

Koester, Ulrich

Article — Digitized Version

Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koester, Ulrich (1981) : Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 2, pp. 71-76

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135527>

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.

Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung

Ulrich Koester, Kiel

Die kürzlich verkündete Entscheidung der französischen Regierung, die eigene Landwirtschaft durch die Zahlung direkter Einkommenstransfers in Höhe von 4,6 Mrd. Francs im Frühjahr 1981 zu unterstützen, zeigt, daß einzelne nationale Regierungen einen Bedarf an nationaler Eigenständigkeit in der Agrarpolitik haben. Es ist zu befürchten, daß sich hiermit eine zunehmend unkontrollierte Nationalisierung in der Agrarpolitik andeutet. Unser Beitrag widmet sich daher der Frage, ob man durch geänderte Zuständigkeiten zu einer Entschärfung der Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik gelangen könnte.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Hypothese, daß in einer Wirtschaftsgemeinschaft die gemeinsame Durchführung einer Politik nur dann nicht auf Schwierigkeiten stößt, wenn es gelingt, durch die gemeinsamen Aktivitäten die Interessen aller Mitglieder mehr oder weniger gleichermaßen zu fördern. Anders formuliert: Probleme bei der Durchführung einer gemeinsamen Politik sind ein Ausdruck unterschiedlicher nationaler Interessenlagen. Die Durchführung der gemeinsamen Politik kann demnach erleichtert werden, wenn

- die gemeinsamen Aktivitäten auf Politikbereiche begrenzt werden, auf denen relativ wenige nationale Interessengegensätze erwartet werden können und/oder
- trotz gemeinsamer Aktivitäten den einzelnen Mitgliedsländern genügend Spielraum gelassen wird, um die nationalen Bedürfnisse zu befriedigen.

Im folgenden wird zunächst aufgezeigt, wie die Zuständigkeiten im Bereich der Agrarpolitik gegenwärtig zwischen der supranationalen Behörde und den einzelnen Mitgliedsländern aufgeteilt sind. Daran an-

schließend wird ausgeführt, daß bei gegebener Ausgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik ein nationaler Bedarf an Eigenständigkeit in der Agrarpolitik besteht. Es wird durch eine Reihe von Fakten belegt, daß gegenwärtig die einzelnen Mitgliedsländer bereits versuchen, eine eigenständige Agrarpolitik zu realisieren. An diesen empirischen Befund schließt sich eine Bewertung der gegenwärtigen Situation und der zu erwartenden Tendenzen an. Schließlich soll aufgezeigt werden, wie durch eine Neuformulierung der Grenzen von nationaler und supranationaler Agrarpolitik mögliche Konflikte bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik abgebaut werden können.

Gegenwärtige Abgrenzung

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung sieht vor, daß die Markt- und Preispolitik supranational durchgeführt wird. Im Bereich der Strukturpolitik wird die Durchführung nach EG-Richtlinien national vorgenommen. Die EG beteiligt sich an den Maßnahmen der Strukturpolitik finanziell mit einer festen Quote. Lediglich im Bereich der Sozialpolitik besteht nationale Autonomie.

Für die Durchführung der gemeinsamen Markt- und Preispolitik ist nicht allein entscheidend, wie die Zuständigkeiten im Bereich des Instrumenteneinsatzes abgegrenzt sind. Vielmehr ist von Bedeutung, welche

Prof. Dr. Ulrich Koester, 42, ist Ordinarius am Institut für Agrarpolitik und Marktlehre der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

Ziele durch den Instrumenteneinsatz jeweils angestrebt werden sollen. Zwar sind die Ziele der EG-Agrarpolitik im EWG-Vertrag in Art. 39 und 110 angegeben, doch wird nicht auch gleichzeitig gesagt, in wessen Kompetenzbereich die Verwirklichung der Ziele zu liegen hat. Beim gegenwärtigen Stand wird unterstellt, daß mit Hilfe der gemeinsamen Markt- und Preispolitik nicht nur die Produktion und der Verbrauch in der EG gesteuert, sondern darüber hinaus auch das agrarpolitische Einkommensziel verwirklicht werden soll. Bei der Verwirklichung des Ziels „Steigerung der Produktivität“ wird dagegen eine verstärkte nationale Autonomie zugelassen. Auf diesen Gegensatz wird weiter unten explizit einzugehen sein.

