

Unverkäufliche Leseprobe



**Dieter Nohlen, Florian Grotz (Hgg.)**  
**Kleines Lexikon der Politik**  
5., überarbeitete und erweiterte Auflage

742 Seiten, Paperback  
ISBN: 978-3-406-60411-9

## Abrüstung

Abrüstung (A.) bezeichnet die völlige oder teilweise Abschaffung (Begrenzung) von Waffen, militärischen Einrichtungen und Personal mit dem Ziel, die zwischenstaatl. Gewaltanwendung einzudämmen (im engeren Sinne → Rüstungskontrolle, RK) bzw. ganz auszuschließen. A. ist neben anderen Gewaltverhinderungsstrategien (Gewaltmonopolisierung, Systeme kollektiver Sicherheit; Gegenmachtbildung/Abschreckung) ein zentrales Instrument zur Durchsetzung des in Art. 2 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen (ChUN) niedergelegten, aber auch im Völkergewohnheitsrecht verankerten Gewaltverbots. Dieses Gewaltverbot beinhaltet jedoch keine Pflicht zu völliger A., da es im gegenwärtigen internat. System (→ Internationale Beziehungen) kein umfassendes Gewaltmonopol gibt (bspw. im UN-Sicherheitsrat), so dass den Staaten das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 ChUN) und damit das Recht auf Besitz von Waffen und militärischem Personal verbleibt.

1. A. wird vor allem in der Praxis von Rüstungskontrolle (*arms control*) abgegrenzt, die der Rüstungsbeherrschung und Steuerung dient. A. zielt i. e. S. hingegen auf die möglichst weitgehende qualitative und quantitative Verringerung der Waffenarsenale und des militärischen Personals (Ort, Anzahl, Verfügbarkeit). In der Praxis der → Vereinten Nationen (UN) hat sich der Doppelbegriff „A. und Rüstungsbeschränkung“ (*disarmament and arms control*) durchgesetzt. Instrumente von A. bzw. Rüstungsbeschränkungen/-kontrolle sind zu meist völkerrechtl. Verträge, aber auch einseitige Verpflichtungen (Unilateralismus). Diese zielen i. d. R. auf schrittweise, gegenseitige A.-Schritte, um durch Information und Verifikation die Effekte des Sicherheitsdilemmas, sog. Rüstungsspiralen, zu mindern.

2. Politikwissenschaftlich betrachtet dienen A. und RK primär zur Reduzierung des Kriegsrisikos, der polit. und wirtschaftl. Kosten der Kriegsvorbereitung sowie der Minimierung der potentiellen Kriegsfolgen (*Bull* 1961). Sie werden auch zur Stabilisierung eines militärischen Machtgleichgewichts (→ Macht) bspw. im Atomwaffensperrvertrag eingesetzt. Wirksame A.-Verifikation kann durch verlässliche Information die Furcht vor der Möglichkeit eines Waffeneinsatzes in eine erkennbare Wahrscheinlichkeit umwandeln. Wichtige Verifikationsinstrumente sind internat. und gegenseitig vereinbarte nat. Vor-Ort-Inspektionen, Informationsaustausch sowie zunehmend der Einsatz von techn. Überwachungseinrichtungen (z. B. Siegel, Videokameras, Fernkundungssatelliten). Nach dem Ende des → Ost-West-Konflikts nahmen globale, regionale und bilaterale A.-Maßnahmen die sachgemäße Entsorgung der verbliebenen Massenvernichtungswaffen und konventionellen Bestände sowie die Verhinderung der Verbreitung solcher Waffen (Proliferation) durch private oder heimliche Transaktionen in den Blick.

3. Historisch betrachtet erhielten die UN nach gescheiterten Abrüstungsversuchen im 19. Jh., den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 sowie ersten Maßnahmen des Völkerbundes (1932/33) erst nach dem Ende des II. Weltkriegs ein umfassendes A.-Mandat (Art. 11 Abs. 1 und 26 ChUN). Seither wird A. in verschiedenen Gremien innerhalb (Generalversammlung, Abrüstungskommission) und außerhalb (Genfer Abrüstungsausschuss) der UN behandelt. Das Projekt eines Vertrages über allgemeine und vollständige A. unter strikter internat. Kontrolle (1963/64) scheiterte. Erfolgreicher verliefen die Verhandlungen über Zwischenschritte auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle: Dem erfolgreichen Abschluss des Vertrages über das Teilverbot von Kernwaffenversuchen zu Lande, im Wasser und in der Luft (1963) folgten die Verträge über die Entmilitarisierung des Weltraums (1967), über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (1968 und dessen Entfristung 1995), über die Entmilitarisierung des Meeresbodens

(1970), über das Verbot biologischer Waffen (1974) und nach langen und zähen Verhandlungen der Vertrag über das Verbot der Entwicklung, Produktion, Lagerung und Anwendung chemischer Waffen (1993) sowie der noch nicht in Kraft getretene Vertrag über ein umfassendes Verbot von Kernwaffentests (1996), für dessen Einhaltung ein weltumspannendes Verifikationssystem geschaffen wird. Seit Anfang der 1990er Jahre ist der UN-Sicherheitsrat durch bindende Resolutionen (Kap. VII) gegen staatl. und nicht-staatl. Proliferation u. a. im Irak vorgegangen. Nicht-staatl. Organisationen (→ NGOs) und Bürgerbewegungen trugen wesentlich dazu bei, dass 1997 – gegen Vorbehalte der USA und Russlands – auf einer Staatenkonferenz in Ottawa ein Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und deren Vernichtung verabschiedet wurde. Das Landminenverbot weist neben dem Kleinwaffenaktionsprogramm (2001) und der Streubombenkonvention (2008) auf eine Normverschiebung in der RK hin, die im Zuge der Debatte um „menschliche Sicherheit“ (*human security*) als „humanitäre RK“ bezeichnet wird. Während des Ost-West-Konflikts beeinflussten eine Reihe bilateraler A.-Abkommen zwischen den USA und der UdSSR maßgeblich die globalen, regionalen und lokalen Bemühungen: der ABM-Vertrag über die Begrenzung der Zahl von Raketenabwehrsystemen (1972), die Verträge über die Begrenzung strategischer Waffen, die Verträge SALT I und SALT II (1972/1979), der Vertrag über die Beseitigung der Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag 1987), der Vertrag über die Begrenzung unterirdischer Kernwaffenversuche (1974) und Verifikationsprotokoll von 1990), der Vertrag über unterirdische nukleare Sprengungen für friedliche Zwecke (1976) u. Ergänzungsprotokoll von 1990) sowie der Vertrag über die Reduzierung und Begrenzung der strategischen Angriffswaffen (START-Vertrag 1992). Auf regionaler Ebene erbrachte der Vertrag über die Beschränkung der konventionellen Streitkräfte in Europa (1990) einen

