



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.*

M c C a l l a , A.: A Duopoly Model of World Wheat Prices. - Journal of Farm Economics, 48 (1966), S. 706-713.

T a n g e r m a n n , S.: Weltmarktpreise und EG-Agrarpreispolitik. - In: L a n g b e h n , C. und S t a m e r , H. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und wirtschaftliche Instabilität. - München, Bern, Wien 1976.

T a n g e r m a n n , S. und K r o s t i t z , W.: Protectionism in the Livestock Sector with particular reference to the International Beef Trade. - Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, Heft 53. Göttingen 1982 (Veröffentlichung wird vorbereitet).

T h o m p s o n , R. L.: A Survey of Research on International Agricultural Trade in Asia and the Pacific Basin, with Emphasis on National and International Food Policy Issues. - Paper presented

at International Working Group Meeting on Food Security Issues. East-West Center, Honolulu, June 18-22, 1979.

V a l d e s , A. und Z i e t z , J.: Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less-Developed Countries. - International Food Policy Research Institute, Research Report No. 21. Washington, D. C., Dezember 1980.

W a r l e y , T. K.: Western Trade in Agricultural Products. - In: S h o n f i e l d , A. (Hrsg.): International Economic Relations of the Western World 1959-71. Vol. 1, Politics and Trade. - London, New York, Toronto 1976.

W e n d t , H.: Zum Abschluß der Verhandlungen im Rahmen der 7. GATT-Runde. - Agrarwirtschaft 28 (1979), S. 208-210.

Die Problematik der EG-Finanzierung

Zum Stand der wissenschaftlichen Erörterung dieses Themas

Dipl.-Ing. agr. V. P e t e r s e n , Göttingen*)

0 Einleitung

Spätestens mit der Forderung der britischen Regierung im Jahre 1980 nach einer Herabsetzung der hohen Beitragslasten Großbritanniens für den EG-Haushalt wurden die schon lange schwelenden und auch heute noch ungelösten agrar- und finanzpolitischen Probleme der EG, die den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses mehr und mehr belasten, offenbar und ihre Lösung unumgänglich. Über viele Jahre hatte sich - nicht unbemerkt von der Öffentlichkeit, aber ohne angemessene Reaktion der zuständigen Politiker - ein Problemdruck aufgestaut, dessen Auflösung weniger realisierbar denn je erscheint, weil die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die die erwähnten Probleme aufgebaut haben, vielfältig ineinander verschlungen sind.

Um dieses Problembündel begreifen und adäquat analysieren zu können, ist es angebracht, zum einen die Entstehung und Entwicklung der agrarpolitischen Problematik, zum anderen die der finanzpolitischen Engpässe der Gemeinschaft kurz zu rekapitulieren, auch um nachvollziehen zu können, welche Interdependenzen zwischen den genannten Problembereichen bestehen. Eine detaillierte Analyse müßte dabei sogar noch über die offensichtlichen Wechselwirkungen agrar- und finanzpolitischer Entwicklungen in der Gemeinschaft hinausgehen und deren Beziehungen zu weiteren im Verlaufe des Integrationsprozesses der vollständigen oder partiellen Kompetenz der Gemeinschaft unterstellten Wirtschafts- und Politikbereichen beleuchten.

1 Integration und Politikanalyse

Schon diese kurzen einleitenden Bemerkungen machen deutlich, auf welcher vielfältigen Art und Weise die gemeinschaftlich verantworteten Politikbereiche miteinander verflochten sind. Diese vielfältigen Beziehungen und Wechselwirkungen unterschiedlicher, letztlich aber doch ineinandergreifender Politikbereiche sind von Wirkungsanalysen national betriebener Politiken durchaus bekannt. Wendet sich die

Analyse nun den Wirkungen von gemeinschaftlich verantworteten Politiken zu, so hat sie über die bereits erwähnten Interdependenzen hinaus eine Reihe weiterer Faktoren zu berücksichtigen, die dem Umstand entspringen, daß mit der EG eine neue politische Entscheidungsebene geschaffen worden ist. Ist die EG auch noch weit von einer politischen Union entfernt, so ist doch offensichtlich, daß ihr Integrationsstand über die ausschließlich funktionalen Aspekte einer Zollunion hinausgeht (S e e b o h m , 1981), und daß von den auf EG-Ebene errichteten Institutionen und deren Entscheidungen politische und ökonomische Wirkungen auf die Mitgliedstaaten zurückstrahlen. Bei der Beurteilung dieser Wirkungen ist auf folgende Zusammenhänge aufmerksam zu machen:

1. Zunächst ist die Verteilung der Aufgaben und die Abgrenzung der Kompetenzen zu berücksichtigen, die zwischen der neugeschaffenen Gemeinschaftsebene und den diese Gemeinschaft konstituierenden Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Mit der Entscheidung, der EG bislang national wahrgenommene staatliche Tätigkeiten zu übertragen, muß zugleich geklärt werden, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu übertragenden Funktionen vorgenommen werden soll. Diese Kriterien können sich beziehen auf so unterschiedliche Dinge wie die politische Opportunität bzw. die Interessenlage der beteiligten Staaten und/oder die politische und ökonomische Effizienzsteigerung durch die Verlagerung von Aufgaben.

In Fortführung der ökonomischen Theorie des Föderalismus (O a t e s , 1977; F r e y , 1977) und in der Erweiterung ihres Anwendungsgebietes auf die Fragen der politischen Integration Europas, wäre es interessant, solche Kriterien herauszuarbeiten. Zugleich müßten die bis jetzt erreichten Ergebnisse der politischen Integration im Lichte solcher Kriterien einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Auf der Grundlage einer solchen Kenntnis der wünschenswerten Aufgabenverteilung zunächst einmal aus der Sicht der Effizienz kann dann geklärt werden, wie national bzw. gemeinschaftlich verantwortete Politikbereiche ineinandergreifen und wie die staatlichen Aktivitäten auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene aufeinander abgestimmt werden müssen.

*) Arbeit aus dem Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen.

2. Hier knüpft sofort die Frage an, inwieweit die Gemeinschaft institutionell und instrumentell auf die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben vorbereitet sein muß bzw. ist. Denn die Einsicht, daß es sinnvoll sei, daß gewisse Aufgaben von einer supranationalen Entscheidungsebene wahrgenommen werden, impliziert nicht unmittelbar, daß die beteiligten Staaten bereitwillig nationalen Souveränitätsverzicht leisten, um die Gemeinschaft mit den notwendigen Institutionen und Instrumenten auszustatten.

