

Seebohm, Eckard

Article — Digitized Version

EG-Finzen: Spiegelbild ungelöster Probleme der europäischen Integration

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seebohm, Eckard (1982) : EG-Finzen: Spiegelbild ungelöster Probleme der europäischen Integration, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 4, pp. 177-183

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135669>

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.

EG-Finanzen: Spiegelbild ungelöster Probleme der europäischen Integration

Eckard Seebohm, Bonn

Wegen der Krise um die Falkland-Inseln sahen sich die EG-Außenminister Anfang April gezwungen, ihr Luxemburger Treffen über den EG-Haushalt zu vertagen. Knapp zwei Jahre nach dem Beschluß des Europäischen Rates (Mandat vom 30. 5. 1980) ist die Gemeinschaft bei der Lösung ihrer Haushaltsprobleme keinen Schritt vorangekommen: Erneut dürfte einem zeitlich befristeten „Sonderopfer Großbritannien“ der Vorzug vor einer globalen Lösung gegeben werden. Der folgende Beitrag diskutiert alternative Lösungsansätze und weist auf Ursachen ihrer mangelnden Durchsetzbarkeit hin.

Probleme der Finanzierung der Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaften (EG) sind in den letzten Jahren zunehmend zu einem Engpaßfaktor für den Fortgang der politischen und wirtschaftlichen Integration in Europa geworden. Die ungelösten Fragen sind inzwischen in einem hohen Maße drängend geworden: Auf der einen Seite steht die nahezu vollständige Ausschöpfung der finanziellen Ressourcen der Gemeinschaft bevor (*Niveauproblem*). Der Vorentwurf des EG-Budgets für 1982 sah eine Abführung von der gemeinsamen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage in Höhe von 0,95 % vor, womit die Höchstgrenze der zur Restfinanzierung dienenden Mehrwertsteuerabgabe an die Gemeinschaft praktisch erreicht worden wäre¹. Lediglich zufallsbedingte Sonderfaktoren (hohe Weltmarktpreise für wichtige Agrarprodukte) haben zwischenzeitlich für eine vorübergehende Entlastung gesorgt, die aber nur von kurzer Dauer sein dürfte.

Über diesen den gesamten Finanzrahmen betreffenden Aspekt hinaus erscheint auf der anderen Seite auch die ebenfalls weitgehend durch die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) determinierte Verteilung der Nettotransfers auf die einzelnen Mitgliedstaaten unbefriedigend

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): BMF-Dokumentation vom 22. Juli 1981, Der Haushaltsentwurf der Europäischen Gemeinschaften für 1982, S. 3.

(*Transferproblem*). Da der „Brüsseler Kompromiß“ vom 30. Mai 1980 mit einem auf zwei Jahre befristeten „Sonderopfer Großbritannien“ 1981 auslief, stellt sich auch die ungelöste Transferfrage erneut in voller Schärfe.

Sowohl das Niveau- als auch das Transferproblem sind maßgeblich von der gemeinsamen Agrarpolitik verursacht worden. Die hohen Selbstversorgungsgrade bei den wichtigsten Agrarprodukten haben dazu beigetragen, daß die Kosten der Agrarprotektion zunehmend budgetwirksam werden. Zugleich ergibt sich wegen der innerhalb der Gemeinschaft unterschiedlichen Produktionsstruktur und wegen der zwischen den einzelnen Agrarprodukten divergierenden Protektionsraten eine ungleichmäßige Verteilung dieser Budgeteffekte auf die einzelnen Länder.

Da die gemeinsame Agrarpolitik ohne Schwierigkeiten als Verursacher der finanziellen Probleme identifiziert werden kann, liegt es nahe, über eine Reform der Inhalte dieser Politik (z. B. durch Senkung der Agrarprotektion) eine Lösung anzustreben. An Vorschlägen hierzu herrscht gewiß kein Mangel. Die Erfahrung der jüngeren Vergangenheit lehrt jedoch, daß weniger die Stringenz der Reformvorschläge als vielmehr die finanziellen Rahmenbedingungen bestimmend für die ökonomische Rationalität der gemeinsamen Agrarpolitik sind. Daher konzentriert sich dieser Beitrag auf die Frage, inwieweit durch eine entsprechende Ausgestaltung der Finanzmechanismen die im Bereich der Agrarpolitik angesiedelten Probleme einer Lösung nähergebracht werden könnten. Parallel dazu und nicht unabhängig davon soll untersucht werden, ob und auf welche Weise bestimmte finanzielle Auswirkungen der Gemein-

Dr. sc. agr. Eckard Seebohm, 33, ist als wissenschaftlicher Berater im Bundeskanzleramt tätig. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

schaftspolitiken systematisch vermieden werden könnten².

