



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Wille, M.: Institutionelle Probleme in einer EG-Agrarpolitik im Hinblick auf die Erweiterung.
In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer
erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag
(1981), S. 571-589.

INSTITUTIONELLE PROBLEME IN DER EG-AGRARPOLITIK IM HINBLICK AUF DIE ERWEITERUNG

von

Martin Wille, Bonn

- 1 Einleitung
 - 2 Die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und Konflikte im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren
 - 2.1 Der institutionelle Rahmen
 - 2.2 Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen
 - 2.3 Das Agrarmarkt- und Finanzierungssystem: institutionalisierte Konflikte?
 - 2.4 Die fehlende Koordination gemeinschaftlicher und nationaler Maßnahmen
 - 3 Strategien zur Vermeidung institutioneller und instrumenteller Konflikte der EG-Agrarpolitik
 - 3.1 Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Institutionen
 - 3.2 Ist ein neues Integrationskonzept erforderlich?
 - 3.3 Ausbau oder Liberalisierung des Agrarmarktsystems?
-

1 Einleitung

Die Europäische Gemeinschaft war in der ersten Jahreshälfte 1980 wegen

der Auseinandersetzung um den britischen Beitrag zum EG-Haushalt schweren Belastungen ausgesetzt. Der Gemeinschaft drohte in einer weltpolitisch schwierigen Situation eine allgemeine Lähmung. Nach langen und sehr schwierigen Verhandlungen einigte sich der Rat der Außenminister schließlich am 30. Mai 1980 auf einen Kompromiß, der für Großbritannien eine vorübergehende Entlastung seiner Nettozahlungen an den EG-Haushalt bringt (vgl. 2).

Für den französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing war der Kompromiß Anlaß, zwischen der Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Länder und der vorherigen Konsolidierung der Neunergemeinschaft einen Zusammenhang herzustellen. Er erklärte (6a), die Verhandlungen mit Spanien könnten nicht vorwärtskommen, solange nicht für die Probleme der EG-Finanzierung und der gemeinsamen Agrarpolitik Lösungen gefunden sind, die von allen Mitgliedstaaten akzeptiert würden.

Aufgrund des hohen Anteils der Agrarausgaben von mehr als 70 % an den Ausgaben des EG-Haushalts sind Lösungen der Finanz- und Agrarprobleme in engem Zusammenhang zu sehen, und zwar in zweierlei Hinsicht: Erstens besteht bei unverändertem Anstieg der Agrarausgaben - die Zuwachsraten beliefen sich in den letzten Jahren auf durchschnittlich jährlich 23 % - die Gefahr, daß die Eigenmittel der Gemeinschaft von gegenwärtig 1 % der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage bereits in den Jahren 1981 oder 1982 erschöpft sind (vgl. 2). Zweitens hat die gemeinsame Agrarmarktpolitik eine unterschiedliche Verteilung der Finanzlasten zur Folge. Mitgliedstaaten wie Großbritannien, die einen vergleichsweise geringen Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten haben, müssen hohe Nettobeiträge an den Brüsseler EG-Haushalt entrichten (vgl. Abschnitt 2.3).

Die Bundesregierung hat bei der Zustimmung zur britischen Haushaltsentlastung die Notwendigkeit unterstrichen, daß "auch in Zukunft die Mehrwertsteuerabführung an die EG 1 % nicht übersteigen darf". Zur Lösung der Finanzprobleme sollen (17):

- bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden,
- wirksame Maßnahmen zum Abbau von Agrarüberschüssen ergriffen werden, "so daß der Anstieg der Agrarausgaben unterhalb des Anstiegs der eigenen Einnahmen der EG gehalten werden kann".

Nun hat es in den zurückliegenden Jahren gerade auch aus dem wissenschaftlichen Bereich heraus eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform der EG-Agrarpolitik gegeben (vgl. beispielhaft 11, 18, 26), deren Realisierung allerdings wegen fehlender politischer Durchsetzbarkeit gescheitert ist. Die Frage der politischen Durchsetzbarkeit berührt ein zentrales Problem der EG-Agrarpolitik, dem von der Wissenschaft bei ihren Vorschlägen bisher vergleichsweise wenig Beachtung geschenkt worden ist (vgl. SCHMITT, 19 und 20). Dabei sind gerade in der EG-Agrarpolitik die Interdependenzen zwischen Ökonomie und Politik besonders eng, haben institutionelle Fragen für die Willensbildung und Entscheidungsfindung zentrale Bedeutung.

Nach der Darstellung der institutionellen Struktur der Gemeinschaft wird versucht, die verschiedenen Konfliktfelder im Agrar- und Finanzierungssystem und im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren aufzuzeigen. Anschließend werden mögliche Strategien zur Vermeidung der aufgezeigten institutionellen und instrumentellen Konflikte diskutiert.

2 Die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und Konflikte im agrarpolitischen Entscheidungsverfahren

2.1 Der institutionelle Rahmen

Übersicht 1 gibt einen Überblick über die institutionelle Struktur der Gemeinschaft und den politisch-ökonomischen Entscheidungsrahmen der EG-Agrarpolitik. Die Zusammenhänge können kurz wie folgt charakterisiert werden:

Die Europäische Gemeinschaft unterscheidet sich von allen anderen internationalen Organisationen dadurch, daß sie mit unmittelbar verpflichtender Wirkung auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung handeln kann (8, S. 14). Die der Gemeinschaft durch den Vertrag zugewiesenen Aufgaben werden gemäß Art. 4 EWG-Vertrag durch eine Versammlung, einen Rat, eine Kommission, einen Gerichtshof wahrgenommen (6). Die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane sind auf bestimmte, im Vertrag vorgezeichnete Funktionen begrenzt. Die nationale Zuständigkeit und politische Verantwortung sollte nach dem Willen der Verfasser der Verträge nicht mehr als erforderlich eingeschränkt werden (9, S. 45 f. und 92 f.).