3. Des weiteren ist darauf aufmerksam zu machen, daß mit der Verlagerung von Bereichen staatlicher Tätigkeit auf andere politische Entscheidungsebenen i. d. R. auf finanzpolitische Bewegungen verbunden sind, deren Umfang allerdings abhängig ist von der Ausgabenintensität der zum Einsatz gelangenden Instrumente. Eine wenig ausgabenintensive Politik wie z. B. die Wettbewerbspolitik dürfte Probleme der supranationalen Konsensfindung bereiten, finanzpolitisch aber kaum Auswirkungen haben. Handelt es sich hingegen um eine Politik mit finanziellen Folgen, so ist das Problem des Verteilungsprinzips von erforderlichen Einnahmen und vorzunehmenden Ausgaben zu klären, wobei das Verteilungsprinzip auf das Zielsystem des Integrationsprozesses abgestimmt sein muß (Reding, 1976).

4. Schließlich ist darauf zu verweisen, daß an den genannten Prozessen zehn unterschiedliche Nationalstaaten beteiligt sind, die von der Dynamik, die von der wirtschaftlichen und politischen Integration ausgeht, erfaßt werden. Entsprechend der recht unterschiedlichen ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen werden die Reaktionen auf den Integrationsprozeß auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet recht verschieden sein. Die Auswirkungen hier auftretender Divergenzen oder Konvergenzen dürfen nicht vernachlässigt werden.

Damit ist ein Geflecht von Beziehungen und Interdependenzen aufgespannt, das es bei der Wirkungsanalyse bestehender bzw. alternativer Wirtschafts- und Agrarpolitik zu berücksichtigen gilt. Um diese Gedanken abzurunden, ist schließlich darauf zu verweisen, daß eine solche Analyse und daraus folgende Urteile vor dem Hintergrund des Zielsystems erfolgen muß, daß die Väter der Idee eines geeinten Europas gesteckt haben.

Bevor nun unter Berücksichtigung der unter 1. - 4. genannten Faktoren versucht wird, zu klären, welche Kriterien und Restriktionen bei der Untersuchung und bei der Suche nach Lösungen für die gegenwärtigen agrar- und finanzpolitischen Probleme heranzuziehen sind, soll - wie bereits angedeutet - zunächst die Entwicklung der angesprochenen Problembereiche resümiert werden.

2 Rückblick

Entstehung und Entwicklung des europäischen Einigungswerkes ist von den frühesten Anfängen an sehr stark durch die agrarwirtschaftliche bzw. agrarpolitische Dimension bestimmt gewesen. Neben den nationalen Interessen einzelner Länder an der Einbeziehung der Landwirtschaft mit den auf sie angewandten staatlichen Interventions- und Steuerungsinstrumenten - der vielzitierten Geschäftsgrundlage bei Abschluß des EWG-Vertrages - gab es eine Reihe von anderen Gründen, die es sinnvoll erscheinen ließen, so zu verfahren. Dazu gehören die Bestimmungen des GATT, bei der Bildung einer Zollunion den gesamten Handel der beteiligten Länder einzubeziehen, also auch den Handel mit landwirtschaftlichen Gütern (El-Agraa, 1980). Hierhin gehört auch das Argument, daß in einigen Ländern der

landwirtschaftliche Sektor noch eine relativ große Bedeutung hatte und hat. Des weiteren stehen die Agrarsektoren im Zuge der Entwicklung in zunehmendem Maße in einer Verflechtung mit der übrigen Volkswirtschaft, was Verarbeitung und Vertrieb angeht, so daß hier der Bruch in der Integration bei Ausklammerung der Landwirtschaft ganz deutlich wird (Freisberg, 1965).

So ist also der Stellenwert zu verstehen, der der Einbeziehung der Landwirtschaft in die Integration beigemessen wurde, und die Euphorie, die das anfängliche Gelingen dieser Operation, der Vergemeinschaftung nationaler Produktionssysteme zugunsten der nationalen Agrarsektoren zu einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik, begleitete.

Doch diese Euphorie währte nicht lange, denn schon bald nach dem endgültigen In-Kraft-Treten der gemeinsamen agrarpolitischen Bestimmungen mit der Einführung gemeinsamer Preise im Jahre 1967 traten die Unzulänglichkeiten dessen, was geschaffen worden war, zutage. Ende der sechziger Jahre bereits wurde das Problem der strukturellen Überschüsse beklagt. Auch damals schon wurde auf die Probleme aufmerksam gemacht, die vom EG-Haushalt - genauer: vom gemeinsamen Agrarfonds - ausgingen und entscheidend durch die gemeinsame Markt- und Preispolitik für die Landwirtschaft verursacht wurden (Bade, Fendt, 1971). Im Zentrum dieser Probleme standen - man beachte die sehr deutlichen Parallelen zu den gegenwärtigen Verhältnissen - zwei Tatbestände:

1. Der starke jährliche Anstieg der Agrarausgaben (1962/1963: 38 Mill. RE; 1967/68: 1 806 Mill. RE; 1969/70: 3 Mrd. RE); dieser hohe Anstieg der Ausgaben ist zu jener Zeit gewiß z. T. mit der schrittweisen Übertragung bisher auf nationaler Ebene wahrgenommener Aufgaben in die Verantwortung der Gemeinschaft zu erklären (Bade, Fendt, 1971).

2. Die Agrarausgaben machten damals ca. 90 % der Ausgaben des EG-Haushalts aus, weil die gemeinsame Agrarpolitik eben die einzige vollständig und mit allen Konsequenzen in gemeinschaftlicher Verantwortung durchgeführte Politik darstellte. Die diesen Sachverhalt ausgleichende Einführung von kompensierenden Politiken z. B. in Form des Regionalfonds begann in nennenswertem Umfang erst nach der ersten Erweiterung der EG. Das waren aber nur erste Ansätze, denn die Ungleichgewichte bestehen fort.

Zu einem relativ frühen Zeitpunkt wird also die Bemerkung, daß die gemeinsame Agrarpolitik das Herzstück der europäischen Integration darstelle, durch die von ihr ausgehenden Probleme und Belastungen relativiert. Diese Belastungen aber kamen noch nicht in dem Maße zum Tragen, wie das seit zwei oder drei Jahren der Fall ist. Dieses findet seinen Grund darin, daß die finanziellen Folgen der Agrarpolitik nicht auf die Begrenzungen eines finanzpolitischen Systems trafen, wie sie es heute tun. Im damals geltenden System der direkten Finanzbeiträge, das keine Begrenzung der jährlichen Ausgabensteigerungen und keine generelle Obergrenze für die der Gemeinschaft zur Verfügung zu stellenden Mittel kannte und das naturgemäß auf einem sehr niedrigen Ausgabenniveau zu arbeiten begann, waren somit keine Restriktionen und kein Orientierungsrahmen für die Ausgabenentwicklung des gemeinsamen Agrarfonds gesteckt (Reister, 1976). Als dann in der Mitte der siebziger Jahre sukzessive das System der eigenen Mittel der Gemeinschaft eingeführt wurde, das der Gemeinschaft Abschöpfungen, Zölle, Zuckerabgaben und Mittel aus dem Mehrwertsteueraufkommen bis zu maximal 1 % der gemeinsamen Bemessungsgrundlage zuwies, war das Wirksamwerden einer Restriktion des Haushaltsgebarens der Gemeinschaft eben in Form der 1 %-Grenze noch nicht

PETERSEN: DIE PROBL...
 absehbar*) Zu erg...
 tromsten Ausgabenw...
 Zeiten jagten wirtsch...
 in den Möglichkeiten...
 zur Alimenterne der...
 weil den Staaten gen...
 sition stand.

