern van een systematisch onderzoek naar politieke structuren omdat ze de essentie van *Staatlichkeit* trachten te vatten.

De toepassing van deze conceptuele instrumenten in het onderzoek naar de institutionele structuren bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, toont aan dat het hier om ontwikkelingen gaat die het best kunnen worden vergeleken met de traditionele vormen van politieke unievorming en de institutionalisering van een openbare macht. Wat het landbouwbeleid betreft bestaan er op het niveau van de Gemeenschap instellingen en structuren die, onafhankelijk van de politieke structuren van de lidstaten, de mogelijkheid hebben permanent macht uit te oefenen en op bepaalde terreinen, direct individuele personen in de Gemeenschap binden (20). De wezenlijke fundamenten van die autonomie zijn de Commissie, het Europees Parlement, het juridisch kader van de Gemeenschap met het Hof van Justitie dat zelfstandig en dwangmatig rechtsregels kan voorschrijven op basis van de grondbeginselen van de Gemeenschap en tenslotte het beschikken over weliswaar beperkte maar toch eigen financiële middelen. Nog een indicator voor de institutionalisering van politieke structuren is het toenemend belang van de nieuwe grensbepalingen en het afnemend belang van de interne grenzen tussen de lidstaten. Met betrekking tot de landbouw komt deze ontwikkeling tot uiting in het toenemende vermogen van de Gemeenschap om haar externe betrekkingen te organiseren en te institutionaliseren (Von Urff, Weinmüller, 1984).

De opsomming van de verschillende elementen van het institutioneel kader van de Gemeenschap, die op een tenminste potentiële autonomie van de politieke structuren duidt, wekt de indruk alsof het hier om een geïntegreerd complex of een eenheid gaat. Deze indruk is echter misleidend (Weiler, 1986 : 347). Het zijn namelijk zeer verschillende structureringsprincipes, waarvan de belangrijkste bestanddelen op zeer verschillende waarden zijn gebaseerd, die bij de afzonderlijke EG-instituties een rol spelen. Dat betekent dat de structuren binnen de Gemeenschap in een onderlinge spanningsverhouding staan. De daaraan gekoppelde tegenstellingen komen bijvoorbeeld tot uiting in de langlopende onderhandelingen tussen de lidstaten wanneer belangrijke beslissingen op een politiek domein van de Gemeenschap moeten worden genomen, zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het komt ook tot uiting wanneer veranderingen in de institutionele structuren op de agenda staan zoals bijvoorbeeld de invoering van directe inkomenssubsidies. Via de Raad van Ministers en

haar belangrijke plaats in het politieke systeem van de Gemeenschap, en haar procedureregels, die zoals in alle internationale organisaties gebaseerd zijn op het unanimitéitsprincipe, brengen de lidstaten hun belangen in (Koester, 1977). De daardoor gecreëerde tegenpool t.a.v. de eigenlijke organen van de Gemeenschap is echter niet per se tegenstrijdig aan een *Staatlichkeit*, m.a.w. aan een potentiële autonomie van haar politieke structuren, maar duidt eerder op institutionele conflicten die ook op het niveau van de nationale staten bestaan.

Ook de wijze waarop de politieke instrumenten en bevoegdheden van de Gemeenschap vorm hebben gekregen, vertoont grote gelijkenis met de processen die zich afspelen bij de staatsvorming van nationale staten. Een typisch patroon bij staatsvormingsprocessen is dat belangrijke en, wat later structuurbepalende kenmerken van de staatsstructuur blijken te zijn, het gevolg zijn van politieke reacties op bepaalde crisissen en uitdagingen, en deze vanwege het institutioneel karakter van staatstructuren overleven. De specifieke kenmerken van staatsinstellingen kunnen daarom enkel d.m.v. de historische situatie en constellatie van de maatschappelijke en politieke groepen worden verklaard. Deze eigenaardigheid in het ontstaan en de ontwikkeling van instituties blijft niet zonder gevolgen. De politiek wordt vanwege haar specifieke handelingsmogelijkheden, die zijn vastgelegd in de interne structuur van de bestaande instellingen, gedwongen om met oude instrumenten op nieuwe probleemsituaties te reageren, wat betekent dat variaties op oude politieken worden aangeboden. Om die reden komen Noord-Amerikaanse sociale wetenschappers die de genese en de ontwikkeling van het Amerikaanse landbouwbeleid bestuderen tot de volgende vaststelling: "The policies of today are mostly variations on themes from the past forced to adapt on different historical contexts" (Constance, Gilles, Heffernan, 1990: 17) (21).

Een substantieel deficiet aan *Staatlichkeit* wordt echter duidelijk wanneer een systematische analyse wordt gemaakt van de vorming en structurering van de levenskansen in de landbouw binnen de Gemeenschap. In verband met de vele marktreguleringen en de transfersystemen in de lidstaten en de Gemeenschap is niet zozeer de uitwerking van deze maatregelen en de politieke invloeden op de hoogte van het inkomen in de landbouw interessant. Ook de inkomens van de beroepsbevolking buiten de landbouw zijn gekenmerkt door een hoge mate van afhankelijkheid van publieke programma's. Naast het in meer of mindere mate direct verworven inkomen door het gebruik van de eigen arbeidskracht, bestaat er in de westerse welvaartsstaten een omvangrijk complex van publieke programma's, waarvan de betalingen uitdrukkelijk niet op marktcriteria berusten

