



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.*

Genske, R.: Probleme der Budgetbelastung durch die gemeinsame Agrarpolitik als Folge der EG- 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. 391-413.

PROBLEME DER BUDGETBELASTUNG DURCH DIE GEMEINSAME
AGRARPOLITIK ALS FOLGE DER EG-ERWEITERUNG

von

R u d o l f G e n s k e , B o n n

- 1 Einleitung
- 2 Die derzeitige Haushaltssituation
- 3 Budgetbelastung durch Erweiterung unter Status-quo-Bedingungen
 - 3.1 Ausgaben
 - 3.1.1 EAGFL, Abt. Garantie
 - 3.1.2 EAGFL, Abt. Ausrichtung
 - 3.1.3 Sonstige Bereiche
 - 3.2 Einnahmen
 - 3.3 Nettobelastung
 - 3.4 Bewertung
- 4 Notwendigkeit und Folgen einer Erweiterung unter veränderten Bedingungen
 - 4.1 Notwendigkeit und Grenzen für Veränderungen
 - 4.1.1 Notwendigkeit wirtschaftlicher Integration der neuen Mitgliedstaaten
 - 4.1.2 Notwendigkeit und Grenzen von Transfers mit den Mitteln der gemeinsamen Agrarpolitik
 - 4.1.2.1 Die Erwartungen der Beitrittsländer
 - 4.1.2.2 Grenzen der Transferwirkung von Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik
 - 4.2 Modelle und Wirkungen
 - 4.2.1 Änderungen der Finanzverfassung
 - 4.2.1.1 Anhebung des Mehrwertsteueranteils
 - 4.2.1.2 Schaffung neuer Einnahmetatbestände
 - 4.2.1.3 Auflösung der finanziellen Solidarität

- 4.2.1.4 Differenzierung der Zahlungsverpflichtungen und horizontaler Finanzausgleich
 - 4.2.2 Ausgabeänderungen bei mediterranen Produkten
 - 5 Zusammenfassung und Ergebnis
-

1 Einleitung

Bei der ersten Erweiterung der Gemeinschaft um die "nördlichen" Mitgliedstaaten Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahre 1972 wurde die Frage der Haushaltsbelastung weniger als ein politisches, sondern mehr als ein technisches Problem gesehen. Sofern man sich überhaupt mit den Konsequenzen für den EG-Haushalt beschäftigte, erwartete man von der damaligen Erweiterung eher eine Entlastung des EG-Budgets wegen des hohen Agrar-Einfuhrbedarfs Großbritanniens (eine Erwartung, die sich inzwischen wegen der Entlastung der Nettozahlerposition Großbritanniens allerdings als unrichtig erwiesen hat). Bei der Diskussion um die nunmehr bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft um drei weitere "südliche" Mitgliedstaaten stehen die Fragen der Budgetbelastung im Zentrum des politischen Interesses. Die möglichen Budgetbelastungen haben dazu geführt, daß die Kommission einen Grundsatz in Frage gestellt hat, der bei der ersten Erweiterung als unantastbar galt: daß nämlich eine Änderung des "acquis communautaire" im Zusammenhang mit der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten nicht in Frage kommen könne.

Es sind im wesentlichen drei Umstände, die das Interesse an den bevorstehenden Haushaltsbelastungen erzwingen und die einen entscheidenden Unterschied zu der ersten Erweiterung ausmachen:

- die derzeitige Lage des EG-Haushalts, die durch stark steigende Agrarmarktausgaben und die drohende Erschöpfung der Eigenmittel gekennzeichnet ist;
- die immer dringender werdende Forderung der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten nach einem "gerechten" Finanzausgleich in der EG (und die zunehmende Einsicht, daß dieser Ausgleich mit den Mitteln der Agrarpolitik allein nicht möglich ist);

- die besondere Struktur der künftigen Mitgliedstaaten (z.B. wirtschaftlicher Entwicklungsstand sowie Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung), die sich belastend auf den Haushalt auswirken könnte.

Ich möchte deshalb im folgenden zunächst kurz die derzeitige Situation der EG-Finanzierung aufzeigen und dann darstellen, welche Auswirkungen auf den EG-Haushalt die bevorstehende Erweiterung haben wird, wenn sie ohne eine Anpassung des "acquis communautaire" erfolgen sollte. Dann möchte ich einige Überlegungen vortragen, die im Hinblick auf die Haushaltsbelastungen bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken in einer EG 12 berücksichtigt werden sollten, und werde abschließend einige konkrete Modelle für Änderungen untersuchen.

2 Die derzeitige Haushaltssituation

Während der EG-Haushalt 1980 0,72 % und der Vorentwurf 1981 0,95 % der 1 % Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage¹⁾ in Anspruch nimmt, geht die Kommission bei ihren Hypothesen zur Entwicklung des EG-Haushalts 1981-1983²⁾ von einer vollständigen Ausschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft im Jahre 1982 aus. Preisanhebungen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Die EG-Kommission unterstellt eine wirksame Begrenzung des Anstiegs für Agrarmarktausgaben auf 6 %. Sie hat sich damit ein sehr ehrgeiziges Ziel gesetzt, hatten doch die Agrarmarktausgaben in den letzten Jahren eine durchschnittliche Steigerung von 20 % aufzuweisen. Gelingt es jedoch nicht, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, und steigen die Agrarmarktausgaben um 12 % - was gegenüber dem mehrjährigen Durchschnitt noch immer ein Erfolg wäre - an, so wäre die Agrarpolitik nicht mehr zu finanzieren, da dies einem Ausnutzungsgrad von 1,07 % des MWSt-Anteils entspräche. Die Kommission unterstellt ferner eine starke Entwicklung der Strukturpolitiken, die zu durchschnittlichen jährlichen Mehrausgaben von 12 bzw. 25 % führen dürften. Die Gemeinschaft steht mithin schon am Vorabend der Erweiterung am Rande ihrer finanziellen Möglichkeiten. Nur eine sehr rigore Politik im Bereich des EAGFL, Abteilung Garantie, oder andere drako-

1) Gem. Art. 4 Abs. 1 des Ratsbeschlusses über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaft vom 21. April 1970 (Abl. L Nr. 94/70) umfassen die eigenen Mittel der Gemeinschaft neben Zöllen und Abschöpfungen im wesentlichen Mehrwertsteuereinnahmen, die sich aus der Anwendung eines Satzes ergeben, der 1 % einer gemeinsamen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage nicht überschreiten darf.

2) Vorentwurf des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981; EG-KOM(80) 250.

nische Maßnahmen zur Umstrukturierung des Haushalts könnten nach Ansicht der Kommission ermöglichen, daß die 1 % Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage 1982 nicht überschritten würde.

Für 1983 macht die EG-Kommission insgesamt keine Prognose. Das ist auch verständlich, denn die Entlastung der Nettozahlerposition Großbritanniens, die den Haushalt mit Ausgaben in Milliardenhöhe trifft, ist praktisch erst bis 1982 festgelegt. Ob und in welcher Höhe diese oder ähnliche Aufwendungen ab 1983 auf den Haushalt zukommen, ist z.Z. völlig offen.