Eine denkbare Antwort auf die skizzierten Probleme könnte darin bestehen, daß der Finanzrahmen der Gemeinschaft z. B. über eine Erhöhung der derzeit auf höchstens 1 % limitierten Abführung von der gemeinsamen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage auszuweiten ist. Entsprechendes ist vor einem Jahr vom Europäischen Parlament gefordert worden³. Dies wäre folgerichtig, wenn sich belegen ließe, daß die aktuellen Probleme ihre Ursache in einer zu geringen Finanzausstattung der Gemeinschaft haben.

² Diesen Auftrag hat der Europäische Rat in seinem Beschluß vom 30. Mai 1980 der EG-Kommission erteilt (sogenanntes Mandat vom 30. Mai 1980). Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Bericht der Kommission zu dem Mandat, Dok. KOM (81) 300 endg., Luxemburg 1981. Vgl. hierzu auch G. S t a h l : Die Lösung läßt noch auf sich warten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 7, S. 326 ff.

³ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft vom 9. April 1981.

⁴ Vgl. EG-Kommission (Hrsg.): Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der Finanzen bei der Europäischen Integration, Bd. I: Generalbericht, Brüssel 1977.

⁵ EG-Kommission (Hrsg.): Bericht der Kommission zu dem Mandat, a. a. O., Tz. 5.

Japan-Handbuch

Herausgegeben von HORST HAMMITZSCH
in Zusammenarbeit mit LYDIA BRÜLL

Unter Mitwirkung von Ulrich Goch

1982. XIX, 1305 Seiten (2spaltig). 252 Abbildungen, 3 Farbtafeln, zahlreiche Tabellen und Diagramme, 1 farbige Faltkarte. Leinen. DM 268,-.

Inhaltsübersicht:

Bildungswesen - Geographie - Geschichte - Gesellschaft - Kunst - Literatur - Medizin - Musik - Philosophie - Rechtswesen - Religionen - Sport - Sprache - Theater, Film, Fernsehen - Volkskunde - Wehrwesen - Wirtschaft

Anhang: Wissenschaftsgeschichte - Bibliographien

Infolge seines **wahrhaft enzyklopädischen Spektrums** wird sich das Handbuch mit seinen **rund 2600 Textspalten** im Lexikonformat und mit seinen **zahlreichen Abbildungen, Karten und Tabellen** in Bibliotheken aller Art, in Schulen, Volkshochschulen und Universitäten, bei diplomatischen Vertretungen, Industrie- und Handelskammern sowie Exportfirmen, nicht zuletzt aber auch bei breiten wirtschaftlich, politisch, historisch oder künstlerisch-literarisch interessierten Leserschichten (einschließlich der Fernost-Touristen) schnell unentbehrlich machen.

FRANZ STEINER VERLAG GMBH · WIESBADEN

Die Frage, ob ein bestimmter Finanzrahmen für öffentliche Aktivitäten angemessen ist, dürfte jedoch in der Regel nicht „objektiv“ bzw. wertneutral zu beantworten sein. Unumstritten ist allenfalls, daß ein Zusammenhang zwischen dem Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben und der Höhe des damit verbundenen Aufwandes besteht. Die Aussage der McDougall-Kommission, die für den Fall einer Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer „präföderalen Stufe“ ein Haushaltsvolumen von 2-2,5 % des Bruttoinlandsprodukts (gegenwärtig rd. 0,9 %) für angemessen hält, ist daher in der Tendenz kaum in Frage zu stellen, auch wenn man über eine genaue Quantifizierung streiten könnte⁴.

Das Problem besteht jedoch darin, daß die Gemeinschaft offenbar schon bald nicht mehr imstande ist, die ihr *gegenwärtig* zugewiesenen Aufgaben innerhalb des derzeitigen Finanzrahmens zu lösen. Die Klage der EG-Kommission über einen „künstlich auf die jetzige Höhe“ begrenzten Finanzrahmen, mit dem ein *Ausbau* der Gemeinschaftstätigkeit nicht zu finanzieren sei, ist geeignet, von diesem Tatbestand abzulenken⁵. Wenn das Europäische Parlament (EP) und die EG-Kommission in einer Phase akuter finanzieller Probleme mit dem Hinweis auf zukünftige Aufgaben neue Mittel beanspruchen, so drängt sich die Vermutung auf, daß diese Mittel letztlich doch nur zur Fortführung der bisherigen Politiken und dabei insbesondere der gemeinsamen Agrarpolitik eingesetzt werden⁶. Es ist jedoch das erklärte Ziel einiger Mitgliedsländer (insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und Großbritanniens), gerade dies mit Hilfe eines Festhaltens am bisherigen Finanzrahmen zu verhindern und eine schrittweise Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die in ihrer jetzigen Form sowohl das Niveau- als auch das Transferproblem geschaffen hat, durch finanziellen Druck zu erzwingen⁷.

