



**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](mailto: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.*

---

Scheper, W.: Einige Konsequenzen für zukünftige Strategien in der praktischen EG-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. 591-606.

---



EINIGE KONSEQUENZEN FÜR ZUKÜNFTIGE STRATEGIEN  
IN DER PRAKTISCHEN EG-AGRARPOLITIK

von

Wilhelm Scheper, Kiel

- 
- 1 Die EG-Agrarpolitik als Teil eines komplizierten wirtschafts- und gesellschaftlichen Systems
  - 2 Mögliche Strategien der EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren
  - 3 Konsequenzen für die Süderweiterung der Gemeinschaft

---

1 Die EG-Agrarpolitik als Teil eines komplizierten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Systems

Die nationalen Zielsetzungen bezüglich der EG-Politik - insbesondere zu verstehen als Ziele der nationalen Regierungsspitzen - lassen sich vereinfacht ausgedrückt dahingehend formulieren, daß versucht wird, über eine Intensivierung des gesellschafts-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Verbundes zwischen den europäischen Staaten für das eigene Land die Ziele Frieden, Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand besser zu verwirklichen. Zur Erreichung dieses Verbundes ist jeder Staat in der EG verpflichtet, Leistungen gegenüber anderen EG-Staaten im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich zu erbringen. Es gilt das Prinzip "ohne Leistung keine Gegenleistung", wobei allerdings sehr wichtig ist, daß sich der Leistungsaustausch in einem sehr breiten Bereich, nämlich im ganzen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich vollzieht und es durchaus denkbar ist, daß ein Mitgliedsland in einem Teil absolute und relative Nachteile in Kauf nimmt, weil es in einem anderen Bereich absolute und relative Vorteile erzielen kann. So kann es beispielsweise sein, daß Land A bei der Verteilung der Fischfanggründe Land B entgegenkommt, weil Land A im Bereich der

Energiewirtschaft Konzessionen macht. Vor diesem Hintergrund ist das Problem einer "optimalen EG-Agrarpolitik" zu sehen. Im Sinne der Spieltheorie und der Koalitionstheorie ist eine agrarpolitische Maßnahme auf EG-Ebene bereits dann eine Gleichgewichtslösung, wenn sie erstens im Verbund mit gemeinsamen EG-Maßnahmen in anderen Bereichen alle Länder besser, zumindest aber kein Land schlechter stellt als vorher, und wenn zweitens kein anderes Maßnahmenpaket existiert, das alle Länder noch besser stellt. Es ist bei Anwendung dieser Definition offensichtlich, daß es gleichzeitig sehr viele Lösungen geben kann, von denen keine gegenüber den anderen ineffizient im Sinne des Pareto-Optimums ist. Welche Lösung realisiert wird, hängt von Verhandlungsstrategien, personenbedingten Besonderheiten und auch von Zufälligkeiten ab.

Obwohl der EG-Politik durch den EG-Vertrag formal ein langfristiges Konzept zugrunde liegt, bestimmen doch kurzfristig orientierte Lösungen weitgehend das Bild. Die Verwirklichung langfristig effizienter Entwicklungspfade scheitert oft an dem mangelnden Willen der Regierungen, Gegenwartsleistungen ihres Landes gegen Zukunftsleistungen eines anderen Landes einzutauschen. Der intertemporale Austausch von Leistungen und Gegenleistungen ist durch eine extreme Minderschätzung der zukünftigen Güter gekennzeichnet. Diese Minderschätzung hat ihre Ursache unter anderem in der Angst vor längerfristigen Bindungen, Zweifeln bezüglich der Realisierbarkeit zukünftig fälliger Forderungen und deren Wert in der Zukunft.

Man mag einwenden, daß einige der vorstehend beschriebenen Charakteristiken des EG-Entscheidungsprozesses auch bei den staatlichen Instanzen eines Nationalstaates oder innerhalb großer Verbände oder Parteien zu beobachten sind. Diesem Einwand ist zuzustimmen, jedoch bestehen gewichtige graduelle Unterschiede. Im nationalen Bereich sind die Kompetenzen und Verhandlungsspielräume durch die Verfassung und andere langlebige Gesetze sowie durch Tradition relativ präzise festgelegt und die Regierungsspitze eines Nationalstaates hat weit größere Macht, Entscheidungen zu fällen und zu verwirklichen als die Regierungsspitze der EG, die sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten zusammensetzt und durch das praktizierte Einstimmigkeitsprinzip eingeengt ist. Die Unterschiede zwischen dem Funktionieren einer nationalen Regierung und dem Funktionieren der EG-Regierung werden sich in Zukunft wahrscheinlich nicht reduzieren, weil eine Ausweitung der Kompetenzen der EG-Spitze gegenüber den Regierungen der Nationalstaaten - etwa in dem Sinne, wie über längere Zeit

hinweg in der Bundesrepublik Deutschland ein Machtzuwachs der Bundesregierung gegenüber den Länderregierungen festzustellen war - unwahrscheinlich ist. Auch in Zukunft dürfte die EG-Politik weiterhin das Ergebnis von Aushandlungen zwischen Nationalregierungen bleiben. Wenn die EG weiterhin ein relativ schwach entwickeltes föderatives Gebilde bleibt, kann und darf von ihrer Führungsspitze keine Wirtschaftspolitik erwartet werden, wie sie ein Nationalstaat mit starker Regierung implementieren kann. Die Erweiterung der EG durch Mitgliedsländer, die in Ressourcenausstattung und Zielsetzung recht deutlich von den Gründungsländern abweichen, dürfte die EG noch schwerfälliger machen als sie es bisher schon ist.

