

Seidel, Martin

**Working Paper**

## Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten? Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts

ZEI Working Paper, No. B 17-2000

**Provided in Cooperation with:**

ZEI - Center for European Integration Studies, University of Bonn

*Suggested Citation:* Seidel, Martin (2000) : Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten? Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts, ZEI Working Paper, No. B 17-2000, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39622>

**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.*

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Martin Seidel

**Rückführung der  
Landwirtschaftspolitik in die  
Verantwortung der  
Mitgliedsstaaten? - Rechts-  
und Verfassungsfragen des  
Gemeinschaftsrechts**

**Working Paper**

**B 17  
2000**

05.11.00 Rev.

## **„Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten? – Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts“**

Rechtsanwalt Professor Dr. Martin Seidel, Bonn\*

### **I) Zum Begriff der „Rückführung“**

Seit längerer Zeit wird in Fachkreisen aufgrund verschiedener Überlegungen, auf die im einzelnen zurückzukommen sein wird, über die Zweckmäßigkeit oder gar Notwendigkeit einer „Rückführung“ der Landwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nachgedacht und diskutiert. Dabei wird die „Rückführung“ nicht selten mit der „Renationalisierung“ einer von der Gemeinschaft für einen bestimmten Wirtschaftssektor zentral und einheitlich gestalteten Politik gleichgesetzt und als Demontage eines mühsam erreichten Integrationsstandes empfunden. Ersichtlich scheint bei der Kritik die Vorstellung vorzuherrschen, zumindest mitzuschwingen, daß die Landwirtschaft im Zuge ihrer „Rückführung“ in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten als Wirtschaftszweig aus dem Regelwerk des Vertrages von Rom schlechthin herausgenommen werden soll. Angesichts der bevorstehenden, weil aus politischen Gründen unausweichlichen Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas, um die baltischen Staaten sowie um Malta, Zypern und wohl auch die Türkei wird verschiedentlich auch die parallele Frage aufgeworfen, ob nicht alle oder zumindest die Beitrittsländer mit einem großen Anteil landwirtschaftlicher Bevölkerung angesichts der Schwierigkeiten der Integration der Landwirtschaft dieser Länder in den Agrarmarkt der Europäischen

---

Festvortrag auf der Mitgliederversammlung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht – Vereinigung für Agrar- und Umweltrecht e.V. am 03. Oktober 2000 in Goslar, veröffentlicht in „Agrarrecht“, Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht (DGAR), AgrarR 2000, 381.

\* Der Verfasser, Rechtsanwalt in Bonn, ehemaliger langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof und später Mitglied der deutschen Delegation der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, u. a. Mitglied des Vorstands der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik, Berlin, lehrt als früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster, europäisches Währungs- und Wirtschaftsrecht an der Donau-Universität in Krems an der Donau sowie Subventionsrecht der EU an der Universität des Saarlandes und ist am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn als Forschungsprofessor sowie als Lehrbeauftragter für das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion der EU tätig.

Gemeinschaft mit der Maßgabe als neue Mitgliedstaaten aufgenommen werden könnten, daß die Landwirtschaft als verbleibender autonomer Politikbereich der Mitgliedstaaten von der Integration einfach ausgenommen werden könnte.

Eine „Renationalisierung“ der Landwirtschaft in dem Sinne, daß die Landwirtschaft aus dem Geltungsbereich des Vertragswerks der Europäischen Gemeinschaft - vergleichbar etwa der territorialen Ausgliederung Grönlands und seiner Bevölkerung - herausgenommen wird, wäre indes mit dem politischen Grundanliegen der Integration nicht in Einklang zu bringen und steht mit Recht nicht zur Debatte. Ein „partielle Mitgliedschaft“ der neuen Beitrittsländer, bei der die Landwirtschaft ausgeklammert bliebe, wäre gleichermaßen mit den Zielen der wirtschaftliche Integration unvereinbar. Eine Rückübertragung der Landwirtschaftspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Sinne einer Herausnahme der Landwirtschaft aus dem Regelungswerk des Vertrages von Rom käme einer Aufhebung der Europäischen Gemeinschaft sowie der Europäischen Union gleich, seit dem Vertrag von Maastricht die Europäische Gemeinschaft überdacht. Eine Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Union im Sinne einer „partiellen Mitgliedschaft“ unter einer Ausklammerung der Landwirtschaft hätte die gleiche Wirkung. Der Vertrag von Rom hat sich im Hinblick auf seine politische Zielsetzung der Einigung der Staaten und der Völker der Gemeinschaft gemäß Artikel 32 (vormals Artikel 38) ausdrücklich dazu bekannt, daß der Gemeinsame Markt „auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfaßt“. Er hat die Landwirtschaft als Wirtschaftssektor ungeachtet der seiner Zeit durchaus bekannten Schwierigkeiten ihrer Integration aus guten Gründen mit in den Integrationsprozeß einbezogen<sup>1</sup>. Die sechs Gründerstaaten der Gemeinschaft waren sich bewußt, daß die über die wirtschaftliche Integration angestrebte politische Einigung niemals zu erreichen gewesen wäre, wenn 20 % der Bevölkerung, die seiner Zeit noch in der Landwirtschaft tätig waren, von dem mit den Verträgen von Rom eingeleiteten Prozeß einer friedlichen und dauerhaften Einigung der Völker und Staaten Europas ausgenommen worden wären.