3 Budgetbelastung durch Erweiterung unter Status-quo-Bedingungen

Schon aus den genannten Gründen ist eine Vorausschau auf das Budget des Jahres 1983, d.h. des voraussichtlich ersten Jahres des Beitritts Spaniens und Portugals, praktisch nicht möglich. Beitrittsbedingte Unsicherheiten mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen auf den Haushalt kommen hinzu, so z.B. eventuelle agrimonetäre Ausgaben sowie Kompensationen an die derzeitigen mediterranen Mitgliedstaaten Frankreich und Italien oder auch an Drittländer³⁾. Berücksichtigt man noch die bereits in anderen Referaten erwähnten Unsicherheiten der künftigen Marktentwicklung und die Mängel der statistischen Unterlagen, dann haben Ausblicke auf Haushaltsjahre nach der EG-Erweiterung weitgehend spekulativen Charakter.

Trotz dieser Schwierigkeiten hat die EG-Kommission 1978 in einem fiktiven Haushalt für 1978 für die drei Beitrittsländer eine Nettobelastung von insgesamt rd. 1 Mrd. ERE⁴⁾ "errechnet". Dabei ist sie von einer vollen Integration der drei Beitrittsländer im Jahre 1978 ausgegangen. Die Auswirkungen des Beitritts auf die Märkte, Handelsströme usw. wurden vernachlässigt. Es handelt sich um eine statische⁵⁾ Betrachtung, die lediglich die Größenordnung und Tendenzen der Haushaltsbelastung erahnen läßt.

Inzwischen sind für Griechenland, das ab 1981 Mitglied der EG sein wird, erste Haushaltsansätze im Vorentwurf der EG-Kommission⁶⁾ für den EG-Haus-

3) Vgl. EVERLING, 7, S. 81; HEIMPEL, 7, S. 177.

4) 1 Rechnungseinheit (ERE) = rd. 2,50 DM.

5) D.h. ohne Berücksichtigung beitriffsbedingter Handels- und Produktionsveränderungen.

6) Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981, Dok. KOM (80) 250.

halt 1981 enthalten.

Für Spanien hat die EG-Kommission Anfang 1980 im Zusammenhang mit der Vorlage des Agrarmandats für die Beitrittsverhandlungen Ausgabenschätzungen für den EAGFL vorgelegt.

Während der Vorentwurf 1981 der EG-Kommission für Griechenland die voraussichtlichen Ausgaben nur für das erste Jahr der Übergangszeit erfaßt, wird in der Schätzung für Spanien unterstellt, daß die gemeinsame Agrarpolitik in Spanien bereits 1980 voll zur Anwendung gelangt, wodurch die Vergleichbarkeit leidet. Für Portugal liegen keine neuen Schätzungen der EG-Kommission vor.

Mit diesen Einschränkungen und Unsicherheiten belastet, stellen sich die Haushaltsbelastungen im Bereich der Ausgaben und Einnahmen wie folgt dar:

3.1 Ausgaben

3.1.1 EAGFL, Abteilung Garantie

Für *Griechenland* sind in dem Vorentwurf für die Abteilung Garantie 245 Mill. ERE vorgesehen⁷⁾. Die schrittweise Übernahme der Gemeinschaftsregelung wird dabei berücksichtigt. Die Ausgaben teilen sich insbesondere auf die Marktordnungen Getreide und Reis mit 64 Mill. ERE, Obst und Gemüse mit 61 Mill. ERE, Fette mit 40 Mill. ERE, Schafffleisch mit 25 Mill. ERE und Maßnahmen für Baumwolle mit 34 Mill. ERE auf. Geringe Ausgaben sind für Wein mit 7 Mill. ERE vorgesehen; für Milch und Milcherzeugnisse sowie Rindfleisch sind lediglich sog. Erinnerungsposten angesetzt, d.h. ob bzw. inwieweit hier geringe Ausgaben entstehen, ist noch offen.

Die Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die mit diesen Schätzungen verbunden sind, werden auch aufgrund früherer Zahlenangaben der Kommission deutlich. Anfang 1979 versuchte die EG-Kommission eine Schätzung der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt Griechenlands für 8 Jahre, d.h. 7 Jahre Übergangszeit und ein Jahr volle Anwendung der Ge-

7) Die im Vorentwurf des EG-Haushalts 1981 von der Kommission geschätzte Höhe des EAGFL, Abteilung Garantie, von 12 941 Mill. ERE bezieht sich auf die 10er-Gemeinschaft, d.h. unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft *Griechenlands* ab 01. Januar 1981.

meinschaftsregelungen auf Basis des Gemeinschaftshaushalts 1979. Die Marktordnungsausgaben betragen danach für das erste Jahr insgesamt nur 164 Mill. ERE; in den Vorentwurf 1981 hat die EG-Kommission also nunmehr rd. 50 % mehr eingesetzt. Dennoch läßt die Vorausschau aus dem Jahre 1979 Aussagen über Tendenzen zu. So würde es im 8. Jahr, dem Jahr der vollen Anwendung des bisherigen Marktordnungsinstrumentariums, beachtliche Ausgaben bei Olivenöl (rd. 180 Mill. ERE), Obst und Gemüse (rd. 110 Mill. ERE) und Tabak (rd. 84 Mill. ERE) geben. Tendenziell dürften diese Zahlen eher höher liegen, da der Beginn der Schätzung bereits im Jahre 1979 lag.

Für *Spanien* hat die Kommission eine Schätzung der Marktordnungsausgaben auf Basis des EG-Haushalts 1980 vorgenommen, und zwar grundsätzlich bei voller Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die Gesamtausgaben belaufen sich danach zwischen 900 - 1 300 Mill. ERE. Dies stellt eine Verdoppelung der Ausgaben gegenüber der Kommissionsschätzung von 1978 dar, woran die Schwierigkeiten bei diesen Prognosen deutlich werden. Änderungen bis zum Beitritt Spaniens können noch eintreten.

Eine dynamische⁸⁾ Berechnung der EG-Kommission wurde bei den Sektoren Olivenöl, Wein, Getreide, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnissen durchgeführt.

Die größten Ausgaben entfallen auf Olivenöl mit 673 Mill. ERE, Obst und Gemüse mit 236 Mill. ERE, Getreide mit 154 Mill. ERE und Wein mit 120 Mill. ERE. In den Bereichen Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse sollen dagegen geringfügige Einsparungen von 22 Mill. ERE bzw. 19 Mill. ERE infolge einer Änderung der Warenströme (Drittlandzufuhren werden durch Zufuhren aus der EG ersetzt) möglich sein.