wichtigen Fortschritt, dessen Umsetzung im Zuge der NATO-Osterweiterung allerdings ins Stocken geriet.

4. Durch den Rückgang zwischenstaatl. Gewaltanwendung und die massive militärische Überlegenheit demokratischer Streitkräfte, insb. der USA, treten im 21. Jh. zunehmend die A. konventioneller Waffen, u. a. Kleinwaffen, die Weitergabe an nicht-staatl. Akteure, u. a. Terrorgruppen sowie die Proliferation in den Problemregionen Nordostasien (Nordkorea), Südasien (Pakistan/Indien) sowie dem Nahen und Mittleren Osten (Iran, Libyen, Syrien) ins Zentrum der weltweiten A.-Bemühungen. In den USA erlangten daher zeitweise Maßnahmen zur geheimdienstlichen und militärischen Zurückdrängung von Proliferation, sog. *Counter-Proliferation*, erhebliche Bedeutung (u. a. die *Proliferation Security Initiative*, PSI). Die weiterhin mangelhafte Selbstbeschränkung vieler westl. Demokratien, aber auch Russlands und der VR China beim Waffenhandel steht der Konsolidierung fragiler Staatlichkeit, insb. in Afrika, und der Durchsetzung zentraler entwicklungspol. Ziele entgegen.

5. Die Veränderungen milit. Gewaltanwendung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und die nachhaltige Verschiebung des Kräftegleichgewichts zugunsten der Demokratien hat durch das Aufkommen asymmetrischer Gewaltstrategien (→ Terrorismus, Selbstmordattentate) und den Aufwuchs von Nuklearwaffenkapazitäten (Indien/Pakistan: 1998; Nordkorea: 2003) die globale A. wesentlich erschwert. Mit dem Iran widersetzt sich ein zentraler Akteur für die Stabilität des Nahen Ostens den Transparenzpflichtungen der Internationalen Atomenergie-Organisation und den Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, so dass weitergehende Initiativen der US-Regierung unter Präsident *Obama*, die auf die vollständige Abschaffung von Nuklearwaffen abzielen, sog. „*global zero*“, allenfalls mittel- und langfristig durchsetzbar erscheinen.

Lit.: *Becker, U./Müller, H.* (Hg.) 2008: Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert (Sonderheft „Die Friedens-Warte“. *Journal of International Peace and Organization*, 83/2–

3), Tüb. *Bull.*, H. 1961: The Control of Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age, NY. *Burns, R. D.* 2009: The Evolution of Arms Control, Santa Barbara/Ox. *Croft, St.* 1996: Strategies of Arms Control, Manchester. *Krause, J./Magiera-Krause, C.* 2007: Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, St. Augustin. *Larsen, J.* (Hg.) 2002: Arms Control: Co-operative Security in a Changing Environment, Boulder. *Müller, H./Schörnig, N.* 2006: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle, B.-B. *O'Neill, P.* 2010: Verification in an Age of Uncertainty, NY. Infos: *Stockholm International Peace Research Institute* veröffentlicht jährlich: World Armaments and Disarmament, SIPRI Yearbook.

Dieter Nohlen/Sebastian Harnisch

## Agrarpolitik

Unter Agrarpolitik (A.) versteht man die Maßnahmen und Einrichtungen, durch welche der → Staat und andere Träger von Hoheitsrechten wie die → Europäische Union, aber auch → Internationale Organisationen wie die *World Trade Organization* (→ WTO), die *Food and Agricultural Organization* der → Vereinten Nationen (FAO) und die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (→ OECD) Einfluss auf die Landwirtschaft nehmen. Trotz ihrer ursprünglich defensiven, auf die Bewahrung landwirtschaftl. Lebens- und Einkommensverhältnisse zielenden Motivlagen befasst sich inzwischen die A. mit so gut wie allen Aspekten der Landwirtschaft und wurde im Rahmen der jüngsten Reform der Gemeinsamen A. der EU zu einer umfassenden Politik ländl. Räume ausgebaut.

1. Mit der Komplexität nahmen auch die unvorhergesehenen Konsequenzen zu, mit der Folge, dass sich die A. zu einem großen Teil mit Problemen befassen muss, die sie selbst geschaffen hat. Die modernen Agrarstrukturen und die landwirtschaftl. Pro-

duktionsformen sind sehr weitgehend Ergebnisse der A. selbst, also ihrer polit. Umwelt geschuldet und nicht mehr den bes. Herausforderungen von Landschaft und Klima. Mit dem technischen Fortschritt und der Eingliederung der Landwirtschaft in die umfassendere Wirtschaft hat sich ihre Naturabhängigkeit enorm vermindert und ist der Einfluss volkswirtschaftl. und insbes. staatlich-polit. Faktoren stetig gewachsen. Unter dem doppelten Druck der technischen Entwicklungen und einer immer perfekter organisierten Marktordnungspolitik wurde die Landwirtschaft homogenisiert, ihre Produkte wurden standardisiert. Die regionalen Eigenarten von Landschaft, rechtl. und sozialer Ordnung, die von den Landleuten ein unterschiedliches, hochgradig spezifisches Wissen verlangten, sind einheitl. produktspezifischen Betriebsformen gewichen. Entsprechend schematisch kann deshalb eine A. verfahren, die zu einer Massen- und Leistungsverwaltung geworden ist.