Gefahren einer Mittelausweitung

Dem könnte entgegengehalten werden, daß die Begrenzung der EG-Finanzmittel in ihrer heutigen Konkretisierung auch Willkürmomente beinhaltet. Sicherlich ist die Rationalität der 1-%-Grenze nicht über jeden Zweifel erhaben. Auch ist die Vermutung nicht ganz von der Hand zu weisen, daß es einigen Mitgliedsländern derzeit vor allem um ihre eigenen Haushaltsprobleme und nicht primär um die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geht. Die Weigerung dieser Länder, der Gemeinschaft zusätzliche Mittel zu übertragen, findet jedoch in fast allen politischen Lagern (mit Ausnahme der Bau-

⁶ In diesem Sinne hat sich u. a. die SPD-Agrarkommission geäußert. Vgl. Sozialdemokratischer Pressedienst, 35. Jg. (1980), Nr. 82, S. 3.

⁷ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 68 (1980), S. 574.

ernverbände) wegen der vorherrschenden skeptischen und kritischen Einschätzung der Ergebnisse der bestehenden Gemeinschaftspolitik eine breite politische Legitimation.

Hier liegt nach Ansicht des Verfassers das eigentliche Problem: Die notwendigen finanziellen Voraussetzungen für eine Fortentwicklung der Integrationspolitik werden der Gemeinschaft letztlich nicht wegen egoistischer Kleinstaaterei verweigert. Die tiefere Ursache dürfte darin liegen, daß das Vertrauen in die Solidität und Effizienz des Ausgabeverhaltens der Gemeinschaft in vielen Ländern sehr gering ist, so daß Vorbehalte gegen eine Ausweitung der EG-Eigenmittel gegenwärtig in einem hohen Maße politisch wirksam sind. Aus diesem Grunde ist auch die Einschätzung der Kommission, daß substantielle Integrationsfortschritte der Gemeinschaft schwer vorstellbar sind, „wenn es ihr nicht gelingt, Ordnung in ihre Haushaltsangelegenheiten zu bringen“, nur zu unterstreichen⁸.

Sofern hierüber Einigkeit besteht, ergibt sich die Antwort auf die Frage, ob eine einstweilige Beibehaltung des gegenwärtigen Finanzrahmens oder eine Ausweitung der EG-Eigenmittel die bessere Voraussetzung für eine Reform der Haushaltsstruktur darstellt, fast zwingend: Eine Anpassung der Einnahmen an eingetretene Ausgabenentwicklungen würde den Zwang, „Ordnung in die Haushaltsangelegenheiten“ zu bringen, weitge-

⁸ EG-Kommission (Hrsg.): Bericht der Kommission zu dem Mandat, a. a. O., Tz. 17.

⁹ Wird z. B. ostfriesische Butter von einem belgischen Exporteur über Antwerpen nach Leningrad verschifft, so führt dieser Vorgang in der üblichen Zurechnung zu einer Verbesserung der *belgischen* Nettosition.

hend aufheben. Der umgekehrte Weg dürfte eher zum Ziel führen und daher langfristig auch der integrationsfreundlichere sein.

Aussagewert von Nettobilanzen

Im Zuge der Diskussion um das Finanztransferproblem wird vielfach mit Hilfe einer Gegenüberstellung von Nettosalen argumentiert, denen seit dem Präzedenzfall der Anerkennung eines englischen Ausgleichsanspruchs ein hoher politischer Stellenwert zukommt (vgl. Übersicht 1). Aus folgenden Gründen wird der ökonomische Aussagewert von Nettobilanzen jedoch in Frage gestellt:

□ Auf der Einnahmenseite der Gemeinschaft werden neben der von den Mitgliedsländern abzuführenden Mehrwertsteuer die Zoll- und Abschöpfungseinnahmen als Finanzbeiträge jeweils jener Länder angesehen, in denen diese Abgaben anfallen. Eine derartige Zuordnung der Einnahmen einer Zollunion aus Drittlandsimporten ist problematisch, weil Import- und Bestimmungsland in vielen Fällen nicht identisch sind.

