



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.*

Schmitt, G., Von Witzke, H.: Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften – Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik. 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. 47-64.

AUSGESTALTUNG DER AGRARPOLITIK IN ABHÄNGIGKEIT VOM
ENTWICKLUNGSSTAND DER VOLKSWIRTSCHAFTEN - PROBLEME UND
KONSEQUENZEN DER EG-ERWEITERUNG FÜR DIE AGRARPOLITIK

von

Günther Schmitt und
Harald von Witzke, Göttingen

-
- 1 Einleitung
 - 2 Gesamtwirtschaftliche Implikationen einer EG-Erweiterung
 - 2.1 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Ausgangslage
 - 2.2 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Konsequenzen einer Erweiterung der Gemeinschaft für die Beitrittsländer
 - 3 Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft
 - 3.1 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen bei gegebenen Beitrittsbedingungen
 - 3.2 Alternative Beitrittskonzeptionen
-

1 Einleitung

1. Die Europäische Gemeinschaft verfolgt zwei zentrale Zielsetzungen. Die erste besteht darin, "...durch die Errichtung eines gemeinsamen Markts und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität (und, d.V.) eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung..." (EWGV, 21, Art. 2) zu erreichen. Die zweite Zielsetzung besteht dagegen darin, "...Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen..."

(EWGV, 21, Präambel) "...und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern" (EWGV, 21, Art. 2). Die Ziele der EG sind also nicht nur in einer über eine Zollunion hinausgehenden ökonomischen Integration (West-) Europas zu sehen, sondern auch in einer engen politischen Zusammenarbeit von Staaten, die sich im Inneren demokratischen Prinzipien verpflichtet fühlen, im Äußeren ihre politische Unabhängigkeit bewahren wollen. Gerade die beabsichtigte Erweiterung der Gemeinschaft um die Länder Griechenland, Spanien und Portugal hat diese Zielsetzung erneut in den Vordergrund treten lassen, wurde doch die Rückkehr dieser Länder zu demokratischen Verfassungsnormen zur Voraussetzung ihres Beitritts und ihr Beitrag zur politischen (und militärischen) Stabilisierung der Südflanke Europas zur Erwartung erhoben.

Hieraus folgt die These, daß in gesamtwirtschaftlichen Überlegungen auch die angesprochenen politischen Zielsetzungen einbezogen werden müssen. Die zu maximierende Zielfunktion hat dann auch die Aspekte Sicherheit, Freiheit und Frieden zu berücksichtigen, wobei diese entweder als Argument in die Zielfunktion einzugehen hätten oder als Nebenbedingungen zu berücksichtigen wären.

Beide Ansätze sind indes nur schwierig zu operationalisieren, da Schattenpreise als Ausdruck der sozialen Wertschätzung hierzu nicht bestimmbar sind und das Ausmaß der Zielrealisierung bzw. die Erfüllung oder Nichterfüllung der genannten Nebenbedingungen kaum zu ermitteln sein dürfte. Es bleibt daher nur der Ausweg, die möglichen Auswirkungen der Erweiterung der EG auch auf die politischen Zielsetzungen herauszuarbeiten, wobei als Indikator für einen positiven (negativen) Zielbeitrag die erweiterungsbedingte Verbesserung (Verschlechterung) und Stabilisierung (Destabilisierung) der Lebensbedingungen in den Mitgliedsländern der EG-9 und in den Beitrittsländern angesehen werden sollen.

2. Unabhängig hiervon ist besonders auch wegen methodisch weitgehend ungelöster Probleme eine ausreichend präzise *Pragnase* über die rein *wirtschaftlichen* Konsequenzen der Erweiterung der Gemeinschaft und daraus abzuleitende Politikempfehlungen nur mit erheblichen Einschränkungen möglich, denn die Theorie der wirtschaftlichen Integration, auf der die wohlfahrtstheoretischen Überlegungen aufbauen, ist trotz einiger Fortschritte noch nicht hinreichend entwickelt worden:

- Sie baut auf teilweise wenig realistischen Annahmen auf.
- Berücksichtigt werden nur statische Allokationswirkungen, wobei schon deren Quantifizierung oft problematisch ist.
- Dynamische Aspekte können bisher kaum berücksichtigt werden. Gerade diese dürften bei einer Beurteilung der EG-Erweiterung um drei weniger weit entwickelte Länder von zumindest ebenso großer Bedeutung sein wie die statischen Wirkungen.
- Sie vermittelt keine Einsichten in die Besonderheiten, die eine wirtschaftliche Integration von sog. "Schwellenländern" mit ihren vielfältigen und ausgeprägten ökonomischen und sozialen Dualismen (KRIEGER, 9, S. 142 ff.) auszeichnet (BRAUN, HIERONYMUS, KUKORRELLY, 3).
- Verteilungs- bzw. Konzentrationseffekte innerhalb des Integrationsraumes (Zollunion) werden vernachlässigt. Diese sind aber nicht nur wohlfahrtsökonomisch relevant, sondern spielen ganz offenbar auch in der praktischen Politik eine Rolle.
- Die Effekte einer partiellen Integration einzelner Sektoren und sektoraler Politiken bei weiterhin nahezu ausschließlich autonomer Wirtschafts- und Währungspolitik haben im Rahmen der Entwicklung einer ökonomischen Theorie der Integration bisher kaum Berücksichtigung gefunden.