In diesem Zusammenhang ist auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragen hinzuweisen. Es besteht Konsens darüber, daß die Mitgliedsländer der EG eine demokratische Grundordnung, eine demokratische Gesellschaftsform aufweisen müssen. Mit großer Wahrscheinlichkeit dürfte dagegen das in den 60er und 70er Jahren vernachlässigte Problem der Wirtschaftsordnung in den 80er Jahren verstärkt in die öffentliche Auseinandersetzung geraten. Bezüglich der Wirtschaftsordnung enthält der EG-Vertrag zumeist implizit einige allgemeine Grundsätze, jedoch ist de facto ein weiter Freiraum für die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnungen gegeben. Dieser Freiraum ist in nahezu allen EG-Ländern in der Vergangenheit dazu genutzt worden, die wirtschaftliche Aktivität des Staates kräftig auszudehnen. Die nationalen Regierungen haben die staatlichen und semistaatlichen Bereiche laufend erweitert, den Datenkranz für den marktwirtschaftlichen Bereich komplizierter gestaltet und greifen darüber hinaus verstärkt durch kurzfristig orientierte und im Zeitablauf wechselnde Maßnahmen in den Wirtschaftsablauf ein, was letzten Endes auch eine ständige Veränderung des Datenkranzes der privaten Wirtschaft durch den Staat bedeutet. Die Erfolge bzw. Mißerfolge einer solchen Umorientierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik hängen wesentlich von der Qualität der staatlichen Willensbildungsprozesse und der Leistungsfähigkeit der staatlichen Administrationen ab. Viele Wirtschaftswissenschaftler und Politiker geben heute zu, daß sie diesbezüglich in den 60er und 70er Jahren zu optimistische Erwartungen gehabt haben. Eine Ausdehnung der interventionistischen Wirtschaftspolitik erhöht die Ansprüche der Bürger überproportional, Wirtschaft und Staat werden überfordert, die selbstheilenden Kräfte der Wirtschaft im Sinne Schumpeters nehmen ab. Im Hinblick auf die EG ist insbesondere eine weitere Konsequenz der Ausdehnung des nationalstaatlichen Wirtschaftsinterventionismus wichtig, nämlich die Belastung

der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Dies wird am besten am Außenhandel zwischen den Ostblockstaaten deutlich, dessen Umfang relativ zu den entsprechenden Sozialprodukten weitaus geringer ist als das Außenhandelsvolumen in der westlichen Welt. Solange sich die wirtschaftlichen Eingriffe des Nationalstaates auf die Gestaltung der Preise und Mengen der sogenannten nicht international handelsfähigen Güter beschränkt, mögen in einigen Fällen die Rückwirkungen auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen gering sein, in anderen Fällen können jedoch auch von dieser Art des Interventionismus über Vor- und Rücküberwälzungsvorgänge die Preise und Mengen der außenhandelsfähigen Güter wesentlich beeinflußt werden. Werden mit Hilfe staatlicher Eingriffe Preise und Mengen außenhandelsfähiger Güter durch Maßnahmen im Inland direkt beeinflußt, so sind Auswirkungen auf den Außenhandel selbstverständlich die Folge. Vor diesem Hintergrund ist der Begriff "Wettbewerbsverzerrungen" zu diskutieren und zu relativieren. Auch bei Fehlen klassischer Handelshemmnisse an den Grenzen ist es heute jedem Wirtschaftszweig möglich, auf einzelne Maßnahmen der eigenen Regierung oder der Regierungen anderer EG-Länder hinzuweisen, die ihm im Vergleich zu einem Referenzsystem "keine staatlichen Maßnahmen" Nachteile gegenüber Konkurrenten in anderen Mitgliedstaaten bringen. Vielfach werden diese Maßnahmen als Wettbewerbsverzerrung gegeißelt und ihr Abbau gefordert. Diese Forderung ist zwar sehr populär, wird aber bezüglich ihrer Tragweite oft nicht richtig eingeordnet. Es gibt zur Zeit nur zwei Alternativen, alle Wettbewerbsverzerrungen im obigen Sinne in letzter Konsequenz zu beseitigen:

1. konsequenter Abbau wirtschaftspolitischer Maßnahmen in allen EG-Ländern, wenn man so will, eine Rückkehr zum Manchesterliberalismus oder
2. Aufbau einer zentralistischen EG-Wirtschaftspolitik, die einheitlich überall die gleichen Regelungen und Maßnahmen verwirklicht, und einzelnen Nationen oder Regionen keine Freiräume läßt für spezielle wirtschaftspolitische Maßnahmen in ihren Bereichen.