□ Das gleiche Problem besteht auf der Ausgabenseite: Die Exporterstattungen bzw. die Interventionskosten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (Abt. Garantie) werden ohne Berücksichtigung des Ursprungs der Ware jenem Land zugerechnet, in dem die Erstattung ausbezahlt wird⁹.

Die herkömmliche Ermittlung der Nettositionen enthält somit nicht unumstrittene Abgrenzungen. Sie basiert darüber hinaus auf der Fiktion einzelstaatlicher

Übersicht 1
Die Entwicklung der Nettositionen der Mitgliedstaaten 1975-1981
(in Mill. ERE/ECU¹)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ^{3,4}	1981 ^{3,4}
D	- 1.007	- 1.054	- 1.467	- 597	- 1.430	- 1.891 bis - 1.991	- 1.930 bis - 2.162
F	+ 35	+ 58	- 310	- 371	- 78	+ 160 bis + 84	+ 394 bis + 207
It	+ 40	+ 248	+ 294	- 334	+ 534	+ 584 bis + 540	+ 482 bis + 369
NL	- 27	+ 222	+ 88	+ 41	+ 288	+ 377 bis + 358	+ 172 bis + 130
B/Lux ²	+ 135	+ 346	+ 329	+ 337	+ 610	+ 436 bis + 422	+ 630 bis + 596
GB	+ 104	- 90	+ 126	- 228	- 849	- 609 bis - 346	- 730 bis - 95
Irl	+ 175	+ 155	+ 212	+ 326	+ 545	+ 636 bis + 633	+ 584 bis + 578
DK	+ 237	+ 294	+ 293	+ 381	+ 380	+ 307 bis + 300	+ 280 bis + 262
Gr	—	—	—	—	—	—	+ 118 bis + 115

¹ Ab 1. 1. 1981 wurde die ERE durch die wertgleiche ECU abgelöst; eine ECU = zur Zeit 2,45 DM.

² Bei der Nettosition Belgiens und Luxemburgs muß gesehen werden, daß dieser Betrag erheblich durch die Verwaltungsausgaben der Gemeinschaft beeinflußt wird.

³ Nach Schätzungen der Kommission; britische Entlastung voll mit den jeweiligen Ent-/Belastungsbeträgen in den Entstehungsjahren 1980 und 1981 zugerechnet.

⁴ Spannen beruhen auf unterschiedlicher Auslegung des Entlastungsbeschlusses 1980/81 für Großbritannien.

Quelle: Bundesminister der Finanzen (Hrsg.): BMF-Dokumentation vom 8. Februar 1982, Anlage 10.

Märkte, was in Anbetracht des inzwischen erreichten Integrationsstandes als nicht problemadäquat angesehen werden kann.

Darüber hinaus ist an das grundsätzliche Problem zu erinnern, daß jede Ermittlung rein fiskalischer Vor- und Nachteile ein nur unvollständiges Bild über die Verteilung der gesamten Gewinne (und Verluste) der Integration in Europa abzugeben imstande ist¹⁰. Die aus der Handelsschaffung und -ablenkung resultierenden ökonomischen Effekte, die nicht mit den fiskalischen Wirkungen deckungsgleich sind, bleiben im Rahmen der Diskussion um die Reform der Haushaltsstruktur tendenziell unterbewertet.

„Verlierer“ und „Gewinner“

Als Argument gegen eine auch fiskalische Betrachtungsweise könnte der letztgenannte Einwand jedoch nur gelten, wenn sich zeigen ließe, daß die „Verlierer“ auf finanziellem Gebiet zwingend die „Gewinner“ auf dem Gebiet des Handels sind. Diese These ist jedoch nicht haltbar. Hinzu kommt, daß ein fairer Interessenausgleich im Rahmen der gesamten Integrationspolitik

¹⁰ Vgl. K.-D. Henke: Europäische Integration als Problem des Finanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 1, S. 24 ff.

¹¹ Vgl. U. Koester: Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1979, S. 19 ff.; C. Thore: Die Agrarpolitik der EG im Konflikt mit Finanzgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg. (1980), S. 78 ff.

wesentlich erleichtert werden würde, wenn ein gewisser Ausgleich bereits innerhalb wichtiger Teilbereiche stattfände. Dies gilt besonders deshalb, weil die Gemeinschaftspolitiken derzeit keineswegs gewährleisten, daß mit ihrer Durchführung und *acto* auch eine angemessene Verteilung der Finanzlasten erfolgt.