3. Angesichts dieses Theoriedefizits ist es wenig verwunderlich, daß die wirtschaftspolitische Beurteilung der zweiten Erweiterung der Gemeinschaft zwischen der optimistischen Verheißung der Integrationstheorie, wonach - wenn überhaupt - gerade die Integration von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau und Faktorausstattung hohe Wohlfahrtsgewinne verspricht, und dem Pessimismus schwankt, der aus den erheblichen Risiken der unvermeidlichen (strukturellen) Anpassungserfordernisse abgeleitet wird (DONGES, SCHATZ, 5, S. 160 ff.). Entsprechend sind empirische Versuche der Ermittlung der Allokations- und Verteilungswirkungen der EG-Erweiterung auf die Beitrittsländer mit einem hohen Maß an Unsicherheit befrachtet (KOMMISSION DER EG, 8).

Auf der anderen Seite bleibt der Prognosewert von Untersuchungen gering, die sich auf sektorale Aspekte beschränken und, vor allem im Bereich der Agrarwirtschaft, durch bloße Addition entsprechender Daten auf Integra-

tionswirkungen rückschließen, ohne die Veränderung gesamtwirtschaftlicher Rahmendaten zu berücksichtigen (z.B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 23). Es leuchtet unmittelbar ein, wie problematisch eine derartige Vorgehensweise des "measurement without theory" ist und wie wenig diese im Grunde genommen für diagnostische und therapeutische Zwecke herzugeben vermag. Andererseits bieten die bisherigen Ansätze der "theory without measurement" wenig Anlaß zu der Hoffnung, die gesamtwirtschaftlichen und politischen Implikationen einer Erweiterung der Gemeinschaft stärker in den Griff zu bekommen.

4. Wir werden deshalb in diesem Referat versuchen, uns so gut wie möglich zwischen der Skylla partieller Betrachtungsweisen einerseits und der Charybdis generalisierender, freilich analytisch dann reichlich substanzloser Deduktionen hindurchzuwinden. Dabei ist es unser primäres Anliegen, die Veränderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in den Beitrittsländern herauszuarbeiten. Ursachen dieser veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die unmittelbaren Auswirkungen des Beitritts auf die Volkswirtschaft der beitrittswilligen Länder als auch die Fähigkeit dieser Länder selbst, die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Anpassungsprobleme zu bewältigen. Letzteres hängt in weitem Umfange von Quantität und Qualität jener Potentialfaktoren ab, die für die wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung dieser Schwellenländer unter den besonderen Bedingungen eines gemeinsamen Markts als maßgeblich anzusehen sind (BRAUN, HIERONYMUS, KUKORRELLY, 3), vor allem aber auch davon, ob und in welchem Maße es gelingt, diese Faktoren unter den Bedingungen des gemeinsamen Markts zu mobilisieren. Dabei ist daran zu erinnern, daß mit der Entscheidung zum Beitritt bereits eine Grundsatzentscheidung zugunsten des Versuchs einer vornehmlich export- und wachstumsorientierten Entwicklungsstrategie gefallen ist, deren Freiheitsgrade freilich durch die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft beträchtlich geringer sind als im Falle einer wirtschaftspolitischen Autonomie. Dies gilt im übrigen auch für die Agrarpolitik, die spätestens mit dem Beitritt der Länder Griechenland, Portugal und Spanien aus der alleinigen Zuständigkeit dieser Länder weitgehend in diejenige der Gemeinschaft übergehen wird¹⁾ und damit diesen Ländern nicht mehr als ein autonomes Instrument zur Erreichung ihrer entwicklungspolitischen

1) Tatsächlich haben die beitrittswilligen Länder schon seit langem versucht, ihre Agrarpolitik bereits vor dem Beitritt derjenigen der Gemeinschaft anzupassen.

Ziele zur Verfügung steht. An diese Feststellung knüpft sich sogleich die Frage an, ob und in welchem Maße die gemeinsame Agrarpolitik selbst geeignet ist, den besonderen gesamt- und agrarwirtschaftlichen Bedingungen dieser halbindustrialisierten Länder Rechnung zu tragen im Sinne eines Beitrags zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft auch für diese Länder. In diesem Zusammenhang muß nämlich daran erinnert werden, daß die Agrarpolitik der Gemeinschaft auf Länder nicht nur recht einheitlichen Entwicklungsniveaus, sondern vor allem von weit fortgeschrittener wirtschaftlicher Entwicklung selbst zugeschnitten ist.

5. Nach Maßgabe der hier vorgetragenen wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Agrar- und Gesamtwirtschaft einerseits und gesamt- wie agrarwirtschaftlicher Integration andererseits, bietet sich folgende Vorgehensweise an: Zunächst wollen wir, ausgehend von einer Charakterisierung der gesamt- und agrarwirtschaftlichen Ausgangslage in der Gemeinschaft wie in den Beitrittsländern, die wahrscheinlichen gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Beitritts für die drei Länder untersuchen. Damit sollen die Veränderungen der für die Landwirtschaft maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen transparent gemacht werden. Zusammen mit der auch für die Beitrittsländer gültigen gemeinsamen Agrarpolitik werden sodann Überlegungen darüber angestellt, ob und inwieweit die Erweiterung der Gemeinschaft dazu beitragen kann, die wirtschaftlichen und politischen Ziele der (erweiterten) Gemeinschaft zu erreichen.