maar worden afgeleid uit op zichzelf staande waardesferen (Marshall, 1964; Flora, 1986). Enerzijds bestaat er in het kader van een doorgedreven kapitalistisch marktsysteem een door onderscheiden inkomens gecreëerde sociale ongelijkheid, welke één van de absoluut noodzakelijke functioneringsvoorwaarden van de arbeidsmarkt is. Daarnaast zijn er dimensies waar andere criteria bepalend zijn. Eén van de belangrijkste is de in het concept staatsburgerschap tot uitdrukking komende fundamentele gelijkheid van alle leden van een maatschappij, die eveneens bron van specifieke prestaties kan zijn en daardoor bepaalde achterstellingen die maatschappelijk niet-gewenste gevolgen van sociale ongelijkheid moeten compenseren (Marshall, 1964; Marshall, 1981). Het beslissende punt is nu dat het handhaven van die prestatie- en dienstenprogramma's niet van het believe van de individuele regeringen of de desbetreffende administratieve apparaten afhangt, maar dat deze programma's en de daarbij behorende instituties uitingen van individuele rechtsposities zijn. Deze rechten kunnen dan wel in verschillende mate geïnstitutionaliseerd zijn en daardoor een verschillend hoge mate van verwachtingszekerheid bieden, maar onafhankelijk daarvan creëren zij een autonome basis en bron voor specifieke levenskansen. Een dergelijke kwaliteit hebben de vele transferprogramma's in het landbouwbeleid noch op het niveau van de Gemeenschap, noch op het niveau van de lidstaten (22). Aan de ene kant bestaat er binnen de Gemeenschap een van land tot land verschillende mengeling van nationale en supranationale programma's waarvan de inhoud in belangrijke mate bepaald is door de historische ontwikkeling van de nationale beschermende maatregelen (23). De programma's van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben geen equivalent op het subjectieve niveau, in de zin van individuele rechtsposities die door een geheel van rechten en plichten worden gekenmerkt. De landbouwpolitiek van de Gemeenschap berust echter - ondanks de sterk doorgedreven vastlegging van institutionele prijzen - ten onderscheid van de welvaartscomponent van de nationale staten, niet op een status die zelfs maar tendentieel onafhankelijk is van het marktgebeuren. De instrumenten van het landbouwbeleid van de Gemeenschap en de beïnvloeding van het inkomen uit landbouw via marktreguleringen zijn tegelijkertijd gericht op zeer verschillende aspecten van de situatie van de landbouw. Het garanderen van een inkomen uit landbouw is weliswaar een belangrijke dimensie van de markt- en prijzenpolitiek, maar aan haar beantwoordt geen zelfstandige institutionele structuur zoals die zich manifesteert in instellingen van welvaartsstaten op het niveau van nationale staten.

Daarbij waren de uitgangsvoorwaarden voor een zich op de individuele status gerichte institutionalisering van een gemeenschappelijke landbouwmarkt niet

eens bijzonder slecht. Artikel 39(b) van het EEG-Verdrag formuleert als één van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid het verzekeren van een redelijke levensstandaard en inkomen aan hen die in de landbouw werkzaam zijn (24). Deze bepaling in het Verdrag werd echter niet, en dit in tegenstelling tot bepaalde formuleringen in nationale grondwetteksten, als uitgangspunt genomen voor de ontwikkeling van individuele rechtsposities. Zij ontwikkelde zich ook niet tot een maatstaf voor de rationaliteit van de politiek van de Gemeenschap, welke zelfs duidelijk tot een toenemende ongelijkheid binnen de landbouwbevolking heeft geleid.

Geldt hetzelfde ook voor de programma's die zijn ontwikkeld in het kader van het structuurbeleid? Hoewel de uitgaven van de Gemeenschap voor het structuurbeleid slechts een fractie van de uitgaven voor de marktreguleringen uitmaken, mag het potentieel voor een kwalitatieve verandering van de institutionele structuur van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor de mogelijke beïnvloeding van de levenskansen in de landbouw niet worden onderschat. Dat geldt in het bijzonder voor de directe subsidies. Als men even afziet van de problemen bij het implementeren van de beleidsprogramma's door de lidstaten, dan zijn de interdependentie van het gemeenschapsbeleid en de levensomstandigheden van de beroepsbevolking in de landbouw op het territorium van de Gemeenschap verder toegenomen.

Rechtvaardigt deze ontwikkeling om te spreken van een toenemende gelijkheid van de Gemeenschap met een staatsorde? De verrijking van de rechtsorde van de Gemeenschap door de structuurpolitiek, maar ook door de sociaal-politieke actieprogramma's en de oprichting van de fondsen, zou als fundering voor een openlijk subjectief recht kunnen worden beoordeeld, de erkenning van de bekwaamheid van individuen binnen de Gemeenschap, in het belang de rechtsorde in beweging te brengen (25). Het is echter juist die constructie van het structuurbeleid die verhindert dat individuele leden in de Gemeenschap op basis van hun toebehoren tot de Gemeenschap aanspraak kunnen maken op de instellingen van de Gemeenschap. Uiteindelijk is het het staatsburgerschap dat de basis vormt voor geldigheidsaanspraken in het kader van bepaalde programma's, en niet het lidmaatschap van de Gemeenschap. Pas de omzetting van het structuurbeleid van de Gemeenschap in de vorm van nationale programma's creëert juridische verhoudingen tussen bepaalde categorieën van de beroepsbevolking in de landbouw en de staat die de basis kunnen zijn voor positieve staatsprestaties.

Het normencomplex van het landbouwbeleid van de Gemeenschap kan vanuit drie invalshoeken worden bestudeerd: de rechten van individuele geadresseerden in de Gemeenschap, de macht van de gemeenschapsorganen over het financieel-economisch systeem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en de manier waarop de belangen en rechten van de individuele geadresseerden van het landbouwbeleid in de Gemeenschap in overeenstemming worden gebracht met het beleid van de instituties van de Gemeenschap.