Es wird deutlich, daß die Ausgaben für Olivenöl ein gravierendes Problem darstellen. Allein in Spanien ist mit jährlichen strukturellen Überschüssen von mindestens 200 000 t zu rechnen. Die Kommission hat für den innergemeinschaftlichen Absatz dieser Mengen eine Erhöhung der Verbrauchsbeihilfe von 351 ERE/t auf 661 ERE/t für die gesamte Menge von rd. 800 000 t unterstellt, die in einer 11er Gemeinschaft für eine Verbrauchsbeihilfe in Frage kommen. Allein die Ausgaben für Olivenöl würden damit in einer 11er-Gemeinschaft rd. 1,3 - 1,5 Mrd. ERE betragen. (Im

8) D.h. mit Berücksichtigung beitriffsbedingter Handels- und Produktionsveränderungen.

EG-Haushalt 1980 sind 467 Mill. ERE veranschlagt; der Vorentwurf 1981 sieht für die 10er-Gemeinschaft 583 Mill. ERE vor.)

Für *Portugal* gibt es z.Z. lediglich die globale Schätzung der EG-Kommission von 1978 mit ihren bereits oben dargestellten Schwächen. Damals errechnete die EG-Kommission für die Abteilung Garantie 100 - 150 Mill. ERE. Legt man das Beispiel Spaniens zugrunde, scheint auch hier inzwischen eine Verdoppelung der Ausgaben im jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich. Über einzelne Sektoren liegen keine Berechnungen vor.

3.1.2 EAGFL, Abteilung Ausrichtung

Im Bereich des EAGFL, *Abteilung Ausrichtung*, sind die Ausgaben von 1980 - 1984 in einem 5-Jahresplafond von 3,6 Mrd. ERE Verpflichtungsermächtigungen begrenzt⁹⁾. In den ersten Jahren des *griechischen* Beitritts werden mit Rücksicht auf die anlaufbedingten Schwierigkeiten die Belastungen nicht mehr als 15 - 50 Mill. ERE ausmachen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der Strukturrichtlinien erst national geschaffen sowie Programme für die Marktstruktur erstellt werden müssen; auch das System der Rückerstattung trägt zur verzögerten Ausgabenwirksamkeit bei. Nach dieser Anlaufphase wird mit Kosten in der Größenordnung von rd. 100 Mill. ERE/Jahr zu rechnen sein.

Die derzeitige Verfassung der *spanischen* Landwirtschaft wirft in struktureller Sicht ernsthafte Probleme auf. Auf der Grundlage des EG-Haushalts 1980 setzt die Kommission einen Betrag von 173 Mill. ERE ein. Dieses voraussichtliche Finanzvolumen dürfte aber aus den bereits oben im Zusammenhang mit Griechenland dargelegten Gründen nur schrittweise in den dem Beitritt folgenden Jahren erreicht werden.

Für *Portugal* lassen sich nur sehr unzuverlässige Voraussagen machen. Die EG-Kommission schätzte 1978 50 - 100 Mill. ERE, wobei sich die Zahlen auf die volle Anwendung der bestehenden Vorschriften bezogen.

3.1.3 Sonstige Bereiche

Für Portugal wird über eine sog. *Verbeitrittshilfe* verhandelt, deren Höhe noch nicht feststeht, die aber nur teilweise aus EG-Haushaltsmitteln be-

9) VQ 929/79 vom 08.Mai 1979, Abl. L 117, S. 4.

zahlt werden soll. Man erwartet, daß der andere Teil als Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB-Darlehen) zur Verfügung gestellt wird. Die Vorbeitrittshilfe soll zur Finanzierung von geeigneten Projekten dienen, wobei die Auswahl der Bereiche von Portugal unter wirtschaftlichen und unter Aspekten der Einpassung in den Gemeinschaftsrahmen getroffen werden soll.

Nicht zu unterschätzende Ausgaben werden durch den Beitritt auch im *Regionalfonds* und *Sozialfonds* auf den EG-Haushalt zukommen. Für 1981 hat die EG-Kommission für *Griechenland* rd. 240 Mill. ERE vorgesehen, das sind 15 % der Verpflichtungsermächtigungen des Regionalfonds. Sie werden insbesondere in den Folgejahren zur Zahlung anstehen. Diese Beträge dürften insbesondere für *Spanien* und *Portugal* ab 1983 erheblich überschritten werden. Das würde erst recht gelten, wenn 1981 Ratsbeschlüsse zur Umstrukturierung des EG-Haushalts zugunsten der Strukturpolitik erfolgen sollten.

3.2 Einnahmen

Den von der Kommission geschätzten Ausgaben stehen folgende Einnahmen gegenüber:

- Abschöpfungseinnahmen

Vor allem werden die Abschöpfungen auf Mais und Rindfleisch aus Drittländern ins Gewicht fallen. Bei Spanien werden von der Kommission insgesamt an Abschöpfungseinnahmen rd. 330 Mill. ERE, bei Griechenland rd. 100 Mill. ERE und bei Portugal 30 - 40 Mill. ERE unterstellt. Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Eigenmittel mit steigendem Selbstversorgungsgrad und einer Verlagerung vom Drittländehandel zum innergemeinschaftlichen Handel tendenziell abnehmen. (Dem stehen allerdings dann zunehmende Ersparnisse an Erstattungen gegenüber.)

- Zölle

Sie dürften jährlich Einnahmen von 350 Mill. ERE bei Spanien, 80 Mill. ERE bzw. 30 Mill. ERE bei Griechenland und Portugal bringen. Diese Einnahmen werden eher stagnieren, weil in den ersten Jahren nach dem Beitritt die allgemeine Zunahme des Welthandels durch die teilweise Verlagerung des Drittländehandels auf den Intrahandel kompensiert wird. Die Einnahmen, die der Gemeinschaft aus dem 1%-Anteil der gemeinsamen MwSt-Bemessungsgrundlage zufließen, richten sich nach einem besonderen

Rückerstattungsmechanismus, der als Übergangsregelung in den ersten Jahren gelten würde. Die bereits beschlossene Regelung für Griechenland sieht vor, daß im 1. Jahr 70 %, im 2. Jahr 50 %, im 3. Jahr 30 %, im 4. Jahr 20 % und im 5. Jahr letztmalig 10 % der abgeführten MWSt-Einnahmen rückerstattet werden. Ob und inwieweit eine solche Übergangsregelung auch für Spanien und Portugal in den Beitrittsverträgen Eingang findet, kann noch nicht beurteilt werden.

3.3 Nettobelastung

Aufgrund der unsicheren Schätzungen und des Standes der Beitrittsverhandlungen ist die Nettobelastung aus Ausgaben und Einnahmen für den EG-Haushalt zahlenmäßig kaum zu erfassen. In den Hypothesen zur Entwicklung des EG-Haushalts 1981-1983 setzt die EG-Kommission den Nettosaldo für Spanien und Portugal für 1983 - dem ersten Beitrittsjahr - mit Null an. Für Griechenland beträgt er gemäß dem Vorentwurf des EG-Haushalts rd. 20 - 30 Mill. ERE.

