

Fendt, Franz

Article — Digitized Version

Fehlkonstruktion "Grüner Dollar"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fendt, Franz (1970) : Fehlkonstruktion "Grüner Dollar", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 2, pp. 136-139

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134088>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Fehlkonstruktion „Grüner Dollar“

Dr. Franz Fendt, Kiel

Das kunstvoll errichtete Gebäude des Gemeinsamen Agrarmarktes zeigt seit einiger Zeit erste, aber tiefgehende Risse. Sie konnten durch mühsam ausgehandelte Übergangskompromisse nur notdürftig gekittet werden. Ursache für die Beschleunigung dieser krisenhaften Entwicklung ist die enge Verzahnung der EWG-Agrarpolitik mit der Währungspolitik, genauer gesagt, die Bindung der gemeinsamen Agrarpreise an eine fiktive Währungseinheit. Aufgrund dieser Bindung werden die Agrarpreise – ebenso wie alle übrigen monetären Marktordnungs-komponenten – nicht in den nationalen Währungen der Mitgliedstaaten, sondern in Europäischen Rechnungseinheiten (RE) ausgedrückt. Deren Wert entspricht der Goldparität des Dollars – deshalb die Bezeichnung „Grüner Dollar“. Die in nationaler Währung ausgedrückten Agrarpreise werden durch Multiplikation mit den offiziellen Wechselkursen errechnet.

Kritik am Grünen Dollar

Aufgrund der administrativen Bindung der gemeinsamen Agrarpreise an die RE haben Wechselkursänderungen für die Landwirtschaft der EWG-Länder grundsätzlich eine andere Bedeutung als für die gewerbliche Wirtschaft: Die in nationaler Währung ausgedrückten Agrarpreise müssen automatisch um das Maß der Paritätsänderung angepaßt werden – sofern der Ministerrat keine Ausnahmeregelung beschließt. Somit besteht im Agrarsektor, also in einem einzelnen Wirtschaftszweig, de facto bereits eine Währungs-

union, während ansonsten die EWG-Mitgliedstaaten in ihrer Währungspolitik praktisch völlig autonom sind.

Die Abwertung des französischen Franc und die Aufwertung der DM haben diese besondere Problematik des gemeinsamen Agrarpreissystems in aller Deutlichkeit offengelegt. Die ständigen und lebhaften Auseinandersetzungen um die Rolle des „Grünen Dollars“ lassen es deshalb angebracht erscheinen, sich über Geschichte und Funktion der RE noch einmal Klarheit zu verschaffen.

Entstehung der Rechnungseinheit

Die Europäische Rechnungseinheit (RE) wurde erstmals im Europäischen Währungsabkommen (EWA) als fiktive Währungseinheit definiert. Das EWA ist am 28. 12. 1958 als Nachfolgeorganisation der Europäischen Zahlungsunion in Kraft getreten, nachdem die Währungen der Vertragsparteien zu 97 % wieder konvertibel geworden waren. In Art. 24 des EWA wurde der Wert der RE auf die Feingoldmenge von 0,88867088 g festgesetzt. Dieser Wert entsprach – und entspricht noch heute – dem Goldstandard des US-Dollars, ohne daß die RE jedoch an den Dollar gebunden ist.

Im EWG-Vertrag selbst, der am 1. 1. 1958 in Kraft trat, ist jedoch nur allgemein von einer Rechnungseinheit die Rede, ohne daß auf die EWA-Rechnungseinheit Bezug genommen wird. Es kann jedoch zweifelsfrei unterstellt werden, daß mit der in Art. 207 erwähnten Rechnungseinheit die im EWA definierte Rechnungseinheit gemeint ist.

Ein Beweis für diese Annahme ist z. B. die Tatsache, daß in Art. 4 der Satzung der Europäischen Investitionsbank die RE als maßgebliche Währungseinheit eingeführt und ihr Wert hier ebenfalls auf die obengenannte Feingoldmenge festgelegt wurde. Das Protokoll über die Satzung der

Franz Fendt, 32, Dr. agr., kommt vom Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel. Er ist heute Mitarbeiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Landesbank und Girozentrale Schleswig-Holstein.

Europäischen Investitionsbank gehört aber zu den Anhängen des EWG-Vertrags und wurde gleichzeitig mit diesem unterzeichnet.

Die in Art. 209 des EWG-Vertrags angesprochene „Haushaltsordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft...“ wurde allerdings erst am 1.1.1961, drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Römischen Verträge, erlassen¹⁾. In Art. 18 Abs. 1 dieser EWG-Haushaltsordnung wurde die RE als verbindlich für die Aufstellung des Haushaltsplans der Gemeinschaft verankert. Für die Haushaltspläne 1958 bis 1960 war dagegen noch der belgische Franc als Währungseinheit verwandt worden. Der Wert der RE wurde auf dieselbe Feingoldmenge wie im Europäischen Währungsabkommen festgelegt.