2 Gesamtwirtschaftliche Implikationen einer EG-Erweiterung

2.1 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Ausgangslage

1. Es wäre naheliegend, die bevorstehende zweite Erweiterung der Gemeinschaft im Lichte der Erfahrungen zu beurteilen, die die Gründung der ursprünglichen 6er-Gemeinschaft, mindestens aber deren erste Erweiterung um England, Irland und Dänemark vermittelt haben. Ein derartiger Analogieschluß könnte jedoch erheblich in die Irre führen, wenn man die *strukturellen Unterschiede* der drei Beitrittskandidaten, insbesondere aber die grundsätzlich veränderten *gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen* - vornehmlich gegenüber der Gründungsperiode der Gemeinschaft - unberücksichtigt läßt. Diese Divergenzen struktureller wie gesamtwirtschaftlicher Art sind in den folgenden Punkten zu charakterisieren:

(1) Die *Wachstumsraten des Sozialprodukts* haben sich seit der Energiekrise (1973) sowohl in den Ländern der Gemeinschaft als auch in den Beitrittsländern beträchtlich vermindert. Eine Änderung dieser Situation ist in absehbarer Zeit nicht in Sicht (SACHVERSTÄNDIGENRAT, 13, passim).

(2) Die *wichtigsten Indikatoren* der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - Preisniveauveränderungen, Beschäftigungsgrad, Zahlungsbilanz, Veränderung des realen Pro-Kopf-Einkommens - zeigen in den Mitgliedsländern divergierende Entwicklungen, wobei die Situation in den Beitrittsländern teilweise besonders ungünstig ist.

(3) Die besonders ungünstige Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Indikatoren ist wesentlich begründet in ausgeprägten *strukturellen* Gegebenheiten in den beitrtrittswilligen Ländern.

Charakteristisch hierfür sind im einzelnen

- das gegenüber der 9er-Gemeinschaft weit zurückliegende wirtschaftliche Entwicklungsniveau;
- regional wie sektoral (branchenmäßig) einseitige *Industriestruktur* mit überwiegend kleinen Industrie- und Handwerksbetrieben;
- entsprechend geringe *internationale Wettbewerbsfähigkeit* bei einem deutlich über dem EG-Niveau liegenden Protektionsniveau;
- trotz Nettoemigration und Abwanderung von Arbeitskräften in Industrieländer der 9er-Gemeinschaft hohe offene und versteckte *Arbeitslosigkeit* sowie
- eine - insbesondere auch regional - große Unausgewogenheit in der materiellen, institutionellen und personalen *Infrastruktur* der drei Länder ("Europäische Dokumentation", 4).

2. Die genannten Merkmale des Niveaus wie der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Situation charakterisieren diese Länder als "halbindustrialisierte" Länder²⁾ mit noch deutlichen Kennzeichen *dualistischer* Wirtschaftsverfassung und, was von besonderer Wichtigkeit erscheint, einer über weite Bereiche hinweg unzureichenden Ausstattung mit wachstumsförderndem Entwicklungspotential (Infrastruktur im weitesten Sinne). Insbesondere hierdurch unterscheiden sich diese Länder in ausgeprägter Weise

2) Nach der Definition der OECD sog. "Schwellenländer" (newly industrializing countries).

von den (industrialisierten) Mitgliedsländern der bestehenden Wirtschaftsgemeinschaft. Der so charakterisierte gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstand spiegelt sich auch in den Strukturdaten der jeweiligen *Landwirtschaft* wider. Diese ist gekennzeichnet durch

- eine unausgeglichene (dualistische) Agrarstruktur - vor allem in Spanien und Portugal - mit der Dominanz von Klein- und Kleinstbetrieben auf der einen Seite und extensiv bewirtschafteten Großbetrieben andererseits;
- entsprechend niedriger Arbeitsproduktivität und weit verbreiteter Unterbeschäftigung in der Landwirtschaft;
- Stagnation in der Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur;
- deutliche regionale Unterschiede im Modernisierungsgrad, Einkommen, Sozialstandards etc. in der Landwirtschaft.

3. Diese wesentlichen Merkmale der Gesamt- und Agrarwirtschaft in den beitrittswilligen Ländern lassen erkennen, daß eine Überwindung dieser für Schwellenländer charakteristischen wirtschaftlichen Probleme vorrangig über ein ausgeprägtes exportorientiertes wirtschaftliches Wachstum möglich ist (SACHVERSTÄNDIGENRAT, 13, S. 170 ff.). Die Frage dabei ist freilich, ob die Erwartung der Beitrittsländer, dieses vor allem durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft und die damit verbundene Übernahme der bestehenden Gemeinschaftsregelungen zu erreichen, in Erfüllung gehen wird. Entscheidend hierfür dürfte sein, ob und in welchem Ausmaß die vorhandenen Anpassungsschwierigkeiten überwunden werden können, was seinerseits auch davon abhängen wird, ob und in welcher Intensität die wirtschaftliche Entwicklung in der gesamten Gemeinschaft zukünftig vorangetrieben werden kann.