Zentrales Entscheidungsorgan ist der EG-Ministerrat, in den die nationalen Regierungen ihre Vertreter entsenden. Der Rat entscheidet auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments über die Anwendung des EG-Instrumentariums, insbesondere im Bereich der Markt- und Preispolitik. Die Entscheidungen werden im Rahmen des geltenden wirtschafts- und agrarpolitischen Systems der EG (Agrarmarkordnungssystem und Finanzordnung) getroffen und sind nach den Grundsätzen des EWG-Vertrages, über deren Einhaltung Kommission und Europäischer Gerichtshof wachen und den Zielen der EG-Agrarpolitik auszurichten. Sie orientieren sich aber auch an den nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und werden sowohl von abweichenden Zielvorstellungen als auch Unterschieden in der gesamt- und agrarwirtschaftlichen Ausgangslage bestimmt und durch nationale agrarpolitische Maßnahmen ergänzt. Die nationalstaatlichen Elemente umspannen das institutionelle Gefüge der gemeinsamen Agrarpolitik; sie haben über die agrarpolitische Willensbildung in den Mitgliedstaaten (Parteien, Verbände, Wähler) bestimmenden Einfluß auf die Gestaltung der gemeinsamen Politik.

2.2 Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen

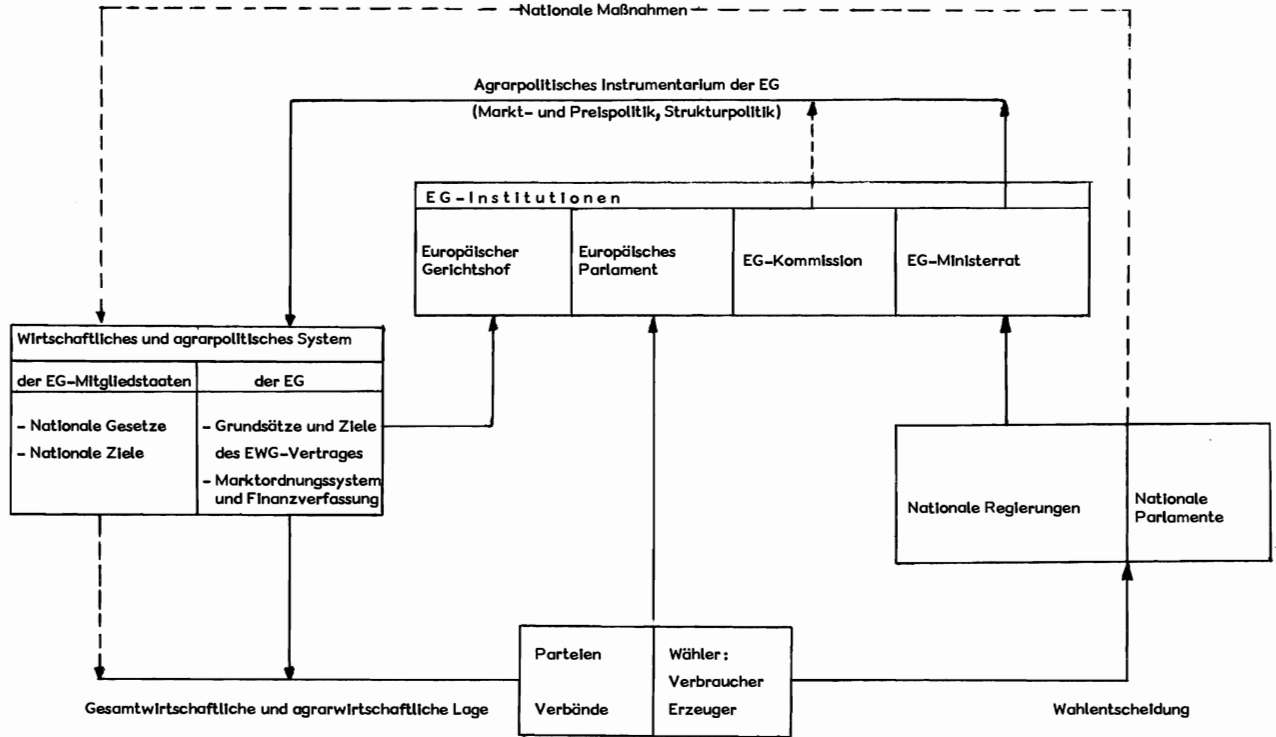
Nach den Vorschriften des EWG-Vertrages wird die *Kommission* tätig, "um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten" (EWG-Vertrag Art. 155). Sie ist Hüterin der Verträge, ausführendes Organ und soll Motor der Gemeinschaftspolitiken sein.

Der Einfluß der Kommission auf die Entscheidungen in Gemeinschaftsangelegenheiten ist fortlaufend zurückgegangen. Die Dominanz nationaler Interessen im Rat hat die Rolle der Kommission als Initiativorgan und als Schlichter geschwächt (vgl. HALLSTEIN, 10, S. 68).