Anwendung im Agrarbereich

Seit den ersten EWG-Verordnungen zur gemeinsamen Agrarpolitik Anfang des Jahres 1962 sind auch in allen für die Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik entscheidenden Rechtsakten Preise und andere monetäre Größen in der RE des Art. 18 der EWG-Haushaltsordnung ausgedrückt worden.

Mit der Verordnung Nr. 129/62/EWG vom 1.11.1962 „über den Wert der Rechnungseinheit und die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse²⁾“ wurde die bereits vorher angewandte Rechnungseinheit für den EWG-Agrarbereich auch gesetzlich als gemeinsamer Währungsmaßstab eingeführt. Mit dieser Verordnung sollte die Unantastbarkeit der in RE ausgedrückten gemeinsamen Preise oder Beträge gegenüber den einzelstaatlichen Wechselkursänderungen gewährleistet werden.

Diese Zielsetzung steht ohne Zweifel materiell mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags voll in Einklang, da die Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt – wie sie in Art. 38 des EWG-Vertrags ausdrücklich gefordert wird – ein EWG-einheitliches Agrarpreinsniveau impliziert. Deshalb heißt es auch in Art. 40 des EWG-Vertrags, daß eine (etwaige) gemeinsame Preispolitik auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen muß. Die Anwendung der RE auch im Agrarbereich erscheint somit aus damaliger Sicht durchaus folgerichtig, zumal die Aussichten für einen Fortschritt in der Integration der Wirtschafts- und

Währungspolitik seinerzeit günstiger beurteilt werden konnten als heute. Die erheblichen Konsequenzen, die sich einmal aus dieser Regelung für den Gemeinsamen Agrarmarkt selbst ergeben könnten, hat man damals wohl kaum voraussehen können.

Unerfüllte Hoffnungen

In der Zeit vom 1. Juli 1967 bis zum 29. Juli 1968 wurde mit dem Erlaß der endgültigen gemeinsamen Marktorganisationen für alle wichtigen landwirtschaftlichen Produkte ein EWG-einheitliches Preisniveau geschaffen. Erst von diesem Zeitpunkt an hat die RE ihre zentrale Bedeutung für die EWG-Agrarpolitik erlangt.

Die Kommission und auch der Ministerrat vertrauten ursprünglich darauf, daß schon allein von den gemeinsamen, in RE ausgedrückten Agrarpreisen ein „heilsamer Zwang“ in Richtung auf eine verstärkte konjunktur- und währungspolitische Zusammenarbeit der „Sechs“ ausgehen würde. So hegte man die Hoffnung, Wechselkursänderungen einzelner Mitgliedstaaten könnten wegen der daraus folgenden, schwerwiegenden Konsequenzen für den Agrarsektor in Zukunft wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht werden. Wenn auch die Schaffung einer EWG-Währungsunion in jedem Falle nur ein Fernziel bleiben konnte, so sollte durch die Verzahnung der Agrarpreispolitik mit der Währungspolitik zumindest der Zustand fixer Wechselkursrelationen zwischen den Mitgliedstaaten als Vorstufe einer solchen Währungsunion erreicht werden.

„Vorbeugende“ Verordnung

Im Verlauf des Jahres 1968 trat jedoch das Währungsungleichgewicht zwischen den Partnerstaaten immer deutlicher zutage und stellte diese Konzeption der Europäischen Kommission früher als erwartet in Frage. Im Mai 1968 erließ daher der Rat die Verordnung 653/68/EWG³⁾. Diese behielt zwar im Prinzip die Bindung der Agrarpreise an die RE bei, sah aber die Möglichkeit vor, in gewissen Fällen eine Anpassung des Wertes der RE vornehmen zu können. In dieser Verordnung wird deshalb bestimmt, daß der Rat einstimmig darüber entscheidet, ob und gegebenenfalls um welchen Prozentsatz die Goldparität der RE zu ändern ist, wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten eine Änderung ihrer Währungsparität vornehmen. Bis zur Bestimmung und Bekanntgabe des künftig geltenden Wertes der RE wird deren alte Parität ausgesetzt.

Die Verordnung nennt ausdrücklich zwei Sonderfälle, in denen sich der neue Wert der RE automatisch ergibt:

¹⁾ Sie ist am 1. 1. 1968 – als Folge der Einsetzung eines gemeinsamen Rats und einer gemeinsamen Kommission der drei Gemeinschaften – durch eine neue Haushaltsordnung ersetzt worden. In der neuen Haushaltsordnung ist die RE in Art. 17 definiert.

²⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Jg. 5 (1962), Nr. 106, S. 2553 ff.

³⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Jg. 1 (1968), Nr. L 123/4 ff.