1. EG-Agrarpolitik und...
 lichen Analyse

Entsprechend der...
 Markt- und Preispoli...
 aus finanzpolitischer...
 Analyse der agrarw...
 die Suche nach Lösun...
 sehr stark auf den...
 men Markt. Preis- und...
 den Ursachen inbest...
 turellen Überschüssen...
 bald gefunden

1. Die Festsetzung der...
 te auf gemeinsamen an...
 Mitgliedsländern hoch

2. Die Einbeziehung in...
 gemeinsamer Markt...
 nomales Interesse an p...
 und haben verstärk...
 Finanzierung

3. Zuvers. bestehende...
 auf nationaler Ebene...
 sich auf dem gemein...
 keiten) Heideh...
 gerrmann, 1978)

Diese Faktoren, die...
 in Form der Förderung...
 dichte nach adäquater...
 prospektischen Schrit...
 haben dazu geführt, die...
 duktione die volle Sch...
 recht neu überschritt...
 dieser Entwicklung der...
 wirtschaft für nachsch...
 gen auf das Ange...
 ringer Einkommen...
 nach Agrarprodukten...
 wachsenden Angebot...
 die Gegenmarkt intern...
 gen war, wurde durch...
 teiler Art angeordnet...
 sens die Landwirtschaft...
 kommen und zum an...
 ihrer Einkommenspoli...
 (Krester, 1976)

Doch haben diese...
 die - zumindest überm...
 den Regelungen der ge...
 ben können. Volunte...
 mentelle Behörungs...
 gen höher erfolgt...
 yomogenen gefällig...
 umgängliche im Bereich

*) So wurde der...
 en zu 0,26 % ausgleich...

absehbar*1). Zu ergänzen wäre zur Erklärung des ungebremsten Ausgabenwachstums noch die Tatsache, daß in Zeiten zügigen wirtschaftlichen Aufbaus und Fortschritts in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit und die Bereitschaft zur Alimentierung der Gemeinschaft ausgeprägt war, eben weil den Staaten genügend Umverteilungsmasse zur Disposition stand.

3 EG-Agrarpolitik und EG-Haushalt in der wissenschaftlichen Analyse

Entsprechend der Tatsache, daß auf die Entwicklung der Markt- und Preispolitik keine direkt wirksame Begrenzung aus finanzpolitischer Sicht einwirkte, richtete sich die Analyse der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen und die Suche nach Lösungen seit Beginn der siebziger Jahre sehr stark auf die instrumentellen Aspekte der gemeinsamen Markt-, Preis- und Strukturpolitik. Auf der Suche nach den Ursachen, insbesondere für das Entstehen von strukturellen Überschüssen, wurden die entscheidenden Faktoren bald gefunden:

1. Die Festsetzung der gemeinsamen Preise für Agrarprodukte auf, gemessen an der Ausgangssituation in den meisten Mitgliedsländern, hohem Niveau.
2. Die Einbeziehung relativ vieler Produkte in das System gemeinsamer Marktordnungen, weil einzelne Länder ein nationales Interesse an protektionistischen Maßnahmen hatten und haben, verstärkt durch die Vorteile der gemeinsamen Finanzierung.
3. Zuvor bestehende Maßnahmen der Angebotskontrolle auf nationaler Ebene wurden aufgegeben, angesichts der sich auf dem gemeinsamen Markt bietenden Absatzmöglichkeiten (Heidhues, Josling, Ritson, Tangermann, 1978).

Diese Faktoren, die z. T. heute noch wirksam sind, z. B. in Form der Förderung der Produzenten mediterraner Produkte nach adäquater Einbeziehung ihrer Produkte in die preispolitischen Stützungs- und Förderungsmechanismen, haben dazu geführt, daß in weiten Bereichen der Agrarproduktion die volle Selbstversorgung der Gemeinschaft erreicht bzw. überschritten wurde. Ursächlich stehen hinter dieser Entwicklung die besondere Zugänglichkeit der Landwirtschaft für technische Fortschritte und deren Auswirkungen auf das Angebot sowie die retardierenden Einflüsse geringerer Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage nach Agrarprodukten hinsichtlich der Aufnahme des rasch wachsenden Angebots. Im Lichte dieser Ursachenanalyse, die Gegenstand intensiver agrarökonomischer Untersuchungen war, wurden dann eine Reihe von Lösungen instrumenteller Art angeboten, die dazu angetan sein sollten, einerseits die landwirtschaftlichen Märkte unter Kontrolle zu bekommen und zum anderen die Markt- und Preispolitik von ihrer einkommenspolitischen Funktion zu entlasten (Koester, Tangermann, 1976).

Doch haben diese einleuchtende Ursachenanalyse sowie die - zumindest theoretisch - plausiblen Alternativkonzepte den Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik nichts anhaben können. Vielmehr hat das institutionelle und instrumentelle Beharrungsvermögen einmal eingeführter Regelungen bisher obliegt und lediglich zu einigen marginalen Anpassungen geführt, wie die Einführung einer Mitverantwortungsabgabe im Bereich der Milchproduktion im Jahre 1977.

* 1) So wurde der Rahmen der Mehrwertsteuereigenmittel 1975 erst zu 0,36 % ausgeschöpft (BMF, 1981, S. 26).

Selbst die schwerwiegenden währungspolitischen Bewegungen gegen Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods haben zwar an den Grundpfeilern der gemeinsamen Agrarpolitik gerüttelt, schließlich sind aber die Auswirkungen mit dem Grenzausgleichssystem leidlich aufgefangen worden und die gemeinsame Preispolitik arbeitet - sozusagen mit Bandagen - weiter.