In rechtlicher Hinsicht würde eine auf ihre Herausnahme aus dem Integrationsprozeß hinauslaufende „Renationalisierung“ der Landwirtschaft

---

<sup>1</sup> Die zeitgleich mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter Führung Großbritanniens als Gegen- und Abwehrorganisation zur EWG von den an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht teilnehmenden sieben westeuropäischen Staaten gegründete European Free Trade Association (EFTA) hat die Landwirtschaft in ihren wirtschaftlichen Integrationsprozeß gar nicht erst einbezogen. Auch im übrigen blieb die Landwirtschaft im Rahmen der Bemühungen internationaler Organisationen um eine größere wirtschaftliche Integration ihrer Mitgliedstaaten zumeist ausgeklammert; die nationalen Regelungssysteme für die Landwirtschaft, beispielsweise das alte deutsche System der Einfuhr- und Vorratsstellen waren zu unterschiedlich und hatten zumeist in sich geschlossene Stützungs-, Vermarktungs- und Absatzsysteme herausgebildet, die sich ohne politische Probleme kaum miteinander verzahnen ließen. Von daher war das Unterfangen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Landwirtschaft in den wirtschaftlichen Integrationsprozeß einzubeziehen, nahezu revolutionär.

voraussetzen, daß die Regierungen der derzeit 15 Mitgliedstaaten einstimmig - wie im Falle der Ausgliederung Algeriens und Grönlands - einen völkerrechtlichen bzw. gemeinschaftsrechtlichen Änderungsvertrag zu den Verträgen über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union von Rom bzw. von Maastricht und Amsterdam auszuhandeln hätten. Der Änderungsvertrag wäre in allen Mitgliedstaaten von den nationalen Parlamente zu ratifizieren und gegebenenfalls zuvor in einigen Mitgliedstaaten der Bevölkerung in Form eines Referendums zur Billigung zu unterbreiten<sup>2</sup>. Mit diesem Verfahren wären politische Risiken von einem Ausmaß verbunden, die sich kaum erahnen lassen. Die Verträge über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten, deren Landwirtschaft aus der Wirtschaftsgemeinschaft ausgeklammert bliebe, müßten - abweichend von der bisherigen Praxis der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten - Sonderregelungen enthalten, die spätestens während des Verfahrens ihrer Ratifizierung in den Beitrittsstaaten politische Probleme schaffen könnten. Mit Recht wird darauf hingewiesen, daß sich die meisten Beitrittsländer gerade von der Eingliederung ihrer Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt durch einen erleichterten Absatz ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der Gemeinschaft große wirtschaftliche Vorteile ihres Verzichts auf Teile ihrer nationalen Souveränität versprechen<sup>3</sup>.

## **II) Gemeinsamer Markt und Gemeinsame Agrarpolitik**

Die „Rückführung“ der Landwirtschaftspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten stößt auf zwei weitere Barrieren des EG-Vertrages:

Der „Gemeinsame Markt“, der „auch die Landwirtschaft umfassen“ sollte, war gemäß Artikel 38 des Vertrages von Rom (nunmehr Artikel 32 EG-Vertrag) abweichend von seiner Verwirklichung in den anderen Bereichen der Wirtschaft „Hand in Hand mit der Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik“ zu verwirklichen.<sup>4</sup> Die Europäische Gemeinschaft hat bereits in den sechziger

---

<sup>2</sup> Das Verfahren der Vertragsänderung ist nunmehr für alle Bereiche der Europäischen Union in Artikel 48 EU-Vertrag (früher für die EWG in Artikel 237 EWG-Vertrag) wörtlich wie folgt geregelt:

„Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen.