Beide Alternativen in reiner Ausprägung werden heute kaum von irgend jemandem akzeptiert. Wirtschaftszweige und Regionen in der EG werden deshalb weiterhin mit dem Phänomen der Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Maßnahmen leben müssen, solange den Nationalstaaten und ihren Regionen eine gewisse wirtschaftspolitische Autonomie eingeräumt wird, und diese die Autonomie zu ihrem Vorteil zu nutzen versuchen. Es wäre erstaunlich, wenn die Nationen und Regionen ihre wirtschaftspolitische Au-

tonomie so nutzen würden, daß sich keine Wettbewerbsverzerrungen ergeben würden. Hierbei muß allerdings sorgfältig zwischen Wettbewerbsverzerrungen auf sektoraler Ebene und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene unterschieden werden. Nehmen wir als fiktives Beispiel zwei Bundesländer: Land A finanziert aus seinem Budget ein Investitionsprogramm in der Computerindustrie und kein Investitionsprogramm in der Schweinehaltung. Land B verhält sich in entgegengesetzter Weise. Dann liegen sektoral Verzerrungen vor, denn die Schweinehaltung in Land A ist gegenüber der Schweinehaltung in Land B benachteiligt und die Computerindustrie in Land B ist gegenüber der Computerindustrie in Land A benachteiligt. Gesamtwirtschaftlich gesehen kann es sowohl für Land A als auch für Land B vorteilhaft sein, diese Investitionspolitik vorzunehmen, und unter gewissen Voraussetzungen ist es sogar denkbar, daß auch der Gesamtnutzen beider Länder größer ist als bei einer Investitionspolitik, die keine sektoralen Wettbewerbsverzerrungen, besser gesagt, keine sektoralen Wettbewerbsverlagerungen hervorruft. Diese Zusammenhänge finden in der Gedankenwelt vieler Agrarökonomien zu wenig Berücksichtigung. Wenn ein Land seinen Agrarsektor relativ stärker fördert als ein anderes, braucht dies nicht unbedingt gegen die ultimativ erklärten Ziele der Wirtschaftspolitik zu verstoßen, nämlich gegen die Ziele der gesamtwirtschaftlichen Nutzenmaximierung. Diese Zusammenhänge sind aber im Einzelfall zu prüfen und müssen insbesondere in Hinblick auf die Kompatibilität mit den bereits angeführten wirtschaftspolitischen Grundsätzen gesehen werden. Aus alledem wird deutlich, daß das Ziel, eine europäische Agrarwirtschaft zu schaffen, die frei von wirtschaftspolitisch bedingten Vorteilen einzelner Agrarregionen und Agrarsubsektoren gegenüber anderen Agrarregionen und Agrarsubsektoren ist, solange als Illusion eingestuft werden muß, wie der förderative Aufbau der EG nicht durch eine zentralistische Struktur abgelöst wird oder eine EG-weite Rückkehr zum Manchesterliberalismus erfolgt.

Mit den vorangegangenen Ausführungen ist selbstverständlich nicht beabsichtigt, jede wirtschaftspolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrung zu rechtfertigen. Die Ausführungen sollen vielmehr als Grundlage für die Fragestellung dienen, in welchen Bereichen die Ziele des EG-Vertrages relativ besser bzw. relativ schlechter verwirklicht werden können, wenn die einzelnen Länder und Regionen autonome Wirtschaftspolitik betreiben und welche Instrumente der nationalen und regionalen Wirtschaftspolitik relativ eher toleriert werden können als andere. Eine umfassende und nicht eindeutige Antwort auf diese Fragestellung gibt es natürlich nicht. Je-



doch findet man zahlreiche Hinweise darauf, in welchen Bereichen zentralistische Ansätze relativ vorteilhafter sind als föderalistische und umgekehrt. Hierbei sind erstens administrative Gesichtspunkte bedeutend, zweitens die Relevanz der in einem Gebiet betriebenen Politik für die benachbarten Gebiete und übergeordnet der Grad der Solidarität zwischen den einzelnen Teilgebieten, der zum Teil an der Bereitschaft, unentgeltliche horizontale Finanztransfers vorzunehmen, gemessen werden kann. Je mehr Auswirkungen die in einer Region betriebene Politik auf die Wirtschaft in den benachbarten Gebieten hat, desto problematischer ist es, diese Politik ohne regionale Koordination zu betreiben, weil sie wahrscheinlich zu Reaktionen der politischen Entscheidungsträger in den anderen Bereichen führt, erneute Anpassungen auslöst und möglicherweise im Endergebnis eine Situation herbeiführt, die für alle Beteiligten schlechter ist als diejenige, die ohne die wirtschaftspolitische Kettenreaktion bestanden hätte. Umgekehrt hat z.B. eine Maßnahme wie die Errichtung eines Gehweges innerhalb einer Gemeinde kaum Auswirkungen auf die Wohlfahrt benachbarter Gemeinden, und insofern ist hier einer Autonomie der Gemeinde der Vorzug zu geben.

Ein eindrucksvolles Beispiel dafür, welche Auswirkungen ein Übergang von einer föderalistischen zu einer zentralistischen Lösung auf die Finanztransfers zwischen den Staaten haben kann, liefert die Geschichte der EG-Agrarmarktfinanzierung. Stärkere Zentralisierung der Wirtschaftspolitik bedingt meistens eine relative Ausweitung des Budgets der Zentralregierung gegenüber den regionalen Budgets. Diese Verlagerung ist fast immer begleitet von einer Verstärkung der interregionalen Umverteilung und nur dann möglich, wenn eine entsprechende Solidarität zwischen den Regionen besteht.