Die von der A. selbst angestoßenen Wandlungen der Landwirtschaft haben unaufhaltsam ihre institutionelle Last und soziale Verantwortung erhöht. Gleichzeitig vergrößerte sich die Macht der A. gegenüber einer Landwirtschaft, in der die nicht-rechtl. Formen der Kontrolle ihrer Arbeitsweisen und Produktionstechniken weitgehend verschwunden sind. Eine durch die lokale Gemeinschaft getragene Regulierung der landwirtschaftl. Produktionsverhältnisse gibt es in entwickelten Industriegesellschaften nicht mehr und ist auch in den Entwicklungsländern im Verschwinden begriffen. Die alltagl. wie die strateg. Entscheidungen der Landwirte werden nicht mehr von jenen traditionellen Sitten und Bräuchen geleitet, die für sich selbst sinnvoll waren, sondern von einem kaum noch übersehbaren Kranz staatl. gesetzter Normen, deren Sinn und Zweck für die Landwirte selten unmittelbar einsichtig ist, weil sie weniger an der Wohlfahrt des Landwirts selbst als an der des Verbrauchers und an den eher abstrakten Rationalitätskriterien des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes orientiert sind. Weil diese Normen auch kostenträchtig sind, bedarf es für ihre Durchsetzung eines eigenen Appa-

rats bürokratischer Kontrollen (→ Bürokratie) und rechtl. Sanktionen. Eine immer stärker formalisierte Überwachung der betriebl. Abläufe und des landwirtschaftl. Entscheidungsverhaltens durch zentralisierte Verwaltungsinstanzen ist deshalb die eigentl. Signatur der modernen Agrarwirtschaft, nicht mehr ihre Naturverbundenheit. Es sind inzwischen ausschließl. Mittel der nat. und internat. → Gesetzgebung, über die die Probleme der Agrar- und Landwirtschaft in Angriff genommen werden. Mit dem Verbraucherschutz (→ Verbraucherpolitik), dem Umwelt- und dem Tierschutz ist der staatl. A. eine neue Macht zugewachsen, die sie gegen die Landwirtschaft in Anspruch bringt und die neue Forderungen an sie begründet. Der Aufstieg der → Grünen und die Existenz einer breiten Palette von Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen verdankt sich dem Verdacht, dass der technische Fortschritt in der Landwirtschaft eher Teil des Problems als Teil seiner Lösung ist.

2. Die moderne Landwirtschaft hat sich nirgendwo, auch nicht in den USA mit ihrer ganz anders gelagerten Agrarstruktur, in die Logik eines öffentl. Rechts gefügt, das von der Trennung von → Staat und → Gesellschaft ausgeht. Stattdessen wurde die Landwirtschaft schon sehr früh zu einem herausragenden Objekt eines umfassenden → Staatsinterventionismus. Eine marktliberale A. lag in D und in den anderen Ländern Kontinentaleuropas noch nie im Bereich des polit. Möglichen. Was sich im Deutschen Reich unter dem Schirm eines umfassenden Agrarprotektionismus langsam abzuzeichnen begann, mit der agrarwirtschaftl. Autarkiepolitik in der Weimarer Republik und mit den „Marktordnungen“ des Dritten Reichs einen ersten Höhepunkt der bürokratischen Durchdringung der Landwirtschaft erfuhr, wurde nach dem II. Weltkrieg zuerst im nat. und dann im Rahmen der EU ohne Unterbrechung fortgesetzt: eine bürokratische Zwangswirtschaft. Die Legitimierung der Substanz eines zunehmend breiter ausgebauten agrarpolit. Interventions- und Transfersystems geschah hauptsächlich über die Behauptung einer systematischen wirtschaftl. Schwäche.

Obwohl oft andere Wege beschritten und andere Mittel eingesetzt wurden, ist eine letztlich sozialpolit. Regulierung der landwirtschaftl. Arbeits- und Lebensverhältnisse ein typisches Merkmal der A. aller entwickelten Staaten. Wie die Entwicklung in den Ländern Ostasiens mit den größten Industrialisierungserfolgen zeigt, gibt es ein allg. Muster eines mit der wirtschaftl. und polit. Modernisierung (→ Moderne) zunehmenden äußeren und inneren Agrarprotektionismus, der die für Entwicklungsländer mit einer umfangreichen Agrarbevölkerung typische negative Diskriminierung der Landwirtschaft ablöst.

Während Kosten- und Einkommensprobleme in den anderen Bereichen der Wirtschaft den Verhandlungen von Tarifparteien überlassen werden (→ Tarifautonomie), die im Schatten von Märkten stattfinden, die ihr eigenes Urteil über die ökonom. Rationalität von Tarifentscheidungen sprechen, werden sie bei der Landwirtschaft typischerweise im rein Politischen verhandelt. Diese Eigenart ist eine der Grundlagen andauernder Verbandsmacht, nicht zuletzt deshalb, weil diese Instanzen einen festen Verhandlungspartner brauchen und auf diese Weise einen eigenen Beitrag zur Entstehung schlagkräftiger Interessenorganisationen geleistet haben, deren innerer Aufbau die Strukturen und Arbeitsfelder der staatl. bzw. supranat. A. spiegelt. Damit wird aber auch deutlich, dass die vergleichsweise intensiven polit. Präferenzen der Landwirte genauso wie die Machtstellung der Bauernverbände sehr viel mehr die Funktion einer bestimmten institutionenpolit. Konstellation ist als die der interessenpolit. „Logik des kollektiven Handelns“ (→ Institutionen).