Bedarf an nationaler Eigenständigkeit

Einleitend wurde bereits darauf hingewiesen, daß Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene auf einen unterschiedlichen nationalen Bedarf an agrarpolitischen Aktivitäten hindeuten. Bekanntlich werden agrarpolitische Entscheidungen bezüglich der gemeinsamen Agrarpolitik durch den Agrarministerrat immer dann einstimmig gefällt, wenn ein einzelnes Land die Entscheidung als wesentlich für die nationalen Belange erklärt. Es hat sich gezeigt, daß es von Jahr zu Jahr schwieriger wird, im Bereich der Markt- und Preispolitik gemeinsame Entscheidungen hinsichtlich gemeinsam festzulegender Marktordnungspreise zu finden. Eisenkrämer¹ hat den Prozeß der Entscheidungsfindung im Agrarministerrat eindringlich beschrieben. Nach ihm werden die Entscheidungen nach einem ganz bestimmten durchsichtigen Ritual getroffen. Es beginnt damit, daß ein einzelnes Land zu dem Kommissionsvorschlag Kritik anmeldet und äußert, daß es nur zustimmen könne, wenn bestimmte nationale Forderungen zusätzlich in das Entscheidungspaket aufgenommen werden. Damit ist dann nach Eisenkrämer „zur Jagd geblasen“: Alle anderen Länder melden ebenfalls ihre Ansprüche an. Über den modifizierten Kommissionsvorschlag wird dann einstimmig abgestimmt. Jedes einzelne Land kann damit zwar seine nationalen Forderungen weitgehend durchsetzen, doch muß es in Kauf nehmen, daß es auch die nationalen Forderungen der Partnerländer miterfüllt. Ein solches Entscheidungsverfahren ist ein Hinweis für die nationalen Interessengegensätze.

Ein nationaler Bedarf an Eigenständigkeit in der Agrarpolitik zeigt sich auch in der Existenz von Grenz-

ausgleichsmaßnahmen. Zwar soll nach den Grundprinzipien des EWG-Vertrages eine Vereinheitlichung des Agrarmarkts mit gemeinsamen Agrarpreisen in der EG verwirklicht werden, doch kann festgestellt werden, daß bereits seit 1969 national unterschiedliche Preise bestehen. Zwar ist diese nationale Preisdifferenzierung erst als Folge von Paritätsänderungen einzelner Mitgliedswährungen entstanden, doch zeigt sich hierin, daß die einzelnen Mitgliedsländer offensichtlich die Notwendigkeit sahen, durch eine nationale Preisabhebung vom EG-Normpreisniveau ihre eigenen Ziele besser verwirklichen zu können. Grenzausgleichsmaßnahmen und damit unterschiedliche nationale Preisniveaus haben den einzelnen Mitgliedsländern gestattet, eine gewisse Autonomie in ihrer Agrarpolitik zu verwirklichen. Sie waren daher bei der Verwirkli-

Das Jahresregister 1980
der wirtschaftspolitischen
Monatszeitschrift
WIRTSCHAFTSDIENST
liegt für unsere Leser bereit.
Auf Anforderung senden wir
es Ihnen gerne kostenlos zu.

Einbanddecken
für den 60. Jahrgang 1980
WIRTSCHAFTSDIENST
können zum Preis von DM 12,—
bezogen werden durch:

VERLAG WELTARCHIV GMBH
NEUER JUNGFERNSTIEG 21
2000 HAMBURG 36

¹ Vgl. K. Eisenkrämer: Gibt es politisch realisierbare Alternativen zur derzeitigen EG-Agrarpolitik?, in: Alternativen zur EG-Preispolitik, Loccumer Protokolle 5/1980, S. 39 f.

chung nationaler Ziele weniger auf das gemeinsame Verhandlungsergebnis bezüglich der Festlegung des gemeinsam beschlossenen Agrarpreisniveaus angewiesen. Es kann vermutet werden, daß hierdurch die Konflikte bei der gemeinsamen Entscheidungsfindung verringert worden sind. Wenn diese Hypothese zutrifft, kann gefolgert werden, daß das geringe Ausmaß der zur Zeit bestehenden Grenzausgleichssätze ein geringeres Ausmaß an nationaler Autonomie beinhaltet und damit bei der nächsten Entscheidungsfindung größere Probleme hervorrufen wird.