In ihrer Schätzung aus dem Jahre 1978 ist die Kommission bei voller Integration der drei neuen Mitgliedstaaten von einer Nettobelastung von insgesamt 1 Mrd. ERE ausgegangen. Dieser Betrag dürfte ganz erheblich überschritten werden. Das zeigt sich z.B. darin, daß die Kommission in ihrer letzten Kostenrechnung für Spanien vom Frühjahr d.J. von einer Verdoppelung der Marktordnungsausgaben gegenüber ihrer Schätzung aus dem Jahre 1978 ausgegangen ist. Da die Übergangsregelungen und die Dauer der Übergangszeit für Spanien und Portugal nicht bekannt sind, ist eine Voraussage, wann diese Belastungen durchschlagen, nicht zuverlässig möglich. Die Nettobelastung wird aller Voraussicht nach nicht vor 1985 spürbar werden. (Etwas anderes würde freilich dann gelten, wenn zusätzliche Ausgabetatbestände geschaffen würden.)

3.4 Bewertung

Wie oben aufgezeigt, werden unter den bisherigen Voraussetzungen in erster Linie die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, bei den mediterranen Produkten Olivenöl, Obst und Gemüse und Wein drastisch steigen, wobei insbesondere die Verbrauchsbeihilfe für Olivenöl, die Verarbeitungsbeihilfe für Obst und Gemüse sowie die Marktstützung bei Wein die finanz-

wirksamsten Ursachen sind. Es ist zu befürchten, daß diese Kosten insgesamt ähnliche Dimensionen erreichen könnten wie die der Milchmarktordnung. Die Einsparungen bei den Ausgaben der nördlichen Produkte, wie Milch und Rindfleisch - infolge eines verstärkten Intrahandels -, werden sich dagegen in engen Grenzen halten, so daß eine spürbare Entlastung des Haushalts von diesen Bereichen nicht zu erwarten ist. Inwieweit bzw. in welcher Höhe Ausgaben im Währungsbereich auftreten, kann noch nicht beurteilt werden. Die Mittel für die Agrar- sowie Regionalstruktur werden ebenfalls wegen der schwierigen Strukturen in den Beitrittsländern weiter steigen. Eine Erhöhung der entsprechenden Fonds bzw. eine Neufestsetzung der Quoten beim Regional- und Sozialfonds werden voraussichtlich die Folge sein:

Auf dem Einnahmensektor bleibt abzuwarten, wie sich die Handelsströme nach dem Beitritt entwickeln und sich auf Abschöpfungen und Zölle auswirken. Die Abschöpfungseinnahmen dürften wegen der Ersetzung von Drittlandseinfuhren durch Einfuhren aus der 9er-Gemeinschaft tendenziell abnehmen. Während bei den Zöllen wegen der Zunahme des Welthandels insgesamt mit einer Steigerung der Einnahmen zu rechnen ist, werden diese bei den Beitrittsländern mit Blick auf die Änderungen bei den Warenströmen eher stagnieren. Das Mehrwertsteueraufkommen wird in den Beitrittsländern als Folge des beitriffsbedingten Wirtschaftswachstums zunehmen.

Die Erweiterung der Gemeinschaft wird nicht nur ein erhebliches Anwachsen des Volumens des Gesamthaushalts zur Folge haben. In den einzelnen Bereichen wird es Verschiebungen zugunsten der mediterranen Mitgliedstaaten geben. Der politische und wirtschaftliche Druck, den finanziellen Spielraum der Gemeinschaft auszudehnen, ihr neue Ressourcen zu verschaffen, wird daher zunehmen. Auch wenn die Kommission die Nettobelastung im ersten Beitrittsjahr 1983 von Spanien und Portugal z.Z. mit Null ansetzt, werden die Belastungen in den Folgejahren das Problem der Erschöpfung der Eigenmittel verschärfen.

4 Notwendigkeiten und Folgen einer Erweiterung unter veränderten Bedingungen

Der Beitritt führt also bei unveränderter Fortsetzung der bisherigen gemeinsamen Agrarpolitik, das läßt sich trotz aller sonstigen Unsicherheiten sagen, zu zusätzlichen Anforderungen an den Haushalt der Gemein-

schaft. Die vorhandenen Eigenmittel werden voraussichtlich zur Finanzierung nicht ausreichen.

Die Haushaltsprobleme der Gemeinschaft, insbesondere das Problem der Erschöpfung der Eigenmittel, werden - wie bereits gesagt - nicht durch die Erweiterung hervorgerufen, sondern sie zwingen bereits in der EG 9 zu Korrekturen an der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Erweiterung wird aber erhebliche Auswirkungen auf diese Probleme haben, und sie wird künftige Lösungen wesentlich beeinflussen:

- Sie wird die Probleme noch verschärfen und den Eintritt der Mitteler-schöpfung beschleunigen.
- Sie lenkt das Augenmerk auf landwirtschaftliche Erzeugnisse, die bisher noch relativ geringe finanzielle Mittel in Anspruch nehmen (z.B. Obst und Gemüse, Wein).
- Sie erschwert die Lösung des Problems durch den Anspruch der künftigen Mitgliedstaaten auf eine Art "innergemeinschaftliche Entwicklungshilfe" mit den Instrumenten und den Finanzen der Gemeinschaft.

4.1 Notwendigkeiten und Grenzen für Veränderungen

Lassen Sie uns einen Blick auf mögliche Konsequenzen werfen, die in dieser Lage zu ziehen sind. Dabei kann es nicht darum gehen, ein definitives Konzept vorzulegen. Denn um ein Konzept für die Lösung der Haushaltsprobleme wird selbst für die derzeitige Gemeinschaft noch gerungen, und die Lösung der beitriffsbedingten zusätzlichen Probleme wird von diesem Konzept abhängen.

Ich möchte aber einige Aspekte aufzeigen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein werden.

4.1.1 Notwendigkeit wirtschaftlicher Integration der neuen Mitgliedstaaten

Die Beitrittsländer haben ihre Aufnahmeanträge aus politischen und aus wirtschaftlichen Gründen gestellt. *Politisch* sind die Anträge Bekenntnisse zur westlichen Demokratieform, die nicht zuletzt den Demokratisierungsprozeß in diesen Ländern absichern sollen¹⁰⁾. *Wirtschaftlich* haben

10) BAKOJANNIS, 13, S. 242; EVERLING, 7, S. 61.

die Beitrittsländer sehr weitgehende Erwartungen an günstige Auswirkungen durch den Beitritt¹¹⁾.

Die Aussicht, Mitglied der EG zu werden, hat in diesen Ländern bereits heute politisch und wirtschaftlich einen stabilisierenden Effekt, dessen Bedeutung gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann; die meisten der großen Parteien, große Teile der Bevölkerung, der Unternehmer und der Gewerkschaften stehen - wenn auch z.T. mit sehr unterschiedlichen Erwartungen - hinter den Beitrittsanträgen ihrer Regierungen.