Obwohl die Landwirtschaft sowohl hinsichtlich ihres Anteils an der Erwerbsbevölkerung wie ihres Beitrags zum Volkseinkommen immer weiter schrumpfte, wurde das agrarpolit. Interventionssystem laufend ausgebaut. Die A. verstrickte sich dabei zunehmend in Widersprüche, vor allem was das Marktgleichgewicht auf den wichtigsten Produktmärkten, die Einkommenssicherung landwirtschaftl. Betriebe, die Verteilungswirkungen der Interventionen und des Transfers, die Förderung des Struktur-

wandels und schließlich die Unterstützung nachhaltiger Landnutzung und ordentl. Tierhaltung betrifft. Sie ist deshalb immer mehr mit jenen selbstproduzierten Problemen beschäftigt, die sich aus den unbeabsichtigten Folgen der A. selbst ergeben. Dazu kommt noch als zusätzlich komplizierender Faktor, dass die A. Deutschlands wie die der anderen Mitgliedsländer der EU Teil eines supranational gegliederten → Mehrebenensystems geworden ist.

3. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) war einer der Ausgangspunkte für eine supranat. Institutionenbildung auf europ. Ebene und reichte damit auch bereits von Anfang an über eine reine Binnenmarktintegration hinaus. Während für den europ. → Binnenmarkt eine negative → Integration als Abbau von Zoll- und anderen Handelsschranken und damit ein größerer staatsfreier Raum Leitbild war, wurden für die Landwirtschaft bereits mit dem EWG-Vertrag (1957) die Weichen für die Vergemeinschaftung eines (damals) zentralen Politikfeldes gestellt. Für die Organisation und die Methode dieser positiven Integration blieben aber immer wesentlich mitglied- und damit vorrangig nationalstaatl. definierte Interessen bestimmend. Dieses Motiv einer europ. Verfolgung gemeinsamer nat. Ziele blieb bis heute für die GAP bestimmend.

Es hat nicht nur dafür gesorgt, dass es auch im engeren Bereich der Land- und Agrarwirtschaft zu keiner irgendwie gearteten sozialen Integration der mit diesem Wirtschaftsbereich verbundenen Bevölkerungsgruppen gekommen ist oder zu einer Konvergenz von Produktionsverhältnissen, geschweige denn zu der anfangs noch erhofften Übertragung von polit. Loyalitäten auf dieses neue, quasi-staatl. Gebilde. Auch hielten sich aufgrund dieser immer stärker werdenden Rückbindung der supranat. Vergemeinschaftung an die Exekutive der Mitgliedstaaten das sog. *spill-over* als funktional vermittelter Zwang zur Vergemeinschaftung weiterer Politikfelder in engen Grenzen. Im Gegenteil wurden gerade im Bereich der supranat. Steuerung der A. jene Methoden entwickelt, mit denen der → Rat der EU einmal trotz deren formalen Initiativmonopols Rechtssetzungsvorschläge der

→ Europäischen Kommission zu beeinflussen versucht, dann die an die Kommission delegierte Rechtssetzung kontrollieren und schließlich auch die Umsetzung der von ihnen verabschiedeten Rechtsakte überwachen. Und schließlich war es immer wieder die mitgliedstaatl. Instrumentalisierung der europ. Agraraußenwirtschaftspolitik, die zu Handelskonflikten mit den USA und anderen Agrarexportländern führte und damit einen hauptsächlich negativen Beitrag für die Ordnung der internat. Wirtschaftsbeziehungen leistete (→ Außenwirtschaftspolitik). Jede der verschiedenen GATT-Runden drohte mindestens einmal an den agrarpolit. Konflikten zu scheitern. Auch die Uruguay-Runde endete, was die Landwirtschaft und die A. betrifft, mit einem *agreement not to agree*. Das *Agreement on Agriculture* schreibt die Ausnahmestellung der A. auch für die WTO fest. Die neuen Regeln eines allg. Verbots der Exportsubventionierung gelten zum Beispiel nicht für die Agrarpolitik.

4. Eines der Motive einer positiven Integration der Agrarwirtschaft als Vergemeinschaftung von wesentl. Teilen der mitgliedstaatl. A. war der damit mögliche Schutz vor der weit überlegenen amerikanischen Agrarwirtschaft. Die GAP als Teil einer europ. Zollunion versprach nicht nur einen besseren, sondern auch einen legitimen Schutz vor den amerikanischen Exportinteressen. Dieser neue außenwirtschaftl. Schutz war auch deshalb notwendig, weil die sog. „Marktordnungen“ der EU in ihrem Kern als eine planwirtschaftl. Preisregulierung funktionierten. Sie konnten ihre gewünschten innereurop. Wirkungen hoher und stabiler Preise als Instrumente einer Einkommenssicherung nur unter der Bedingung entfalten, dass sie durch einen entsprechend organisierten Zollschatz ergänzt werden.

Seit 1992 wurde das System einer Marktstützung – Preis- und Absatzgarantien für die Produzenten – zunehmend von einem Regime direkter Einkommensleistungen für landwirtschaftl. Betriebe abgelöst. Diese Transfers sollten die schrittweise Reduzierung der institutionellen Preise der Marktordnungsprodukte kompensieren. Die Wendung von der Marktstützungs- zu

einer → Einkommenspolitik verstärkte nicht nur den Charakter der Gemeinsamen A. als einer → Sozialpolitik, sondern bot auch die Grundlage dafür, im Rahmen der WTO eine stärkere Disziplinierung der Agrarhandelspolitik zu erreichen und die Agrarmärkte der entwickelten Länder weiter zu öffnen. Seit 2005 müssen die Betriebe als Gegenleistung für die Direktzahlungen bestimmte Auflagen des Natur- und Tierschutzes einhalten („*cross compliance*“).

Es gehört zu den paradoxen Entwicklungen der GAP, dass es inzwischen nicht mehr die Defizite der europ. Agrarwirtschaft sind, die die polit. Agenda bestimmen, sondern ihre „Erfolge“. Bis in die 1970er Jahre hinein stand die Modernisierung der Betriebe im Mittelpunkt, um über eine gesteigerte Produktivität die Einkommenslage der Landwirte zu verbessern. Seit den 1980er Jahren sind es die Folgen dieser produktivitätsorientierten Modernisierungspolitik, die die GAP prägen. Dabei ging es zunächst um die Bewältigung der Überproduktion, dann um die Vertiefung regionaler Unterschiede und schließlich zunehmend auch um die ökolog. und biolog. Begleiterscheinungen dieser Politik. Während also die GAP, was die rein wirtschaftl. Seite betrifft, ihre *raison d'être* weitgehend verloren hat, bekam sie neue Impulse für eine vorrangig bürokratisch-interventionistische Politik durch Entwicklungen in Produktionsverhältnissen und Betriebstechnik, die sie selbst ausgelöst und vorangetrieben hat.