Der *Rat* ist Entscheidungsorgan und übt gesetzgeberische Befugnisse aus. Die Regierung jedes Mitgliedstaates entsendet einen Vertreter in den Rat, in dem ein Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinschaft und denen der einzelnen Mitgliedstaaten herbeigeführt werden soll.

Der Rat beschließt entweder einstimmig oder mit "qualifizierter" Mehrheit. Seit dem sogenannten Luxemburger Kompromiß von 1966 werden praktisch keine Mehrheitsentscheidungen mehr getroffen. Jeder Mitgliedstaat

Übersicht 1: Der institutionelle Rahmen der EG-Agrarpolitik



kann bei anstehenden Entscheidungen sein "vitailes nationales Interesse" geltend machen und damit einen einstimmigen Beschluß erzwingen.

Walter HALLSTEIN (10, S. 67 f.) hat dazu festgesetzt, daß mit dieser "Mißachtung einer fundamentalen Verfassungsnorm des Vertrages von Rom" im Rat jeder seine nationalen Interessen zur alleinigen Richtschnur seiner Stimmabgabe machen könne und damit das ganze vertragliche System der Entscheidungsfindung aus den Angeln gehoben würde.

Das *Europäische Parlament* ist im wesentlichen beratendes Organ. Das für die nationalen Parlamente entscheidende Gesetzgebungsrecht und Kontrollrecht besitzt es nicht. Ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ist das mit dem Vertrag von 1975 gegebene Recht der Feststellung bzw. Zurückweisung des Haushaltsplanes. Von diesem Recht hat das im Juni 1979 direkt gewählte Parlament Ende 1979 Gebrauch gemacht. Es verwarf mit deutlicher Mehrheit den Entwurf des EG-Budgets 1980, den ihm der Rat vorgelegt hatte (15, S. 309 f.). Was sich zunächst als schwerer institutioneller Konflikt zwischen Rat und Parlament anzubahnen schien, erwies sich im März 1980 nach Ablehnung der von der Kommission vorgelegten Agrarpreisvorschläge als Scheingefecht. Das Parlament empfahl deutlich höhere Agrarpreisanhebungen und konterkarierte damit seine zuvor gemachten Einsparvorschläge im EG-Haushalt.

Der *Europäische Gerichtshof* (EuGH) hat die Aufgabe, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Institutionen der Gemeinschaft und durch die Mitgliedstaaten zu sichern. Die staatlichen Gerichte sind berufen, aufgrund europäischen Gemeinschaftsrechts zu urteilen. Durch das Verfahren der Vorabentscheidung sind sie der Autorität des EuGH unterworfen. Wird die Verbindlichkeit einer solchen Vorabentscheidung unterlaufen, ist der EuGH einer seiner wesentlichen Einwirkungsmöglichkeiten beraubt (ZULEEG, 27, S. 13).

Der Bestand der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft ist nur gesichert, wenn die Mitgliedstaaten ihren rechtlichen Verpflichtungen genügen, denn der Gerichtshof verfügt über keine eigenen Sanktionsmittel gegen die Mitgliedstaaten. EVERLING (5, S. 746) weist auf die beschränkten Möglichkeiten des Gerichtshofs hin, der nicht an die Stelle der politisch verantwortlichen Organe treten könne, wenn diese nicht oder nicht rechtzeitig tätig werden. Gegen den Willen der im Rat handelnden Mitgliedstaaten, so

sein Fazit, könne der EuGH der Entwicklung keine stärkere supranationale Richtung geben.

2.3 Das Agrarmarkt- und Finanzierungssystem: institutionalisierte Konflikte?

Der EWG-Vertrag (Art. 3) schreibt nur für drei Bereiche die Einführung einer gemeinsamen Politik vor, nämlich für den Handel mit Drittländern, für die Gebiete der Landwirtschaft und des Verkehrs. Art. 38 EWG-Vertrag bestimmt, daß der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfaßt und die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse von der Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik begleitet sein muß. Die Ziele für die zu entwickelnde gemeinsame Politik (Produktivitätssteigerung, angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, Marktstabilisierung und Sicherstellung der Nahrungsversorgung zu angemessenen Preisen) sind in Art. 39 aufgeführt, wobei der in Art. 110 genannte Grundsatz, daß die Gemeinschaft zur harmonischen Entwicklung des Welthandels beitragen soll, diesen Zielkatalog der gemeinsamen Agrarpolitik ergänzt.

Zur Verwirklichung der Ziele schreibt Art. 40 die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vor, und zwar kann diese je nach Erzeugnis aus gemeinsamen Wettbewerbsregeln, einer bindenden Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder einer europäischen Marktordnung bestehen. Die Entscheidung fiel bei nahezu allen Produkten zugunsten der weitestgehenden Integrationsform aus, der europäischen Marktordnung.

Für die Ausgestaltung und Anwendung der Marktorganisationen im einzelnen gibt es im EWG-Vertrag keine Vorschriften. Seit 1962 sind drei Grundsätze zur Richtschnur der Agrarmarktpolitik erhoben:

- der freie Warenverkehr auf der Basis gemeinsamer Preise,
- die Gemeinschaftspräferenz,
- die finanzielle Solidarität der Mitgliedstaaten.

Sie spielen in der politischen Diskussion um eine Reform der Agrarmarktpolitik eine zentrale Rolle und werden insbesondere von Frankreich als

unantastbare Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik betont.