Gibt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammtritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“

<sup>3</sup> Vgl. Hartmut Pellens, Die Gemeinsame Agrarpolitik vor der Erweiterung, Agrarrecht, Heft 7, 2000, Beiträge S.218.

Jahren eine „Gemeinsame Agrarpolitik“ entwickelt und diese seitdem ständig ausgebaut<sup>5</sup>. Die Fortführung der „Gemeinsamen Agrarpolitik“, wie diese zum gegebenen Zeitpunkt auch immer ausgestaltet sein würde, ist somit ebenso wie die Erhaltung des „Gemeinsamen Marktes“ für die Landwirtschaft eine gemeinschaftsrechtliche Vorgabe, die bei der Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist.

Inwieweit sich diese beiden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts als eine Barriere für eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Agrarmarktpolitik auf die Mitgliedstaaten, vor allem für eine Verlagerung der Finanzierung der Agrarmarktpolitik auf die Mitgliedstaaten auswirken, bleibt zu untersuchen.

### III) Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik

Über die beiden genannten vertraglichen Vorgaben blieben bei einer gänzlichen oder teilweisen „Entlassung“ der Landwirtschaftspolitik aus der Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Überführung in die Verantwortung der Mitgliedstaaten die fünf vertraglich festgelegten Zielsetzungen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ wirksam. Diese sind gemäß Artikel 33 (vormals Artikel 39) EG-Vertrag:

die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft,

---

<sup>4</sup> Das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes umfaßt als erste Komponente die sog. vier Grundfreiheiten, das heißt die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehrs, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie die Niederlassungsfreiheit für selbständige wirtschaftliche Betätigten und die Freiheit des innergemeinschaftlichen Kapitalverkehrs. Es umfaßt als zweite Komponente zur Sicherung des Binnenmarktes vor Wettbewerbsverfälschungen die Wettbewerbs- (Kartell-, Mißbrauchs- und Fusions-) Aufsicht und die Aufsicht der Gemeinschaft über die Wirtschaftssubventionierung durch die Mitgliedstaaten. Als drittes gehört zum Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes ein einheitliches Außenwirtschaftsregime, insbesondere die Zollunion.

Die Einführung einer „Gemeinsame Politik“ für die Wirtschaft insgesamt oder „sektoraler Politiken“ für die einzelnen Wirtschaftssektoren, insbesondere auch einer gemeinsamen Industriepolitik war nach dem Vertrag von Rom keine Vor- oder Nebenbedingung für die Errichtung des „Gemeinsamen Marktes“. Die Wirtschaftspolitik blieb mit allen ihren Komponenten, der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, der wirtschaftlichen Infrastrukturpolitik, der wirtschaftlich relevanten Bildungs- und Berufsausbildungspolitik, ebenso die Sozial- und Gesellschaftspolitik, vor allem auch die Währungspolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; sie war als zweite Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft von dieser lediglich zu koordinieren (gemäß Artikel 2 EWG-Vertrag: „schrittweise anzunähern“). An die Stelle der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten ist als zweite Aufgabe der Gemeinschaft mit dem Vertrag von Maastricht die „Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion“ getreten, die ebenfalls „Gemeinsame Politiken“ für die einzelnen Wirtschaftsbereiche nicht zur Vorbedingung hat.

<sup>5</sup> Die Literatur zur Gemeinsamen Agrarpolitik und zum Agrarrecht der EG ist unübersehbar. Siehe hierzu Reinhard Priebe und Rudolf Mögele in Manfred Dausen (Hrsg.) Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, 1999 G. Agrarrecht; Ortwin Gottsmann in Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EU-Vertrag, 5. Auflage, Baden-Baden, 1999, Vorbemerkung und Anmerkungen zu Art. 38 ff; siehe auch Winfried von Urff, „Agrar- und Fischereipolitik“ in Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration, (Bonn), 1980 S. 131 ff und Folgebände, zuletzt 1997/ 1998 S. 113 ff und 1998/1999 S. 125 ff.

## **die Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung,<sup>6</sup>**

die Stabilisierung der Märkte,

die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Produkten der Landwirtschaft

und

die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

## **IV) Regulierung der Agarmärkte durch supranationales Recht**

Die von der Europäischen Gemeinschaft in sechziger Jahren eingeführte und seitdem ständig durch Differenzierungen verfeinerte „Gemeinsame Agrarpolitik“ besteht aus der sog. Agrarstrukturpolitik und der sog. Agrarmarktpolitik. Im Zusammenhang mit der Verlagerung der Zuständigkeit und Verantwortung, namentlich der finanziellen Verantwortung für die Agrarpolitik auf die Mitgliedstaaten geht es vornehmlich um die Agrarmarktpolitik, deren wirtschaftliche Bedeutung wesentlich größer ist und die vor allem den bei weitem größten Teil der sog. Agrarausgaben der Europäischen Gemeinschaft für sich in Anspruch nimmt.<sup>7</sup> Die Agrarmarktpolitik steht vor allem auch im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel-, Ost und Südosteuropas, um die baltischen Staaten sowie um Zypern, Malta und möglicherweise auch die Türkei im Vordergrund.