Het is in essentie het niet-bestaande juridische karakter in de relaties tussen de Gemeenschap en de personen in de landbouw, die de afhankelijkheid in de levenskansen voor de beroepsbevolking van de landbouwadministratie in de Gemeenschap tot een problematische aangelegenheid maakt. Het vervangen van 'echte' marktprijzen door institutionele prijzen heeft er niet toe geleid, dat de ongelijkheid in levensomstandigheden en de ongelijke verdeling van de levenskansen niet meer als het resultaat of het gevolg van een onafhankelijk van overheidsingrijpen concurrentiegericht markteconomie kan worden geïnterpreteerd of gelegitimeerd. Dat is waarschijnlijk terug te voeren tot de heersende invloed van de agrarische organisaties, in het bijzonder de landbouwbelangengroepen, die zich in hun betogen met betrekking tot de hervorming van de landbouwpolitiek van de Gemeenschap afzetten tegen een toenemende substitutie van de markt- en prijzenpolitiek door een sociaal-politieke structuurpolitiek. Het in hoge mate geïnstitutionaliseerde systeem van belangenvertegenwoordiging in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid maakt een beleid dat ingaat tegen de belangengroepen in de praktijk onmogelijk (Bowler, 1985; van Verschuer, 1964). Terzelfdertijd zorgt de institutionele structuur van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ervoor, dat de Gemeenschap niet als een 'openbare macht' kan optreden. Hoewel ook de afhankelijkheid van de levenskansen in de landbouw van de landbouwadministratie van de Gemeenschap door de toenemende vergemeenschappelijking van het landbouwbeleid een feit is, is een ontwikkeling in de richting van een invoering van welvaartsinstellingen en de institutionalisering van sociale rechten vergelijkbaar met die op nationaal niveau, onder de huidige institutionele omstandigheden nauwelijks voorstelbaar.

Er zijn echter op het niveau van de Gemeenschap benaderingen voor de institutionalisering van individuele rechtsposities die onafhankelijk staan van de nationale staatscontext. Deze zijn vooral het werk van het Hof van Justitie (Mosler, Bernhardt, Hilff, 1977; Pescatore, 1979). Voor de zich hoofdzakelijk in de rechtspraak van het Hof van Justitie uitkristalliserende status van individuele leden van de Gemeenschap werd het begrip marktburger geïntroduceerd

(Grabitz, 1970). Dat begrip moet tot uiting brengen dat de status van de burger in het Europese integratiesysteem enerzijds het nationale staatsburgerschap partieel overlapt en ook voor een deel een aanvullende rechtspositie is (Dicke, 1986 : 199). Op de voorgrond staan daarbij in essentie rechten op deelname aan en bescherming in een markteconomie, de gemeenschappelijke markt. Deze rechten vertonen grote verwantschap met die burgerschapsrechten die bij de uitbouw van een moderne markteconomie in de Europese staten een belangrijke rol vervulden. Zoals de analyses van Marshall echter aantonen is er geen directe weg van deze vormen van subjectieve rechten naar sociale rechten. Sociale rechten ontstonden als reactie op het zich doorzetten van een markteconomie, die haar dynamiek aan een systeem van sociale ongelijkheid en de in zich verankerde aansporing tot prestatie dankt. Sociale rechten, d.w.z. aanspraak kunnen maken op openbare diensten en geldvoorzieningen onafhankelijk van de 'marktwaarde' van de persoon die niet alleen formele, voor de levenssituatie en de verdeling van levenskansen irrelevant lidmaatschap van een samenleving uitdrukt, staan in een structurele tegenstelling tot economische vrijheidsrechten.

Het waarschijnlijk verrassendste feit in de geschiedenis van het gemeenschappelijke landbouwbeleid is daarom het gebrek aan pressie voor het uitbouwen van de bescherming van individuele belangen tijdens de institutionalisering van de marktreguleringen en het structuurbeleid. Men zou denken dat de wijze waarop het inkomen in de landbouw tot stand komt (in het bijzonder de inkomenskansen en kansen op verzorging op basis van ondersteuningsprogramma's) een behoefte naar beveiliging en juridificatie van de levenskansen in de hand werkt. Met uitzondering van de landbouw lijkt op alle terreinen waar een toename van staatsactiviteiten bestaat, massieve juridificatiebewegingen het gevolg te zijn, welke nieuwe vormen van 'eigendom' tot gevolg hadden en afschermden (Chodak, 1989; Reich, 1964).

Deze toestand rechtvaardigt naar mijn mening het Weberiaanse beeld van de ijzeren kooi voor de beschrijving van de verhoudingen in de landbouw binnen de Gemeenschap : er is sprake van een structurele asymmetrie tussen de inbedding in een unie als object van een gemeenschappelijke autoriteit, en een zeer beperkte rechtspositie van die personen in deze sfeer van de Gemeenschap. De door Max Weber in een andere context beschreven ontwikkelingstendensen van een toenemende binding van het individu aan een onderneming, de versterking van de eigendomsverhoudingen en de overdracht van overheidstaken op beroeps- en belangenverenigingen, maken ook deel uit van het proces naar een gemeenschappelijke landbouw en het landbouwbeleid. Het gemeenschappelijke

landbouwbeleid betekent ook gemeenschappelijke levenskansen in de landbouw, zonder dat het daarbij tot de ontwikkeling van een 'sociale dimensie' is gekomen.