Seit nun die Konsequenzen der offensichtlich fehlorientierten Preispolitik in Form von Überschüssen und aus Sicht der Ziele der EG kaum zu rechtfertigenden innergemeinschaftlichen (Kommission der EG, 1981 a) und intrasektoralen (von Witze, 1979) Verteilungswirkungen den finanzpolitischen Rahmen der Gemeinschaft zu sprengen drohen, wird eine Umorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik, nicht nur wegen ökonomischer Effizienzkriterien, sondern immer stärker aus übergeordneten integrationspolitischen Erwägungen heraus, unabweisbar.

An dieser Stelle sollte man sich noch einmal die wesentlichen Dimensionen des agrar- und finanzpolitischen Problembündels vor Augen führen, die in der Betrachtung berücksichtigt werden sollten und Eingang in die Gewichtung der Lösungsalternativen hinsichtlich ihrer Umsetzung finden sollten.

1. Zunächst ist das Kriterium der ökonomischen Effizienz des agrarpolitischen Mitteleinsatzes im Hinblick auf das angestrebte Zielsystem mit den wesentlichen Komponenten Einkommensstützung für die Landwirtschaft, Stabilisierung der Märkte und die Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, wie es im EWG-Vertrag niedergelegt ist, zu nennen.

2. Der agrarpolitische Mitteleinsatz hat sich hinsichtlich der Entwicklung seiner finanziellen Auswirkungen an dem Rahmen zu orientieren, der dem EG-Haushalt mit der 1 %-Grenze vorgezeichnet ist.

3. Wegen des starken Anwachsens des EG-Haushaltsvolumens wird der von der Gemeinschaft betriebene finanzpolitische Mitteleinsatz immer stärker unter Finanzausgleichsaspekten betrachtet (Thoroë, 1981). Der über den EG-Haushalt betriebene Finanzausgleich sollte dabei in den Dienst der Ziele des europäischen Integrationsprozesses gestellt sein, die hier kurz mit dem Hinweis auf die geforderte harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens sowie eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung zitiert seien.

4. Schließlich ist auf die nationalen Divergenzen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten sowie auf das Fehlen einer gemeinsamen Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik zu verweisen (Schmitt, 1981).

Nachdem mit Hilfe der hier genannten Dimensionen und der eingangs unter 1. - 4. genannten Faktoren ein Kranz von Einflußfaktoren und Kriterien gesetzt worden ist, soll nun untersucht werden, welche Art von Lösungsvorschlägen für die genannten Probleme herangezogen werden können.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß in den siebziger Jahren angesichts der bekannten agrarpolitischen Probleme in der EG die Suche nach alternativen agrarpolitischen Instrumenten bestimmt war von den Kriterien ökonomischer Effizienz und theoretischer Stringenz. In dem Maße, wie der EG-Haushalt wegen des starken Anstiegs der Agrarausgaben als finanzpolitisches Instrument an Bedeutung gewann, wendete sich ihm das Interesse zu. Der EG-Haushalt wurde unter administrativ-technischen Gesichtspunkten

punkten und nach finanzwirtschaftlichen Kategorien betrachtet (Reister, 1976; Strasser, 1979; Nittka, 1979), ohne daß besonders die agrar- und finanzwirtschaftlichen Interdependenzen und ihre Auswirkungen auf den Integrationsprozeß einer eingehenderen Analyse unterzogen worden wären.

Einen weiteren Diskussionsansatz stellte die Erörterung der innergemeinschaftlichen Transfers dar, die durch die Grundsätze und Bestimmungen der gemeinsamen Agrarpolitik ausgelöst werden. Dazu gehören die Finanztransfers aufgrund der finanziellen Solidarität, also der gemeinschaftlichen Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik über den EG-Haushalt, sowie die Transfers, die durch den innergemeinschaftlichen Handel mit Agrarprodukten (Gemeinschaftspräferenz) ausgelöst werden (Koester, 1977; Rollo, Warwick, 1979). Zwar stellten diese Untersuchungen einen Fortschritt in der analytischen Durchdringung der ökonomischen und politischen Implikationen der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Integrationsprozeß dar, konnten aber angesichts der zunehmenden und absehbaren finanziellen Engpässe der Gemeinschaft aufgrund der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklung keine Lösungsansätze vorschlagen.

4 Die jüngste Diskussion der EG-Finanzierung

So stellt sich jetzt die Frage, ob denn vor dem Hintergrund der eben nachgezeichneten ökonomischen und politischen Fehlentwicklungen und im Zusammenhang mit den damit korrespondierenden - leider wenig erfolgreichen - Lösungsvorschlägen und angesichts des Versagens der hier zuständigen europäischen Institutionen (Schmitt, 1981) Lehren gezogen worden sind. Wie die Erfahrungen aus den Diskussionen um das sog. „Mandat“ auf der Ebene der Kommission der EG (Kommission der EG, 1981 b) sowie die zwischen den Mitgliedstaaten gezeigt haben, fällt es der praktischen Politik außerordentlich schwer, angesichts der unterschiedlichen Interessen einzelner Mitgliedstaaten an einzelnen Aspekten der Gemeinschaftspolitik einen überzeugenden Ausweg zu weisen. Dies wird sehr deutlich an dem Umstand, daß die Mitgliedstaaten nach dem Auslaufen des Kompromisses vom 30.5.1980 im Frühjahr des Jahres 1982 im Prinzip die gleichen Diskussionen führen wie 1980. Dabei sind Inhalt dieser Diskussion sowie die verfolgte Taktik und der angeschlagene Ton die gleichen wie im Jahr 1980. Es handelt sich wieder um die Auseinandersetzung darüber, in welcher Höhe Großbritannien für seinen, gemessen an der Wirtschaftskraft des Landes im Vergleich zu den Partnerstaaten, zu hohen Nettobeitrag entschädigt werden soll.

Inhalt und Stand der Diskussion um die Probleme, die vom EG-Haushalt ausgehen, haben sich also seit dem Kompromiß vom 30.5.1980 nicht weiterentwickelt. Daß heute in genau der gleichen finanztechnischen Weise über diese Probleme wie 1980 verhandelt wird, ist ein deutlicher Beleg dafür, daß die Aufforderung des Rates, das Haushaltproblem über strukturelle Änderungen der Gemeinschaftspolitik zu lösen, ohne eine Erfolg versprechende Antwort geblieben ist. Nach der Veröffentlichung des Kommissionsberichts zum „Mandat“ verlegte sich die Suche nach Problemlösungen auf die Konstruktion von Finanzmechanismen, die die Richtung der Finanzströme über den EG-Haushalt stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und damit dem Ausgleichsziel der Gemeinschaft orientieren sollen (Seebom, 1982).