Höhe der nationalen Zahlungen

Besonders instruktiv kann der Bedarf an nationaler Eigenständigkeit in der Agrarpolitik durch den Hinweis auf die Höhe der nationalen Zahlungen für die Landwirtschaft, die sich nicht in der EG-Haushaltsführung niederschlagen, belegt werden. Tabelle 1 zeigt, daß die Länder der EG national etwa das Doppelte von dem ausgegeben haben, was auf gemeinschaftlicher Ebene aufgewandt wurde. Hierdurch wird deutlich, daß offensichtlich die einzelnen Länder die Notwendigkeit sehen, neben der gemeinsamen Finanzierung der Agrarpolitik spezielle nationale Aufwendungen für die Agrarpolitik zu betreiben. Am Rande sei vermerkt, daß in der gegenwärtigen Diskussion der Agrarpolitik vornehmlich die Höhe der supranationalen Ausgaben einer Kritik unterzogen wird. Offensichtlich wird übersehen, daß die nationalen Aufwendungen viel höher sind und – wie unten zu zeigen sein wird – noch weniger mit der Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrages im Einklang stehen.

Der Bedarf an nationaler Eigenständigkeit in der Agrarpolitik zeigt sich auch im Bereich der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik: Die EG-Richtlinien zur Durchführung des Bergbauernprogramms sehen vor, daß die einzelnen Länder die Möglichkeiten haben, direkte Einkommensübertragungen innerhalb einer gewissen Spanne selbst festzulegen. Die Zahlung darf zwischen 20,3 Europäischen Rechnungseinheiten (ERE) pro Großvieheinheit und 25,6 ERE pro ha liegen. Tabelle 2 gibt Auskunft über die unterschiedliche Höhe der Zahlungen in den einzelnen Ländern.

Gründe für eine zunehmende Nationalisierung

Nationale Interessengegensätze müssen insbesondere bei den Preisforderungen auftreten, wenn durch Agrarpreiserhöhungen in den einzelnen Ländern die Einkommensansprüche der Landwirte befriedigt werden sollen. Der Anpassungsbedarf nationaler Preise zur Befriedigung eines vorgegebenen Einkommensanspruchs der Landwirte wird

□ durch die monetäre Entwicklung in den einzelnen Ländern der EG,

□ durch die gesamtwirtschaftlichen und damit außerlandwirtschaftlichen Einkommenssteigerungen und

□ durch die Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor

bestimmt. Es ist verständlich, daß bei dem gegebenen Wohlstands- und Wachstumsgefälle innerhalb der EG und den divergierenden monetären Entwicklungen mit nationalen Inflationsraten zwischen 5 und annähernd 20 % pro Jahr stark unterschiedliche Agrarpreisanhebungen notwendig sind, um das nationale Einkommensziel in der Agrarpolitik zu verwirklichen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß auch zukünftig die Unterschiede in der realen und monetären

Tabelle 1
Nationale und gemeinschaftliche Ausgaben für die Agrarpolitik im Jahr 1977
(Mill. ERE)

Nationale Ausgaben	
Forschung und Beratung	645,8
Produktion	3285,0
Verarbeitung und Vermarktung	647,1
Nicht zurechenbar	758,4
Verbrauch	331,1
Insgesamt	5667,4
Steuererleichterungen	1374,1 ^a
Insgesamt	7041,5
Sozialversicherung	6000,0
Nationale Ausgaben insgesamt	13041,5
Gemeinschaftsausgaben	
EAGFL Garantie	6830,4
EAGFL Ausrichtung	347,5
EAGFL insgesamt	7177,9
Summe	20200

^a Deutschland + Niederlande + Großbritannien + Irland + Dänemark
Quelle: EG-Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft.