6. SAMENVATTING : DE SOCIALE DIMENSIE VAN HET LANDBOUW- BELEID IN DE GEMEENSCHAP

De uitvoeringen hebben aangetoond dat het proces naar een gemeenschappelijke landbouw in de verschillende lidstaten van de EG tot een tegenstrijdig resultaat heeft geleid. Aan de ene kant kan men aannemen dat alleen een gemeenschappelijke binnenmarkt die grote delen van Europa omvat met een effectieve bescherming naar buiten toe, de hoge graad van landbouwprotectionisme kon handhaven, die de landbouwverhoudingen in de meeste lidstaten bepaalde. Een gemeenschappelijke markt voor de landbouw bood nieuwe mogelijkheden om zich op de wereldmarkt te handhaven. Tegen de achtergrond van een toenemende internationalisering van de landbouwmarkten en de druk van de Verenigde Staten van Amerika voor de liberalisering van de handel, had geen van de lidstaten haar landbouw op dezelfde manier kunnen beschermen als in een gemeenschappelijke markt. Aan de andere kant heeft de uitbouw van omvattende marktorganisaties en de inherente dynamiek van cumulatie van protectionistische maatregelen ertoe geleid dat de landbouw gevangene van een systeem is geworden dat niet meer te overzien valt. Onafhankelijk ervan, hoe nu de economische situatie en in het bijzonder de ontwikkeling van het inkomen in de landbouw wordt beoordeeld (dat is vanwege de zeer grote door de natuur bepaalde verschillen tussen de landbouwregio's een nooit sluitend te beantwoorden vraag), is het bijzonder opvallend dat het bij de sturing en controle van de instrumenten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, afgezien van de invloed van belangengroepen, er geen juridische beperkingen bestaan, van welke aard dan ook, die haar grondslag heeft in individuele rechtsposities. Een institutionalisering van specifieke rationaliteitscriteria ter beoordeling van het landbouwbeleid en haar gevolgen, voor een eenduidige inschatting van de legitimiteit van de procedures in de besluitvorming en de basisprincipes voor de politiek, is niet tot stand gekomen. De belangrijkste oorzaak daarvan is het hybride en ambivalente karakter van de EG als politieke structuur en maar als gedeeltelijk geïnstitutionaliseerde openbare macht. Het precaire evenwicht tussen de belangen van de lidstaten en de instituties van de Gemeenschap heeft voor de vorming van de levensvoorwaarden en de structurering van de levenskansen in de land-

bouw fatale gevolgen waarvan de draagwijdte vanwege de bijzondere kenmerken van de Europese landbouwstructuren niet zonder meer te beoordelen is.

Dat wordt in een sociologische interpretatie die het begrip staat, in het proces naar een gemeenschappelijk beleid, op de voorgrond plaatst bijzonder duidelijk.

Het vergelijken met soevereine structuren en hun implicaties voor het ontstaan en de verzekering van levenskansen toont die bijzondere afhankelijkheid van agrarische bevolkingsgroepen en de tekorten met betrekking tot de rechtsstaat in dit geval.

VOETNOTEN

* Datum van aanvaarding : 31/8/1992

- (1) Hier is het belangrijk te vermelden dat bij een andere poging een versterkte en geïnstitutionaliseerde economische integratie te bevorderen, m.n. de oprichting van Europese vrijhandelszone, de landbouw uit het proces van de liberalisering van de handel uitgesloten werd (Willgerodt, 1983 : 118; Kasten, 1987 :87).
- (2) Ik oriënteer me hier op de uiteenzettingen van Ralf Dahrendorf over het Weberiaanse concept levenskans ('Lebenschance'). Dit begrip speelt een belangrijke rol in de sociologie van Max Weber. Aansluitend aan Webers uiteenzettingen in *Wirtschaft und Gesellschaft* heeft Dahrendorf in een reeks van artikels getracht 'Lebenschance' als een analytisch instrument voor het analyseren van sociale structuren te systematiseren (Dahrendorf, 1979).
- (3) In een nieuwere uitvoering over de 'Transformationen sozialer Milieus in der Bundesrepublik Deutschland' worden agrarische of rurale levensvormen helemaal niet meer genoemd (Schulze, 1990). Dit niettegenstaande het feit dat juist de zonder twijfel radicale en duidelijke veranderingen in de landbouw goed illustratiemateriaal zouden kunnen leveren voor het bestuderen van processen van milieutransformatie en milieusegmentatie. Het onderzoek van Pile (1989) is één van de weinige voorbeelden van een poging om in deze richting systematischer verder te denken. Landbouwsociologische thema's zijn al sinds langere tijd geen thema meer in de algemene sociologie. Sociale structuur-analyses en maatschappij-analyse oriënteren zich bijna uitsluitend op het paradigma van de industriemaatschappij.