Für die Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarktes war die Einigung über die *gemeinsame Finanzierung* von zentraler Bedeutung. Aus dem EWG-Vertrag ergibt sich eine gemeinschaftliche Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Finanzierung keineswegs automatisch; Art. 40 enthält lediglich Kannvorschriften für die Errichtung eines oder mehrerer Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Mit der Verordnung Nr. 25 aus 1962 schuf der Rat mit dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) die Grundlage für das gemeinschaftliche Agrarfinanzierungssystem. Als die Kommission im April 1965 Vorschläge über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, über ein System eigener Einnahmen und über die Erweiterung der Befugnisse eines direkt zu wählenden Europäischen Parlaments vorlegte (vgl. STRASSER, 24, S. 33), kam es zur großen Krise. Frankreich lehnte die Vorschläge kategorisch ab und praktizierte für mehrere Monate die Politik des "leeren Stuhls", um, wie HALLSTEIN (10, S. 52) resümiert, zwei fundamentale Ordnungsprinzipien der Gemeinschaft anzugreifen: das Mehrheitsstimmrecht im Rat und die Stellung der Kommission.

Am 21. April 1970 einigte sich der Rat endgültig auf die Finanzierungsregeln für die gemeinsame Agrarpolitik. Zugleich wurde der Beschluß über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel gefaßt. Die Finanzverfassung der Gemeinschaft war damit abschließend geregelt.

Nach der ursprünglichen Konzeption sollten die Agrarmärkte allein über den Preis gesteuert und durch die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse eine verbesserte Faktorallokation in der Gemeinschaft erreicht werden. Die tatsächliche Entwicklung der gemeinsamen Agrarmarktpolitik hat hiervon, wie WÄCHTER (25, S. 524) bereits 1967 feststellen mußte, teilweise erhebliche Abweichungen gebracht. So ist die Preispolitik vornehmlich auf die Realisierung einkommenspolitischer Ziele ausgerichtet worden, was zu ständig steigenden Überschüssen und einem erheblichen Anstieg der Agrarmarktausgaben geführt hat.

Trotz der seit 1969 ergangenen Aufforderungen der Staats- und Regierungschefs nach Eindämmung der Kosten im Agrarbereich, trotz einer umfassenden

Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik im Jahre 1975 und Vorschlägen der Kommission zur besseren Anwendung des Instrumentariums (13) hat sich bisher in der Überschußproduktion und Ausgabenentwicklung in der Abteilung Garantie keine Änderung abgezeichnet. Die Probleme haben sich vielmehr weiter verschärft.

Wichtige Ursachen für diese Entwicklung sind nicht nur politische, sondern auch systembedingte divergierende nationale Interessenunterschiede. Sie bestehen darin, daß Preiserhöhungen je nach Selbstversorgungsgrad und Finanzierungsanteil im EG-Haushalt für die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Verteilungswirkungen haben. Es ist das Verdienst von KOESTER (12), diese Zusammenhänge erstmals systematisch dargestellt und anhand von Beispielsrechnungen die Richtung der Transferströme aufgezeigt zu haben.

Der hohe Protektionsgrad der Gemeinschaft und Agrarpreisanhebungen begünstigen insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die einen hohen Selbstversorgungsgrad haben. Dazu zählen vor allem Irland, Dänemark, die Niederlande und Frankreich. Diese Länder dürften deshalb trotz bestehender Überschüsse und hoher Gesamtausgaben für die Agrarmarktpolitik eher an einer expansiven Preispolitik interessiert sein. Die Agrarimportländer mit vergleichsweise hohem Finanzierungsanteil (besonders Großbritannien) müssen dagegen ein volkswirtschaftliches Interesse an einer möglichst geringen Preisanhebung bei Agrarprodukten haben. Dieses Interesse gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland; bei den meisten Produkten ist der Anteil an der Agrarproduktion der Gemeinschaft niedriger als die Finanzierungsquote am EG-Haushalt.

Bei national divergierenden Interessen über die Höhe des Preisniveaus und die Preisanhebung bei Einzelprodukten läßt sich bei der faktischen Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips im Rat eine am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik nur schwer durchsetzen. Ein Kompromiß wird in der Regel erst dann erreicht, wenn ein umfassendes Paket geschnürt wird, in dem der Vielzahl spezieller Wünsche der Mitgliedstaaten Rechnung getragen worden ist. Dieses Verfahren des Paketschnürens muß, wie die Erfahrungen zeigen, als eine sehr kostspielige Kooperationsmethode angesehen werden (vgl. PELKMANS, 16, S. 125).

2.4 Die fehlende Koordination gemeinschaftlicher und nationaler Politik

Die Integration im Agrarsektor ist auf Teilbereiche begrenzt, wobei die Markt- und Preispolitik in vollem Umfang in Gemeinschaftskompetenz durchgeführt wird. In der Strukturpolitik, in der Richtlinien lediglich einen gemeinschaftlichen Rahmen setzen, haben die Mitgliedstaaten in der Dosierung des finanziellen Mitteleinsatzes weitgehende Autonomie. Die Sozialpolitik liegt vollständig in nationaler Verantwortung und wird in vielen Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang als Umverteilungsinstrument zugunsten der Landwirtschaft benutzt (vgl. 3).