Die Finanztransfers im Rahmen der EG werden gegenwärtig vor allem durch die gemeinsame Agrarpolitik bestimmt und richten sich wesentlich nach Niveau und Struktur der Agrarproduktion eines Landes. Ein Mitgliedsland wird dabei aus der gemeinsamen Finanzierung der Agrarpolitik einen um so stärkeren finanziellen Vorteil erwarten können, je höher die Agrarproduktion ist und je mehr sie auf Produkte mit einem hohen Protektionsgrad und bereits hoher Selbstversorgung (z. B. Milch, Butter) ausgerichtet ist¹¹. Dies führt zu einer systematischen Benachteiligung der Agrarimportländer (insbesondere Großbritannien) sowie jener Regionen, in denen vorwiegend Agrarprodukte mit einer eher unterdurchschnittlichen Protektionsrate erzeugt werden („Nord-Süd-Konflikt“ innerhalb der Gemeinschaft).

Darüber hinaus bewirken die durch die gemeinsame Agrarpolitik induzierten Finanztransfers höchst problematische ökonomische Anreize: Ein Land kann seine finanzielle Position verbessern, indem es (z. B. mit Hilfe einzelstaatlicher Beihilfen) die Agrarproduktion besonders in den Überschußbereichen ausdehnt oder in den

Bestellen Sie jetzt:

Das bewährte Handbuch seit 1900!
Jetzt in
37., völlig neu gestalteter Auflage:

Obst/Hintner

GELD-, BANK- UND BÖRSENWESEN

Herausgegeben von Norbert Kloten
und Johann Heinrich von Stein

Auf 1000 Seiten:
umfassendes und fundiertes
Wissen für die Bankpraxis

1980. XXVIII, 978 Seiten.
Geb. DM 118,-.
ISBN 3-7910-0274-0.

Bitte fordern Sie
unseren
Sonderprospekt
„Obst/Hintner“ an.



C.E. Poeschel
Stuttgart

Postfach 529 · 7000 Stuttgart 1

Preisverhandlungen eine hohe Protektion für die „eigenen“ Erzeugnisse herauschlägt. Die hohe Bedeutung produktionswirksamer einzelstaatlicher Beihilfen in einigen Mitgliedsländern läßt darauf schließen, daß entsprechende Fehlallokationen in der Gemeinschaft durchaus stattfinden¹².

Ausgleichsmechanismus der Kommission

In dem Bericht der EG-Kommission zum Mandat sind Lösungsansätze zum Transferproblem nur insoweit enthalten, als vorgeschlagen wird, daß an Großbritannien ein Betrag zurückgezahlt werden soll, der sich an der Differenz zwischen dem britischen Anteil am Sozialprodukt der Gemeinschaft und dem Anteil an den GAP-Ausgaben (Abt. Garantie) orientieren soll. Der Kommissionsvorschlag läßt sich in folgende Formel kleiden¹³:

$$AB_{GB} = \left[\frac{BSP_{GB}}{BSP_{EG}} \right] \cdot GAP_{EG} - GAP_{GB}$$

AB_{GB} = Ausgleichsbetrag zugunsten Großbritanniens
 BSP_{GB} = Beitrag Großbritanniens zum Bruttonsozialprodukt der Gemeinschaft
 BSP_{EG} = Bruttonsozialprodukt der Gemeinschaft
 GAP_{GB} = Rückflußanteil Großbritanniens aus der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (Abt. Garantie)
 GAP_{EG} = Gesamtausgaben der GAP (Abt. Garantie)

Eine konkrete Aussage zu dem Finanzierungsbeitrag der übrigen Länder ist in dem Kommissionspapier nur insoweit enthalten, als vorgeschlagen wird, daß für den Fall (und *nur* für diesen), daß die 1-%-Grenze bei der Mehrwertsteuer durch den Ausgleichsbetrag für Großbritannien überschritten wird, jene Länder stärker herangezogen werden, die durch die gemeinsame Agrarpolitik in besonderem Maße finanziell begünstigt werden. Konkrete Modalitäten hierfür sind nicht vorgeschlagen worden.

Keine tragfähige Lösung

Festzuhalten ist demnach:

- Die Kommission strebt eine Sonderregelung *allein* zugunsten Großbritanniens an. Zugleich ist für die übrigen Länder nicht erkennbar, in welchem Maße sie zu dem „Sonderopfer Großbritanniens“ herangezogen werden

¹² Vgl. E. Seeborn: Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und europäische Agrarpolitik. Zum Problem der Kompatibilität nationaler Beihilfen mit der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft, Sonderheft 89, Hannover 1981, S. 153.

den sollen. Die Möglichkeit des Auftretens ausgleichsbedürftiger Situationen auch für andere Länder wird offenbar ausgeschlossen.