2.2 Gesamt- und agrarwirtschaftliche Konsequenzen einer Erweiterung der Gemeinschaft für die Beitrittsländer

4. Die beitriffsbedingte Reduktion des Außenhandelsschutzes für viele Güter des industriell-gewerblichen Bereichs, sowohl gegenüber der Gemeinschaft als auch gegenüber Drittländern, setzt die davon betroffenen Branchen in den drei Beitrittsländern einem verstärkten Wettbewerb mit Konkurrenten nicht nur aus anderen Ländern der Gemeinschaft, sondern auch aus Drittländern mit geringerem Lohnniveau und/oder größeren Produktionseinheiten (Skaleneffekte) aus. Die hieraus resultierende Notwendigkeit

eines forcierten Strukturwandels wird zunächst zu einer Freisetzung von Arbeitskräften führen. Diese werden wegen der vereinbarten Freizügigkeit der Produktionsfaktoren zusammen mit den bereits vorhandenen nicht- oder unterbeschäftigten Arbeitskräften teilweise in die vorhandenen industriellen Zentren der EG-9 abwandern (können) und insofern zu einer Verstärkung der regionalen Konzentrationserscheinungen in der Gemeinschaft beitragen³⁾ und die Beschäftigungsprobleme auch in der EG-9 erhöhen. Eine weitere Folge hiervon mag darüber hinaus in einer verstärkten Inanspruchnahme der sozialen Sicherungsmaßnahmen und daraus resultierend zunehmenden Haushaltsprobleme in den Ländern der EG-9 bestehen.

5. Auf der anderen Seite mag man durch den Beitritt auch eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses bzw. der Industrialisierung in diesen Ländern erwarten. Ob dieses in einer überschaubaren Zeitspanne in nennenswertem Umfang erreicht werden kann, erscheint jedoch fraglich. Zum einen wird durch das erhöhte Angebot an Niedriglohn-Arbeitskräften aus den beitretenden Ländern die relative Vorzüglichkeit von Investitionen in den industrialisierten Regionen gegenüber einer solchen in den weniger entwickelten Beitrittsländern erhöht. Zum anderen kann der forcierte Strukturwandel, mit den möglicherweise daraus resultierenden Folgen für das soziale Klima in diesen Ländern, die politische Stabilität beeinträchtigen, was ausländische Investoren zur Zurückhaltung veranlassen kann und auch die eingangs erwähnte politische Zielsetzung der EG gefährdet. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß die ohnehin vorhandenen Zahlungsbilanzprobleme der Beitrittsländer durch den Beitritt sich verschärfen werden.

6. Für eine skeptische Beurteilung der beitriffsbedingten Industrialisierung und für eine Zunahme der interregionalen Konzentrationserscheinungen spricht auch die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität innerhalb Italiens (SEERS, 19, S. 3 ff.; WADE, 22, S. 197 ff.). Das volkswirtschaftliche Entwicklungsniveau Norditaliens ist dem der anderen industrialisierten Länder der EG-9 ähnlich, während das Süditaliens eher dem der drei beitretenden mediterranen Länder entspricht. Dort ist zu beobachten, daß laufend Arbeitskräfte in den industrialisierten Norden oder

3) Die Zuwanderung von Arbeitskräften in die Ballungszentren findet ihre Ursache neben den relativ höheren Löhnen und der (zumindest vermeintlich) leichteren Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen auch in dem weiter ausgebauten System der sozialen Sicherung in den weiterentwickelten Ländern (z.B. Sozialhilfe, Kindergeld).

andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft abwandern und wenig Neigung besteht, in Süditalien Investitionen zu tätigen. Trotz einiger EG-Mittel und ganz erheblicher nationaler regionalpolitischer Finanzierungshilfen, die in diesem Ausmaß für regionalpolitische Maßnahmen zugunsten der Beitrittsländer bisher nicht zur Verfügung stehen, ist es nicht gelungen, das Entwicklungsniveau des Südens nennenswert an das des Nordens anzunähern. In einigen Bereichen ist aufgrund der starken Regionalförderung zwar erreicht worden, im Süden Italiens in nennenswertem Umfang Industrie anzusiedeln; oft handelte es sich dabei jedoch um kapitalintensive Investitionen, die dem Entwicklungsniveau in diesen Regionen und dem dort vorhandenen Humankapital nicht entsprachen und die überdies nur mit beträchtlichen Subventionen "wettbewerbsfähig" erhalten werden können.

7. Die bereits vorhandenen wirtschaftlichen Probleme werden - verstärkt durch die im Zuge des Beitritts sich ergebenden - sicher die Forderung der drei Länder nach geeigneten wirtschaftlichen Hilfen durch die Gemeinschaft laut werden lassen. Derartige Forderungen werden sich erfahrungsgemäß auf unmittelbare Beistandskredite zur Stützung der Zahlungsbilanz richten, entwicklungspolitische Unterstützung im Rahmen regionaler Entwicklungsprogramme einbeziehen und sich auf Hilfen für strukturgefährdete Branchen erstrecken. Auf jeden Fall werden der Gemeinschaft aus diesen gesamtwirtschaftlichen Beitritts-effekten erhebliche zusätzliche finanzielle Belastungen erwachsen. Andererseits sprechen die bereits erwähnten ökonomischen Gefährdungspotentiale dafür, den Beitritt äußerst behutsam, d.h. über eine sehr lange Zeitperiode ("Übergangszeit") gestreckt vorzunehmen, ja diesen "Beitritt" eher und anfänglich in der Art von verstärkten und vertieften Assoziationsabkommen vorzunehmen als in Form des jetzt vorgesehenen wechselseitigen Abbaus von Beschränkungen auf den Produkt- und Faktormärkten.

8. Hierfür spricht auch, daß eine Beschleunigung des industriellen Wachstums in den Beitrittsländern offenbar maßgeblich davon bestimmt wird, in welchem Maße es gelingt, in der Gemeinschaft der Neun einen hohen Beschäftigungsgrad und hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts zurückzugewinnen und längerfristig beizubehalten: Erfahrungen in den Industrieländern (MOLLE, 11) sowie neuere empirische Untersuchungen (THOROE, 20) bestätigen ebenso wie theoretische Überlegungen (RICHARDSON, 12), daß Unterschiede in Wachstum und Beschäftigung in Richtung auf regionale Konzentrationsvorgänge um so deutlicher hervortreten, je niedriger die ge-

samtwirtschaftliche Beschäftigungsrate und die Zunahme des realen Sozialprodukts ausfällt. Daß hieraus besondere Anpassungsprobleme für die Landwirtschaft der peripheren Beitrittsländer erwachsen, bedarf hier keiner weiteren Begründung.