Tabelle 2
Ausgleichszahlungen je Großvieheinheit (GV) in einzelnen EG-Ländern

Land	Zahl der GV, für die Zahlungen geleistet werden	ERE/GV	
		1975	1977
Deutschland	1 257 252	30	25,7
Frankreich	1 875 174	35,5	34,6
Belgien	199 619	28,6	34,2
Luxemburg	190 014	—	22,5
Großbritannien	2 035 083	37,2	44,2
Irland	1 325 894	20,88	19,3

Quelle: Dritter Strukturbericht der EG-Kommission.

Entwicklung zwischen den einzelnen EG-Ländern eher zunehmen werden. Nicht zuletzt wird dies durch die Süderweiterung der EG, die bereits am 1. 1. 1981 in die erste Phase getreten ist, zu erwarten sein.

Eine Ursache für die zunehmende Nationalisierung folgt direkt aus den Mängeln, die sich durch die Zuständigkeit im Bereich der Markt- und Preispolitik ergeben:

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, daß mit Hilfe der Markt- und Preispolitik nicht nur Produktion und Verbrauch in der EG gesteuert werden, sondern auch versucht wird, Einkommenszielsetzungen zu realisieren. Offensichtlich hat man in der Vergangenheit bei der Preisfindung dem Einkommensziel mehr Bedeutung beigemessen als dem Ziel „Steigerung der Produktivität“. Dies zeigte sich u. a. auch an der sogenannten objektiven Methode der EG-Kommission, die dazu diente, Kriterien für die Preisfindung zu erarbeiten. In diese objektive Methode gingen lediglich Einkommensziele und nicht gleichermaßen auch Produktivitätsziele ein. Während die Verwirklichung der Einkommenszielsetzung gegenwärtig weitgehend supranationalisiert ist, hat man bei der Verwirklichung des Produktivitätsziels durch das Instrumentarium der Strukturpolitik eine weitgehende nationale Eigenständigkeit vorgesehen.

Interessengegensätze werden bei Preisverhandlungen zu einem um so größeren Einigungszwang führen, je weniger die Möglichkeit besteht, die Kosten der Entscheidungsfindung auf andere an den Entscheidungen nicht Beteiligte abzuwälzen. Stimmt man dieser These zu, dann kann gefolgert werden, daß zukünftig die Probleme der Entscheidungsfindung zunehmen werden. Zum einen wird als Folge der EG-Erweiterung die Interessenlage innerhalb der EG noch stärker divergieren, zum anderen wird zunehmend die Möglichkeit erschwert, die Kosten der Entscheidungsfindung zu externalisieren. In der Vergangenheit war die Externalisierung teilweise möglich, indem durch eine Erhöhung des Agrarprotektionismus Drittländer, private Verbraucher im Inland und die Staatskasse belastet wurden. Durch das vorgegebene Finanzvolumen und den gestiegenen Selbstversorgungsgrad auf den Agrarmärkten wird aber die Externalisierung zunehmend erschwert.

Abgrenzungsprobleme der Zuständigkeit

Eine eindeutige Bewertung der gegenwärtigen Situation wäre nur möglich, wenn es allgemein akzeptierte Vorstellungen über eine optimale Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Agrarpolitik geben würde.

Da es solche Vorstellungen wohl nicht geben dürfte, scheint es notwendig, an den Anfang der Bewertung einige Grundsätze zu stellen, die als Grundlage der Bewertung dienen können.

Die gegenwärtigen Zuständigkeiten führen nicht nur dazu, daß sich die unterschiedliche Ausgangslage in den nationalen Interessen schwerer harmonisieren läßt, sie trägt außerdem dazu bei, daß die Interessenlagen durch die institutioneilen Regelungen stärker divergieren. Wollte z. B. in der Vergangenheit ein Mitgliedsland die Einkommen der eigenen Landwirte stärker als die anderen Mitgliedsländer erhöhen, so mußte dieses Land notgedrungen auf eine stärkere Anhebung der Agrarpreise hinwirken. Die negativen Auswirkungen der Anhebung des Agrarpreisniveaus sind aber nicht nur von dem Land mit der überdurchschnittlichen Preisforderung zu tragen, sondern ebenfalls auch von den Partnerländern. Will z. B. ein Land in einem Wahljahr für den relativ geschlossenen Wählerblock der Landwirte „etwas Gutes“ tun, so muß dieses Land in dem gegenwärtigen System der Abgrenzung der Zuständigkeiten gleichzeitig die anderen Länder belasten. Selbstverständlich bedeutet diese Situation, daß aus nationaler Sicht Preisforderungen zur Verwirklichung des Einkommensziels relativ vorteilhafter sind.