Es zeigte sich aber in den letzten Diskussionen um den britischen Ausgleich, daß die Erstellung ausgefeilter Finanzmechanismen Makulatur bleiben muß; zur Diskussion stand

und steht die Disparität des britischen Beitrags zum gemeinschaftlichen Sozialprodukt und seines Beitrages zur Netto-transfermasse über den EG-Haushalt. Die Politiker haben sich in dieser Situation auf das Feilschen um die fraglichen Beträge verlegt, wozu es keiner Finanzmechanismen bedarf.

Der gegenwärtige Stand der Diskussion rechtfertigt das Unbehagen, das durch derartige Verhandlungen hervorgerufen wird: Zum einen wegen der integrationspolitischen Inadäquanz dieser Betrachtungsweise, zum anderen wegen der ihr innewohnenden Tendenz zu einer juste-retour-Mentalität in Bezug auf den Haushalt der EG. Jüngst veröffentlichte Zahlen (Agra-Europe, 17/82) verstärken das Unbehagen, indem sie die in den Verhandlungen des Jahres 1980 zugrunde gelegten Hypothesen gegenstandslos machen und Großbritannien für 1981 nach Empfang der Ausgleichszahlungen nicht als Nettozahler - wie vorausgesagt -, sondern als Nettoempfänger ausweisen.

All dies macht die Fragwürdigkeit solchen Vorgehens wie des hier gezeigten deutlich und betont die Notwendigkeit einer wahrhaft politischen Lösung dieser Probleme. Der jüngste Mehrheitsbeschluß der Partnerstaaten über die Festsetzung der Agrarpreise, der das Junktim Englands zur Budgetfrage durchbrach, macht die Spannungen deutlich, die von den ungelösten Finanzierungsfragen auf das Gemeinschaftsgefüge ausgehen. Im Moment scheint die Bereitschaft der Partner zum Konflikt größer zu sein als die Fähigkeit einen politischen Weg aus der Krise zu weisen. Offen muß dabei die Frage bleiben, ob die im übrigen problematische zeitweise Rückkehr zu Mehrheitsbeschlüssen sich fördernd oder mildernd auf die Konfliktbereitschaft der Mitgliedsländer erweist.

Aber auch die jüngsten Äußerungen der Wissenschaft zu den nachgewiesenermaßen außerordentlich drängenden Problemen der Fortentwicklung des Integrationsprozesses angesichts der agrar- und budgetpolitischen Engpässe verstärken den Eindruck der Ratlosigkeit. Sie lassen sich in die bekannten, oben dargestellten Muster der Analyse einordnen. Ansatzpunkt ist zum einen der Haushalt der EG, der wegen der in den letzten zwei Jahren diskutierten Niveau- und Transferprobleme natürlich Interesse auf sich zieht (Nottelmann, 1982). Es ist in der jetzigen Situation natürlich sehr hilfreich, wenn versucht wird, sozusagen eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen besonders der letzten 3 Jahre anzufertigen und einen zusammenfassenden Überblick über die Einnahmen- und Ausgabensituation des EG-Haushalts zu vermitteln (Nottelmann, 1982, S. 25-72). Jedoch bietet eine rein kameralistische Vorgehensweise nicht die Möglichkeit, analytisch in die Tiefe zu dringen, sondern erlaubt lediglich das Zusammentragen von Zahlen und bekannten Fakten.

So wäre es gerade im Zusammenhang mit den Agrarausgaben interessant, über die Erklärung von Rückflüssen in die Mitgliedstaaten über die landwirtschaftlichen Produktionsanteile und die Versorgungssituation hinaus auf der Ebene einzelner Produktmärkte und agrarmarktpolitischer Instrumente nach den Gründen für die Ausgabenexplosion zu suchen. Damit könnten zugleich die Variablen herausgefunden werden, die es zu bewegen gilt, wenn die o. a. Niveau- und Transferprobleme einer Lösung nähergebracht werden sollen.

Bei einem solchen Ansatz muß die Analyse der Wirkungen der Ausgaben der Abteilung Ausrichtung des EAGFL (Nottelmann, 1982, S. 67 ff.) völlig unbefriedigend bleiben, wenn lediglich gefragt wird, wohin die Mittel fließen, nicht aber welche Wirkungen die so finanzierten Maßnahmen entfalten, und wie diese Wirkungen wiederum auf

PETERSEN: DIE PROBLEMATIK DER EG-FINANZIERUNG

den EAGFL zurückzuführen
der übrigen Struktur
reiner Finanzströme
sich werden, daß diese
nationalen eine Art
schaftswahl über
bere für die Agrar
gere zu entschädigen
für Wirkungen solch
Entscheidungen nach

Schon diese Wirkung
eine von Inflation
über den EG-Haushalt
hat ausgehenden ökon
vollständig zu entsam
kaum möglich sein, da
gen die Gemein
werden besonders deu
men wird, ausgehend
formmöglichkeiten aus

Angesichts des ges
der Betrachtung und
der Suche nach Lösung
Alternativen zur Bew
nach solchen zur Bes
(Nottelmann, 1982)
zeigt wurde, wie eng d
knüpft sind, erschei
hilfreich, denn möglic
sichtlich ihrer Auswir
Verteilung von Einnah
den.

Angesichts der man
der die Auswirkungen
ensystems untersch
verteilung der Auswir
mentarum bzw. die Kä
der Auswirkungen
der Mitgliedstaaten un

Ein weiteres Defizit
der oben beschriebenen
bzw. Überlegenheit im
schen dem Integrati
gang der im übertrag
system, das den über
wurde²⁾. So ist es nich
schen dem Umfang de
lagen Stand der Integr
auf die Bemerkungen
mission der E
„ritische Schweiz“
von 2,5% des Brutto
lage (Nottelmann, 1982)
ist die Frage zu beant
Ressourcenanforder man
woburd dann letztl
mit die Verteilung des
bestimm wird. Vor die
zu schaffen, welche
Gemeinschaft zu über
Politiken ohne die übr
effizient und ordnung
effizient ausgeführt we
nach den Wirkungen un

²⁾ Vgl. dazu die dies

den EAGFL zurückschlagen. Aber auch bei der Betrachtung der übrigen Strukturfonds muß man über die Betrachtung reiner Finanzströme hinausgehen und es müßte z. B. deutlich werden, daß diese Fonds (besonders Regional- und Sozialfonds) eine Art kompensatorische Funktion im Gemeinschaftshaushalt übernehmen, um gewisse Gemeinschaftsgebiete für die Agrarlastigkeit des Haushalts und dessen Folgen zu entschädigen. Auch hier müßte gefragt werden, was für Wirkungen solchermaßen motivierte haushaltspolitische Entscheidungen nach sich ziehen.