Eine gewisse Kontrolle der nationalen Ausgaben erfolgt durch die Vorschriften der Art. 92 bis 94 EWG-Vertrag. Nach Art. 92 sind jene Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, "die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen".

Umfang und Struktur der national durchgeführten agrarpolitischen Maßnahmen (vgl. SEEBOHM, 23) machen deutlich, daß es außerhalb des Bereichs der Markt- und Preispolitik kaum institutionelle Vorkehrungen gibt, um den Instrumenteneinsatz auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene zu koordinieren. G. SCHMITT (19, S. 193) bezeichnet diese völlig unzureichende institutionelle und instrumentelle Koordination als eine wesentliche Quelle des seiner Auffassung nach "politischen Versagens im Bereich der Landwirtschaftspolitik".

Nationale Maßnahmen sind vornehmlich darauf ausgerichtet, spezifische nationale Ziele zu realisieren und/oder den besonderen Anpassungsproblemen der Landwirtschaft des jeweiligen Mitgliedstaates Rechnung zu tragen. Wenn diese Maßnahmen den innergemeinschaftlichen Wettbewerb verzerren und nationale Produktionswirkungen auslösen, belasten sie den EG-Haushalt. Auch hierdurch werden Umverteilungseffekte ausgelöst, die in der gleichen Richtung wie oben dargestellt wirken (vgl. KOESTER, 12, S. 52 ff.).

Das institutionelle System der Gemeinschaft gibt dem Ministerrat und damit den Regierungen dominierenden Einfluß auf die Gestaltung der Politik. Die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments auf die Entscheidungsfindung in Brüssel sind

dagegen gering.

Schwierigkeiten ergeben sich auch daraus, daß bei jetzt neun und im Fall der Erweiterung zwölf Mitgliedstaaten sich die Wahltermine häufen und dadurch mit Blick auf die Gruppe der ländlichen Wähler höhere Preisforderungen gestellt werden und/oder Entscheidungen häufig hinausgezögert werden können.

3 Strategien zur Vermeidung institutioneller und instrumenteller Konflikte der EG-Agrarpolitik

3.1 Vorschläge für eine Verbesserung der Arbeitsweise der Institutionen

Mit der Errichtung des gemeinsamen Agrarmarktes sind die Entscheidungsbeugnisse im Bereich der Markt- und Preispolitik auf die Gemeinschaftsinstitutionen übergegangen. Die Art der Entscheidungsfindung hat, wie im Abschnitt 2 dargelegt, vor allem deshalb zu Fehlentwicklungen mit beigetragen, weil sich die Einflüsse nationaler Interessen und Interessendivergenzen erhalten und teilweise verstärkt haben. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn die in den letzten Jahren unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Institutionen eine stärkere Eingrenzung der nationalen Einflüsse in den Vordergrund stellten.

TINDEMANS (21, S. 285) hält in seinem Bericht zur Politischen Union eine Änderung des bestehenden institutionellen Rahmens für nicht erforderlich, "sondern eine Erweiterung seiner Autorität, seines Leistungsvermögens, seiner Legitimität und seiner Kohärenz". Notwendig ist seiner Auffassung nach die Aufwertung der Rolle des Europäischen Rates und des Parlaments, die allgemeine Einführung von Mehrheitsbeschlüssen und die bessere Koordinierung der Ratstätigkeit sowie die Erhöhung des Einflusses der Kommission.

Heute, etwa fünf Jahre nach Vorlage des Berichts, ist festzustellen, daß er so gut wie keine Auswirkungen gehabt hat. Allerdings sind zwischenzeitlich neue Berichte mit dem Ziel in Auftrag gegeben worden, Anregungen für ein besseres Funktionieren der Gemeinschaftsorgane zu geben. Da ist zunächst der Bericht des Dreier-Ausschusses an den Europäischen Rat (sog. "drei Weise") über die Gemeinschaftsorgane zu nennen, ferner der SPIEREN-

BERG-Bericht über eine Reform der EG-Kommission und ihrer Dienststellen (vgl. GAZZO, 7).

Initiator für die Einrichtung des Dreier-Ausschusses war Frankreichs Staatspräsident Giscard d'Estaing. Gemäß dem vom Europäischen Rat im Dezember 1978 gegebenen Mandat sollten solche Anpassungen erwogen werden, "die notwendig sind, um die reibungslose Arbeitsweise der Gemeinschaften unter Zugrundelegung und Wahrung der Verträge, einschließlich ihrer institutionellen Systeme und Fortschritte in Richtung auf die Europäische Union zu gewährleisten" (7, S. 243).

Im Bericht der "drei Weisen" wird hervorgehoben, daß der *Europäische Rat* "für die Tätigkeit der Gemeinschaft insgesamt unerläßlich geworden ist", in das vertraglich geschaffene institutionelle System soll er allerdings nicht eingegliedert, sondern vielmehr außerhalb belassen und dem System übergeordnet werden. Der *Ministerrat* wird in dem Bericht als das schwächste Glied der Kette bezeichnet und als Hauptgrund dafür das Abgehen von der Mehrheitsentscheidung angegeben. Trotz dieser Analyse beschränken sich die Vorschläge im wesentlichen auf eine Stärkung der Präsidentschaft. Die an sich zu erwartende Empfehlung, zu Beschlüssen mit Mehrheitsabstimmung zurückzukehren, wird nicht ausgesprochen (7, S. 244 f.).