Besonders deutlich wird die Möglichkeit der Externalisierung nationaler Kosten bei der Durchführung nationaler Strategien der Agrarpolitik. Wenn ein einzelnes Land überlegt, ob die Milchproduktion z. B. durch Maßnahmen des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms erhöht werden soll, dann fällt die Wirtschaftlichkeitsberechnung beim gegenwärtigen System günstiger aus als bei einem System mit einem niedrigeren Agrarpreisniveau. Dies liegt daran, daß die Überschußbeseitigung gemeinschaftlich zu finanzieren ist und ein einzelnes Land Produktionssteigerungen daher weniger negativ zu bewerten hat als dies aus EG-Sicht der Fall ist.

Folgt man den Grundsätzen des EWG-Vertrags, sollte die gemeinsame Strukturpolitik zu einer Harmonisierung der Agrarstruktur innerhalb der EG beitragen. Dadurch sollte es möglich sein, die unterschiedlichen Ausgangssituationen zu Beginn der gemeinsamen Politik abzubauen, um zu einer Interessensharmonisierung beizutragen.

Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik leidet unter einigen systemimmanenten Fehlern:

□ Eine Finanzierungshilfe durch die EG, in der Regel von 25 % (Ausnahmen gelten für Irland und Italien),

wird nur dann erteilt, wenn die Maßnahmen bestimmten Richtlinien entsprechen. Es hat sich gezeigt, daß diese Richtlinien insbesondere von den ärmeren Ländern nicht erfüllt werden können. Hier fehlen häufig, insbesondere im Fall Italiens, die administrativen Voraussetzungen, um die Strukturmaßnahmen im Sinne der Richtlinien zu erfüllen. Es ist zu erwarten, daß dieser Tatbestand auch auf Griechenland und die neuen Beitrittskandidaten Portugal und Spanien zutreffen wird. Als Folge dessen ist zu beobachten, daß die Länder mit der schlechtesten Agrarstruktur, Irland und Italien (gemessen an den akzeptierten Projekten), relativ geringe Zahlungen erhalten. Genaue Auskunft über die akzeptierten Projekte und die Zahlungen gibt die Tabelle 3.

□ Ein beträchtlicher Nachteil der gemeinsamen Strukturpolitik ist darin zu sehen, daß Strukturmaßnahmen in den einzelnen Ländern der EG eng an die Finanzkraft der einzelnen Länder gebunden sind. Die Länder mit einer hohen Finanzkraft werden den ihnen zugemuteten Finanzierungsanteil leichter tragen und aufgrund dessen verstärkt Strukturmaßnahmen durchführen können als Länder mit einer schwachen Finanzkraft. Auch dies trägt dazu bei, daß die Strukturpolitik zu einem „perversem Finanzausgleich“ tendiert, indem die relativ wohlhabenden Länder mehr Mittel aus dem Ausrichtungsfonds in Brüssel erhalten als die relativ armen Länder.

□ Speziell im Fall der Bundesrepublik Deutschland gilt, daß für „geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ eine Nutzen-Kosten-Untersuchung vorzunehmen ist. In solchen Untersuchungen ist festzustellen, ob sich aus nationaler Sicht einzelne Maßnahmen rentieren. Die institutionalisierte gemeinsame Markt- und Preispolitik sowie die gemeinsame Strukturpolitik tendieren dazu, das Ergebnis dieser Nutzen-Kosten-Untersuchung aus EG-Sicht zu verzerren. Aus nationaler Sicht ist der Schattenpreis, der

für die Bewertung der durch das Projekt induzierten Mengenänderung herangezogen werden soll, in etwa identisch mit dem Interventionspreis. Aus EG-Sicht hingegen sind die Mengeneffekte lediglich mit dem Weltmarktpreis zu bewerten. Auf der Kostenseite ist zu bedenken, daß die nationalen Berechnungen aus EG-Sicht verzerrt werden, weil der Finanzierungsanteil der EG in Höhe von 25 % aus nationaler Sicht keinen Kostenfaktor darstellt. Es ist daher durchaus verständlich, daß aus nationaler Sicht eine Reihe von Projekten wirtschaftlich sind, obwohl sie aus EG-Sicht unwirtschaftlich wären. Die EG-Strukturpolitik setzt somit in Verbindung mit der Preispolitik für die Koordinierung nationaler und supranationaler Maßnahmen falsche Daten.