Aber auch die Abkehr von der ursprünglich wesentlich sozialpolit. motivierten Marktordnungspolitik wurde in bürokratischen Formen vollzogen und mündete trotz der rapiden Verkleinerung der landwirtschaftl. Erwerbsbevölkerung in eine weitere Vergrößerung der Agrarhaushalte der EU. Regionalpolit. motivierte Ausgleichs- und Umverteilungsleistungen im Rahmen einer Agrarstrukturpolitik traten zunehmend an die Stelle der Ausgaben für die Marktordnungen. Die GAP wurde entgegen dem allg. Trend der → Wirtschaftspolitik nicht zum Objekt einer Deregulierung, sondern es wurde zunächst über Quotenregelungen und Mengenbeschränkungen versucht, der

Überproduktion Herr zu werden, und dann über eine direkte Subventionierung der Betriebe (→ Subventionen), gekoppelt mit Stilllegungspflichten, anstatt über eine nur indirekt wirksame und damit sehr teure Preisstützung. Die institutionellen Agrarpreise wurden damit zwar seit Anfang der 1990er Jahre beträchtlich gesenkt, das institutionelle System der Marktordnungen einschließlich des außenwirtschaftl. Parallelsystems eines Zollschutzes und einer Exportsubventionierung blieb aber erhalten, nicht zuletzt deshalb, weil die Weltmarktpreise sehr viel schneller fielen als die inner-europ. Preise.

5. Die GAP kann am besten als eine Regierung von Regierungen für Regierungen verstanden werden. Mit dem Agrarministerrat, dem Sonderausschuss Landwirtschaft und dem Verwaltungsausschussverfahren im Rahmen der sog. Komitologie hat die mitgliedstaat. Exekutive eine europ. Dimension erhalten, über die gegen den hauptsächlich in den Parlamenten sich äußernden Druck von Steuerzahlern, Verbrauchern und Umweltschutzinteressenten eine weitgehend exklusive, *status-quo*-orientierte Politik für Produzenten betrieben werden kann.

Der Agrarministerrat ist ein homogenes Entscheidungsgremium, in dem balancierende Gegeninteressen der → Haushaltspolitik und → Finanzpolitik, aber auch der Handels-, → Sozialpolitik und → Umweltpolitik nur indirekt zum Tragen kommen. Der Sonderausschuss Landwirtschaft ersetzt im Rahmen der GAP den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER) als weitgehend exklusives, die Arbeit des Agrarministerrates vorbereitendes und dessen Aufgaben durchführendes Beamtengremium. Er ist mit hochrangigen mitgliedstaatl. Vertretern bestückt, deren Hauptaufgabe darin besteht, die verschiedenen nat. Positionen zu koordinieren (→ Koordination) und mit den Systemzwängen der europ. Steuerung eines Politikfeldes kompatibel zu machen. Trotz der erweiterten formalen Möglichkeiten des Mehrheitsentscheids dominiert im Sonderausschuss Landwirtschaft genauso wie im Agrarministerrat das Bestreben, Einstimmigkeit her-

zustellen. Die Arbeit der → Europäischen Kommission wird von Sachverständigen- und Expertengruppen unterstützt, die im Bereich der GAP hochgradig institutionalisiert sind. Mitglieder dieser Gruppen sind hauptsächlich Vertreter nat. Agrarministerien, sodann die i. d. R. von der europ. Interessenorganisation der Landwirte (COPA, *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles*) bestellten nat. Vertreter von Bauern- und ähnlichen Interessenverbänden sowie unabhängige Wissenschaftler.

Anders als die nat. → Politischen Systeme sind in der europ. Politik *checks and balances* sehr viel schwächer ausgebildet. Dieses System ist auf „harmonische Zusammenarbeit“ zwischen Europ. Kommission als Sachwalterin eines „europ.“ Interesses und den Ministerräten als Koordinationsgremien mitgliedstaatl. Interessen angelegt. Trotz gelegentlicher Kritik einer mangelnden Effektivität agrarpolit. Entscheidungsfindung ist der rechtl. *output* im Rahmen der GAP enorm und weitgehend routinisiert. Die Aufwertung des → Europäischen Parlaments hat, was die GAP betrifft, weder zu einer Korrektur ihres europapolit. Stellenwerts noch zu reformpolit. Impulsen geführt. Es sind noch am ehesten die ökolog. motivierte und im Gefolge des BSE-Skandals auch vermehrt öffentlichkeitswirksame Kritik sowie die handelspolit. Konflikte, die in der jüngeren Vergangenheit hauptsächlich um Bananen und um genetisch veränderte Agrarerzeugnisse kreisten, die den agrarpolit. *status quo* und damit die exklusive Produzentenorientierung herausforderten.