Der Europäische Rat wird sich auf einer seiner nächsten Sitzungen mit dem Bericht der "drei Weisen" befassen. Mit einer Änderung des bisher praktizierten institutionellen Verfahrens ist kaum zu rechnen. Das wird besonders für die Anwendung des Mehrheitsstimmrechts gelten, denn "auch unabhängig von den Luxemburger Beschlüssen (kann) kein Mitgliedstaat beim gegenwärtigen Stand der Integration hinnehmen, daß über seine wesentlichen Interessen hinweggegangen wird" (EVERLING, 5, S. 740).

3.2 Ist ein neues Integrationskonzept erforderlich?

Die Agrarpolitik gilt als derjenige Bereich des Gemeinsamen Marktes, in dem die Integration am weitesten fortgeschritten ist. Ein Zurückschrauben der Integration könne, so wird argumentiert, die gesamte Zollunion und damit den Bestand der Gemeinschaft überhaupt gefährden (ERTL, 4, S. 3). Diese politische Bewertung wird aus der gemeinsamen Geschäftsgrundlage der Sechsergemeinschaft abgeleitet, die das politische Junktim zwischen

der Schaffung einer Zollunion und der Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik zum Ausdruck bringt. Die gemeinsame Geschäftsgrundlage spiegelt, wie Frankreichs Premierminister Raymond BARRE (1) im Juni 1980 in einer Grundsatzrede in Trier ausgeführt hat, "die Interessen, die Anliegen und die Gewohnheiten der sechs Gründerländer wider", sie stellt, so der französische Außenminister im April 1980 vor der Nationalversammlung, für die Staaten mit einem starken Agrarpotential "die unerläßliche Gegenleistung für die Vorteile dar, die die Liberalisierung des Handels den am stärksten industrialisierten Ländern verschafft".

An der Schwelle zur zweiten Erweiterung der Gemeinschaft erscheint es unerläßlich, die der gemeinsamen Geschäftsgrundlage zugrundeliegenden Hypothesen zu überprüfen. Denn spätestens mit dem Beschluß vom 30. Mai 1980 zur britischen Haushaltsentlastung ist deutlich geworden und von den Partnern anerkannt worden, daß für Großbritannien die finanziellen Konsequenzen der von der Sechsergemeinschaft vereinbarten gemeinsamen Politik schwer tragbar sind. Während die wirtschaftlichen Vorteile der Zollunion (noch?) nicht sichtbar sind, hat der gemeinsame Agrarmarkt für Großbritannien als Agrarimportland zu rapide steigenden Nettozahlungen an den Gemeinschaftshaushalt geführt (vgl. 2).

Die wirtschaftliche Integration ist weitgehend in der Phase der Zollunion stehengeblieben. Sie hat sich vorrangig an der Marktintegration und der dazu erforderlichen negativen Politikintegration orientiert. Zu einem Gemeinsamen Markt oder gar einer Wirtschaftsunion, die zumindest eine stärkere Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Politiken erfordert hätten, ist es nicht gekommen (vgl. PELKMANS, 16, S. 115 ff.).

Ganz anders ist der Integrationsprozeß im Agrarbereich verlaufen. Hier stand die Politikintegration an erster Stelle, notgedrungen, denn zunächst mußten die unterschiedlichen Eingriffssysteme und -niveaus der Mitgliedstaaten auf den Agrarmärkten vereinheitlicht werden, um überhaupt in die Phase der Marktintegration eintreten zu können. Durch die divergierenden Wirtschafts- und Währungsentwicklungen, die die Einführung des Grenzausgleichssystems zur Folge hatten, konnte die angestrebte Marktintegration im Agrarbereich nicht erreicht werden. Diese Entwicklung wurde in Kauf genommen, um - wie der Europäische Gerichtshof anerkannt hat - das einheitliche Agrarmarktsystem und das Funktionieren der gemeinschaftlichen Interventionsregulierungen nicht zu gefährden.

Im Hinblick auf das künftig zu verfolgende Integrationskonzept wird zu entscheiden sein, ob der Grundsatz des freien Warenverkehrs auf der Basis einheitlicher Preise Vorrang haben soll, oder ob das Konzept einer Art abgestuften Marktintegration, das z.B. eine zwischen den Mitgliedstaaten differenzierte Preisfestsetzung zuläßt, verfolgt werden soll.

Der Gedanke der abgestuften oder differenzierten Integration, der erstmals von Willy Brandt 1974 in Paris vorgetragen und von Leo Tindemans in seinem Bericht zur Europäischen Union Ende 1975 aufgenommen wurde, ist auch vom französischen Premierminister BARRE in der bereits zitierten Rede in Trier erwähnt worden. Er stellte dort die Frage in den Raum, ob es notwendig ist, daß alle Mitgliedstaaten "alles gleichzeitig und auf dieselbe Art und Weise tun", und ob man sich in dem weiten Raum einer Zwölfergemeinschaft "nicht verschiedene funktionelle Gruppierungen, wie wir es beim Europäischen Währungssystem haben, vorstellen könne".

Art. 40 EWG-Vertrag bestimmt lediglich, daß eine gemeinsame Preispolitik "auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen (muß)", eine differenzierte Preisfestsetzung ist demnach nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Abgesehen von der Anwendung auf die neu beitretenden Länder während einer noch festzulegenden Übergangszeit bringt eine Differenzierung der Agrarpreise eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich. Zunächst dürfte es erhebliche Probleme bereiten, objektive Kriterien für die Festlegung des Preisniveaus und der Preisrelationen zu finden. Nationale Interessen würden in der Entscheidungsfindung des Rates noch stärker zur Geltung kommen als bisher. Eine Kontrolle über die Agrarausgaben und eine "gerechtere" Verteilung der Finanzlasten wäre nur dann zu erreichen, wenn auch die bisher unbegrenzte gemeinsame Finanzierung der Agrarmarktpolitik eingeschränkt würde.