8. Ein solches Anpassungsproblem besonderer Art ergibt sich aus den währungspolitischen Konsequenzen einer Integration für die beitriftswilligen Länder: Die zu erwartende Verlagerung der Handelsströme aufgrund der eben erörterten Zusammenhänge wird sich in einer weiteren Passivierung der Handels- und Leistungsbilanz niederschlagen und zu häufigeren Wechselkurskorrekturen (Abwertungen) zwingen. Hieraus entstehen zunächst für die Gemeinschaft zusätzliche, mit dem Stichwort "Grenzausgleich" zu charakterisierende Probleme, die für diese Länder und die Gemeinschaft angesichts der Bedeutung von Agrarprodukten (Obst und Gemüse, Südfrüchte), die keinen Grenzausgleich zulassen, von einiger politischer Brisanz sein werden. Gesamtwirtschaftlich bedeutungsvoller jedoch ist die mit Abwertung im Zusammenhang mit den Preisen für importierte Energieträger (Erdöl) auftretende Preissteigerung angesichts der geringen Preiselastizität der Energienachfrage. Gerade hier zeigen sich die aus einem Beitritt für die drei Mittelmeerländer resultierenden wirtschafts- und agrarpolitischen Zielkonflikte, die keinen Vergleich mit jenen Problemen zulassen, die bei der Gründung der Gemeinschaft oder der ersten Erweiterung auftraten.

9. Mit diesem Hinweis treten wir ein in die Diskussion der wichtigsten agrarwirtschaftlichen und agrarpolitischen Konsequenzen der Süderweiterung der Gemeinschaft. Diese beschränkt sich bisher auf eine komparativ-statische Betrachtung in der Weise, daß die Implikationen einer um das Produktionspotential der drei Länder vergrößerten Gemeinschaft auf den Versorgungsgrad auf den einzelnen Märkten, den Drittlandhandel u.a.m. aufgezeigt werden. Die dynamischen Anpassungsprozesse mußten dabei, wie bereits erwähnt, weitgehend außer Betracht bleiben, so vor allem diejenigen, die sich aus den erwähnten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen für die Landwirtschaft und Agrarpolitik der Beitrittsländer wie der Gemeinschaft erwarten lassen, als auch diejenigen, die sich aus dem mit dem Beitritt noch verstärkenden Zwang zur Korrektur der gemeinsamen Agrarpolitik ergeben werden (SCHMITT, 16, S. 97 ff.). Gerade in diesem Zusammenhang dürfen auch die sich mit der zahlenmäßigen Vergrößerung der Mitgliedsländer verbundenen Erschwernisse in der Entscheidungsfindung in den Organen der Gemeinschaft nicht unberücksichtigt bleiben.

Bei der nachfolgenden Darstellung und Erörterung dieser Probleme der komplexen agrarwirtschaftlichen Konsequenzen der Süderweiterung gehen wir schrittweise vor, indem wir von den meist bekannten unmittelbaren Auswirkungen der Erweiterung ausgehen, die wir als kurzfristig in dem Sinne bezeichnen, daß sie als direkte Folge einer Erweiterung des Gemeinsamen Markts nach einem erfolgten Beitritt in Erscheinung treten werden. Anschließend versuchen wir die mehr langfristigen Rückwirkungen der Erweiterung auf die Agrarwirtschaft der beitriftswilligen Länder vor dem Hintergrund der oben erwähnten gesamtwirtschaftlichen Implikationen darzustellen. Hieraus werden die grundsätzlichen Zielkonflikte deutlich, die sich für die Mittelmeerländer und die Gemeinschaft im Erweiterungsfalle ergeben und die uns zu der Frage führen, ob der Beitritt unter den derzeit gegebenen Bedingungen und aus der Sicht der hieraus sich ergebenden Probleme und Risiken tatsächlich als empfehlenswert angesehen werden kann.

10. Wenden wir uns aber zunächst, wie dargelegt, den kurz- und langfristigen Implikationen der agrarwirtschaftlichen Integration der drei Länder und den hieraus erwachsenden Problemen zu:

(1) Die wichtigsten unmittelbaren agrarwirtschaftlichen Konsequenzen der Erweiterung ergeben sich aus den Veränderungen in der Versorgungslage auf den verschiedenen Agrarmärkten. Deren (zumeist statische) Betrachtung steht im Zentrum aller Untersuchungen zur Beitrittsproblematik, so auch in diesem Band. Sie soll hier dementsprechend im einzelnen nicht wiederholt und erörtert werden. Wesentliche Erleichterungen der Marktlage kann die erweiterte Gemeinschaft von dem Beitritt bekanntlich nicht erhoffen. Dagegen verschärfen sich die Marktprobleme für zahlreiche Südprodukte, insbesondere auf dem Markt für pflanzliche Öle (AGRA-EUROPE, 1). Diese übliche statische Betrachtung kommt auch zu dem Ergebnis, daß diese hier nur grob angedeuteten Wirkungen des Beitritts auf die Marktlage der "Nord- bzw. Südprodukte" in einer erweiterten Gemeinschaft auch die Folge eines Protektionsniveaus dieser verschiedenen Produktgruppen ist, das bezüglich der Nordprodukte demjenigen der 9er-Gemeinschaft entspricht, in bezug auf die Südprodukte aber in der Regel höher ist.