-
- (4) Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Duitse landbouwwet van 1955. Ook in andere Westeuropese landen ontstonden vergelijkbare programmatische wetgevingen (Priebe, Scheper, von Urff 1984 : 43ff.). In deze context moeten ook doelstellingen voor de landbouw in het verdrag van Rome worden vermeld. Ik zal op de betekenis van deze ontwikkelingen nog uitgebreid terugkomen.
- (5) Een uitgebreide kritiek op de huidige stand van zaken in de landbouwsociologie is te vinden bij Newby (1980). Ook deze gaat echter niet in op de veranderende randvoorwaarden van de Europese landbouw en de daaraan gekoppelde ontwikkelingen in de landbouwverhoudingen. Een meer recent overzicht van de voornamelijk Noord-Amerikaanse landbouwsociologie is te vinden in het werk van Buttell, Larson en Gillespie (1990). In beide werken wordt er aangemerkt dat er geen systematisch onderzoek is verricht naar de politieke economie van de landbouw in industriële samenlevingen.
- (6) De cijfers voor de individuele landen zijn : België : 2,8%; Denemarken : 6,0%; Duitsland : 3,7%; Frankrijk, 6,4%; ; Griekenland : 26,6%; Ierland : 15,1% ; Italië : 9,3%; Luxemburg : 3,4%; Portugal : 18,9%; Spanje : 13,0%; Verenigd Koninkrijk : 2,2%. Ter vergelijking : USA : 2,9%; Japan : 7,6% (Kommission, Bericht 1990, Tabel 3.5.1.3).
- (7) Het exacte cijfer voor Italië is in 1957 40%, voor Frankrijk in 1954 28%. In andere landen : Duitsland, 1951 23%, België, 1947 12%, Nederland 1947 19%. Voor de cijfergegevens zie Flora (1987).
- (8) Artikel 38 lid 4 moet samen met de bepalingen van artikel 40 worden gezien :
- "1. De lidstaten ontwikkelen tijdens de overgangperiode geleidelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en brengen het uiterlijk aan het einde van de periode tot stand.
 2. Om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken zal een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand worden gebracht.
Naargelang van de produkten neemt deze ordening een van de volgende vormen aan :
 - a. gemeenschappelijke regels inzake mededinging,
 - b. verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties,
 - c. een Europese markt-organisatie.
 3. De gemeenschappelijke ordening in een der in lid 2 vermelde vormen kan alle maatregelen medebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken, met name prijsregelingen, subsidies zowel voor de produktie als voor het in de handel brengen der verschillende produkten, systemen van voorraadvorming

en opslag en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer.

(...)

4. Om de in lid 2 bedoelde gemeenschappelijke ordening aan haar doel te laten beantwoorden, kunnen er meer oriëntatie- en garantiefondsen voor de landbouw in het leven worden geroepen."
- (9) Marktreguleringen zijn vooral om de volgende redenen een effectief instrument in het landbouwbeleid: landbouwproducten zijn (a) relatief eenvormig en homogeen, (b) relatief weinig substitueerbaar, en - in tegenstelling tot de industrie - zijn vervangingproducten vrij onwaarschijnlijk, en (c) daar het om goederen gaat die in dagelijkse behoeften voorzien, zijn ze gekenmerkt door een relatieve constante. Bovendien zijn (d) de gevolgen van produktieuitbreidingen tamelijk voorspelbaar (Schiller, 1939: 3). Deze kenmerken die inherent zijn aan de landbouwproductie maken dat marktreguleringen een belangrijk instrument zijn in het landbouwprotectionisme. Ze maken het voor het landbouwbeleid toch mogelijk in een voor een economische politiek ongunstige "uitgangspositie voor het merendeel van de Europese landbouw, de versplintering in vele zelfstandige (particuliere) bedrijven, in die situatie, werkzaam en snel op de landbouw in te werken" (Schiller, 1939: 2).
 - (10) Ook na de economische depressie in het begin van de jaren zeventig als gevolg van de prijsverhogingen in de brandstoffen ging dit inkrimpingsproces, weliswaar tegen een trager tempo, verder. Tussen 1973 en 1988 lag de jaarlijkse teruggang van het aantal bedrijven in de lidstaten bij ongeveer 3% (Kommission, Bericht 1990: 106). Daarbij moet echter met de zuidelijke uitbreiding van de gemeenschap rekening worden gehouden, die relatief onderontwikkelde agrarische regio's in de gemeenschap bracht.
 - (11) Meer dan tweederde van de uitgaven van de Gemeenschap ging naar de landbouwmarkt; éénderde daarvan ging naar de melkmarkt (Boest, 1984: 23). Behalve de melkmarkt waren ook andere sectoren gekenmerkt door een structurele overcapaciteit. Vanwege de centrale positie van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek leidde de situatie op de landbouwmarkten tot een toenemende spanning tussen de verschillende instituties van de Gemeenschap en de handelspartners buiten de gemeenschap alsook tussen de lidstaten, vooral wat de financiering van de Gemeenschap en de status van nettobetalers van enkele lidstaten betreft (Hrubesch, 1987: 34).
 - (12) De verordening staat de lidstaten toe het jaar 1981, 1982 of 1983 als basis voor de bepaling van de referentie-hoeveelheid te nemen.
 - (13) Wat de regionale verschillen in de Gemeenschap betreft, zie Ries (1979), Weinschenk en Kemper (1981) en Kersten (1990). Wat de invloed van de landbouwpolitiek op de regionale verschillen betreft kan de opmerking vol-

staan dat het grootste gedeelte van de uitgaven van het EOGFL voor marktreguleringen wordt uitgegeven en daardoor die regio's worden bevoordeeld, die een vergelijkenderwijze gunstige ondernemingsstructuur hebben en waar de landbouwincomens relatief hoog zijn (Harsche, 1982 : 137).