Probleme nationaler Ausgaben

Oben wurde bereits gezeigt, daß die nationalen Ausgaben für die Agrarpolitik insgesamt höher sind als die supranationalen Ausgaben. Geht man von den Zielen des EWG-Vertrags aus und prüft, ob die national aufgewendeten Mittel zu einer Verwirklichung der EG-Ziele beitragen, so gelangt man zu einem negativen Befund. Geht man davon aus, daß die Ziele der Gründung der EG vornehmlich in der Ausschöpfung von potentiellen Produktivitätsfortschritten liegen, so kann dieser Forderung nur nachgekommen werden, wenn einzelne nationale Maßnahmen nicht zu einer Verzerrung der Produktionsstruktur und damit zu einem Verzicht auf mögliche Produktivitätsgewinne in der Wirtschaftsunion führen.

Eine neuere Untersuchung über die Wettbewerbswirkungen nationaler agrarpolitischer Maßnahmen² zeigt, daß sektorspezifische Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland zu Verbesserungen der verfügbaren Einkommen in ausgewählten Haushalten von

² Vgl. T. Seegers: Wettbewerbswirkungen nationaler agrarpolitischer Maßnahmen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine theoretische und empirische Wirkungsanalyse, dargestellt am Beispiel Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschlands, Münster-Hiltrup 1979.

Tabelle 3
Wert akzeptierter Projekte und geleistete Zahlungen nach den Strukturrichtlinien der EG (17/64 und 355/77) 1974-1978^a

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien	Luxemburg	Großbritannien	Irland	Dänemark
1. Akzeptierte Projekte	471 068	394 849	633 516	129 583	123 097	6 577	126 868	70 496	43 717
2. Geleistete Zahlungen	334 990	213 357	167 304	95 692	78 987	6 257	55 484	14 936	29 092
Relation von 2.: 1. in %	71,1	54,0	26,4	73,8	64,2	95,2	43,7	21,2	66,5

^a 1974 - 77 in 1000 RE, 1978 in 1000 ERE.

Quelle: 8. Finanzreport der EG-Kommission.

118 bis 181 % führen. In Frankreich sind dagegen die Effekte ausgewählter sektorspezifischer Maßnahmen auf die verfügbaren Haushaltseinkommen sehr viel geringer. Sie werden in Größenordnungen von 54 bis 81 % angegeben. Dabei wird weiterhin herausgestellt, daß im Gegensatz zur Bundesrepublik die Maßnahmen in Frankreich in der Regel degressiv sind, d. h. daß der Einkommenseffekt mit zunehmendem Haushaltseinkommen geringer wird, während in der Bundesrepublik der Einkommenseffekt durch sektorspezifische Maßnahmen mit zunehmendem Haushaltseinkommen steigt. Es dürfte nicht zu bezweifeln sein, daß durch solche nationalen sektorspezifischen Maßnahmen der strukturelle Anpassungsprozeß in den einzelnen Ländern unterschiedlich gefördert und somit eine Angleichung der Agrarstrukturen innerhalb der EG durch nationale Maßnahmen gehemmt werden kann.