6. Dieses Merkmal der GAP als Regierung von Regierungen für Regierungen kann auch helfen zu verstehen, warum sich dieser Politikbereich, was seinen Kern und vor allem was seine *raison d'être* als bürokratische Lebenslagenpolitik betrifft, als so veränderungsresistent erweisen konnte. Die GAP hat nicht nur den seit den 1950er Jahren rapide beschleunigten Strukturwandel von der Agrar- zur Industrie- und schließlich zur Dienstleistungsgesellschaft weitgehend unverändert überlebt, sondern ging auch aus der Erweiterung der EU um sehr unterschiedliche Agrarwirtschaften immer

wieder gestärkt und, was ihre Ressourcenausstattung betrifft, auch relativ vergrößert hervor. Weder die Aufnahme der veredelungsintensiven und exportorientierten Agrarwirtschaften GBs und Dänemarks noch die der beschäftigungsintensiven Agrarwirtschaften Spaniens und Portugals führten zu Korrekturen oder gar Einschränkungen des agrarpolit. *acquis*. Das Gleiche gilt für die spätere Aufnahme von so entgegengesetzten Agrarwirtschaften wie denen des hochprotektionistischen Österreichs und des liberalen Schwedens. Das europ. Instrumentarium für die Verfolgung nat. Interessen gegen den Druck der weltwirtschaftl. Verhältnisse wurde stetig erweitert. Die Osterweiterung der EU hat aufgrund der kleinräumigen Agrarwirtschaft in den mittel- und osteurop. Beitrittsländern den ausgeprägt sozialen Charakter der Gemeinsamen A. unterstrichen. Ähnlich wie in den vorhergehenden Erweiterungsrounden war auch im Fall der Osterweiterung die wichtigste institutionenpolit. Konsequenz die Stärkung der überkommenen Struktur der GAP.

Insgesamt kann man feststellen, dass die GAP ein Mittel der defensiven Modernisierung der europ. Landwirtschaft darstellt. Sie hat dazu beigetragen, dass der rapide wirtschaftl. Wandel in diesem Bereich in sozial verträglichen Bahnen verlief. Der Preis, der dafür zu entrichten war, ist allerdings hoch. Dazu zählen nicht nur die beträchtl. Umverteilung von Steuerzahlern und Konsumenten auf Landwirte, sondern auch die wesentlich agrarpolit. verursachte Zunahme der → Sozialen Ungleichheit in der Landwirtschaft, die massiven ökolog. Folgeprobleme einer zentralistischen Marktsteuerung und Regulierung und nicht zuletzt auch die Belastungen des europ. Integrationsprozesses selbst. Die GAP blieb ein isoliertes Politikfeld und konnte gerade deshalb sich immer wieder behaupten. Je mehr allerdings das Zusammenspiel von nat. und europ. A. die Produktionsverhältnisse und die Agrarsozialstrukturen bestimmte, desto mehr wurde sie auch mit ihren ungeplanten Folgen konfrontiert, mit dem Ergebnis, dass die Koordinations- und Konsensprobleme der A. immer größer wurden. Die



teilweise Renationalisierung im Gefolge der seit 2005 umgesetzten Reformen kann als Entlastungsversuch der Europ. Kommission gesehen werden. Diese Strategie zeigt jedoch ebenfalls unbeabsichtigte Konsequenzen, weil sie die Landwirtschaft der Mitgliedstaaten in eine Konkurrenzsituation bringt, die es schwierig macht, die Umsetzung der sozialen und ökolog. Komponenten der Reform allein den Mitgliedstaaten zu überlassen. Auf der anderen Seite bedeutet die Renationalisierung auch eine größere Wählerkontrolle der A. Das Gewicht der Verbraucher hat sich damit zu Lasten der Bauernverbände erhöht. Jedenfalls hat mit dem neuen Zuschnitt der GAP die A. eine neue Umwelt bekommen, mit wahrscheinlich tiefgreifenden Folgen für das weitere Schicksal der Landwirtschaft.

**Lit.:** Greer, A. 2005: Agricultural Policy in Europe, Manchester. Knudsen, A.-Chr. L. 2010: Demokratisierung der EU-Agrarpolitik, in: APuZ B18, 30–35. Rieger, E. 2004: Wohlfahrt für Bauern? Die Osterweiterung der A., in: Osteuropa 54, 296–315. Rieger, E. 2005: The Common Agricultural Policy: Constrained Reforms, in: Wallace, H./Wallace, W./Pollak, M. (Hg.): Policy-Making in the European Union, Ox., 161–190. Sheingate, A. D. 2001: The Rise of the Agricultural Welfare State. Institutions and Interest Group Power in the United States, France, and Japan, Princeton, NJ. Thiemeyer, G. 1999: Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen A. 1950–1957, Mchn. Usher, J. A. 2001: EC Agricultural Law, Ox.

*Elmar Rieger*

### **Aktivierender Staat**

Aktivierender Staat (a. S.) bezeichnet eine Art und Weise der Staatstätigkeit, die sich von den traditionellen Handlungsmustern des ordoliberalen Minimalstaates ebenso unterscheidet wie von denen des keynesianischen Interventionsstaates (→ Staatsinterventionismus) und in Reaktion auf die (Finanz-)

Krise des Sozial- bzw. → Wohlfahrtsstaates auf ein neues Verhältnis von → Staat, Markt und → Zivilgesellschaft mit qualitativ veränderter Verantwortungsteilung zielt.

Der a. S. hebt sich ab vom neoliberalen Konzept des „schlanken Staates“ wie vom sozialdemokratisch inspirierten Konzept des „aktiven Staates“ (Mayntz/Scharpf) des → Keynesianismus und setzt auf die Aktivierung der Selbsthilfe und Selbststeuerung der Kräfte, Netzwerke und → Institutionen der Zivilgesellschaft bei gleichzeitiger Gewährleistungsgarantie des Staates. Ziel ist die Steigerung von Leistungseffizienz und Legitimation durch Dialog statt Dekret und hierarchischer Steuerung, durch Zusammenarbeit statt Alleinproduktion, durch Produkt- und Prozessoptimierung. Das Konzept des a. S. orientiert sich insofern an Positionsbestimmungen u. a. des → Kommunitarismus wie der → Subsidiarität und an analytischen Konzepten wie der indirekten Steuerung und des → Sozialkapitals.

→ *Governance*

**Lit.:** Bandemer, S. von/Hilbert, J. 2001: Vom expandierenden zum a. S., in: Blanke, B. u. a. (Hg.): Handbuch der Verwaltungsreform, Opl., 17–25. Blanke, B. u. a. 2006: Vom aktiven zum a. S., Wsb. Ladeur, K.-H. 2002: Deliberative Demokratie und Dritter Weg – eine neue Sackgasse? Transformation des alten Sozialstaats in den a. S., in: Der Staat 41, 3–27. Lamping, W. u. a. 2002: Der a. S. Positionen, Begriffe, Strategien, Bonn. Schuppert, G. F. 2002: A. S. und Zivilgesellschaft, in: Das Öffentliche heute, B.-B., 112–126.