Diese Überlegungen zu Zentralismus und Föderalismus müssen durch einige weitere ordnungspolitische Aspekte ergänzt werden. Ohne die Existenz und Einhaltung von Spielregeln ist ein Zusammenleben in einer Gemeinschaft nicht möglich. Dies gilt nicht nur für Staaten, sondern auch für soziale Gruppen innerhalb der Staaten. Viele der Spielregeln, die das Zusammenleben im politischen und wirtschaftlichen Leben bestimmen, sind ungeschrieben oder erst nachträglich paraphiert worden. Als Beispiel ist hier die Weltwirtschafts- und Weltwährungsordnung vor dem ersten Weltkrieg zu nennen. Diese Ordnung ist nicht in Bürohäusern supranationaler Behörden entstanden, sondern hat sich nach und nach von selbst entwickelt. Welche

Spielregel besser oder schlechter ist, läßt sich von einer gewissen Grenze an ohne subjektive Wertung nicht sagen. Jedoch gibt es einige Kriterien für eine über die persönliche subjektive Bewertung hinausgehende Beurteilung. Eine Spielregel muß

- von der überwiegenden Mehrheit der Spieler akzeptiert werden,
- so einfach sein, daß sie von der überwiegenden Mehrheit der Spieler verstanden wird und keinen Spieler überfordert,
- von Bestand sein, denn eine Spielregel, die laufend geändert wird, womöglich je nach Verlauf des Spiels, wird allgemein negativ beurteilt.

In der EG-Politik herrscht trotz der großen Zahl von Verordnungen, Beschlüssen und Richtlinien ein Mangel an Spielregeln, die die vorstehenden Kriterien, insbesondere die Kriterien "Beständigkeit" und "Einfachheit" erfüllen. Kurzfristig orientierte ablaufpolitische Aktivitäten mit wechselnder Ausprägung haben in der EG-Politik ein weit stärkeres Gewicht als ordnungspolitische Regelungen, die langfristige Kontinuität sicherstellen. Solange es nicht gelingt, der EG-Politik ein besseres und weiter ausgebauten ordnungspolitisches Korsett zu geben, werden EG-Verhandlungen auch weiterhin durch pragmatisches "Herummäkeln", durch endloses Diskutieren bei jeder Detailfrage und durch längerfristige Orientierungslosigkeit gekennzeichnet sein. Auch im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich geht z.Zt. die Diskussion oft in ähnlicher Weise nicht über die Analyse partieller Ablaufpolitiken hinaus.

So werden beispielsweise die von der EG-Preispolitik ausgelösten Wohlfahrtseffekte und Budgetveränderungen im Detail untersucht und hierbei kurzfristige Verteilungsfragen in den Vordergrund gerückt. Dies ist sicherlich sehr nützlich, kann jedoch ohne gleichzeitige Berücksichtigung der angesprochenen ordnungspolitischen Perspektiven einem weiteren pragmatischen Machertum Vorschub leisten. Meines Erachtens ist es insbesondere für die zukünftige europäische Agrarpolitik notwendig, daß hier in stärkerem Maße ordnungspolitische Grundsätze entwickelt und als verbindlich erklärt werden. Die Schaffung eines solchen ordnungspolitischen Korsetts mag kurzfristig mit vielen Wohlfahrtszielen konkurrieren, längerfristig gilt jedoch, daß Ordnung eine Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand ist.

## 2 Mögliche Strategien der EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren

KALTEFLEITER (2) hat eindrucksvoll aufgezeigt, was Erfolge und Mißerfolge der politischen und wirtschaftlichen EG-Integration gewesen sind. Sein Ergebnis ist: "Es bleibt die Zollunion, ein in Frage gestellter Agrarmarkt und regelmäßige Konsultationen außerhalb der Institutionen der europäischen Gemeinschaft". Die Zollunion für nichtlandwirtschaftliche Güter konnte verwirklicht werden, weil man sich von Anfang an auf ein langfristig verbindliches Konzept geeinigt hatte, das bewährten Mustern aus der Vergangenheit folgte, von den Mitgliedstaaten in erster Linie einen Verzicht auf den Einsatz bestimmter handelspolitischer Instrumente auf nationaler Ebene verlangte, nicht aber die Zustimmung zu einer ausgedehnten Ablaufpolitik von EG-Instanzen, und im übrigen die Eigenschaften Kontinuität und Überschaubarkeit aufwies. Die Schaffung der Zollunion für den nichtlandwirtschaftlichen Bereich im Rahmen der 6-er Gemeinschaft wird heute fast überall als wichtiger positiver Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Europas gesehen. Für die 9-er Gemeinschaft dürfte längerfristig ähnliches gelten.

VON URFF (4) hat in seinem Referat über die Zollunion nach kritischem Abwägen und vorsichtiger Formulierung die Feststellung getroffen, daß von der Süderweiterung der EG wahrscheinlich in geringerem Maße wohlstandssteigernde Effekte ausgelöst werden, und möglicherweise per Saldo überhaupt keine Wohlstandssteigerung eintritt. Diesem Urteil ist aufgrund der Aussagen der Theorie der Zollunion zuzustimmen, jedoch gibt es verschiedene andere, nicht von der Theorie der Zollunionen erfaßte Aspekte, die je nach ihrer Gewichtung zu einer pessimistischeren oder auch optimistischeren Aussage führen können. In diesem Zusammenhang sei auch auf SCHMITT und VON WITZKE (3) verwiesen, die im einzelnen darlegen, weshalb Prognosen über rein wirtschaftliche Konsequenzen der EG-Süderweiterung und daraus abzuleitende Politikempfehlungen nur mit erheblichen Einschränkungen möglich sind. Die gängigen Theorien zur Zollunion setzen implizit die Existenz einer streng marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in den beteiligten Ländern und ein stabiles Weltwährungssystem voraus. Diese Voraussetzung kann im Hinblick auf die EG-Probleme natürlich nur sehr bedingt akzeptiert werden. Je stärker die nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken insbesondere im Bereich der Ablaufpolitik ausgebaut sind, desto größer ist die Gefahr, daß die Nationalstaaten die aufgrund der klassischen Zollunionstheorien zu erwartenden Effekte der Zollunions-