Die für die EG hieraus folgenden politischen Verpflichtungen sind mit der bloßen Aufnahme dieser Länder noch nicht erfüllt. Denn es ist kaum anzunehmen,

- daß der bisherige Konsens in den Beitrittsländern tragfähig bleibt,
- daß er seine stabilisierende Funktion behält
- und daß der erhebliche Vertrauensvorschuß gegenüber der EG nicht in sein Gegenteil umschlägt,

wenn in diesen Ländern eine starke Diskrepanz zwischen den wirtschaftlichen Versprechungen der Beitrittskampagnen und der Realität der Mitgliedschaft offenbar wird.

Die EG wird also Anstrengungen unternehmen müssen, um für die neuen Mitgliedstaaten den Beitritt wirtschaftlich erkennbar¹²⁾ attraktiv zu machen.

In diesem Zusammenhang muß das Europäische Währungssystem erwähnt werden. Es erscheint kaum möglich, daß Spanien, Griechenland und Portugal auf Dauer erfolgreich am EWS beteiligt werden können, wenn es nicht gelingt, zu einer größeren Konvergenz in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder und der Alt-EG zu kommen.

Jedenfalls scheint mir festzustehen, daß ohne den Einsatz von beträchtlichen Gemeinschaftsmitteln die drei neuen Mitgliedstaaten weder politisch

11) Z.B. KOHLER, 7, S. 23.

12) Zu Recht beklagte kürzlich die EG-Kommission die aus integrationspolitischer Sicht mangelhafte Publizität von Förderungsmaßnahmen der EG in den Mitgliedstaaten (vgl. Antwort auf die Anfrage des Abg. Griffiths, Abl. C 198/1980, S. 32).

noch wirtschaftlich wirklich in die Gemeinschaft integriert werden können.

4.1.2 Notwendigkeiten und Grenzen von Transfers mit den Mitteln der gemeinsamen Agrarpolitik

4.1.2.1 Die Erwartungen der Beitrittsländer

Für die Beitrittsländer gibt es gute Gründe zu fordern, daß der Einsatz von Gemeinschaftsmitteln auch und gerade mit den Instrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt:

- Die bisherige Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft spricht dafür, daß man auch künftig durch agrarpolitische Maßnahmen am wirksamsten zu einem Transfer kommt.
- Wegen der bestehenden Automatismen verspricht besonders die Abteilung Garantie des EAGFL eine sichere Teilnahme an den Gemeinschaftsfinanzen auch für die Zukunft; die fehlende Plafondierung der Abteilung Garantie erweckt den Eindruck der Unerschöpflichkeit. In anderen Politikbereichen mit diskretionärer Verteilung und mit Plafonds sind künftige Transfers unsicher und oft nur durch politischen Aufwand realisierbar.
- Die Beitrittsländer glauben, ein Transfer im Agrarbereich entspreche einer gerechten Verteilung der Integrationsgewinne innerhalb ihrer Volkswirtschaften. Denn in diesen Ländern profitieren vom Beitritt primär
 - = die Verbraucher, die durch den freien Warenverkehr zumindest mit gewerblichen Erzeugnissen besser und billiger versorgt werden,
 - = sowie die Arbeitnehmer, denen durch die Freizügigkeit und Harmonisierungsmaßnahmen tendenziell eine Anhebung des Lohn- und Sozialniveaus zugute kommt.

Eine gewisse Anhebung der Lebensmittelpreise, die durch die Verstärkung der Marktmechanismen nach dem Beitritt möglich ist, wird deshalb für akzeptabel gehalten. Dies gilt um so mehr, als der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung in diesen Ländern recht hoch ist und innenpolitisch einen entsprechenden Einfluß ausübt.

Es ist deshalb anzunehmen, daß die Beitrittsländer versuchen werden, einen Transfer zu ihren Gunsten gerade über Agrarmarktmaßnahmen in Gang zu setzen¹³⁾. Sie werden dabei vermutlich bis zu einem gewissen Grad Unterstützung finden bei Frankreich und Italien, den beiden übrigen Mitgliedstaaten mit "mediterranen" Produkten, die hoffen, durch eine Verstärkung der Erlössicherung bei diesen Produkten die befürchteten negativen Rückwirkungen der Erweiterung für ihre Erzeuger in Grenzen halten zu können.

4.1.2.2 Grenzen der Transferwirkung von Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik

Es wird schwer sein, dem Druck auf Verstärkung des Mitteleinsatzes im Agrarbereich zu widerstehen. Angesichts der eng begrenzten Haushaltsmittel der Gemeinschaft ist das aber unbedingt erforderlich. Mehr noch: um die drohende Ausschöpfung der Eigenmittel zumindest hinauszuzögern, und um zu einer besseren Ausgabenstruktur der Gemeinschaft zu kommen, muß die Erlössicherung für die mediterranen Produkte möglichst noch vor dem Beitritt gesenkt werden.

Das gilt gerade dann, wenn man wirksame Transfers in die südlichen Regionen der EG für richtig hält. Denn diese Transfers sind vorrangig mit den Instrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer für das EG-Budget tragbaren Weise nicht möglich:

Das folgt im Grundsatz schon daraus, daß es sich bei Hilfen, die mit den Instrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik gegeben werden, um sektorbezogene, nicht um regionalbezogene Hilfen handelt¹⁴⁾. Insbesondere die Mittel zur Marktstützung kommen primär den Regionen mit den günstigsten Produktionsverhältnissen zugute, also den Regionen, die diese Hilfe regionalpolitisch am wenigsten nötig haben. Folglich wird das EG-Budget weit höher belastet, als zur Realisierung eines wirksamen Transfers zugunsten der bedürftigen Regionen erforderlich ist¹⁵⁾.

Bei den "mediterranen" Produkten, um die es bei dieser Erweiterung weitgehend geht, hat allerdings der sektorale Ansatz auch einen starken re-

13) In diesem Sinne auch der WISSENSCHAFTLICHE BIERAT, 15, S. 53 f., und KOHLER, 7, S. 42.

14) FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 64.

15) VON URFF, 6, S. 114 ff., MENTRUP, 12, S. 206 ff.

gionalen Effekt. Tatsächlich kann man *kurzfristig* durch stärkere Stützungsmaßnahmen bei diesen Produkten einen Transfer in die mediterranen Regionen der EG bewirken, allerdings wiederum vorrangig in die besonders produktiven dieser Regionen¹⁶⁾.

Längerfristig ist dieser Transfer jedoch sehr aufwendig. Er führt zu einer Strukturkonservierung in den mediterranen Regionen und durch Überschuberzeugung zu unverhältnismäßig hohen Budgetbelastungen¹⁷⁾.