Schon diese wenigen Bemerkungen machen deutlich, daß eine rein buchhalterische Betrachtung der Finanzströme über den EG-Haushalt nicht in der Lage ist, die vom Haushalt ausgehenden ökonomischen und politischen Wirkungen vollständig zu erfassen. Eine vollständige Erfassung wird kaum möglich sein, doch die hier aufgezeigten Defizite zeigen die Grenzen eines solchen Ansatzes auf. Diese Grenzen werden besonders deutlich, wenn der Versuch unternommen wird, ausgehend von dem beschriebenen Ansatz, Reformmöglichkeiten auszuweisen.

Angesichts des genannten kameralistischen Ansatzes bei der Betrachtung und Analyse des Haushalts wird dann bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten fein säuberlich nach Alternativen zur Beseitigung des Distributionsproblems und nach solchen zur Beseitigung des Niveauproblems gesucht (Nottelmann, 1982, S. 79 bzw. 107). Da bereits gezeigt wurde, wie eng diese beiden Aspekte miteinander verknüpft sind, erscheint ihre getrennte Behandlung wenig hilfreich, denn mögliche Alternativen müssen sowohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Höhe als auch auf die Verteilung von Einnahmen und Ausgaben betrachtet werden.

Angesichts der mangelnden analytischen Schärfe, mit der die Auswirkungen des jetzigen Einnahmen- und Ausgabensystems untersucht wurden, fehlt dann auch für die Beurteilung der Auswirkungen von Alternativen das Instrumentarium bzw. die Kenntnis der kritischen Variablen und der Auswirkungen ihrer Änderungen auf die Nettoposition der Mitgliedstaaten und den EG-Haushalt insgesamt.

Ein weiteres Defizit einer solchen Vorgehensweise, wie der oben beschriebenen, ist in dem Fehlen von Kenntnissen bzw. Überlegungen hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen dem Integrationsstand der Gemeinschaft, dem Umfang der ihr übertragenen Aufgaben und dem Finanzierungssystem, das den daraus erwachsenden Ansprüchen gerecht wird*2). So ist es sicher richtig, einen Zusammenhang zwischen dem Umfang des Ressourcentransfers und dem jeweiligen Stand der Integration zu sehen, jedoch ist der Hinweis auf die Bemerkungen des „MacDougall-Berichts“ (Commission der EG, 1977) wenig hilfreich, daß eine „kritische Schwelle“ für den Haushalt bei einem Umfang von 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts aller Mitgliedstaaten liegt (Nottelmann, 1982, S. 135). Denn zunächst ist die Frage zu beantworten, über welche Politiken der Ressourcentransfer eines solchen Umfangs betrieben wird, wodurch dann letztendlich auch erst die Richtung und damit die Verteilung dieses Transfers auf die Mitgliedstaaten bestimmt wird. Vor diese Frage wäre dann noch jene Frage zu schalten, welcher „Politikset“ denn eigentlich auf die Gemeinschaft zu übertragen sei; ob sektoral ausgerichtete Politiken ohne die übergreifenden Wirkungen abgestimmter ablauf- und ordnungspolitischer Maßnahmen überhaupt effizient ausgeführt werden können. Bevor also die Frage nach den Wirkungen und Umverteilungsmöglichkeiten des

EG-Haushalts befriedigend beantwortet werden kann, müßte die Frage nach einer sinnvollen und effizienten Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsebene diskutiert werden, wobei auch die bereits von der EG übernommenen Aufgaben einer solchen Prüfung unterzogen werden müßten.

Läßt man sich auf eine eingehendere Analyse des Finanzierungssystems der EG ein, wird also sehr schnell die Vielfalt der o. a. Einflußfaktoren und deren Interdependenzen deutlich, deren Berücksichtigung allein die Kriterien zur Beurteilung von Alternativen und deren Wirkungen an die Hand gibt. Nichtsdestotrotz ist es angesichts der Entwicklungen der letzten zwei Jahre nützlich, die Möglichkeit zu haben, sich komprimiert über die Probleme und Reformvorschläge informieren zu können.

Da auch bei solchen, sehr stark auf den budgetären Aspekt konzentrierten Betrachtungen sehr schnell deutlich wird, daß die gemeinsame Agrarpolitik das zentrale Element der Problematik ist, erwächst die Hoffnung, Auswege bei agrarpolitischen Reformvorschlägen zu finden, die explizit Bezug auf das damit verbundene finanzpolitische Problem nehmen (Dicke, Rodemer, 1982). Doch wird diese Hoffnung sehr schnell zunichte, weil es sich um den altbekannten (Koster, Tangermann, 1976), theoretisch vielleicht stringenten Vorschlag handelt, sämtliche Protektions- und Subventionsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in der EG zu beseitigen und für die Landwirtschaft entstehende Einkommensverluste durch personengebundene staatliche Transfers zu kompensieren. Der Bezug zu den Finanzproblemen der EG wird mit dem Hinweis hergestellt, daß die liberalisierungsbedingten Einsparungen an Ausgaben für Preisstützungsmaßnahmen und Faktorsubventionen auf EG- und nationaler Ebene größer seien, als die notwendig werdenden Transferzahlungen an die Landwirte, wobei das Ausmaß dieser Einsparungen abhängt vom liberalisierungsbedingten Sinken der heimischen Erzeugerpreise.

Wird einmal von den grundsätzlichen Bedenken abgesehen, die den Ergebnissen solcher Berechnungen angesichts der Annahmen über die Reaktionen der beteiligten Gruppen innerhalb und außerhalb der EG, besonders des Weltmarktes, entgegengebracht werden müssen - Bedenken, die im übrigen von den Verfassern durchaus gesehen werden (Dicke, Rodemer, 1982, S. 9/10) - so stellt sich doch die Frage, inwieweit mit Hilfe eines solchen Ansatzes dem expliziten Bezug auf das Finanzierungsproblem Rechnung getragen werden kann. Sicher wird man diesem Anliegen nicht gerecht, wenn die finanzwirtschaftlichen Implikationen der gemeinsamen Agrarpolitik und deren Berücksichtigung in der reformpolitischen Diskussion mit dem Hinweis abgetan wird, hier handele es sich lediglich um einen neuen „Nebenkriegsschauplatz“ zur Verteidigung des Marktordnungssystems (Dicke, Rodemer, 1982, S. 3). Eine solche Einschätzung vernachlässigt unter dem Eindruck der theoretischen Plausibilität des Ansatzes die praktisch-politischen Restriktionen und läuft damit Gefahr, sich der Möglichkeiten der Umsetzung des Vorschlages zu begeben. Zum Verständnis dieses Ansatzes muß auch gesehen werden, vor welchem Hintergrund er gewählt wird. Diesen Hintergrund stellen die Bemühungen der Kommission dar, mit einem System von Erzeugerabgaben sowohl die Überschußprobleme als auch die finanziellen Engpässe in den Griff zu bekommen. Angesichts der Problematik dieses sog. Mitverantwortungssystems hinsichtlich der Gefahren eines steigenden Protektionsniveaus und steigender gesamtwirtschaftlicher Kosten sowie der in diesem System angelegten Tendenz zum Ergreifen direkt mengenregulierender Maßnahmen gewinnt der Vorschlag der per-

*2) Vgl. dazu die diese Arbeit einleitenden Bemerkungen.

sonengebundenen Transfers in der vorgetragenen Fassung keine zusätzliche Überzeugungskraft.