- Kriterium für die Höhe des Ausgleichs ist im Kommissionsmodell allein die Differenz zwischen dem Anteil am Sozialprodukt der Gemeinschaft und dem Rückflußanteil aus der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Bedeutung der Agrarproduktion Großbritanniens in Relation zur gesamten Agrarproduktion der Gemeinschaft soll keine Rolle spielen. Der Ausgleichsindikator beinhaltet damit die Fiktion, daß sich der Nutzen eines Landes aus der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft allein am Rückflußanteil aus der gemeinsamen Agrarpolitik messen läßt.

- Die Kommission hat im Mandatspapier keine Lösung für die Aufbringung des Ausgleichs angeboten. Offenbar sollten alle übrigen Mitgliedsländer etwa entsprechend ihrem Anteil am Bruttonsozialprodukt der Gemeinschaft zur Finanzierung herangezogen werden.

Damit ist deutlich, daß die EG-Kommission in ihrem Mandatsbericht keine auch mittelfristig tragfähige Lösung des Transferproblems vorschlagen konnte (oder wollte). Eine modifizierte Verlängerung des „Sonderopfers Großbritannien“ vermag insbesondere keinen Abbau der dem jetzigen System immanenten Anreize zum ökonomischen Fehlverhalten zu fördern. Darüber hinaus ist die Fiktion, daß sich der Nutzen eines Landes aus der europäischen Integration *allein* am Rückflußanteil aus der gemeinsamen Agrarpolitik messen läßt, ökonomisch nicht haltbar und integrationspolitisch fragwürdig¹⁴. Überdies muß die Sonderbehandlung eines Landes prinzipielle Fragen in bezug auf die Gültigkeit der Römischen Verträge aufwerfen und die fatale Tendenz fördern, daß einzelne Länder immer dann Sonderregelungen anfordern, wenn sie sich auf bestimmten Teilgebieten der Integrationspolitik benachteiligt fühlen.

Ein integrationspolitisch akzeptabler Ausgleichsmechanismus sollte daher die Sonderbehandlung eines Landes vermeiden und für alle EG-Mitgliedsländer verbindlich sein. Er hätte zugleich der Anforderung zu genügen, die aus der sektoralen Teilintegration resultierenden finanziellen Ungleichgewichte und die falschen ökonomischen Anreize abzuschwächen, ohne jedoch

¹³ Hierbei wird unterstellt, daß die Differenz vollständig ausgeglichen werden soll.

¹⁴ Die wirtschaftlichen Vorteile der europäischen Integration liegen auch im außerlandwirtschaftlichen Bereich und sind auch Großbritannien zugänglich. Es wäre unbillig, allein aus der Tatsache, daß Handelsgewinnen im gewerblichen Bereich die fiskalische Entsprechung im EG-Haushalt weitgehend fehlt, zu folgern, daß die Gewinne nur eines Sektors uneingeschränkt entsprechend den BSP-Anteilen auf alle Länder zu verteilen sind. Das zentrale *ökonomische* Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes, nämlich die Schaffung des Gemeinschaftsraumes entsprechend den kooperativen Kostenvorteilen (Wettbewerbsverhältnissen), würde damit gefährdet werden.

dabei die finanziellen Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpolitik zum einzigen Kriterium für die Beurteilung der Verteilung der Integrationsgewinne aufzuwerten.

Erweiterter Ausgleichsmechanismus

Folgender, gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag erweiterter Ausgleichsmechanismus könnte diesen Anforderungen entsprechen:

$$AB_i = \left[\frac{BSP_i}{BSP_{EG}} + \frac{BSP_i^L}{BSP_{EG}^L} \right] \cdot GAP_{EG} - GAP_i$$

AB_i = Ausgleichsbetrag des Landes i

BSP_i = Bruttosozialprodukt des Landes i

BSP_{EG} = Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft

BSP_i^L = Beitrag der Landwirtschaft des Landes i zum Bruttosozialprodukt

BSP_{EG}^L = Beitrag der Landwirtschaft der Gemeinschaft zum Bruttosozialprodukt

GAP_i = Rückflußanteil des Landes i aus der GAP (Abt. Garantie)

GAP_{EG} = Gesamtausgaben der GAP (Abt. Garantie)

Die hier vorgeschlagene Ausgleichsformel gilt grundsätzlich für alle Länder und ist damit so konzipiert, daß sich die Summen der Be- und Entlastungen ausgleichen. Ein weiterer Unterschied zum Kommissionsvorschlag liegt darin, daß bei der Bemessung des Ausgleichsbetrages neben dem Bruttosozialprodukt auch der Anteil des jeweiligen Landes an der gesamten Agrarproduktion der Gemeinschaft berücksichtigt wird¹⁵.