Angesichts der eng begrenzten Haushaltsmittel muß deshalb die z.Z. überzogene Stützung bei mediterranen Produkten abgebaut, nicht aber verstärkt werden. Damit wir für diese Forderung bei den Beitrittsländern und bei Frankreich und Italien Verständnis finden, müssen wir diese Länder davon überzeugen, daß ein Transfer außerhalb des Agrarsektors letztlich für sie selbst vorteilhafter ist, und wir müssen glaubhaft machen, daß ein solcher Transfer wirklich erfolgt¹⁸⁾. Beides wird uns vermutlich nur dann gelingen, wenn wir ernsthafte Anstrengungen unternehmen, die Überschußprobleme auch bei den Produkten zu lösen, die hauptsächlich in den nördlichen Mitgliedstaaten erzeugt werden. Mit der Anwendung des Gedankens der Mitverantwortung der Erzeuger, insbesondere in den Sektoren Milch und Zucker, haben wir bereits Schritte in die richtige Richtung getan; weitere Schritte werden folgen müssen.

4.2 Modelle und Wirkungen

Gerade in letzter Zeit sind von allen Seiten fast unübersehbar viele Rezepte zur Sanierung des EG-Haushalts vorgelegt worden. Diese Rezepte sollen hier nicht wiederholt, noch soll ihnen ein weiteres hinzugefügt werden¹⁹⁾. Vielmehr sollen sich die folgenden Ausführungen auf wichtige Aspekte des Budgetproblems konzentrieren, soweit sie wegen ihrer Beitrittsrelevanz hier von besonderem Interesse zu sein scheinen.

16) DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, 2, S. 9.

17) FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 152; HEIMPEL, 7, S. 174, THOROE 14, S. 85.

18) THOROE, 14, S. 86.

19) Prinzipiell liegen natürlich vor allem Maßnahmen, die zur Lösung der Überschußprobleme beitragen, im Interesse des EG-Budgets.

Dazu zählen

- mögliche Änderungen der EG-Finanzverfassung,
- Änderung von Ausgabetatbeständen, die gerade die mediterranen Produkte betreffen.

4.2.1 Änderungen der Finanzverfassung

4.2.1.1 Anhebung des Mehrwertsteueranteils

Ein Weg, der sich zur Lösung der Haushaltsprobleme der EG 9 und der EG 12 gleichermaßen anzubieten scheint, dürfte auf absehbare Zeit nicht gangbar sein. Ich meine die Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft durch Anhebung des Mehrwertsteueranteils der EG.

Ich glaube zwar nicht, daß im Zusammenhang mit der Aufnahme von drei neuen Mitgliedstaaten, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deutlich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt, die Erhöhung der 1%-Grenze ein absolutes Tabu sein muß. Hier kann es kein Dogma geben, wenn dadurch sachgerechte Lösungen verhindert würden. Entscheidende Fragen in diesem Zusammenhang dürfte letztlich sein, ob die zusätzlichen Mittel von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden können und ob sie zur Finanzierung sinnvoller Gemeinschaftspolitiken erforderlich sind.

Jedenfalls ist dieser Weg aus mehreren Gründen auf absehbare Zeit keine Lösung des Problems:

- Politische Festlegungen

Eine Erhöhung der 1%-Grenze ist allein im Laufe dieses Jahres mehrfach ausdrücklich abgelehnt worden, und zwar durch den Europäischen Rat (12./13. Juni 1980), den Rat der EG-Finanzminister (11. Februar 1980) und den Rat der EG-Außenminister (30. Mai 1980). Auch der Deutsche Bundestag hat sich einstimmig in dieser Richtung festgelegt. Von diesen Festlegungen könnte man sich, selbst wenn man es wollte, kurzfristig kaum lösen.

- Dauer und Risiko des Verfahrens

Eine Erhöhung der Eigenmittel der EG muß gemäß Art. 201 EWG-Vertrag von allen Mitgliedstaaten nach "ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" akzeptiert werden. Das bedeutet i.d.R. Ratifizierung durch die natio-

nenalen Parlamente. Der dafür erforderliche Zeitaufwand ist beträchtlich. Andere Schwierigkeiten kommen hinzu. Wird nämlich die Frage der Mittel-erhöhung diskutiert, läßt sich die Frage der Mittelverwendung kaum vermeiden. In dieser Frage liegt sehr viel Sprengstoff. Außerdem wird das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang die Frage nach seinen Kompetenzen bei der Bewilligung der Mittel aufwerfen. All das (und natürlich der Widerstand der nationalen Finanzminister) dürfte für die meisten Politiker Anlaß genug sein, eine Erhöhung der Eigenmittel nach Möglichkeit zu vermeiden.

4.2.1.2 Schaffung neuer Einnahmetatbestände

Nach der Erweiterung ist mit einem Olivenölüberschuß von mindestens 200 000 t/Jahr zu rechnen. Zum Absatz dieser Mengen muß das Preisverhältnis zwischen Olivenöl und anderen pflanzlichen Fetten durch Verbraucher-beihilfen wesentlich verbessert werden. Nach Schätzung der Kommission, die realistisch erscheint, wären hierfür bei vollständiger Anwendung der Gemeinschaftsregeln in den Beitrittsländern 1,2 - 1,5 Mrd. ERE/Jahr erforderlich, d.h. rd. 1 Mrd. ERE mehr als bisher.

Als eine Alternative, diese Mittel aufzubringen, nennt die Kommission die Einführung einer Abgabe auf pflanzliche Öle und Fette, und zwar ohne Rücksicht auf die Herkunft dieser Produkte, d.h. gleichermaßen für in der Gemeinschaft hergestellte wie aus Drittländern eingeführte Ware. Sie geht von einer Abgabe von 100 ERE/t bei einem Jahresverbrauch von 5,3 Mill. t aus und kommt damit zu einem Mittelaufkommen von 530 Mill. ERE/Jahr. Dieser Betrag soll der Gemeinschaft als eigene Einnahme zustehen; das bedeutet u.a., daß die Abgabenregelung von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müßte und daher kurzfristig nicht verwirklicht werden könnte. Außerdem wirft diese Maßnahme GATT-rechtliche Probleme auf. Interessant ist hier, daß die USA gerade jüngst ein Verfahren gegen Spanien vor dem GATT-Rat angestrengt haben, in dem das spanische System als GATT-widrig angegriffen wird. Es liegt nahe, dieses Verfahren im Zusammenhang mit dem bevorstehenden EG-Beitritt zu sehen. Überdies hätte eine solche Maßnahme auch evidente agrar- und verbraucherpolitische Aspekte (z.B. höhere Verbraucherpreise), die ihrer Realisierung im Wege stünden.

4.2.1.3 Auflösung der finanziellen Solidarität

Andere Modelle für Änderungen der EG-Finanzverfassung, die derzeit diskutiert werden, laufen im Prinzip darauf hinaus, daß die finanziellen Konsequenzen agrarpolitischer Maßnahmen der EG nicht mehr ausschließlich oder unbegrenzt von der Gemeinschaft, sondern teilweise von den Mitgliedstaaten getragen werden²⁰⁾.

Hierzu gehören z.B.