(2) Die drei beitretenden Länder haben sich am EG-Haushalt nach Maßgabe der gültigen Finanzierungsregelungen zu beteiligen und erweitern insofern den Finanzierungsspielraum der Gemeinschaft. Auf der anderen Seite erge-

ben sich für die EG Einnahmeverluste durch den Fortfall von Abschöpfungen und Zolleinnahmen aus den Einfuhren dieser Länder sowie als Folge der Handelsablenkung zuungunsten von Drittländern. Zusätzliche Ausgaben ergeben sich aus den vermehrten Interventionsmaßnahmen auf den verschiedenen Märkten, den Anforderungen aus der landwirtschaftlichen Strukturpolitik sowie aus solchen des Europäischen Regional- und Sozialfonds. Das Ausmaß der Nettobelastungen für die Gemeinschaft ist gegenwärtig schwer zu quantifizieren, jedoch muß davon ausgegangen werden, daß die Erweiterung eine nicht unerhebliche Mehrbelastung für den EG-Haushalt mit sich bringen wird, der nach verbreiteter Auffassung nur durch eine Erhöhung des Mehrwertsteueranteils begegnet werden kann (AGRA-EUROPE, 1).

(3) Die Probleme der Entscheidungsfindung einer erweiterten Gemeinschaft werden zunehmen. Allein schon die zahlenmäßige Erhöhung der Abstimmenden von 9 auf 12 dürfte unter den gegebenen Bedingungen den Entscheidungsprozeß erschweren. Darüber hinaus ergibt sich eine qualitative Veränderung des Entscheidungsgremiums dadurch, daß die Interessen der weniger weit entwickelten Regionen der Gemeinschaft ein höheres Gewicht erhalten.

3 Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft

3.1 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen bei gegebenen Beitrittsbedingungen

1. Die bisherige Diskussion um die agrar- und gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Beitritts der drei Länder zur Gemeinschaft hat die tiefgreifenden Zielkonflikte deutlich werden lassen, denen sich diese Länder gegenübersehen. Diese können auch auf die Frage reduziert werden, ob es angesichts des dort erreichten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstands nicht angemessen wäre, den Agrarsektor solange verstärkt zu fördern, bis dessen Beiträge zur Bewältigung der Beschäftigungsprobleme eines Entwicklungs- bzw. Schwellenlandes, der Zahlungsbilanz (Importsubstitution) und des Verteilungsproblems im Verlaufe des wirtschaftlichen Wachstums obsolet werden (KUZNETS, 10, S. 20 ff.). Obwohl Entwicklungspolitik und historische Erfahrung der derzeitigen Industrieländer auf diese Frage der entwicklungspolitischen Prioritäten keine eindeutige Antwort erteilen (SAUTTER, 14, S. 11 ff.) (und eine solche Antwort auch nur mutatis mutandis auf die beitriftswilligen Länder angewendet werden könnte), so

spricht doch die Evidenz⁴⁾ für eine zumindest ausgewogene agrar- und industriewirtschaftliche Förderung der Beitrittsländer als Mittel für die Bewältigung ihrer Anpassungsprobleme und dies zunächst unabhängig von den zu erwartenden Wirkungen ihres Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft.

2. Dabei bedarf der Ausdruck einer "ausgewogenen" Förderung auch der Agrarwirtschaft gewiß einer Präzisierung angesichts der Auffassung, daß das derzeit in der Gemeinschaft wirksame agrarpolitische Instrumentarium bereits im Sinne einer betonten agrarwirtschaftlich-entwicklungspolitischen Förderung wirksam ist. Hier ist wohl einzuräumen, daß dies nur für den Außenschutz gegenüber Drittländern gilt, die die Gemeinschaft ihrer Landwirtschaft gewährt, selbstverständlich nicht aber für eine Protektion der Agrarproduktion der Beitrittsländer gegenüber den übrigen Mitgliedsländern der Gemeinschaft. Besonders hervorzuheben ist indes, daß die Betonung einer agrarwirtschaftlich orientierten Entwicklungsförderung im Rahmen der gemeinsamen, auf Industrieländer abgestellten Agrarpolitik (und Wirtschaftspolitik) bisher weitgehend fehlt. Eine solche hätte die binnenwirtschaftlichen Voraussetzungen für ein effizientes Funktionieren des Allokationsmechanismus zu schaffen, mit dessen Hilfe die durch die Integration und deren Auswirkungen auf die innergemeinschaftliche Arbeitsteilung verursachten Faktorreallokation ermöglicht werden können: Eine solche entwicklungsfördernde Politik hätte gesamtwirtschaftlich eine Verbesserung der personalen und materialen Infrastruktur zum Ziele (JOCHIMSEN, 7), um hierdurch die komparativen Kostenvorteile der beitrittswilligen Länder zur Entfaltung zu bringen (GIERSCH, 6, S. 299 ff.). Bezüglich der Verbesserung der spezifisch agrarwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen wären hier agrarverfassungs- und strukturpolitische Maßnahmen zu ergreifen (BOSERUPS, 2, S. 309 ff.), die neben den allgemeinen Infrastrukturverbesserungen wesentlich zur Überwindung der agrarwirtschaftlichen Anpassungsprobleme dieser Länder beitragen können. Allein der eingangs wiederholte Hinweis auf den (agrarwirtschaftlichen) Dualismus, den besonders die Landwirtschaft dieser Länder in vielfältiger Hinsicht prägt, kann als Indiz für die großen Unvollkommenheiten des Marktmechanismus insbesondere auf den Faktormärkten gewertet werden, die vorrangig