- (14) Het gaat hier om de volgende Richtlijnen : 72/159/EWG (Modernisering van de landbouwbedrijven), 72/166/EWG (Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung), 72/1160/EWG (über die sozio-ökonomische Situation und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen).
- (15) Men mag niet vergeten dat de Gemeenschap niet over een administratieve onderbouw beschikt. Het zijn in de eerste plaats de administraties van de lidstaten, die voor de Gemeenschap actief worden, alsook instituties die door de lidstaten speciaal hiervoor werden opgezet met als doel de politiek van de Gemeenschap om te zetten.
- (16) Zie daarvoor de uiteenzettingen van de Commissie : "Die grundlegende Heterogenität und ein unterschiedlicher Integrationsgrad der Politiken auf Gemeinschaftsebene in Verbindung mit einem institutionellen Kontext, der dazu führte, dass während langer Zeit im Rat praktisch nur einstimmige Beschlüsse getroffen wurden, resultierten in einem 'landwirtschaftlichen Besitzstand' mit einem gerüttelten mass an Ungereimtheiten und 'nationalen' Elementen. Beispiel hierfür gibt es zuhauf: Durch die Währungsanpassungen belaufen sich bei den institutionellen Preisen die Unterschiede zwischen bestimmten Mitgliedstaaten derzeit auf 47%. In verschiedenen Marktorganisationen gibt es gestaffelte Preise, um die 'Besonderheiten' bestimmter regionen oder gar Länder zu berücksichtigen" (Kommission, Bericht 1987 : 14).
- (17) De Commissie heeft in haar bericht in 1987 over de "Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft" de directe inkomenssubsidie als "Globalkonzept im rahmen der Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik" voorgesteld. Daarbij werd vooral onderstreept, dat de functie van het nieuwe instrument vooral van sociaal- en conjunctuurpolitieke aard is : "Seine Aufgabe ist es, die drängendsten Einkommensprobleme zu lösen" (p. 18).
- (18) Zie hiervoor Max Weber (1980 : 338) en zijn in die context instructieve discussie over de afbakening van publiek en privaat recht.
- (19) Zelfs al is men overtuigd van de noodzakelijkheid voor een reïntegratie van de staat in de sociologische structuuranalyse van moderne maatschappijen alsmede in de theorievorming, verrast toch het samenvallen in de tijd van de renaissance van het staatsconcept enerzijds en het duidelijke verlies in

betekenis van territoriale bevoegdheden en afbakeningen anderzijds. Naast de nationale staat bestaan een hele reeks van nieuwe actors en organisaties, die nieuwe en ten dele ook institutionele interdependenties geschapen hebben (Keohane, 1989; Kohler-Koch, 1989).

- (20) Zie hiervoor de verklaring van het Europese Hof van Justitie inzake de verhouding tussen nationaal en gemeenschapsrecht: "Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist" (EuGHE, 1964 : 1269 e.v. (Rechtszaak 'Costa/E.N.E.L.'), hier geciteerd naar Ipsen, 1990 :417).
- (21) In de nieuwere literatuur over de structuurveranderingen in de landbouw wordt regelmatig op de groeiende heterogeniteit van de landbouwstructuren en de structuur van de landbouwproductie geduid. Een dusdanige ontwikkeling is zogezien nog geen probleem, afgezien van het feit dat deze werkelijkheidsbeschrijvingen klaarblijkelijk uitgaan van een ongecompliceerd verleden, en de homogeniteit en de uniformiteit van de levensomstandigheden op het land voor het begin van de modernisering en rationalisering van de landbouw sterk worden overschat. Problematisch is een dusdanige ontwikkeling in verbinding met een politiek domein, waar een effectieve politieke regulering notoir moeilijk te bereiken is, waar slechts weinige politieke instrumenten bestaan, en waar de economische organisaties veel macht, en ten dele ook vetoposities bezitten.
- (22) De belangrijkste uitzondering zijn hier de bijzondere sociale zekerheidsregelingen voor de zelfstandigen in de landbouw, welke echter niet in alle landen van de gemeenschap bestaan. De verhoudingen van de algemene sociale politiek zijn echter ook hier voor het grootste gedeelte buiten werking gesteld (zie hierover Priebe, 1985 : 213).
- (23) Zie hiervoor de uitvoerige inventarisatie van de OECD (1983).
- (24) In het jaar 1961 definieerde de EG-Commissie een marktverordening als een geheel van voorschriften, die betrekking hebben op de markt van een landbouwprodukt. De maatregelen moeten inderdaad worden toegepast op de binnenmarkt alsook op de buitenlandse handel. Bovendien moet de

marktverordening de afzet bij stabiele prijzen garanderen en *de producenten de zekerheid voor tewerkstelling en levensstandaard garanderen* (Markert, 1978 : 48, met verdere aanwijzingen; cursivering door mezelf, E.R.). Deze definitie heeft zich niet doorgezet. De Raad van Ministers heeft in 1972 voor het Hof van Justitie een marktverordening beschreven als "een totaal van mechanismen en juridische hulpmiddelen, waarmee de verantwoordelijken de markt trachten te controleren en te regelen" (Markert, 1987 : 45). Ook in een nationale context zijn omvattende marktorganisaties gezien hun dwingend karakter niet onproblematisch. Het Duitse Constitutioneel Hof (Bundesverfassungsgericht) heeft de legitimiteit van landbouwmktverordenende maatregelen in een vrije markteconomie grondwettelijk niet afgekeurd, "soweit überwiegende Gründe des Gemeinwohle die Einführung einer Marktordnung rechtfertigen oder gar gebieten" (Entscheidungen des BVerfG, 18 : 317, en BVerfGE, 37 : 20; Markert, 1978 : 2). Dit betekent, dat zowel op nationaal niveau alsook op het niveau van de Gemeenschap veranderingen in de marktreguleringen louter een aangelegenheid van de administratie worden. Misschien is in deze context de aanwijzing instructief, dat Max Weber de 'Privatkapitalismus' als enige tegenmacht tegen de expansie van de staatsbureaucratie zag (Weber, 1918/1980 : 332). Eén van de kenmerken van de landbouw in de industriële maatschappij is echter juist haar ontbrekende marktmacht.

- (25) Dat is volgens Georg Jellinek één van de centrale kenmerken van een subjectief publiekrechtelijk systeem (Jellinek, 1959 : 409 e.v.), dat hij als teken voor moderne maatschappijen zag. Zie hierover ook de behandeling van het probleem bij Luhmann (1981), die veel meer dan Jellinek vanuit de staat denkt en de verzwakking van het idee van subjectieve rechten als een noodzakelijke uitbreiding van de handelingsmogelijkheden van de politiek interpreteert.