- die nationale Mitfinanzierung von Marktmaßnahmen,
- die Plafondierung des EAGFL, Abteilung Garantie,
- und das Festlegen von Obergrenzen für Nettoempfängerpositionen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Diese Modelle haben insofern einen spezifischen Bezug auf beitriffsbedingte Haushaltsprobleme, als - zumindest auf absehbare Zeit - in erster Linie Mitgliedstaaten belastet würden, die im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft heute eine zu starke Nettoempfängerposition haben (in erster Linie Dänemark und die Niederlande). Die frei werdenden Mittel könnten zur Finanzierung von Gemeinschaftspolitiken eingesetzt werden, die mehr den Beitrittsländern zugute kommen. Da diese Modelle zu einer stärkeren Verantwortung der Mitgliedstaaten für Gemeinschaftsmaßnahmen führen, könnten sie auch eine rationale Ausgabenpolitik des Ministerrats fördern.

Alle diese Lösungsansätze sind freilich nicht unproblematisch. Teilweise sind sie mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die nur scheinbar rein technisch-administrativer Art sind (wie etwa die Frage der Zurechnung von Zahlungen und Rückflüssen auf die einzelnen Mitgliedstaaten). Teilweise werfen sie Fragen auf, die für die Gemeinschaft offensichtlich prinzipielle Bedeutung haben:

- Das gilt für die Auflösung des sog. Prinzips der finanziellen Solidarität. Dieses Prinzip, das als Bestandteil der EG-Finanzverfassung angesehen werden muß, findet seine rechtliche Grundlage in der VO 25²¹⁾ aus dem Jahre 1962: "Da in der Endphase des gemeinsamen Marktes einheitliche Preissysteme und eine gemeinschaftliche Agrarpolitik be-

20) Z.B. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 13, S. 53 f.

21) Abl. 991/62.

stehen, sind die hieraus erwachsenden Folgen von der Gemeinschaft zu tragen".

Rechtlich mögen der Gemeinschaft zwar die Mittel zur Verfügung stehen, um diese Verpflichtung zu lösen. Politisch spricht bislang alles dagegen, daß ein solcher Versuch gelingen würde. Übrigens dürften sich auch die Beitrittsländer mit einer Auflösung der finanziellen Solidarität nicht abfinden: Sie ist ihnen bislang ein wesentlicher Anreiz, der Gemeinschaft überhaupt beizutreten.

- Weiterhin bedeuten die Modelle eine Gefahr für die Zollunion, die rechtlich und politisch die "Grundlage der Gemeinschaft" (Art. 9 EWG-Vertrag) ist. Diese Gefahr ergibt sich u.a. daraus, daß bei Auflösung der finanziellen Solidarität ein Mitgliedstaat zu Lasten anderer erhebliche Haushaltsvorteile dadurch erzielen kann, daß er selbst Marktstützungsmaßnahmen unterläßt und Überschüsse in andere Mitgliedstaaten abfließen läßt. Die Gefahr, daß sich hierdurch die Zollunion generell, d.h. auch für Industriegüter, auflöst, ist sehr groß²²⁾. Übrigens wäre auch und gerade für die Beitrittsländer eine Gemeinschaft, in der die Zollunion für Industrie-, nicht aber für Agrargüter wirksam ist, nicht akzeptabel.

4.2.1.4 Differenzierung der Zahlungsverpflichtungen und horizontaler Finanzausgleich

Erwähnt seien in diesem Zusammenhang noch

- die Differenzierung der Zahlungsverpflichtung (z.B. Mehrwertsteueranteil) je nach der wirtschaftlichen Kraft der Mitgliedstaaten,
- und der horizontale Finanzausgleich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den schwächeren Mitgliedstaaten.

Beide Ansätze sind von der EG-Kommission und von der sog. MacDougall - Sachverständigengruppe zur Diskussion gestellt worden²³⁾. Sie zeichnen sich im Grundsatz durch hohe Transferwirkung aus, könnten die Erwartungen wirtschaftsschwacher Mitgliedstaaten auf Transfers im Agrarbereich mindern und kommen den Interessen der Beitrittsländer entgegen.

22) BARRE, 1, S. 22; ERTL, 3, S. 18226.

23) KOMMISSION, 11, S. 21; SACHVERSTÄNDIGENGRUPPE, 10, Bd. I, S. 73.
Vgl. auch OATES, 10, Bd. II, S. 291, FRANZMEYER, SEIDEL, 4, S. 176 ff., und WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 15, S. 54.

Ob die Gemeinschaft bereits heute einen ausreichenden Integrationsstand hat, um diese Instrumente zu einem stärkeren Bestandteil der EG-Finanzverfassung zu machen, mag hier dahingestellt bleiben.

4.2.2 Ausgabeänderungen bei mediterranen Produkten

Um die sich bereits jetzt abzeichnende und durch den Beitritt noch verstärkende Auszehrung des Haushalts aufzuhalten und nach Möglichkeit zu verhindern, erscheint es dringend geboten, Zug um Zug mit einer Reform der Marktorganisationen für nördliche Produkte überzogene Sicherungen auch für südliche Produkte im Vorfeld des Beitritts abzubauen.

Die wichtigsten unter ihnen sind die Beihilfen für Olivenöl, Hartweizen und Tabak. Hier wäre eine Umstellung auf marktgängigere Sorten und Verwendungen vorzusehen und eine Senkung des Interventionspreises für Hartweizen und Olivenöl bei gleichzeitiger Umwandlung der Erzeugerbeihilfen in von der Marktordnung abgetrennte Transferleistungen der EG an die Länder der südlichen Regionen²⁴⁾.

Daneben haben sich die Verarbeitungsprämien bei Obst und Gemüse als sehr kostspielig für den EG-Haushalt erwiesen. Sie sind in einer geradezu beängstigenden Weise gestiegen und werden, das kann man schon heute sagen, bei einem Vollbeitritt Spaniens den Rahmen des Haushalts sprengen. Außerdem verfälschen sie mehr und mehr auch den innergemeinschaftlichen Wettbewerb. Am besten wäre es daher, sie gänzlich abzuschaffen. Mit Rücksicht auf die hohe Transferwirksamkeit und die entsprechend hohen Erwartungen der Beitrittsländer wird dies politisch nicht durchsetzbar sein. Um so wichtiger ist es daher, sie auf den echten Preisunterschied zwischen EG-Rohware und Drittlandsware abzusenken.

Zur Begrenzung der Haushaltsausgaben erscheint es ferner zwingend erforderlich, die Interventionspreise für südliche Produkte nur äußerst restriktiv anzuheben. Bei der Leichtverderblichkeit dieser Waren und der kritischen Haltung der Verbraucher gerade zu der hier latent drohenden "Vernichtung" muß eine Produktion für die Intervention vermieden werden. Gänzlich abzulehnen sind in diesem Zusammenhang Maßnahmen, die den bestehenden Schutz mediterraner Erzeugnisse noch erhöhen²⁵⁾.

24) GOEMAN, 5, S. 19.

25) Vgl. auch hierzu die Ausführungen von GOEMAN, 5, S. 20.