Zusammenfassende Wertung

Probleme der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene im Bereich der Agrarpolitik ergeben sich insbesondere durch das Bestreben, die Einkommenszielsetzung durch die Markt- und Preispolitik zu verwirklichen. Es ist eine altbekannte Forderung, daß die Markt- und Preispolitik von der Doppelfunktion der Produktions- und Verbrauchssteuerung einerseits und der Verwirklichung der Einkommenszielsetzung andererseits entlastet werden sollte. Diese Forderung dürfte aber nur dann zu realisieren sein, wenn man die bisherigen Zuständigkeiten für die Zielverwirklichung neu regelt. Die gemeinschaftliche Politik, die darauf angelegt sein sollte, den Zielen des EWG-Vertrags Rechnung zu tragen, wäre zweckmäßigerweise in erster Linie auf das Allokationsziel hin zu orientieren, während die Einkommenszielsetzung, die weitgehend das Ergebnis unterschiedlicher nationaler Ausgangslagen und Entwicklungen ist, weiterhin in nationaler Kompetenz liegen könnte. Gemeinschaftliche Preisanhebungen dürften somit nicht durch die Einkommenszielsetzung begründet werden. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil bei dem gegenwärtigen Protektionsgrad der europäischen Landwirtschaft jede weitere Preisanhebung zu einem Allokationsverlust in der EG beiträgt. Der Strukturwandel, der auch – und vornehmlich – vom Agrarpreisniveau abhängt, wird durch Agrarpreisanhebungen gehemmt; damit wird dem Produktivitätsziel bei gleichzeitiger Verwirklichung des Einkommensziels durch die Markt- und Preispolitik weniger Rechnung getragen. Es scheint daher empfehlenswert, daß in erster Linie eine Klärung der Zuständigkeiten für die Verwirklichung einzelner agrarpolitischer Ziele notwendig ist. Würde die gemeinschaftliche Poli-

tik mehr dem Produktivitätsziel untergeordnet werden, so würde daraus gleichzeitig ein geringeres Preisniveau folgen. In einer solchen Situation würde es den einzelnen Ländern erschwert werden, die Kosten nationaler Strategien der Agrarpolitik zu externalisieren.

Eine Rückführung der Verwirklichung des Einkommensziels in nationale Zuständigkeit birgt allerdings die Gefahr in sich, daß nationale Maßnahmen zu einer Verzerrung der Produktionsstruktur in der EG beitragen können. Hier könnten die oben beschriebenen Wirkungen gegenwärtiger nationaler Maßnahmen verstärkt auftreten. Um diese Entwicklung zu vermeiden, wäre es wünschenswert, wenn auf EG-Ebene strenge Richtlinien für mögliche Maßnahmen auf nationaler Ebene erlassen werden. Selbstverständlich müßten, ähnlich wie im Bereich der Strukturpolitik, diese Maßnahmen auch kontrolliert werden. Um ein nationales Interesse an der Einhaltung der EG-Richtlinien zu fördern, wäre es denkbar, daß sich die EG an den nationalen Maßnahmen beteiligt.

Bei der Bewertung der vorgeschlagenen Strategie muß vor allem bedacht werden, welche Entwicklung anderenfalls zu erwarten wäre. Ändert man nicht offiziell die Zuständigkeiten für die Verwirklichung einzelner agrarpolitischer Ziele, so ist zu erwarten, daß die nationalen Maßnahmen ohnehin zunehmen werden, doch werden diese wie bisher weitgehend unkontrolliert sein. Durch die Änderung der Zuständigkeiten würde man sich Möglichkeiten schaffen, nationale Maßnahmen stärker zu kontrollieren; darüber hinaus würde man Konflikte bei den gemeinsamen Preisverhandlungen abbauen können.

Selbstverständlich sollten die Richtlinien zur Durchführung nationaler Maßnahmen vorsehen, daß vornehmlich solche Maßnahmen erlaubt werden, die zwar der Einkommenszielsetzung gerecht werden, aber möglichst geringe Allokationseffekte aufweisen. Insbesondere wäre hierbei an direkte Einkommensübertragungen oder generell an Maßnahmen zu denken, die zu einer Verringerung des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft und damit zu einer Erhöhung des Einkommens der verbleibenden Faktoren im Agrarsektor beitragen. Hiermit würde man die Tendenzen hinsichtlich direkter Einkommenstransfers in der EG-Agrarpolitik verstärken. Bekanntlich werden nach dem Bergbauernprogramm bereits direkte Zahlungen geleistet. Diese Mittel beanspruchen zur Zeit bereits über ein Viertel der Ausgaben, die für die gemeinsame Strukturpolitik ausgegeben werden. Auch ist zu beobachten, daß sich bei den einzelnen Ländern der Zugriff zu dieser Maßnahme zunehmender Beliebtheit erfreut.