3.3 Ausbau oder Liberalisierung des Agrarmarktsystems?

In der Diskussion über Korrekturen im Agrarmarktsystem stehen zwei Zielsetzungen im Vordergrund. Erstens soll die Mehrwertsteuerabführung der Mitgliedstaaten an die EG auch in Zukunft die 1 %-Grenze nicht übersteigen. Zweitens sollen bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden. Bei den zu diskutierenden Lösungsalternativen ist zu beachten, ob und inwieweit beide Zielsetzungen gleichzeitig erreicht werden können. Dabei stehen sich

zwei Grundsatzpositionen gegenüber:

a) Ausbau des Agrarmarktsystems

Erklärungen der französischen Regierung deuten darauf hin, daß die ebenfalls als notwendig erachtete Überprüfung der gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu einem Abbau des erreichten Integrationsstandes, sondern zu einer Vertiefung führen müsse. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang immer wieder die unzureichende Anwendung der Grundsätze, wobei Lücken in der Gemeinschaftspräferenz, die ganze Bereiche der Agrarproduktion nicht erfasse, besonders hervorgehoben werden. Die Vorstellungen Frankreichs laufen auf eine Verschärfung des Außenschutzes und Herstellung einer nahezu absoluten Präferenz für die EG-Agrarproduktion hinaus. Durch weiteres Zurückdrängen von Importen, insbesondere bei den Futtermittel-Substituten, soll der finanzielle Spielraum der Gemeinschaft erhöht und der bodengebundenen Agrarproduktion Vorrang eingeräumt werden.

Ein Ausbau des Agrarmarktsystems in der vorgenannten Richtung würde eine Reihe neuer schwerwiegender Konflikte zur Folge haben. Eine weitere Erhöhung des Protektionsniveaus würde das Verhältnis der Gemeinschaft zu Drittländern belasten und der angestrebten Stärkung der außenpolitischen Rolle der EG in der Welt zuwiderlaufen. Auch intern würden die bestehenden Ungleichgewichte im EG-Haushalt, die ja in ihren Ursachen korrigiert werden sollen, nicht beseitigt, sondern eher verschärft. Insbesondere dürften die Belastungen für ein Agrarimportland wie Großbritannien zunehmen.

Eine Möglichkeit zur Lösung der Überschuß- und Finanzierungsprobleme wird auch in verstärkten Eingriffen auf dem Binnenmarkt gesehen. Durch eine Kontingentierung der Agrarproduktion könnte das Marktgleichgewicht hergestellt und durch eine entsprechende Preisdifferenzierung könnten Einkommensverluste der Landwirtschaft in Grenzen gehalten werden. Abgesehen davon, daß - mit den Worten von Th.W. SCHULTZ (22, S. 313) - "die Verteilung landwirtschaftlicher Produkte durch die staatliche Autorität schlechte Ökonomie (ist)", sind angesichts der institutionellen Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaft Zweifel angebracht, ob beide Ziele gleichzeitig erreicht werden können. Die Erfahrungen mit der Kontingentierung in der EG und in anderen Ländern lassen erwarten, daß die Kontingentmenge im Wege des politischen Kompromisses zu hoch festgesetzt und

die gewünschte Produktionseinschränkung und Ausgabensenkung nicht erreicht wird.

b) Liberalisierung des Agrarmarktsystems

Ausgangspunkt ist, daß die begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Gemeinschaft eine einkommensorientierte Preispolitik nicht mehr oder nur noch begrenzt zulassen. Da nominale Preissenkungen zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts bei hohen allgemeinen Preissteigerungsraten nicht durchsetzbar sind, wird die Hinwendung zu einer marktorientierten Preispolitik in vorsichtigen Schritten erfolgen müssen.

Der Einbau finanzieller Restriktionen in das Agrarmarktsystem bedeutet, daß der Staat nicht mehr bereit und in der Lage ist, das Marktrisiko und die Kosten der Überschußverwertung voll zu übernehmen. Als Maßnahmen können z.B. in Frage kommen: die Lockerung der Interventionsbestimmungen oder ein Ausbau der Erzeugermitverantwortung für die Kosten der Überschußverwertung. Dabei müßte zwischen Produktionsentwicklung und Höhe der Erzeugerabgabe ein direkter Zusammenhang hergestellt werden, damit für die Erzeuger eindeutige Signale gesetzt werden. Die Erzeugerabgabe verliert dann jedoch ihre Wirkung als ergänzendes Instrument einer marktorientierten Preispolitik, wenn sie nach Regionen, Betriebsgruppen, Anlieferungsmengen oder anderen Kriterien gestaffelt wird. In diesem Fall würde sie zu einem Instrument der Preisdifferenzierung mit all den ökonomischen und politisch-administrativen Nachteilen, wie sie vorstehend für die Kontingentierung geschildert wurden.