Vorteile

Eine in dieser Weise erweiterte Ausgleichsformel würde folgende Vorteile aufweisen:

Das Kriterium ist geeignet, ohne Sonderbehandlung eines Landes extreme Situationen sowohl auf der „Nettozahler“- als auch auf der „Nettoempfänger“-Seite zu vermeiden.

Durch die Einbeziehung der Bedeutung der Agrarproduktion des jeweiligen Landes wird das Prinzip der finanziellen Solidarität innerhalb der gemeinsamen

¹⁵ Gewicht der beiden Komponenten jeweils 50 %; andere Gewichtungen sind möglich.

Agrarpolitik, das von einigen Ländern als unverzichtbar angesehen wird, gewahrt.

Gleichwohl wird auch die jeweilige gesamtwirtschaftliche Bedeutung eines Mitgliedlandes einen spürbaren Einfluß auf die Richtung der Finanztransfers gewinnen.

Zufalls-„Gewinne“ einzelner Länder aus der gemeinsamen Agrarpolitik, die durch schwankende Weltmarktpreise und unterschiedliche Selbstversorgungsgrade bei einzelnen Produkten entstehen, werden gleichmäßig auf die gesamte Gemeinschaft verteilt. Damit wird der Anreiz zu kostspieligen Fehlallokationen in der Gemeinschaft abgebaut und das Interesse der „Agrarprofiteure“ an einem Abbau der Überschußproduktion gefördert. Zugleich wird der „Nord-Süd-Konflikt“ innerhalb der EG entschärft.

Dem Drängen der Mittelmeerländer nach verstärkter Protektion für „Südprodukte“ (Wein, Oliven) wird ein wesentlicher Teil der Motivation entzogen.

Die Finanzierung der Ausgleichsbeträge könnte im Rahmen eines Clearing-Verfahrens außerhalb des Systems der Eigenmittel erfolgen. Zur Vermeidung von Handelsverzerrungen (Trade diversions), die dadurch eintreten könnten, daß einige Länder zur Manipulation ihres Rückflußanteils aus der gemeinsamen Agrarpolitik Agrarprodukte allein zum Zwecke der Intervention in Partnerländer exportieren, wäre allerdings dafür Sorge zu tragen, daß die statistische Ermittlung der effektiven Rückflüsse nicht an den Ort der Intervention, sondern an die Herkunft der Ware geknüpft wird¹⁶. Andernfalls könnten die Intentionen des Ausgleichsmodells durch gezielte Manipulationen unterlaufen werden¹⁷. Zugleich müßten die Ausgleichsbeträge ex post erhoben bzw. erstattet werden¹⁸.

Eine Beispielsrechnung zu dem hier vorgeschlagenen Ausgleichsverfahren ergibt, daß vor allem jene Länder ausgleichspflichtig werden würden, in denen ein überproportionaler Anteil der Agrarprodukte auf Milcherzeugnisse entfällt (vgl. Übersicht 2). Dies liegt in der Logik des Modells begründet und bestätigt, daß ein solches Modell die Anreize zur weiteren Steigerung der Agrarproduktion in den Überschubereichen erheblich vermindern würde. Damit würden auch die „Agrarprofiteure“ in der Gemeinschaft ein Interesse an einer Reform der gemeinsamen Agrarpolitik gewinnen.

¹⁶ Den Anträgen auf Intervention (bzw. Exporterstattung) wären Ursprungszeugnisse beizufügen.

¹⁷ Dieses Problem bestände auch beim Kommissionsvorschlag.

¹⁸ Vgl. F. Franzmeyer: Fehlprogrammierte Reform? Zur künftigen Gestaltung der Finanztransfers in der EG, in: DIW-Wochenbericht 48/1981, S. 559-565.

Übersicht 2
Wirkung des Ausgleichsmodells für 1982

	„Nettosalden“ Mitgliedstaaten vor Ausgleich (Mill. ECU)	Ausgleichsbetrag (Mill. ECU)	„Nettosalden“ nach Aus- gleich (Mill. ECU)
B	+ 280	- 168	+ 112
DK	+ 350	- 292	+ 58
D	- 1 900	+ 261	- 1 639
Gr	+ 250	+ 124	+ 374
F	+ 480	+ 143	+ 623
Irl	+ 750	- 465	+ 285
It	+ 1 150	+ 190	+ 1 240
Lux	+ 250	+ 3	+ 253
NL	+ 500	- 887	- 387
UK	- 2 300	+ 1 091	- 1 209

Quelle: EG-Kommission; eigene Berechnungen.