□ Bei gleichzeitigen, gleichgerichteten und im Ausmaß gleichen Paritätsänderungen aller Mitgliedstaaten ändert sich der Wert der RE automatisch in der Richtung und in dem Maße der erfolgten Paritätsänderungen.

□ Bei gleichzeitigen und gleichgerichteten, aber im Ausmaß unterschiedlichen Paritätsänderungen aller Mitgliedstaaten ändert sich der Wert der RE nur um das Maß der geringsten Paritätsänderung.

Verschieben sich infolge von Wechselkursänderungen die Währungsparitäten einzelner Mitgliedstaaten zur RE, so kann der Rat diesen Mitgliedstaaten „geeignete Übergangsmaßnahmen“ gestatten, um die wirtschaftlichen und monetären Folgen, die durch die automatische Anpassung der Agrarpreise bei Wechselkursänderungen hervorgerufen werden, abzuschwächen. Diese Maßnahmen müssen aber dem Ausnahmecharakter der Lage entsprechen.

System-inkonforme Lösungen

Mit der Abwertung des französischen Franc im August 1969 und der Aufwertung der DM im Oktober 1969 wurde aber offenbar, daß die Bestimmungen der EWG-Verordnungen angesichts der fehlenden gemeinsamen Währungspolitik keine ausreichende gesetzliche Handhabe boten, um den Gemeinsamen Agrarmarkt gegenüber größeren währungspolitischen Transaktionen abzusichern. Auch hatte man den möglichen Auswirkungen des landwirtschaftlichen Preisautomatismus auf die Gesamtwirtschaft (z. B. Erhöhung der Nahrungsmittelpreise in Abwertungsländern) keineswegs die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Ministerrats nach den beiden Paritätsänderungen hatten daher auch nicht den Charakter einer „systemgerechten“ Lösung, wie sie sich bei strikter Anwendung der EWG-Verordnungen hätte ergeben müssen. Vielmehr bedeuteten diese Beschlüsse, namentlich im Falle Frankreichs, daß der Gemeinsame Agrarmarkt mit seinen einheitlichen Preisen – wenn auch vorübergehend – suspendiert wurde. An der deutsch-französischen Grenze war zeitweilig ein Unterschied von rd. 20 % zwischen den – in RE ausgedrückten – gesenkten französischen und den erhöhten deutschen Preisen mit Ausgleichsbeträgen zu überbrücken. Die Zollschränken, die im innergemeinschaftlichen Agrarhandel längst als abgeschafft galten, traten wieder voll in Funktion.

Innerhalb von zwei Monaten haben damit zwei EWG-Länder, wenn auch unter verschiedenen Voraussetzungen, das Recht für sich in Anspruch genommen, aus innenpolitischen Gründen eine souveräne Währungspolitik zu betreiben. Es

scheint lediglich eine Frage der Zeit zu sein, wann weitere Mitgliedsländer unter dem Zwang ihrer konjunkturellen Entwicklung diesem Beispiel folgen werden.

Problematische Ausgleichsregelung

Damit drängt sich die Frage auf, ob nicht das System der in Rechnungseinheiten ausgedrückten Agrarpreise eine Fehlkonstruktion darstellt, solange die nationalen Wirtschafts- und Währungspolitiken nicht harmonisiert sind. Unter den Verteidigern des „Grünen Dollars“ steht die Europäische Kommission verständlicherweise in vorderster Linie. Sie neigt naturgemäß dazu, an einmal beschlossenen Regelungen und Mechanismen festzuhalten, da durch deren ersatzlosen Fortfall ein Vakuum entstünde, das die nationalen Regierungen zu ihren Gunsten ausnutzen würden. Ökonomische Gründe sprechen jedoch gegen eine Beibehaltung des Systems des „Grünen Dollars“. Bei allen Überlegungen muß nämlich davon ausgegangen werden, daß auf mittlere Sicht eine Koordinierung der Konjunktur- und Währungspolitik der Sechs nicht realisiert wird, ganz zu schweigen von der Gründung einer europäischen Währungsunion, für die die Zeit aus politischen Gründen noch nicht reif ist.

Die Unterschiede in den gesamtwirtschaftlichen Zielsystemen der einzelnen Mitgliedstaaten, die beispielsweise in einer unterschiedlichen Wertschätzung des Zieles „Preisstabilität“ zum Ausdruck kommen, haben sich als viel zu stark erwiesen, als daß sie durch die Klammer der gemeinsamen Agrarpreisregelung vereinheitlicht oder zumindest einander angenähert werden konnten. Deshalb können auch in Zukunft autonome Wechselkursänderungen einzelner Partnerländer nicht ausgeschlossen werden. Jede Aufwertung in einem Partnerland geht jedoch – kurzfristig gesehen – infolge der automatischen Anpassung der landwirtschaftlichen Preise zu Lasten der Landwirtschaft, jede Abwertung zu Lasten der Verbraucher, wenn nicht komplizierte Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden. Wechselkursänderungen einzelner Partnerländer berühren jedoch nicht nur die Stellung der Landwirtschaft innerhalb einer Volkswirtschaft, sondern auch die Preisrelationen zwischen den Landwirtschaften der Partnerländer. Da alle diese Auswirkungen nicht exakt zu quantifizieren sind, bleiben Ausgleichsregelungen stets problematisch.