gründung durch Einführung von nationalstaatlichen Maßnahmen modifizieren, anders ausgedrückt, je interventionistischer die Wirtschafts- und Währungspolitik der beteiligten Länder ist, desto fragwürdiger ist das Konzept der Zollunion. Vor diesem Hintergrund sind auch die Probleme des Gemeinsamen Agrarmarktes zu sehen. Weil die Agrarsektoren der beteiligten Länder relativ stärker durch staatlichen Interventionismus geprägt waren als andere außenhandelsabhängige Sektoren, wurde bei der Schaffung des Gemeinsamen Agrarmarktes nicht das Konzept einer einfachen Zollunion verwirklicht, sondern ein Konzept, das bestenfalls mit "modifizierter Zollunion" umschrieben werden kann. Diese modifizierte Zollunion ist gekennzeichnet durch eine umfangreiche Ablaufpolitik der EG-Instanzen, die sich zum Teil bereits Praktiken bedient, wie sie in Staatshandelsländern üblich sind.

Gesamt- und weltwirtschaftliche Entwicklungen in den 70er Jahren haben die Fehlentwicklungen des Gemeinsamen Marktes begünstigt. Die weltweite, allerdings von Land zu Land unterschiedliche Inflation hat zu Störungen des gesamten für die Agrarsektoren der EG-Länder relevanten Preissystems geführt, die Berechenbarkeit zukünftiger Entwicklungen erheblich gemindert und die Sonderwünsche der einzelnen Länder kräftig erhöht. Das Problem des Grenzausgleichs und zum Teil auch die Misere der EG-Finanzen wären bei einer Politik des stabilen Geldwertes in den westlichen Industrienationen weit geringer gewesen. Die längerfristigen Nachteile der Inflation und Inflationsbeschleunigung sind in den letzten Jahren nicht nur besser erkannt worden, sondern es ist auch festzustellen, daß die Regierungen in zunehmendem Maße bereit sind, unpopuläre Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung zu ergreifen. Für die 80er Jahre ist deshalb in den meisten Ländern mit einer restriktiven staatlichen Ausgabenpolitik zu rechnen. Diese Politik dürfte auch dazu führen, daß die budgetwirksamen Subventionierungen des Agrarsektors auf nationaler Ebene und auf EG-Ebene zurückgehen. Ein Rückgang der budgetwirksamen Subventionierung bedeutet nicht notwendigerweise einen Rückgang des Agrarprotektionismus, denn es ist denkbar, die Auswirkungen reduzierter Agrarsubventionen auf die Landwirte in gewissem Umfang durch stärkere Belastungen der Verbraucher über höhere Verbraucherpreise zu kompensieren. Eine solche Kompensation dürfte in den 80er Jahren jedoch zunehmend auf Schwierigkeiten stoßen, da sich infolge des sich abschwächenden Wirtschaftswachstums die Realeinkommen der Konsumenten kaum erhöhen oder sogar abnehmen.

Fast alle EG-Länder, insbesondere die Bundesrepublik, haben Zahlungsprobleme und werden sich deshalb in den 80er Jahren bemühen, die Leistungsbilanzdefizite abzubauen. Agrarexporte und Agrarimporte spielen für die Leistungsbilanz eine große Rolle. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß die nationalen Regierungen bei der Gestaltung der EG-Agrarpolitik und auch bei nationaler Agrarförderung stärker als bisher das Ziel einer Erhöhung der agrarischen Nettoexporte verfolgen. Das beste Mittel zur Steigerung der Nettoexporte ist die Steigerung der inländischen Produktivität, und insofern ist angesichts der begrenzten staatlichen Mittel eine stärkere Betonung der agrarpolitischen Effizienzziele zuungunsten sozialpolitischer Ziele denkbar. Eine Erhöhung der Nettoexporte ist weiterhin durch eine verstärkte Exportförderung und Importrestriktion zu erreichen. Längerfristig gesehen hat sich in den meisten Fällen die Diskriminierung der Importe und Förderung der Exporte durch außenhandelspolitische Instrumente wie Zölle, Kontingente, Exportsubventionen als wenig sinnvoll erwiesen. Deshalb sollten die Politiker sehr kritisch prüfen, ob eine Vermehrung des agrarpolitischen Interventionismus aufgrund von zahlungsbilanzpolitischen Zielsetzungen wirklich längerfristige Vorteile mit sich bringt. In vielen Bereichen hat der EG-Agrarprotektionismus gegenüber Drittländern ein Niveau erreicht, das nicht mehr ohne Inkaufnahme von Nachteilen in anderen Bereichen der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Beziehungen erhöht werden kann.