Einen Aspekt der praktisch-politischen Restriktionen stellen - wie gezeigt - die Auswirkungen solcher Vorschläge auf das Finanzierungssystem dar. Es handelt sich bei den finanzwirtschaftlichen Argumenten eben nicht nur um das Problem der Erschöpfung der Mittel, sondern auch um das ihrer Verteilung. Hier kommt natürlich sofort die sog. „Nettoposition“ der Mitgliedstaaten ins Spiel, eine Größe, die allgemein herangezogen wird, um den Nutzen bzw. die Belastung auszuweisen, die den Mitgliedstaaten aus dem EG-Finanzierungssystem erwachsen. Bei aller anerkannten Problematik der Erfassung und Zurechnung der Finanzströme, die durch den EG-Haushalt fließen und auch eingedenk der Tatsache, daß mit einer solchen Darstellung die ökonomischen und politischen Effekte der Integration nur partiell erfaßt sind, kommt man doch nicht um die Tatsache herum, daß angesichts des Umfangs, den der EG-Haushalt inzwischen erlangt hat, bei der Beurteilung von alternativen Instrumentarien nicht auf die Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf Ausmaß, Richtung und damit Zielkonformität der Finanzströme verzichtet werden kann.

An dieser Stelle muß einmal auf einen Widerspruch hingewiesen werden, der einer der Ursachen der Finanzierungsproblematik sein dürfte. 70 - 80 % des EG-Haushalts werden für die gemeinsame Agrarpolitik ausgegeben. Da aber der gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstand und die landwirtschaftliche Effizienz sehr eng miteinander gekoppelt sind, die Richtung der Finanzströme im System der Marktordnungen aber dorthin gelenkt wird, wo effizient produziert wird, wird deutlich, daß so die Finanzströme aus dem EG-Haushalt nicht entsprechend der im EWG-Vertrag niedergelegten Ziele ausgleichswirksam werden können. Offenbar sind bis jetzt die Interdependenzen zwischen agrar-, regional- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und deren Einordnung in den Zusammenhang des Finanzausgleichs auf europäischer Ebene vernachlässigt worden.

Das Ergebnis ist der unbefriedigende Zustand der Finanztätigkeit auf EG-Ebene. In dieser Situation erscheint die Forderung berechtigt, die starke Dominanz der Agrarausgaben im Gesamthaushalt in Zukunft abzubauen, zugunsten struktureller und konjunktureller Maßnahmen (Notelmann, 1982, S. 101). Doch wie soll das bewerkstelligt werden? Da ist zunächst einmal nach den Ursachen der Budgetinzidenz der primär nicht budgetwirksamen Markt- und Preispolitik zu fragen. Bestimmende Faktoren dürften das Protektionsniveau und daraus folgend der Selbstversorgungsgrad bei Agrarprodukten sein. Einen weiteren wichtigen Aspekt der Agrarausgaben stellt das umfangreiche Beihilfensystem für Erzeugung, Verarbeitung und Verbrauch verschiedener Produkte (Hartweizen, Olivenöl, Ölsaaten usw.) dar, das Züge eines Systems von Deficiency-payments trägt. Diese Ausgaben erreichen inzwischen 30 % der Marktordnungsausgaben (Kommission der EG, 1981 c, S. 8). Schon diese wenigen, skizzenhaften Bemerkungen verdeutlichen, daß „die Agrarausgaben“ kein homogener Block sind, sondern viel eher einmal einer eingehenderen Analyse hinsichtlich Ansatzstellen, Wirkungen, Effizienz und Inzidenz unterzogen werden müßten, um klären zu können, welche Ziele denn zu welchem Preis erreicht werden und welche Effekte von Umschichtungen im Haushalt ausgehen.

Im Zuge solcher Bemühungen könnten gleichfalls die Effekte und Effizienzsteigerung einer stärkeren Integration der agrarmarkt-, agrarstruktur-, sozial- und regionalpolitischen Maßnahmen der EG untersucht werden. Es wird also in Ansätzen deutlich - und diese Ansätze zu zeigen,

sollte der Zweck dieser Ausführungen sein - in welcher Richtung eine Untersuchung der Fragestellungen, die sich aus dem gegenwärtigen Zustand der Europäischen Gemeinschaft ergeben, vorangetrieben werden könnte, die den Weg freimacht für Fortschritte auf dem Weg zu einem wirtschaftlich und politisch geeinten Europa, daß in der Lage ist, angesichts der weltwirtschaftlichen Probleme Solidarität nach innen und außen zu üben.

Zusammenfassung

Seit dem Ende der siebziger Jahre bestimmen die agrar- und finanzpolitischen Probleme in ihrer gegenseitigen Verflechtung die Diskussion um Stand und Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Die jüngsten Diskussionen über die Agrarpreise und den britischen Budgetausgleich verdeutlichen das Konfliktpotential.

In diesem Beitrag wird insbesondere die jüngere wissenschaftliche Diskussion zu diesem Thema einer kritischen Betrachtung unterzogen. Eine solche Betrachtung kann nur vorgenommen werden vor dem Hintergrund eines hier kurz aufgerissenen historischen Überblicks über die Entwicklung der o. g. Probleme sowie mit Hilfe eines Blicks auf die begleitende wissenschaftliche Diskussion. Ferner wird in Ansätzen versucht, die besonderen Bedingungen und Kriterien herauszuarbeiten, die den Integrationsprozeß auf ökonomischer und politischer Ebene bestimmen bzw. bei der Beurteilung gegenwärtiger oder alternativer Politiken herangezogen werden könnten.

Im Lichte dieser Ansätze wird versucht zu zeigen, daß wissenschaftliche Lösungsvorschläge, die einseitig auf agrar- oder finanzpolitische Aspekte fixiert sind, in der Analyse unvollständig und in ihrer Realisierung wenig erfolgreich sind, wenn sie nicht neben der Interdependenz dieser Probleme auch die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Problems of financing the European Community

In this article a survey is given on recent literature about the financial and agricultural problems of the EC. In order to evaluate the different contributions some comments are made on the analysis of present and alternative policies in the framework of the European Community.