*Rainer-Olaf Schultze*

### **Anarchismus**

Anarchismus (A.), eine soziale Bewegung, deren Grundgedanken anhand von drei immanenten Kriterien beschrieben werden können: (1) Anarchisten lehnen jede Form menschlicher Organisation ab, mit deren Hilfe ideologischer, polit., ökonom. oder gesellschaftl. Zwang ausgeübt wird.

Sie streben vielmehr die freiwillige Assoziation der mündigen, emanzipierten Menschen an. Der A. ist konsequent antiinstitutionell, insoweit Institutionen Instrumente der Herrschaftsausübung sind, d. h. er ist anti-staatl., antibürokratisch, antiparlamentarisch, antiparteilich, antiverbandlich, antikirchlich. (2) Ideologien sind im anarchistischen Verständnis Ausdruck bestehender und in Institutionen geronnener Herrschaftsverhältnisse (→ Herrschaft); sie dienen zu deren Stabilisierung. Ähnlich wie im → Marxismus und bei anderen Positionen der Hegelschen Linken beginnt im A. die Kritik der Gegenwart mit der Ideologiekritik. Sie wird dabei bis zur letzten Konsequenz fortgesetzt, nämlich bis zur Ablehnung auch jeder Theorie. (3) Das Ziel des A. ist die herrschaftsfreie Gesellschaft, ebendie Anarchie, in der an die Stelle der Herrschaft von Menschen über Menschen die Verwaltung von Sachen tritt. Diese künftige Gesellschaft ist nicht „chaotisch“, sondern nach dem Prinzip des → Föderalismus organisiert. Die Kommune ist die kleinste Einheit des Wohnens, das Syndikat die Basis der Produktion, Distribution und Dienstleistung. In autonomen, von unten nach oben strukturierten Assoziationen sollen, soweit es möglich ist, alle Entscheidungen getroffen und vollzogen und nur soweit funktional notwendig auf den verschiedenen Stufen der Föderation koordiniert werden. Als Organisationsmodell stellt A. also eine Föderation von Föderationen weitgehend autonomer Basiseinheiten dar.

Typologisierend können verschiedene Typen des A. unterschieden werden. So können Agrar- und Handwerkeranarchismus als zwei Arten des „klassischen“ oder „älteren“ A. begriffen werden, nämlich als so-

ziale Protestbewegungen an der Schwelle vom Feudalismus zum → Kapitalismus. Hauptursache jenes sich im A. artikulierenden Konfliktes war das Nebeneinander und Überschneiden feudaler und kapitalistischer Strukturen. Von diesen älteren Formen des A. ist der moderne, städtisch-proletarisch-industrielle zu unterscheiden, der seinen deutlichsten Ausdruck im Syndikalismus gefunden hat.

**Lit.:** *Amster, R.* u. a. 2009: Contemporary Anarchist Studies, NY. *Beyme, K. von* 2002: Politische Theorien im Zeitalter der Ideologien, Wsb. *Carter, A.* 1988: Die politische Theorie des A., Bln. *Colin, W.* 2004: Anarchism. A Very Short Introduction, Ox. *Degen, H. J.* (Hg.) 1993 ff.: Lexikon der Anarchie, Bösdorf. *Lösche, P.* <sup>2</sup>1987: A., Darmst. *Marshall, P.* 1992: Demanding the Impossible: A History of Anarchism, L. *Stowasser, H.* 2003: Leben ohne Chef und Staat. Träume und Wirklichkeit der Anarchisten, Bln.

*Peter Lösche*

### Antidiskriminierungspolitik

Antidiskriminierungspolitik (A., auch Gleichbehandlungspolitik) will gesellschaftlich benachteiligten Personengruppen eine gleichberechtigte Teilhabe an → Staat und → Gesellschaft ermöglichen. Umfasst sind dabei regelmäßig Diskriminierungen aufgrund der Rasse (→ Rassismus), der ethnischen Herkunft, der Religion und Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität und des Geschlechts.

1. Eine Diskriminierung liegt grundsätzlich vor, wenn eine Person aufgrund der genannten Merkmale in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt als eine andere Person. Diskriminierungen finden häufig z. B. im Arbeitsleben, auf dem Wohnungsmarkt, beim Zugang zu Wohnraum und im Umgang mit Behörden statt. Für eine wirksame A. sind rechtl. Instrumente, wie z. B. Schadensersatzansprüche erforderlich. Weiterhin sollten die Be-

troffenen von Verbänden und Behörden Unterstützung erfahren können. Ferner sollte die → Öffentlichkeit für Diskriminierungsfragen sensibilisiert werden, um Diskriminierungen vorzubeugen. Über die Verhinderung von Diskriminierung hinaus gehen im Konzept der → *Diversity* angelegte Strategien, die personalen Unterschiede wertzuschätzen und gesellschaftl. (insb. betriebswirtschaftl.) zu nutzen.

2. Die A. wurzelt v. a. in der Bürgerrechtsbewegung in den USA der 1960er Jahre, die die Rassendiskriminierung ins polit. Bewusstsein hob. Das zweite große Antidiskriminierungsthema, das Geschlecht, insbes. die Benachteiligung von Frauen, setzte die Frauenbewegung (→ Feminismus) ebenfalls in den 1960er Jahren wieder auf die polit. Agenda (→ Geschlechterpolitik).