Die agrarpolitischen Probleme der EG der 80er Jahre werden um so geringer sein, je stärker die Weltagrarpreise in diesem Zeitraum steigen. Hier liegt ein gewisser Unsicherheitsfaktor, denn eine längerfristige Vorausschätzung der Agrarweltmarktpreise ist nur in recht unverbindlicher Form möglich. Immerhin erscheint es unwahrscheinlich, daß die Weltmarktpreise die EG-Agrarpreise bis Ende der 80er Jahre nachhaltig einholen, wenn die EG-Agrarpreispolitik wie bisher oder nur ein klein wenig restriktiver fortgesetzt wird.

Insgesamt gesehen wird der Spielraum für die EG-Agrarpolitik in den 80er Jahren wesentlich enger sein als in den 70er Jahren. Die Wachstumschancen der Volkswirtschaften sind geringer, die Wiederherstellung stabiler Währungen und marktwirtschaftlicher Ordnungen wird - wenn sie überhaupt gelingen sollte - nur wenig Raum lassen für Ausweitungen staatlicher Aktivitäten, die die Staatsbudgets belasten. Insbesondere dürfte die Neigung zu internationalen Transferzahlungen abnehmen, Krisenmanagement vielleicht

ausgenommen. Die Gemeinsame EG-Agrarpolitik wird unter diesen Voraussetzungen ihre finanziellen Forderungen an die nationalen Kassen kaum erhöhen können, und es ist davon auszugehen, daß allein aus diesem Grunde einer Ausweitung der EG-Agrarpolitik enge Grenzen gesetzt sind und möglicherweise hier und da sogar ein Schritt rückwärts notwendig ist: Die Gemeinsame EG-Agrarpolitik bedarf einer ausgabensparenden Konsolidierung. Die Verfolgung dieser Strategie schließt die Einführung neuer kostspieliger Systeme wie die Einführung "einer Gemeinsamen Politik direkter Einkommensübertragungen", "einer Gemeinsamen Agrarsozialpolitik" aus. Eine Konzentration der Bemühungen auf eine bessere Ausgestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes steht auch mit dem Ziel in Einklang, die Integrationsentwicklung im landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereich symmetrischer zu gestalten. In den 70er Jahren hat der EG-Agrarsektor bei der Verwirklichung der Zollunion weniger große Fortschritte gemacht als die nichtlandwirtschaftlichen Sektoren. Umgekehrt hat der EG-Agrarsektor in anderen Bereichen Integrationsvorhaben eingeleitet, die sich in den nichtlandwirtschaftlichen Bereichen noch nicht einmal im Planungsstadium befinden. Symmetrie- und Konsistenzüberlegungen führen zu dem Ergebnis, daß in den 80er Jahren die Unterschiede zwischen der Ausgestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes und der EG-Zollunion nicht größer werden dürfen und zumindest teilweise abgebaut werden müssen. Inwieweit eine Reduzierung des Agrarmarktinterventionsismus erfolgen wird, hängt unter anderem auch von den ordnungspolitischen Vorstellungen der Regierungsspitzen der einzelnen EG-Staaten ab. Je stärker diese das Ziel einer liberalen nationalen und internationalen Wirtschaftsordnung verfolgen, desto stärker werden sie den Spielraum der zum Interventionismus neigenden Agrarpolitiker einengen müssen. Eine solche Einengung wird um so leichter fallen, je mehr die Agrarmarktpolitik von Aufgaben entlastet wird, die nicht unmittelbar agrarpolitischer Natur sind. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Aufgaben des Finanztransfers zwischen den EG-Staaten und die Entwicklungshilfepolitik zu nennen. Wie die Koester-Schule eindrucksvoll nachweist, haben die einzelnen Maßnahmen der EG-Agrarmarktpolitik je nach Ausgestaltung recht unterschiedliche Finanz- und Wohlfahrtstransfers zwischen den einzelnen EG-Ländern zur Folge. Es wäre jedoch katastrophal, wenn versucht würde, jede einzelne agrarpolitische Maßnahme so zu gestalten, daß sie einen positiven Beitrag zur "besseren" Gestaltung der Finanz- und Wohlfahrtstransfers leisten. Ein solcher Versuch würde eine weitere Ausdehnung des Interventionismus zur Folge haben. Unerwünschte Finanz- und Wohlfahrtstransfers zwischen EG-Staaten aufgrund einzelner

agrarpolitischer Maßnahmen lassen sich bis zu einem gewissen Grade durch Maßnahmen außerhalb des Agrarsektors, insbesondere durch einen entsprechenden globalen Finanztransfer zwischen den EG-Staaten kompensieren. Eine Umorientierung der EG-Politik in diese Richtung erscheint notwendig, denn es ist widersinnig, globale Ziele der Einkommensumverteilung zwischen den EG-Staaten in erster Linie durch die Ausgestaltung der Agrarmarktorfnungen implementieren zu wollen.

### 3 Konsequenzen für die Süderweiterung der Gemeinschaft

Die in den 80er Jahren zu erwartenden Schwierigkeiten für die Volkswirtschaften der 9-er Gemeinschaft und für die Weltwirtschaft überhaupt sind keine günstige Grundlage für die angelaufene Süderweiterung. Pfleiderer hat ausgeführt, die EG solle erst ihr eigenes Haus in Ordnung bringen, bevor sie sich intensiv der Erweiterung zuwende. Dieser Aussage ist zumindest vom wirtschaftlichen Standpunkt her voll zuzustimmen. Ebenso dürfte die Empfehlung an die beitrittswilligen Länder, zuerst ihr eigenes Haus auf den Beitritt sorgfältig vorzubereiten, in die richtige Richtung gehen, wenn damit Hilfestellung durch die alten EG-Länder nicht ausgeschlossen ist.