4) Damit ist auch der Umkehrschluß gemeint, der sich aus der weitverbreiteten historischen Erfahrung ergibt, wonach eine gezielte Vernachlässigung der Landwirtschaft zur Forcierung der industriellen Entwicklung sich (nicht nur in "sozialistischen" Ländern) als eine ausgesprochene Wachstumsbremse erwiesen hat (vgl. T.W.SCHULTZ, 17, passim).

durch einen systematischen Ausbau der (ländlichen) Infrastruktur beseitigt werden könnten (SCHULTZ, 17, S. 229-235).

Erst hierdurch würden die Voraussetzungen geschaffen, die eine umfassende und effiziente Integration dieser Länder und ihrer Agrarsektoren in das gesamtwirtschaftliche Wachstum der Gemeinschaft erlauben würden: Bislang fehlt jedenfalls eine derartige entwicklungspolitische Komponente in der bisher sichtbaren Strategie der agrar- und gesamtwirtschaftlichen Erweiterung der Gemeinschaft. Dies gilt auch für die, im übrigen wenig bedeutungsvollen, Aktivitäten des Regionalfonds der Gemeinschaft und würde auch dann zutreffen, wenn diese, wie häufig mit Blick auf die Beitrittsländer gefordert (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, 23), beträchtlich ausgedehnt würden: Hiermit würden bestenfalls Teilaspekte des infrastrukturellen Defizits dieser Länder berührt, nicht jedoch die Forderung nach einer umfassenden Modernisierung der Infrastruktur dieser Länder, deren Rückständigkeit gerade als das wesentliche Hemmnis einer durch einen Beitritt forcierten gesamt- und agrarwirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden muß.

3.2 Alternative Beitrittskonzeptionen

3. Die Antwort der Gemeinschaft auf die aus der Übernahme der gemeinsamen Agrarpolitik beim derzeitigen Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration und den derzeit vorherrschenden bzw. voraussehbaren gesamt- und agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen resultierenden Konsequenzen für die Gesamt- und insbesondere Agrarwirtschaft der beitragswilligen Länder besteht bisher allein in der Einräumung bestimmter *Übergangsfristen* bis zur formal (instrumentell) vollständigen Integration der Landwirtschaft. Derartige Übergangsfristen mit der dort vorgesehenen schrittweisen Übernahme der Grundsätze und Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik werfen mehrere Fragen auf, so vor allem diejenige nach

(1) der grundsätzlichen Problematik, die darin gesehen wird, daß gerade diese verhindern, daß der mit einem sofortigen und vollständigen Beitritt verbundene schockartige Anpassungszwang besonders rasche und nachhaltige Anpassungsprozesse auslösen, während eine zeitlich verzögerte Integration zu unzureichenden, teilweise falschen und im ganzen recht wirkungslosen Anpassungsstrategien führen würde (DONGES, SCHATZ, 5). Eine Antwort auf diese Frage setzt eine genaue Kenntnis der Anpassungselastizität der je-

weiligen Volks- und Agrarwirtschaften voraus, die im ganzen kaum eingeschätzt werden kann, für die Agrarwirtschaft indes wohl nur in sehr beschränktem Umfang vorhanden ist⁵⁾.

(2) Gerade diese unzureichende Kenntnis über die jeweils vorhandene Anpassungsflexibilität bzw. die Annahme, daß diese in der Agrarwirtschaft der Beitrittsländer nur sehr beschränkt vorhanden ist, läßt die Kritik berechtigt erscheinen, daß die Übergangsfristen nicht zeitlich fixiert werden, sondern flexibel gestaltet werden sollten. Damit könnten unerwarteten Anpassungsproblemen gewiß eher Rechnung getragen werden, soweit sich diese aus gründlich veränderten Bedingungen in der Gemeinschaft und den Beitrittsländern ergeben sollten.

4. Eine Integration der Landwirtschaft der drei beitriftswilligen Länder in den gemeinsamen Agrarmarkt und (damit ihrer gesamten Volkswirtschaften) in den Gemeinsamen Markt im Sinne der eingangs genannten wirtschaftlichen und politischen Ziele kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die die bestehenden Entwicklungsrückstände verursachenden Defizite und Unausgewogenheiten in der (ländlichen) Infra- und Agrarstruktur im weitesten Sinne zu beseitigen. Dies kann nicht durch eine Harmonisierung der Agrarpreise in einer erweiterten Gemeinschaft, auch nicht durch den Einsatz der im übrigen beschränkten bzw. inkonformen regional- und agrarstrukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden, zumal die notwendige agrarpolitische Reform als auch die zu erwartenden geringen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und niedrigen Beschäftigungsgrade die Möglichkeiten agrarwirtschaftlicher Anpassungsprozesse in diesen Ländern zusätzlich beeinträchtigen. Es bedarf deshalb vielmehr besonderer Anstrengungen, um durch einen Ausbau der personalen, materiellen und institutionellen Infrastruktur und auch durch geeignete Verbesserungen der Agrarstruktur den durch den Beitritt forcierten Wettbewerb um die Produktionsfaktoren innerhalb der Beitrittsländer erst die Grundlagen für eine effiziente Reallokation zu bereiten. Werden diese Voraussetzungen nicht geschaffen, so werden die dadurch bedingten Anpassungshemmnisse nur geringe oder gar negative Wohlfahrtseffekte für die Beitrittsländer zulassen. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, daß diese Länder selbst

5) Dieses Argument korrespondiert mit unserer oben begründeten Aussage, wonach gerade die unzureichende infra- und agrarstrukturelle "Ausstattung" der Landwirtschaft in den Beitrittsländern Ursache der geringen Anpassungsflexibilität darstellt.

nicht ausreichend in der Lage sind, diese infra- und agrarstrukturellen Grundlagenverbesserungen für einen effizienten Allokationsmechanismus zu schaffen; sie sind hier auf die Unterstützung der Mitgliedsländer angewiesen und dies insbesondere dann, wenn politische Prioritäten einen baldigen Beitritt erfordern.