3. Das Recht auf Gleichbehandlung ist ein → Menschenrecht, das folglich in D in Art. 3 GG für das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern normiert ist. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. 5. 1999 erlangte die → Europäische Union die Kompetenz, Diskriminierungen im Bereich der genannten Merkmale effektiver zu bekämpfen (Art. 13 EGV). Aufgrund dieser Kompetenz haben → Rat und → Europäisches Parlament bisher fünf Richtlinien beschlossen, die in nat. Recht umgesetzt werden müssen. (1) Die Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (RL 2000/43/EG) mit einem breiten Anwendungsbereich, welcher die Beschäftigung und den Beruf, die zivilrechtliche Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und die Bereiche Sozialschutz und Bildung umfasst. Der Rat hat sie unter dem Eindruck rassistischer Übergriffe u. a. in D zügig verabschiedet. (2) Die Richtlinie zur Festlegung eines allg. Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf für die Merkmale Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität (RL 2000/78/EG). (3) Drei Richtlinien zur Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Männern und Frauen, die zum Teil frühere Richtlinien zur Frauengleichstellung novel-

lieren (RL 2002/73/EG, 2004/113/EG und 2006/54/EG). Die Umsetzungsfrist der beiden zuerst verabschiedeten Richtlinien lief 2003 ab. Ein europ. Aktionsprogramm gegen Diskriminierungen unterstützt die Umsetzung der Richtlinien.

4. Eine gewachsene Antidiskriminierungskultur, wie z. B. in GB, Schweden oder den Niederlanden, gibt es in D nicht. Zwar waren schon gesetzgeberische Maßnahmen zur Gleichstellung der Frauen (Gleichstellungspolitik) und zugunsten von Personen mit Behinderungen ergriffen worden, aber ein eigenständiges Antidiskriminierungsrecht fehlte. Erst im Juli 2006 konnte ein Gesetz zur Umsetzung europ. Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (AGG) im → Bundestag mit den Stimmen der Regierungsfractionen der Großen Koalition verabschiedet werden. Frühere Entwürfe aus der 14. und 15. Legislaturperiode, von der rot-grünen Regierung eingebracht, waren an zu großen Widerständen gescheitert, die insbes. von den Wirtschaftsverbänden, die zusätzliche Bürokratie und eine Prozessflut fürchteten, sowie von Kirchenvertretern, die verhindern wollten, dass Bevorzugungen aufgrund der Konfession in ihren Einrichtungen nicht mehr zulässig sind, ausgingen. Kontrovers war auch das Prinzip der Vertragsfreiheit, das durch die neuen Regelungen zum Schutze der benachteiligten Personen eingeschränkt würde. Dem wurde entgegengehalten, dass der Schutz vor Diskriminierungen es gerade ermöglicht, Parität zwischen Vertragspartnern herzustellen, und so eine wichtige Voraussetzung für die Ausübung der Vertragsfreiheit geschaffen wird. Vehement kritisiert wurde des Weiteren, dass die Gesetzentwürfe in einigen Punkten über die Vorgaben der europ. Richtlinien hinausgingen.

5. Das verabschiedete AGG bezieht sich auf alle Merkmale der Richtlinien, obwohl dies außerhalb des arbeitsrechtlichen Bereiches nicht zwingend notwendig gewesen wäre. Allerdings ist die Voraussetzung in den Punkten, in denen über die Richtlinien hinausgegangen wird, sehr streng. Das Gesetz hat im Wesentlichen einen arbeitsrechtl. Teil und einen solchen, der sich auf zivil-

rechtliche Schuldverhältnisse bezieht. Außer für die Merkmale Rasse und ethnische Herkunft ist der zivilrechtl. Teil auf Massengeschäfte und Versicherungsverträge beschränkt. Betroffenen werden insbes. Schadensersatzansprüche gewährt, die innerhalb von zwei Monaten geltend gemacht werden müssen. Antidiskriminierungsverbände können die Betroffenen unterstützen. Außerdem wurde durch das Gesetz eine eigene „Antidiskriminierungsstelle des Bundes“ (ADS) eingerichtet, die sich im Rahmen einer übergreifenden, d. h. merkmalsunabhängigen Strategie für den Schutz vor Benachteiligung einsetzt. Dieser sog. horizontale Ansatz beim Kampf gegen Diskriminierungen wird bereits in anderen Ländern, wie Irland, praktiziert. Die ADS hat neben einer Ombudsfunktion einen wissenschaftl. Auftrag und kann polit. Empfehlungen aussprechen. Sie kann bestehende Strukturen, also z. B. Integrationsbeauftragte oder auch Antidiskriminierungsbüros, die es in einigen Städten gibt, einbeziehen.

Insgesamt bewegt sich die dt. → Gesetzgebung zur A. im Rahmen der Regelungen, die es in anderen EU-Staaten teilweise schon seit längerem gibt. Derzeit wird noch von der → Europäischen Kommission überprüft, ob einige Regelungen des AGG gegen geltendes → Europarecht verstoßen (z. B. sind Ungleichbehandlungen aufgrund der Rasse oder ethnischer Herkunft im Bereich der Wohnungswirtschaft entgegen den strengen Vorgaben der Richtlinie möglich). Jedenfalls bleiben die Folgekosten des AGG bislang auf relativ geringem Niveau: So stellte eine von der ADS beauftragte Kommission fest, dass es infolge des AGG bislang zu keiner Klagewelle gekommen ist, wie dies Kritiker ursprüngl. befürchtet hatten.

**Lit.:** *Eichenhofer, E.* 2004: Diskriminierungsschutz und Privatautonomie, in: Deutsches Verwaltungsblatt 117, 1078–1086. *Högenauer, N.* 2002: Die europäischen Richtlinien gegen Diskriminierung im Arbeitsrecht, Hamb. *Lütringhaus, J.* 2010: Grenzüberschreitender Diskriminierungsschutz. Das internationale Privatrecht der

Antidiskriminierung, Tüb. *Rinsdorf, H.* u. a. 2008: Antidiskriminierung – quo vadis?, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 25/11, Mchn. *Schulte, A.* 2010: Integration und Antidiskriminierung. Eine interdisziplinäre Einführung, Weinheim u. a. *Thüsing, G.* 2004: Religion und Kirche in einem neuen Anti-Diskriminierungsrecht, in: Juristen Zeitung 59, 172–179.

*Sonka Gerdes*

[...]