BIBLIOGRAFIE

- Abel, W. (1967) *Agrarpolitik*, (3., neubearbeitete Auflage). Göttingen : Vandenhoeck en Ruprecht.
- Ackermann, P. (1970) *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflussnahme des DBV auf die Entscheidung über den Europäischen Getreidepreis*. Tübingen : Mohr.
- Baade, F. (1958) *Die Deutsche Landwirtschaft im gemeinsamen Markt*. Baden-Baden, Frankfurt/M und Bonn : Namos.
- Boest, R. (1984) *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*. Baden-Baden : Namos.

- Bonanno, A. (Hrsg.) (1990) *Agrarian Policies and Agricultural Systems*. Boulder (Col.) en Londen : Westview Press.
- Bowler, I.R. (1985) *Agriculture under the Common Agricultural Policy*. Manchester : University of Manchester Press.
- Browne, W.P. (1988) *Private Interests, Public Policy, and American Agriculture*. Lawrence, Kan. : University of Kansas Press.
- Buttel, F.H., D. Goodman (1989) 'Class, state, technology and international food regime. An introduction to recent trends in the sociology and political economy of agriculture', *Sociologia Ruralis*, 29 : 86-92.
- Buttel, F.H., O.F. Larson, G.W. Gillespie Jr. (1990) *The Sociology of Agriculture*. New York : Greenwood.
- Chen, Lung-chu (1989) *An Introduction to Contemporary International Law*. New Haven en Londen : Yale University Press.
- Chodak, S. (1989) *The New State. Etatization of Western Societies*. Boulder, Col. en Londen : Richner Publisher.
- Constance, D.H., J.L. Gilles, W.D. Heffernan (1990) 'Agrarian policies and agricultural systems in the United States' pp. 9-75 in A. Bonanno, *Agrarian Policies and Agricultural Systems*. Boulder (Col.) en Londen : Westview Press.
- Dicke, K. (1986) *Menschenrechte und europäische Integration*. Kehl am Rhein en Strassburg : Engel-Verlag.
- Dovring, F. (1965) *Land and Labor in Europe in the Twentieth Century*. Den Haag : Martinus Nijhoff.
- Dunn, J. (Hrsg.) (1990) *The Economic Limits to Modern Politics*. Cambridge : Polity.
- Flora, P. (1986) 'Introduction', pp. XI-XXXVI in P. Flora (Hrsg.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlijn en New York : De Gruyter.
- Flora, P. (1987) *State, Economy and Society in Western Europe 1815 - 1975*, Band II. Frankfurt/M., Londen en Chicago : Campus.
- Goodman, D., B. Sorj, J. Wilkinson (1987) *From Farming to Biotechnology. A Theory of Agro-Industrial Development*. Oxford : Blackwell.
- Gottsmann, O., *Der gemeinsame Agrarmarkt*. Baden-Baden (Loseblattsammlung) : Namos.
- Grabitz, E. (1970) *Europäisches Bürgerrecht zwischen Markbürgerschaft und Staatsbürgerschaft*. Keulen : Europa Union Verlag.

-
- Hall, J.A., G.J. Ikenberry (1989) *The State*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Hansmeyer, K.-H. (1963) *Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft*. Tübingen : Mohr.
- Harsche, E. (1982) 'Die Landwirtschaft in der vollindustrialisierten Gesellschaft - Gesellschaftspolitische Aspekte europäischer Agrarpolitik', pp. in A. Staudt (Hrsg.), *Christliche Soziallehre auf dem Prüfstand*. Limburg : Lahn.
- Heine, J.F. (1989) *Die agrarmonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts. Eine systematische Darstellung*. Regensburg : Walhalla/Prätora Verlag.
- Hrubesch, P. (1987) '30 Jahre EG-Agrarmarktsystem. Entstehungsgeschichte - Funktionsweise - Ergebnisse', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 37 : 34-47.
- Ipsen, K. (1990) *Völkerrecht*. München : Beck.
- Jellinek, G. (1959) *Allgemeine Staatslehre* (Nachdruck der dritten Auflage). Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Jonsson, U., R. Petersson (1989) 'Friends or Foes? Peasants, Capitalists, and Markets in West European Agriculture', *Review*, 12 : 535-571.
- Kasten, H. (1978) *Die europäische Wirtschaftsintegration*. München : Fink.
- Koehane, R.O. (1989) *International Institutions and State Power*. Boulder, Col. en Londen : Westview.
- Kersten, J.W. (1990) *Policies for rural Peripheries in the European Community*. Saarbrücken en Fort Lauderdale : Breitenbach.
- Koester, U. (1977) *EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik*. Baden-Baden : Namos.
- Kohler-Koch, B. (1989) 'Zur Empirie und Theorie internationaler Regime', pp. in B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden : Namos.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1986) *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Bedeutung und Funktionsweise*. Brussel : Europäische Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft*. Versch. Jahrgänge. Brussel/Luxemburg : Europäische Gemeinschaften.