5. Von den Fortschritten bei der Einigung über eine gemeinsame Finanzierung und bei dem erzielten Ausbau der Infrastruktur und der Anpassung der Agrarstruktur an die Bedingungen einer gesamtwirtschaftlich entwickelten und mit industriell fortgeschrittenen Volkswirtschaften in einer Wirtschaftsunion verbundenen Volkswirtschaft sollte die schrittweise Integration in den Gemeinsamen (Agrar-)Markt abhängig gemacht werden: Nicht die Einbindung in den gemeinsamen Agrarmarkt hätte zeitliche Priorität, sondern die Befähigung der Volks- und Agrarwirtschaften der beitrittswilligen Länder, die reallokativen Effekte ihres Beitritts in den Gemeinsamen Markt in einer Weise zu bewältigen, die sie und die Gemeinschaft als Ganzes vor den mit den Anpassungsprozessen verbundenen Problemen und daraus resultierender politischer und sozialer Belastungen bewahrt bzw. sonst nicht realisierbare Wohlfahrtsgewinne ermöglicht. Eine solche Strategie würde es eher erlauben, die wirtschaftlichen und politischen Ziele der Erweiterung zu erreichen als eine undifferenzierte Anwendung des Instrumentariums der gemeinsamen Politiken auf diese Länder, die aufgrund ihres derzeitigen gesamt- und agrarwirtschaftlichen Entwicklungsstands schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber den wirtschaftlich weit vorangeschrittenen "alten" Mitgliedsländern der Gemeinschaft ausgesetzt sind.

Literatur

1. AGRA-EUROPE, The Implications of the EEC Enlargement, Part I, London 1980.
2. BOSERUPS, M., Agrarstruktur und take-off. In: BRAUN, R. et.al. (Hrsg.), Industrielle Revolution, Köln, Berlin 1972, S. 309-324.
3. BRAUN, H.G., HIERONYMUS, O., KUKORRELLY, P., Strukturveränderungen der deutschen Wirtschaft, Frankfurt/M. 1980.
4. Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft. "Europäische Dokumentation" 5/79.
5. DONGES, B., SCHATZ, K.-W., Muster der industriellen Arbeitsteilung im Rahmen einer erweiterten Wirtschaftsgemeinschaft. "Die Weltwirtschaft", 1980, S. 160-168.
6. GIERSCH, H., Konjunktur und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft, Wiesbaden 1977.
7. JOCHIMSEN, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966.
8. KOMMISSION DER EG, Umfassende Überlegungen zu den Problemen der Erweiterung (Kom 78/120 endg.), Brüssel 1978.
9. KRIEGER, C., Wirtschaftswachstum und Strukturwandel in den Beitrittsländern. "Die Weltwirtschaft", 1980, S. 142-159.
10. KUZNETS, S., Die wirtschaftlichen Vorbedingungen der Industrialisierung. In: BRAUN, R. et.al. (Hrsg.), Industrielle Revolution, Köln, Berlin 1972, S. 20-32.
11. MOLLE, W., Regional Disparity and Economic Development in the European Community. Westwood, Farnborough 1980.
12. RICHARDSON, H.W., Regional Growth Theory, London 1973.
13. SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1979/80, Bonn 1979.
14. SAUTTER, H., Integration in internationalen Güter- und Faktormärkten - ein Instrument zur Überminderung oder Verstärkung der Unterentwicklung? In: URFF, W.v. (Hrsg.), Integration der Entwicklungsländer in eine instabile Weltwirtschaft - Probleme, Chancen, Gefahren (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 90), Berlin 1976, S. 11-40.
15. SCHMITT, G., Grenzen und Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 27 (1978), S. 165-180.
16. DERSELBE, Vor einer Wende in der Agrarpolitik? "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 97-105.
17. SCHULTZ, T.W. (Ed.), Distortions of Agricultural Incentives, Bloomington, London 1978.

18. DERSELBE, Ökonomik der Armut. "Agrarwirtschaft", Jg. 29 (1980), S. 229-235.
19. SEERS, D., The Periphery of Europe. In: SEERS, D., SCHAFFER, B., KILJUNEN, M.-L. (Eds.), Underdeveloped Europe: Studies in Core Periphery Relations, Hussoks 1979, S. 3-35.
20. THOROE, C., Changes in Regional Growth Patterns in the EC. Manuskript, Kiel 1980.
21. Vertrag zur Gründung der EWG, 1957.
22. WADE, R., Fast Growth and Slow Development in Southern Italy. In: SEERS, D., SCHAFFER, B., KILJUNEN, M.-L. (Eds.), Underdeveloped Europe: Studies in Core Periphery Relations, Hussoks 1979, S. 197-221.
23. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 239), Münster-Hiltrup 1980.