Durchsetzungschancen

Eine Auswertung der Ergebnisse des erweiterten Ausgleichsmodells zeigt, daß ein solcher globaler Ansatz derzeit ohne reale politische Durchsetzungschancen sein dürfte. Obwohl wesentliche Ziele wie die Vermeidung extremer finanzieller Begünstigungen bzw. Belastungen mit Hilfe dieses Modells zweifellos realisiert werden könnten, ergibt sich vor allem für jene Länder, deren Landwirte stark in der Milchproduktion engagiert sind, eine Belastung, die nicht konsensfähig sein dürfte. Dies gilt insbesondere für Irland und die Niederlande.

Eine Verbesserung der Durchsetzungschancen könnte über eine stufenweise Realisierung dieses Konzepts innerhalb eines Zeitraumes von drei bis vier Jahren erreicht werden. Die „Agrarprofiteure“ hätten dann die Möglichkeit, ihre Ausgleichsverpflichtungen über eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik bis zum Eintritt der vollen Wirksamkeit zu reduzieren. Allerdings würde dies voraussetzen, daß die Regierungen dieser Länder bereit sind, ihren Landwirten spürbare Einkommenseinbußen zuzumuten. An dieser Bereitschaft darf zumindest so lange gezweifelt werden, wie diese Länder erwarten können, mit einer Politik des fortgesetzten „Muddling-through“ besser abzuschneiden.

An mangelnder Durchsetzbarkeit gebricht es auch anderen Vorschlägen, die auf eine globale Lösung des Transferproblems hinzielen. So hat z. B. die britische Regierung einen Ausgleichsmechanismus vorgeschlagen, der auf die am Pro-Kopf-Einkommen gemessene jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellt („ability to pay“-Konzept). Dieser sicherlich auch am

spezifisch englischen Interesse ausgerichtete Vorschlag stieß auf die einmütige Ablehnung der übrigen Mitgliedsländer.

Die vergeblichen Versuche der EG-Außenminister, Leitlinien zur Haushaltsfrage zu verabschieden, lassen erkennen, daß eine nachhaltige Lösung des Transferproblems auf sich warten lassen wird. Dies muß kein Unglück sein, wenn es auf der anderen Seite gelänge, jene Politik, die die finanziellen Probleme verursacht hat, zu korrigieren und damit die manchmal krämerische Diskussion um die tatsächlichen Nettobilanzen gegenstandslos zu machen. Da ähnlich wie auf finanziellem Gebiet jedoch auch und gerade im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik kaum überbrückbare Interessengegensätze aufeinanderprallen, besteht diesbezüglich kein Anlaß zu optimistischen Erwartungen.

Folgerungen

Insgesamt gesehen zeigt sich, daß die Probleme im Bereich der EG-Finzen exakt die ihnen zugrunde liegenden ungelösten Fragen der europäischen Integration widerspiegeln. Dies gilt zum einen für die Ursachen der finanziellen Schwierigkeiten, auf die bereits weiter oben hingewiesen wurde.

Zum anderen gilt dies jedoch auch für die Probleme, die sich bei der Suche nach operationalen Lösungsansätzen einstellen. Ausgleichsmechanismen wie das in diesem Beitrag vorgeschlagene beziehen ihre Rationalität „lediglich“ aus gesamteuropäischer, nicht jedoch aus einzelstaatlicher Sicht. Da die Handlungsträger der Integrationspolitik jedoch einzelstaatlich und nicht gesamteuropäisch legitimiert und damit vor allem nationalen Interessen verpflichtet sind, ist jede Lösung, die einzelne Mitgliedsländer gegenüber dem Status quo begünstigt, andere jedoch benachteiligt, zumindest ohne Kompensationsregelungen nicht konsensfähig.

In diesem Sinne sind die ungelösten Fragen der Finanzierung der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft auch Ausdruck unzureichender politisch-institutioneller Grundlagen Europas. Die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaft mit einem Übergewicht von durch nationale Wahlen legitimierte Handlungsträgern drängen gesamteuropäische Aspekte zugunsten der schlichten Addition von Einzelinteressen zurück¹⁹. Die wachsenden Probleme der europäischen Integration führen zwingend zu der Frage, wie lange sich die Gemeinschaft das gegenwärtige Defizit an gesamteuropäisch legitimierten und verantwortlichen Entscheidungsträgern noch leisten kann.

¹⁹ Vgl. G. Schmitt: Lehren aus jüngsten Diskussionen um eine Reform der Agrarpolitik, oder: Ist eine rationale Politik in der Gemeinschaft möglich?, in: Agrarwirtschaft, 30. Jg. (1981), S. 285-294.