Bei Wein sollten die Destillationsmaßnahmen zu hohen Preisen abgeschafft, zumindest aber zeitlich und mengenmäßig begrenzt werden.

Andererseits sollten einige anbau- und produktionsbeschränkende Maßnahmen, wie sie heute in den Beitrittsländern angewendet werden, auch künftig beibehalten werden. Ich denke hier an Bewässerungsverbote für Wein.

Durch die Modifizierung der Ausgabetatbestände bei mediterranen Produkten im Sinne einer mehr auf die Bedürfnisse des Marktes zugeschnittenen Produktion dürften Einsparungen in der Größenordnung von 500 Mill. ERE möglich sein.

5 Zusammenfassung und Ergebnis

Nach heutiger Sicht zeichnen sich mit dem Beitritt folgende Probleme für den Haushalt ab:

- Bereits die bisherige Entwicklung der Gemeinschaft läßt einen deutlichen Anstieg der Ausgaben erkennen, der nach Auffassung der Kommission schon 1982 zu einer Ausschöpfung der eigenen Einnahmen führt. Bei dieser Schätzung sind Preisanhebungen noch nicht eingerechnet. Außerdem wird ein Anstieg der Ausgaben um nicht mehr als 6 % unterstellt. Dieses anspruchsvolle Sparziel dürfte nur zu erreichen sein, wenn zusätzliche Einsparungen durch Abbau überzogener Preissicherungen für nördliche wie südliche Produkte gleichermaßen realisiert werden.
- Die drohende Erschöpfung der eigenen Einnahmen ist kein beitriftspezifisches Ergebnis. Der Beitritt vergrößert lediglich den Graben zwischen Einnahmen und Ausgaben und verstärkt die Forderung nach einem Finanzausgleich und damit nach einer Erhöhung des vorgegebenen Rahmens.
- Die tatsächlichen Ausgaben des Beitritts sind nicht genau abzuschätzen. Sie dürften jedoch erheblich über die ursprünglich von der Kommission im Jahre 1978 geschätzte Nettobelastung von insgesamt 1 Mrd. ERE hinausgehen.
- Weder die Anhebung des Mehrwertsteueranteils noch andere Änderungen der Finanzverfassung, wie
 - = die Einführung neuer Einnahmen,
 - = nationale Mitfinanzierung,
 - = Plafondierung des EAGFL, Abteilung Garantie, oder

- = Festlegen von Obergrenzen für Nettoempfängerpositionen der einzelnen Mitgliedstaaten, dürften auf absehbare Zeit Aussicht haben, verwirklicht zu werden. Sie begegnen auch sonst erheblichen politischen Bedenken.
- Die Forderung nach einer grundlegenden Änderung der Agrarpolitik durch vollständige oder teilweise Aufgabe der bisherigen Grundsätze
 - = gemeinsame Preise
 - = finanzielle Solidarität und
 - = Gemeinschaftspräferenz
 läßt sich mit einem Hinweis auf die beitriffsbedingten Haushaltsbelastungen nicht begründen; denn die Übernahme anderer Modelle, auch soweit sie eine Ablösung der einkommensorientierten Preispolitik durch generelle Kontingentierungs- und Preisbeihilfesysteme vorsehen²⁶⁾, sind politisch und administrativ noch schwerer handhabbar als das derzeitige Marktordnungssystem. Außerdem spricht vieles dafür, daß sie auch finanziell, zumindest kurzfristig, noch kostspieliger werden.
- Die Überforderung der Agrarpolitik als Instrument zur Herstellung eines Finanzausgleichs in der Gemeinschaft wird gerade im Blick auf den Beitritt zu einer Verschärfung der Mittelausschöpfung führen.
- Die zur wirtschaftlichen Integration in den neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Transfers müssen mehr als bisher durch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen herbeigeführt werden.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten und Risiken bietet m.E. nur der folgende Weg eine realistische Lösung, mit den beitriffsbedingten Haushaltsbelastungen fertig zu werden: Die gemeinsame Agrarpolitik muß durch Anpassung und Verbesserung des bestehenden Instrumentariums reformiert werden, z.B. durch den weiteren Ausbau von Maßnahmen wie Erzeugermitverantwortung, Auflockerung der Interventionen, Beschneidung vorhandener Beihilfen. Dazu gehört eine stärker am Markt orientierte Preispolitik. Gelingt es, diese Politik durchzusetzen und die erforderlichen Modelle und Umstrukturierungen einzuführen, so besteht begründete Aussicht, den 1%igen Mehrwertsteuerbemessungsanteil nicht zu überschreiten, jedenfalls nicht aufgrund von Maßnahmen, für welche die EG-Agrarpolitik verantwortlich zeichnet. Dies gilt auch dann, wenn bei einer nachhaltigen vorsichtigen Preispolitik zur Milderung von sozialen Härten gewisse flankierende Maßnahmen eingeführt werden.

26) Vgl. KOESTER, TANGERMANN, 9, S. 106 ff.; KOESTER, 8, S. 160 ff.

Literatur

1. BARRE, R. und O.W. von AMERONGEN, Die Zukunft der Gemeinschaft, DIHT-Schriften 183, Bonn 1980.
2. DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, Vorschläge zur Anpassung und zum Ausbau gemeinschaftlicher Politiken und Instrumente in Zusammenhang mit der Erweiterung der EG um Griechenland, Portugal und Spanien. Berlin 1978.
3. ERTL, J., Protokoll der Bundestagssitzung 8/225 vom 25. Juni 1980, S. 18, 224.
4. FRANZMEYER, F. und B. SEIDEL, Überstaatlicher Finanzausgleich und europäische Integration. Quantitative und institutionelle Aspekte eines Systems regionaler Transferleistungen. Bonn 1976.
5. GOEMAN, D., Probleme gemeinsamer Markt- und Preisniveaupolitik. Vortragsmanuskript zur 21. Jahrestagung der GeWiSoLa.
6. GROEBEN, H. von der, und H. MÖLLER (Hrsg.), Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden 1979.
7. HASENPFLUG, H. und B. KOHLER (Hrsg.), Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaften. Wende oder Ende der Integration? Hamburg 1977.
8. KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden 1977.
9. KOESTER, U. und S. TANGERMANN, Alternativen der Agrarpolitik. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 182). Hilstrup 1976.
10. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Hrsg.), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration. Bd. I: Generalbericht, Bd. II: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen; Reihe Wirtschaft und Finanzen, Brüssel 1977.
11. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts - künftige Methode. Bulletin der EG, Beilage 8/78.
12. MENTRUP, H., Grundlagen für die Koordination von Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Münster 1980.
13. OTT, A.E. und N. WENTURIS (Hrsg.), Griechenland vor dem Beitritt in die Europäische Gemeinschaft. Frankfurt, Bern, Cirencester 1980.
14. THOROE, C., Die Agrarpolitik der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen. Agrarwirtschaft 1980, S. 78.
15. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, EG-Erweiterung. Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. (Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft, Heft 239). Münster-Hilstrup 1980.