- Luhmann, N. (1981) 'Subjektive Rechte. Zum Umbau des Rechtsbewusstseins für die moderne Gesellschaft', pp. 45-104 in N. Luhmann, *Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Band 2. Frankfurt/M. : Suhrkamp.
- Mackenroth, G. (1939) 'Einführung', pp. V-XXXIV in K. Schiller, *Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarswirtschaft*. Jena : Fischer.
- Mackinnon, N. et al. (1991) 'Pluriactivity, Structural Change and Farm Household Vulnerability in Western Europe', *Sociologia Ruralis*, 31 : 58-71.
- Markert, F. (1978) *Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen. Eine systematische Darstellung*. Dissertation Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
- Marshall, T.H. (1964) 'Citizenship and Social Class', pp. 65-122 in T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City : Doubleday.
- Marshall, T.H. (1981) 'Value Problems of Welfare Capitalism', pp. 83-94 in T.H. Marshall, *The Right to Welfare*. New York : Free Press.
- Moravcsik, A. (1991) 'Negotiating the Single European Act : National interests and conventional statecraft in the European Community', *International Organization*, 45 : 19ff.
- Mosler, H., R. Bernhardt, M. Hilf (Hrsg.) (1977) *Grundrechtsschutz in Europa. Europäische Menschenrechts-Konvention und Europäische Gemeinschaften*. Berlin, Heidelberg en New York : De Gruyter.
- Nettl, J.P. (1967/68) 'The State as a Conceptual Variable', *World Politics*, 20 : 559-592.
- Newby, H. (1980) *Rural Sociology* (= Current Sociology, 28, 1). London : Sage.
- OECD (1983) *Landwirtschaftliche Einkommensstützung. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe C : Agrarpolitische Berichte der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Heft 19*. Münster-Hiltrup.
- Opperman, Th. (1991) *Europarecht*. München : Beck.
- Pescatore, P. (1979) 'Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Recht der Europäischen Gemeinschaften', *Europarecht*, 14 : 1-12.
- Pile, S. (1990) *The Private Farmer. Transformation and Legitimation in Advanced Capitalist Agriculture*. Aldershot : Sower.
- Priebe, H. (1975) 'Zur Wandlung der agrarpolitischen Problemstellungen', pp. 23-44 in W. von Urff (Hrsg.), *Der Agrarsektor im Integrationsprozess. Hermann Priebe zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden : Namos.

- Priebe, H. (1985) *Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt*. Berlin : Siedler.
- Priebe, H., W. Scheper, W. von Urff (1984) *Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven*. Baden-Baden : Namos.
- Reich, C.A. (1964) 'The New Property', *Yale Law Journal*, 73 : 733-787.
- Reinhard, N., P. Barlett (1989) 'The Persistence of Family Farms in United States Agriculture', *Sociologia Ruralis*, 29 : 203-225.
- Ries, A. (1979) *Das ABC der Europäischen Agrarpolitik*. Baden-Baden : Namos.
- Schiller, K. (1939) *Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarkwirtschaft*. Jena : Fischer.
- Schmitt, G.H. (1989) 'Warum ist Landwirtschaft eigentlich überwiegend "bäuerliche Familienlandwirtschaft" ?', *Berichte aus der Landwirtschaft*, 67 : 161-219.
- Schulze, G. (1990) 'Die Transformation sozialer Milieus in der Bundesrepublik Deutschland', pp. 409-432 in P.A. Berger, S. Hradil (Hrsg.), *Lebenslage, Lebensläufe, Lebensstile*. Göttingen, (Soziale Welt, Sonderband 7) : Schwartz.
- Sociologia Ruralis*, 28 (1988) *Farm Women in Europe*, n° 4.
- von der Groeben, H. (1987) 'Entwicklungslinien der gemeinsamen Agrarpolitik', pp. 41-62 in W. von Urff, H. Meyer (Hrsg.).
- von der Groeben, H., H. Müller (Hrsg.) (1979) *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Integration, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas*. Baden-Baden : Namos.
- von Urff, W. (Hrsg.) (1975) *Der Agrarsektor im Integrationsprozess. Hermann Priebe zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden : Namos.
- von Urff, W., E. Weinmüller (1984) 'Aussenwirtschaftliche Aspekte der EG-Agrarpolitik', pp. 115-154 in H. Priebe, W. Scheper, W. von Urff, *Agrarpolitik in der EG - Probleme und Perspektiven*. Baden-Baden : Namos.
- von Verschuer, W., Freiherr (1964) 'Die land- und ernährungswirtschaftlichen Interessenverbände auf EWG-Ebene und ihre Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik', pp. 152-161 in W. Abel, *Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Vergangenheit und Gegenwart*. Festschrift, Hannover : Schaper.
- Wächter, H.-H. (1969) 'Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG', pp. 418-484 in E. Gerhardt, P. Kuhlmann (Hrsg.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik*. Keulen en Berlin : Heymann.

-
- Weber, M. (1980³) 'Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918)', pp. in M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen : Mohr.
- Weber, M. (1985) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen : Mohr.
- Weiler, J.H.H. (1986) 'Supranationalism Revisited - a Retrospective. The European Communities after 30 Years', pp. 341-396 in W. Maihofer (Hrsg.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*. Florenz.
- Weinschenk, G., J. Kemper (1981) 'Agricultural Policies and their Regional Impact in Western Europe', *European review of Agricultural Economics*, 8 : 251-281.
- Weinstock, U. (1987) 'Der zu hoch festgesetzte Getreidepreis und die Folgen - Rückschau auf ein Vierteljahrhundert deutscher Politik in der Gemeinschaft', pp. 63-86 in W. von Urff, H. Meyer (Hrsg.).
- Welfens, P.J.J. (1990) *Internationalisierung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik. Eine Analyse der Dynamik und Gestaltbarkeit von Wirtschaft und Politik in einer sich wandelnden Weltwirtschaft*. Berlin : Springer.
- Willgerodt, H. (1983) 'Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft in der Krise', pp. 97-139 in ORDO 34.
- Zeller, H. (1984) 'Europäische Agrarpolitik', pp. 108-117 in W. Woyke (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft - Problemfelder - Institutionen - Politik* (Papers Wörterbuch zur Politik, Band 3) München : Piper.