Anders als die Agrarmarktpolitik wird die strukturell von dieser abweichende Agrarstrukturpolitik der allgemeinen Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft zugerechnet, die unter der Zielsetzung des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ über den sog. Regionalfonds, den sog. Sozialfonds, den sog. Agrarstrukturfonds und die sog. Fischereifazilität sowie außerdem seit der Vertrag von Maastricht auch über den sog. Kohäsionsfonds gestaltet und finanziert wird. Im Zusammenhang mit der hier zu erörternden Einbindung der Mitgliedstaaten in die politische und finanzielle Verantwortung für die

---

<sup>6</sup> Heraushebung durch den Verfasser.

<sup>7</sup> Die Agrarausgaben der Europäischen Gemeinschaft betragen im Jahr 1997 45 Mrd. ECU (= 54 % des gesamthaushalts); davon entfielen 4,6 Mrd. ECU auf die Agrarstrukturpolitik und 40,4 Mrd. ECU auf die Agrarmarktpolitik.

landwirtschaftspolitik stellen sich bei der Agrarstrukturpolitik andere rechtliche, insbesondere auch andere verfassungsrechtliche Fragen als bei der Agrarmarktpolitik.

Die Europäische Gemeinschaft hat die 1965 geschaffene „Gemeinsame Agrarpolitik“ im Kern durch „europäische Marktordnungen“ instrumentalisiert. Die Marktorganisationen für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse beruhen auf „Verordnungen“ des Rates der Europäischen Gemeinschaft als deren Gesetzgeber und sind Teil der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft. Als „Verordnungen“ beanspruchen die Marktorganisationen in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung, und zwar mit Vorrang vor jedweden nationalen Recht.

Die „europäischen Marktordnungen“ der Landwirtschaft sichern die Ziele der Agrarpolitik, namentlich die einkommenspolitische Zielsetzung der Sicherung angemessener Einkünfte der landwirtschaftlichen Bevölkerung in der Weise, daß - als Richtgröße für die Einkommen der Landwirte - für die landwirtschaftlichen Produkte von Jahr zu Jahr überprüfbare Garantiepreise festgesetzt werden. Die Preise werden dadurch garantiert, daß bei sinkenden Marktpreisen in Form sog. Interventionen staatliche - von der Gemeinschaft finanzierte - Aufkäufe erfolgen, die ein Absinken der Marktpreise unter die Richtpreise verhindern. Ein zweites Garantieelement besteht darin, daß auf Agrarerzeugnisse, die aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführt werden, in Höhe der Differenz zwischen den Richtpreisen und den auf den Weltmärkten gezahlten Einkaufspreisen als „Abschöpfungen“ bezeichnete Abgaben erhoben werden. Als drittes Element der Garantie werden bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus der Gemeinschaft in Drittstaaten in Höhe der Differenz der Richtpreise und den auf den Weltmärkten jeweils erzielbaren Verkaufserlösen als „Ausfuhrerstattungen“ bezeichnete Ausfuhrsubventionen gewährt.

Die Marktordnungen der Gemeinschaft gewähren den begünstigten Wirtschaftsteilnehmern - gerichtliche durchsetzbare - Rechtsansprüche auf die Übernahme der Agrarerzeugnisse in die „Intervention“ sowie auf die Gewährung der „Ausfuhrerstattungen“. Die Rechtsansprüche, die den Begünstigten kraft supranationalen Rechts zustehen, richten sich dabei nicht gegen die Gemeinschaft, sondern gegen die Mitgliedstaaten. Letzteres ist, wie zu zeigen sein wird, im Zusammenhang mit der Verlagerung der Verantwortung für die Landwirtschaftspolitik von der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung.