Angesichts der Größenordnungen und Machtverhältnisse liegt es in der Natur der Dinge, daß die beitrittswilligen Länder ihre Wirtschaftspolitik stärker der Wirtschaftspolitik der 9-er Gemeinschaft anpassen müssen als umgekehrt. Allein deshalb ist es erforderlich, daß die 9-er Gemeinschaft klar Signale setzt, in welche Richtung die zukünftige Politik gehen soll. Hierbei kommt es darauf an, von vornherein im Ansatz Widersprüche und Unbalanciertheiten zu vermeiden. Es muß beispielsweise verhindert werden, daß einzelne Teilbereiche insbesondere technokratisch ausgerichtete Instanzen der unteren und mittleren Ebene Daten setzen, die später nur schwierig oder gar nicht in ein umfassendes Gesamtkonzept einzupassen sind. Um ganz klar auszudrücken, was gemeint ist: Es sollte nicht über Qualitätsstandards für Oliven verhandelt werden, bevor nicht Konzeptionen für den Bereich der gesamten gemeinsamen Agrarpolitik vorliegen, und es sollte sich auch die EG-Generaldirektion Landwirtschaft zurückhalten, bevor nicht wichtige übergeordnete gesamtwirtschaftliche Grundfragen der Übergangsphase geklärt sind. Währungspolitik, gegenseitige Stützungsprogramme in Notzeiten, die Ausgestaltung der Gemeinsamen Außenhandelspolitik für Nicht-Agrarprodukte und die Erarbeitung gemeinsamer ordnungspoli-

tischer Regeln sollten nicht im Schatten der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen, sondern vorgezogen als Überbau für den grünen Bereich erstellt werden. Nur so kann eine erneute Überforderung der Agrarpolitik vermieden werden.

Bei der Gestaltung des Gemeinsamen Agrarmarktes für die 12-er Gemeinschaft sollten aus den Erfahrungen der Vergangenheit Konsequenzen gezogen werden und sich die Einsicht durchsetzen, daß

- stärkere reale Preissenkungen für die meisten Agrarprodukte unvermeidlich sind, insbesondere bei solchen Produkten, die die Selbstversorgung der EG übersteigen und nur mit großen finanziellen Aufwendungen des Staates entweder auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können oder inferioren inländischen Verwendungen zugeführt werden müssen,
- Absatzkontingentierungen und Preisdifferenzierungen kein geeignetes Substitut für restriktive Preispolitik sind,
- unterschiedliche administrierte Preise von Land zu Land (Grenzausgleich) mit den Integrationszielen nicht in Einklang stehen und höchstens in Krisenfällen kurzfristig akzeptiert werden können,
- Staatshandel und staatliche Vorratshaltung nur in sehr begrenzten Fällen entsprechenden Aktivitäten der Privatwirtschaft vom Standpunkt der gesamtwirtschaftlichen Nutzenmaximierung vorzuziehen sind,
- eine stärkere reale Senkung der EG-Agrarpreise den Konflikt mit Drittländern reduziert.

Zur Zeit sind die Preise für Agrarprodukte in der 9-er Gemeinschaft und in den beitrittswilligen Ländern in etwa gleich, mit Ausnahme der sogenannten mediterranen Produkte, bei denen ein preisliches Nord-Süd-Gefälle besteht. Es wäre jedoch voreilig, auf dieser Tatsache basierend mit Hilfe einer auf den jetzigen Zeitpunkt bezogenen statischen Analyse beweisen zu wollen, daß lediglich die mediterranen Produkte bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ein Problem sind. Vermutlich werden die Südstaaten gegenüber der 9-er Gemeinschaft Währungsabwertungen vornehmen. Nach solchen Abwertungen wären die Südstaaten (ohne Grenzausgleich) im Agraraußenhandel zumindest kurzfristig relativ zur Ausgangssituation konkurrenzfähiger. Mittel- und längerfristig kann diese Verbesserung jedoch über erhöhten Kostendruck infolge größerer Inflationsraten in den beitrittswilligen Ländern wieder verschwinden. Aussagen in diese Richtung



sind allerdings dem spekulativen Bereich zuzurechnen, ebenso die Aussage, daß die Südstaaten über Grenzausgleichsmaßnahmen erhebliche finanzielle Beträge vereinnahmen werden. Diejenigen Agrarpolitiker, die in der Herstellung eines Gemeinsamen Agrarpreinsniveaus zwischen Nord- und Südstaaten ein unüberwindliches Problem sehen, sollten sich daran erinnern, daß bei der Gründung der 6-er Gemeinschaft vergleichsweise größere Preisunterschiede überwunden wurden.

Es ist an verschiedenen Stellen auf die negativen Auswirkungen der EG-Erweiterung auf die angrenzenden Drittländer und auch auf die Entwicklungsländer hingewiesen worden (GROSSKOPF, TANGERMANN, 1). Der einfachste Weg zur Reduzierung dieser Auswirkungen ist eine generelle Reduzierung des EG-Agraraußenhandelsschutzes. Will man diesen Weg mit Rücksicht auf die EG-Landwirtschaft nicht gehen, ist eine Abschwächung der Diskriminierung für die besonders betroffenen Länder wegen der Vielzahl der unterschiedlich gelagerten Fällen nur durch ein komplexes Bündel von Sonderregelungen möglich (Assoziierungsverträge, Präferenzabkommen, wirtschaftliche Hilfsprogramme usw.). Aktivitäten in diese Richtung sind sehr problematisch, da sie zu einer Aushöhlung der liberalen Wirtschaftsordnung beitragen.