Also a historical survey on the development of the policies of the Community is given which is necessary to have as a background for the above mentioned evaluation. Thus one can see that especially the financial and agricultural problems are highly interdependent and that they cannot be solved neither isolated nor without regarding the effects on the different member states of the EC.

Literaturverzeichnis

B a a d e , F. und F e n d t , F.: Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas. - Baden-Baden 1971.
 B M F : Der Haushalt der EG 1981. - BMF-Dokumentation 3/81. - Bonn 1981.
 D i c k e , H. und R o d e m e r , H.: Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. - Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 83. - Kiel 1982.
 E l - A g r a a , A.: The Economics of the European Community. - Oxford 1980.
 F r e i s b e r g , E.: Die grüne Hürde Europas. - Köln 1965.
 F r e y , R. L.: Zwischen Föderalismus und Zentralismus. - Bern und Frankfurt 1977.
 H e i d h u e s , T. et al.: Common Prices and Europe's Farm Policy. - Thames Essays No. 14. London 1978.
 K o e s t e r , U.: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. - Baden-Baden 1977.

Koester, U. und Tangermann, S.: Alternativen der Agrarpolitik. - Münster 1976.

Kommission der EG: Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration. - Brüssel 1977.

Kommission der EG: Studie über die Regionaleffekte der gemeinsamen Agrarpolitik. - Brüssel 1981 a.

Kommission der EG: Bericht der Kommission der EG an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980. - Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/81. Brüssel 1981 b.

Kommission der EG: Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie. - Kom. 81 (506) endg. Brüssel 1981 c.

Nittka, U.: Das Finanzierungssystem der EG. - Bochum 1979.

Nothelmann, A.: Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften. - Hamburg 1982.

Oates, W.: Fiscal Federalism. - Lexington 1977.

Reding, K.: Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der EG. - In: von der Groeben, H. und Möller, H. (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. - Baden-Baden 1976, S. 210 f.

Reister, E.: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften. - Baden-Baden 1976.

Rollo, J. M. C. und Warwick, K. S.: The CAP and Resource Flows among EEC-Member States. - Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. London 1979.

Schmitt, G.: Lehren aus der jüngsten Diskussion um eine Reform der europäischen Agrarpolitik, oder: Ist eine rationale Politik in der Gemeinschaft möglich? - Agrarwirtschaft 30 (1981), S. 285-294.

Seebom, E.: Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik. - Agrarwirtschaft, Sh. 89. Hannover 1981.

Seebom, E.: EG-Finanzen: Spiegelbild ungelöster Probleme der europäischen Integration. - Wirtschaftsdienst 62 (1982), Nr. 4, S. 177-184.

o. V.: Budget-Plus für Großbritannien. - Agra-Europe 17/82 (26. April 1982), Europa-Nachrichten, S. 9-10.

Strasser, D.: Die Finanzen Europas. - Bonn 1979.

Thoroë, C.: Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem. - In: Pohmer, D. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs III. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/III. - Berlin 1981.

von Witzke, H.: Personelle Einkommensverteilung in der Landwirtschaft und Agrarpreise. - Volkswirtschaftliche Schriften, H. 281. Berlin 1979.

Soziale Indikatoren in der Agrarpolitik

Zur Messung sektoraler und regionaler Lebensbedingungen

Dipl.-Ing. agr. F. Wacker, Gießen*)

0 Einführung

Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 (LwG) beauftragt in § 4 die Bundesregierung, jedes Jahr dem Bundestag und dem Bundesrat einen 'Bericht über die Lage der Landwirtschaft' vorzulegen. Neben Maßstäben, die den Faktoreinsatz und seine Effizienz betreffen, läßt sich die Lage der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Wohlfahrt der zum landwirtschaftlichen Sektor gehörenden Haushalte betrachten (Neander, 1969, S. 69). In diesem Beitrag soll das Augenmerk auf die Möglichkeit der Messung der Wohlfahrt anhand sozialer Indikatoren und der damit zusammenhängenden Probleme gerichtet werden.

Wird Wohlfahrt als die Gesamtheit der erstrebten Ziele definiert (Giersch, 1961, S. 97) und davon ausgegangen, daß die Ziele durch die Bedürfnisse der Individuen bestimmt sind, so kann Wohlfahrt als Summe von Bedürfnisbefriedigungen verstanden werden (Pütz, 1971, S. 72)*1).

*) Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen. - Überarbeitete Fassung eines Vortrags vor der Arbeitsgruppe 'Regionale Lebensbedingungen' der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie am 11.12.1981 in Bonn.

*1) Nur unter den strikten Prämissen völlig identischer individueller Wohlfahrtsfunktionen bzw. politisch (diktatorisch) festgesetzter Wert- und Bedürfnisordnungen kann die kollektive Wohlfahrt (bzw. die des Sektors Landwirtschaft) als Summe der individuellen Wohlfahrten ermittelt werden (Leipert, 1978, S. 157).

Aufgrund der Bedeutung des Einkommens als Verfügungsgewalt über ökonomische Mittel zum Zwecke der Bedürfnisbefriedigung (von Witzke, 1975, S. 173) ist die Beschreibung der Wohlfahrtsposition der landwirtschaftlichen Haushalte bisher nahezu einseitig auf das Kriterium der Einkommenslage abgestellt gewesen. Diese Beschränkung war angesichts eines geringen Einkommensniveaus, wie es in den fünfziger Jahren sowohl in der Land- als auch in der Volkswirtschaft herrschte, gerechtfertigt, da Real-einkommenssteigerungen eindeutig als Wohlfahrtserhöhungen aufgefaßt werden konnten.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen eines relativ hohen Einkommensniveaus, wie es auch in der Landwirtschaft vorzufinden ist, wird die Wohlfahrt durch andere immaterielle Bedürfnisse mitbestimmt, da mit zunehmender materieller Wohlfahrt die nicht direkt in Geld meßbaren Werte stärker in das gesellschaftliche Interesse rücken (Guth, 1979, S. 38).

Die Betrachtung der Wohlfahrt unter dem Blickwinkel der sektoralen Verteilungsgerechtigkeit ist bei ausschließlicher Verwendung des Einkommensindikators notwendigerweise einseitig. So bleiben beispielsweise Fragen der Vermögensverteilung, der regionalen Verteilung öffentlicher Güter und deren Zugangsmöglichkeit für landwirtschaftliche Haushalte, die Qualität der natürlichen Umwelt usw. unberührt.

Dies ist bislang auf die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Operationalisierung sozialökonomischer Sach-