Bei Realisierung einer marktorientierten Preispolitik auf EG-Ebene werden Forderungen nach ergänzenden einkommenspolitischen Maßnahmen nicht ausbleiben. Sofern sie aus dem EG-Haushalt nicht finanziert werden können, werden die Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn sie es für erforderlich halten, sie in nationaler Verantwortung durchführen. Eine Steuerung der nationalen Maßnahmen hinsichtlich Ansatzstelle, Ausgestaltung und Niveau der Einkommenstransfers durch die Gemeinschaftsinstitutionen ist - wie die Erfahrung zeigt - nicht sehr erfolgversprechend. Da diese Maßnahmen aber in der Regel Produktionswirkungen auslösen und über den EG-Haushalt auch andere Mitgliedstaaten mit den Folgen der nationalen Einkommenspolitik anderer Mitgliedstaaten belastet werden, müßte ein Korrekturmechanismus in die gemeinsame Agrarmarktfinanzierung eingeführt werden, der z.B.

an die Produktionsentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten gebunden werden könnte.

Die Lösung der EG-Agrarmarktprobleme ist nicht in erster Linie ein instrumentelles Problem. Sie ist vor allem ein Problem der institutionellen Entscheidungsstrukturen und der Tatsache, daß es eine unbegrenzte gemeinsame Finanzierung für die Agrarmarktpolitik gibt. Wenn in diesen Bereichen keine Korrekturen vorgenommen werden, und das Prinzip der unbegrenzten Finanzierung als unantastbar erklärt wird, ist sowohl ein deutlich verringerter Anstieg der Agrarmarktausgaben als auch ein Ausbau der Ungleichgewichte im EG-Haushalt schwer erreichbar.

Literatur

1. BARRE, R., Rede vor dem Deutschen Industrie- und Handelstag - Kongress am 20. Juni 1980 in Trier. Frankreich-Info Nr. 2 vom 20. Juni 1980.
2. BMF-Dokumentation Nr. 9 (1980) vom 29. Juni 1980.
3. EGGERS, K., Agrarsoziale Sicherungssysteme im Vergleich. Agra Europe Nr. 36 vom 8. September 1980, Dokumentation.
4. ERTL, J., Am Marktordnungssystem nicht rütteln. VWD-Europa vom 18. Juli 1980, Anhang.
5. EVERLING, U., Überlegungen zum Fortgang der europäischen Integration, Europa-Archiv, Folge 24 (1979), S. 737-746.
6. EWG-Vertrag, Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1973.
- 6a. Frankreich-Info Nr. 4 vom 2. Juli 1980. Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft.
7. GAZZO, E., Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft vor der zweiten Erweiterung. Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise der EG-Organen. Europa-Archiv, Folge 8 (1980), S. 237-248.
8. GROEBEN, von der, H. und E.J. MESTMÄCKER (Hrsg.), Ziele und Methoden der europäischen Integration. Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 31, Frankfurt 1972.
9. GROEBEN, von der, H., H. von BOECKH und J. THIESING, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1. Zweite neubearbeitete Auflage. Baden-Baden 1974.
10. HALLSTEIN, W., Die Europäische Gemeinschaft. Düsseldorf und Wien 1973.
11. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 182, Hilstrup 1976.
12. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Baden-Baden 1977.
13. KOMMISSION DER EG, Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik. Bulletin der EG, Beilage 2 (1975).
14. KRÄMER, H.R., Die Europäische Gemeinschaft. Stuttgart 1974.
15. LAUFER, T., Das Europäische Parlament: Zwischenbilanz. Außenpolitik, Zeitschrift für internationale Fragen, Jg. 31 (1980), S. 302-313.
16. PELKMANS, J., Die Theorie der wirtschaftlichen Integration auf dem Prüfstein. Institut für Europäische Politik. Integration Nr. 3 (1980), S. 108-125.
17. PRESSE- UND INFORMATIONSDIENST DER BUNDESREGIERUNG. Pressemitteilung Nr. 146 vom 5. Juni 1980.

18. PRIEBE, H., Probleme und Möglichkeiten einer Preis-Beihilfenpolitik. In: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union (Hrsg. von H. von Groeben und H. Möller), Bd. 6, Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden 1979.
19. SCHMITT, G., Analyse und Prognose des Agrarsektors als Grundlage der Politikberatung. Agrarwirtschaft, Jg. 27 (1978), S. 193/194.
20. SCHMITT, G., E. SEEBOHM und H.v.WITZKE, Des Kaisers neue Kleider oder: Grenzausgleich und kein Ende der Diskussion. Agrarwirtschaft, Jg. 29 (1980), S. 14-21.
21. SCHNEIDER, H. und W. WESSELS (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht. Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 46/47, Bonn 1977.
22. SCHULTZ, T., Über einige wichtige Zusammenhänge zwischen Politik, Wirtschaft und Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", Jg. 25 (1976).
23. SEEBOHM, E., Ökonomische Analyse und Bewertung der vom Beihilfekatalog der EG-Kommission aufgeführten agrarpolitischen Maßnahmen (unveröffentlichtes Manuskript).
24. STRASSER, D., Die Finanzen Europas. Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 12 Europa Union Verlag, Bonn 1979.
25. WÄCHTER, H.-H., Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG. Berichte über Landwirtschaft, Bd. 45 (1967), S. 521-570.
26. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN. Sammelband der Gutachten von 1949-1974 (Hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), Hiltrup 1975.
27. ZULEEG, M., Eine Gemeinschaft durch das Recht. EG-Magazin, Nr. 3 (1980), S. 12-14.