Insgesamt gesehen zeichnet sich ab, daß in den 80er Jahren durch die Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik nur in sehr begrenztem Maße Beiträge zur Erhöhung der Wertschöpfung und zur Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen zu erwarten sind. Diese Erkenntnis muß insbesondere für die Politiker und Landwirte der beitrittswilligen Länder enttäuschend sein. Diese hatten in den 70er Jahren gesehen, daß mit Hilfe der in der EG betriebenen Agrarpolitik beachtliche Erfolge bei der Entwicklung der ländlichen Räume in der 6-er und 9-er Gemeinschaft erzielt wurden und erhofft, ein EG-Beitritt würde ähnliche Vorteile für ihre ländlichen Gebiete bringen. Die neue Situation führt unter anderem zu der Frage, ob die EG-Länder nicht außerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen ergreifen können, um in den armen ländlichen Regionen Einkommen und Lebensstandard zu heben. Denkbar ist zunächst einmal eine Förderung der ländlichen Räume ausschließlich auf der Basis nationalstaatlicher Maßnahmen, d.h. ohne damit in Verbindung stehende zwischenstaatliche Umverteilungsprozesse oder supranationale Regelungen. Ein solcher Ansatz bedingt innerhalb des jeweiligen Mitgliedslandes letztlich einen verstärkten interregionalen Einkommensumverteilungsprozeß, der die Ballungs-

zentren benachteiligt und die ländlichen Räume begünstigt. Die interregionale Einkommensumverteilung zugunsten der ländlichen Räume ist in der Vergangenheit in erster Linie durch zwei Hauptkanäle erfolgt: Erstens durch die Agrarpolitik, die vorwiegend durch zentrale Landwirtschaftsministerien konzipiert und implementiert wird und zweitens durch die Verbesserung der sozialen und physischen Infrastruktur für die verschiedenen zentrale Ministerien und kommunale Institutionen verantwortlich sind. Bei diesem Ansatz haben sich neben Schwachstellen in der Koordinierung insbesondere Vernachlässigungen des nichtlandwirtschaftlichen Produktionsbereichs im ländlichen Raum ergeben. Jedoch ist gerade dieser Bereich eine strategische Größe für den Anpassungsprozeß der Landwirtschaft in den 80er Jahren. Er muß einen größeren Nachfragezug für abwanderungswillige landwirtschaftliche Ressourcen als bisher entfalten und muß längerfristig gesehen nicht nur ohne Subventionierung durch den Staatshaushalt existieren können, sondern auch ein angemessenes Steueraufkommen erbringen.

Dieser Forderung genügen viele ländliche Förderungsprogramme nicht, weil sie zu stark in Richtung kurzfristiger Beschäftigungssteigerung und in Richtung Strukturhaltung orientiert sind und zu wenig das Ziel verfolgen, leistungsfähige Produktionskapazitäten aufzubauen. Je geringer das Wachstum des Sozialprodukts ist, und je weniger finanzielle Mittel der Staat zur Verfügung hat, desto mehr ist es erforderlich, bei der Umverteilung zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen die Effizienz- und Wachstumsziele stärker zu gewichten. Andernfalls schwächt der Umverteilungsprozeß das Wachstum und die steuerliche Ertragskraft der Ballungsgebiete und bewirkt auch mittel- und längerfristig gesehen keine nennenswerte Ausweitung der produktiven Kapazitäten und der steuerlichen Leistungsfähigkeit des ländlichen Raums. Die Folge ist dann eine Abschwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, eine Illiquidität der öffentlichen Kassen und längerfristig eine allgemeine Wohlfahrtsreduzierung. Trotz dieser Einschränkungen sollte das Problem der Entwicklung zurückgebliebener ländlicher Räume auch in den 80er Jahren und insbesondere im Hinblick auf die Südstaaten ein wichtiger Punkt der EG-Politik bleiben. Doch müssen neue Wege beschritten werden. Die Verhältnisse in den einzelnen Ländern und in den einzelnen Regionen sind sehr verschieden und können deshalb nur in sehr begrenztem Maße durch zentralistisch geplante und implementierte Programme der EG-Behörden gelöst werden. Mehr Erfolge versprechen räumlich begrenzte Programme, die von den Nationalstaaten unter beratender Mitwirkung geeigneter supra- und internationaler Institutionen

durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang ergeben sich auch Ansatzpunkte für eine bessere finanzielle Zusammenarbeit zwischen den EG-Ländern, d.h. Möglichkeiten gezielt Transfers zwischen den Staaten für die Entwicklung rückständiger Regionen vorzunehmen.

#### Literatur

1. GROSSKOPF, W. und S. TANGERMANN, EG-Erweiterung und Weltagrarmärkte. Beitrag in diesem Band.
2. KALTEFLEITER, W., Probleme der Erweiterung der EG aus politikwissenschaftlicher Sicht. Beitrag in diesem Band.
3. SCHMITT, G. und H. VON WITZKE, Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften - Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik. Beitrag in diesem Band.
4. URFF, W. VON, ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion. Beitrag in diesem Band.