Aufgabe des Grünen Dollars

Aus diesem Grunde setzt sich in Expertenkreisen immer mehr die Erkenntnis durch, daß gemeinsame, an die RE gebundene Agrarpreise erst praktikabel sind, wenn eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik in der EWG ein

dauerhaftes Währungsgleichgewicht sichern. Die logische Konsequenz daraus wäre, die Integration des Gemeinsamen Agrarmarktes nur soweit zuzulassen, wie es der Integrationsstand in den übrigen wirtschaftspolitischen Teilbereichen erlaubt. Eine solche Regelung, die in gewissen Bandbreiten wieder eine Differenzierung der Agrarpreisniveaus der Mitgliedstaaten zulassen müßte, hat kürzlich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesernährungsministerium empfohlen. Die Aufgabe des „Grünen Dollars“ ist

hierbei keineswegs als eine Rückkehr zu nationalen Agrarmärkten zu werten; denn die preispolitische Kompetenz des Ministerrats und das Prinzip der finanziellen Solidarität der Partnerländer im Agrarsektor könnten durchaus aufrechterhalten werden. Auf jeden Fall würde aber sichergestellt werden, daß von einer solchen flexiblen EWG-Agrarpolitik keine ständigen, den harmonischen Fortgang der Integration in allen übrigen Wirtschaftsbereichen abträglichen Störungen mehr ausgehen.

Ist die EWG an allem schuld?

Hermann Sautter, Hamburg

Die EWG hat ihre Krisen, seit sie besteht. Jede wichtige Entscheidung über ihren weiteren Fortschritt war begleitet von der Alternative eines Rückschritts. Das war so bei den Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, bei der Festlegung des gemeinsamen Preisniveaus für Getreide, bei der Verabschiedung der wichtigen Marktorganisationen usw. Darüber kann aber nur überrascht sein, wer den fröhlichen Enthusiasmus der Gründerjahre nicht durchschaute, oder wer der naiven Meinung war, Interessengegensätze könnten durch den sogenannten „Sachzwang“ aufgehoben werden.

Unbehagen an der EWG

Zum gegenwärtigen Unbehagen an der EWG haben mehrere Umstände beigetragen. Dazu gehören:

Das Überschußproblem: Bildhafte Vergleiche hämmern dem Verbraucher ein, wie unsinnig die Preis- und Subventionspolitik „dieser EWG“ bisher gewesen sei; so z. B. mit den Vorräten an Magermilchpulver könnte man „einen Güterzug von 250 km Länge (Frankfurt-Aachen) füllen ¹⁾“.

Die mit der Aufwertung in der Bundesrepublik und der Abwertung in Frankreich entstandenen Probleme: In der Unterstellung, die Ausgleichszahlungen für die deutschen Bauern seien nur durch die gemeinsamen Marktorganisationen der EWG entstanden, wird vom „Terror des Grünen Dollars“ geredet und behauptet: „Wir zahlen die

Zeche, auf die wir uns mit dem Grünen Dollar eingelassen haben ²⁾.“

Das alte Argument aus dem Arsenal des Bauernverbandes findet bei dieser Bewußtseinslage ein willigeres Gehör: Wir bezahlen mehr, als wir bekommen, d. h. wir finanzieren die französischen Exportüberschüsse.

Um den Überdruß vollkommen zu machen, wird an die Perfektion der gemeinsamen Marktorganisationen erinnert, die vom Weizen bis zu Blumenzwiebeln kaum etwas auslassen und auch den kleinsten Teilbereich mit Rechtsverordnungen regeln.

Auf eine Diskussion dieses letzten Arguments kann wohl verzichtet werden, denn dieser Tatbestand erregt höchstens die Gemüter verwaltungstechnischer Simplifikateure, kann aber nicht als Ursache ernsthafter Schwierigkeiten angesehen werden. Über den Zusammenhang zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und den ersten drei Problemen sollen dagegen hier einige Bemerkungen gemacht werden.

²⁾ Die Welt vom 29. 10. 1969.

Hermann Sautter, 32, Dipl.-Volksw., beschäftigt sich seit Jahren mit Fragen der internationalen Agrarpolitik. Er ist freier Mitarbeiter des Instituts für Ibero-Amerikakunde, Hamburg.

¹⁾ Der Spiegel, Nr. 48 vom 24. 11. 1969, S. 124.