Das Stützungssystem der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik wird über das vorstehend vereinfacht umschriebene Grundmodell der Agrarmarktordnungen hinaus - vielfach wiederum für die einzelnen Agrarprodukte abweichend von

diesem - durch ein differenziertes System produktgebundener direkter oder indirekter Beihilfezahlungen, beispielsweise in Form von Lagerbeihilfen ergänzt. Auch für die ergänzenden Regelungen der Stützung der Einkommen der Landwirtschaft gilt, daß die Marktordnungen den Begünstigten gerichtlich durchsetzbare Rechtsansprüche auf Gewährung der Vergünstigungen - gegen die Mitgliedstaaten - einräumen.

Die Kosten des gesamten Stützungssystems der Agrarmarktpolitik werden in vollem Umfang, d. h. zu 100 % - ohne einen Eigenbeitrag oder eine Kofinanzierung seitens der Mitgliedstaaten - von der Europäischen Gemeinschaft getragen. Die Mitgliedstaaten finanzieren die Gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft lediglich mittelbar über ihre allgemeinen Finanzbeiträge zum Haushalt der Gemeinschaft. Die besagten Kosten des Stützungssystems werden seitens der Gemeinschaft über die Abteilung „Garantie“ des 1965 errichteten „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL)<sup>8</sup> in Form von Erstattungen an die Mitgliedstaaten finanziert. Da die Marktordnungen nicht in einer unmittelbaren „gemeinschaftseigenen“ Verwaltung“, sondern von den Mitgliedstaaten für die Gemeinschaft durchgeführt werden, haben zunächst die Mitgliedstaaten die Kosten aller Stützungsmaßnahmen, insbesondere die Kosten der Interventionen und der Ausfuhrerstattungen zu tragen. Die finanziellen Leistungen der Gemeinschaft bestehen nicht in unmittelbaren Zuwendungen an die Begünstigten, sondern beschränken sich auf Erstattungen an die Mitgliedstaaten.

Die Subventionierung der Landwirtschaft mittels Interventionen, Ausfuhrerstattungen, Abschöpfungen und anderer Förderungsmaßnahmen, die ursprünglich alle fünf Zielsetzungen der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ gewährleisten sollte, dient inzwischen hauptsächlich der Stützung der Einkommen der Landwirtschaft dient. Sie ist erkennbar seit Jahren auf diese Zielsetzung ausgerichtet. In seiner Gesamtheit stellt die Agrarmarktpolitik der Gemeinschaft zusammen mit der Förderung der Landwirtschaft durch die Agrarstrukturpolitik, die aus Mitteln der finanziell wesentlich geringer ausgestatteten Abteilung „Ausrichtung“ des „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) (Agrarstrukturfonds erfolgt ein in sich geschlossenes System der „einkommenspolitischen Betreuung“ eines ganzen Wirtschaftszweigs dar, das es in dieser Form nur für die Landwirtschaft gibt.

## **V) Marktordnungen, Wechselkursänderungen und Währungsausgleich**

Bis zum Übergang in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 01.01.1999 konnten die Wechselkurse der Währungen aller Mitgliedstaaten geändert werden. Als Folge solcher Änderungen der Wechselkurse der

<sup>8</sup> Der EAGFL ist jedoch kein eigentlicher Fonds, sondern Teil des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft.

nationalen Währungen mußten das in seinem Grundmodell dargestellte System der „Europäischen Marktorganisationen“ in der Vergangenheit um ein weiteres „Strukturelement“, den sog. Währungsausgleich ergänzt werden.

Die Einführung des sog. Währungsausgleichs hing damit zusammen, daß die Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie die Beträge aller finanziellen Leistungen der Gemeinschaft von Anbeginn an in einer – im Laufe der Jahre unterschiedlich definierten – Europäischen Rechnungseinheit festgelegt waren. Die Rechnungseinheit garantierte die Einheitlichkeit des Preise sowie der Stützungsbeträge in der gesamten Gemeinschaft stand notwendigerweise jeweils in einem bestimmten, ebenfalls gemeinschaftsrechtlich festgelegten Umrechnungsverhältnis zu den nationalen Währungen<sup>9</sup>.

Unter den Bedingungen einer nationalen Währungs- und Wechselkurspolitik, die für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten inzwischen nicht mehr bestehen, hat die Festlegung der Preise in einer einheitlichen Rechnungseinheit zur Folge, daß bei der Aufwertung einer nationalen Währung gegenüber den Währungen der anderen Mitgliedstaaten, die stets zugleich eine Aufwertung der nationalen Währung gegenüber der Rechnungseinheit ist, die in dem Aufwertungsland geltenden Agrarpreise in nationaler Währung ausgedrückt um den Satz der Aufwertung sinken. Bei der Abwertung einer nationalen Währung, die zugleich eine Abwertung gegenüber der Rechnungseinheit darstellt, erhöhen sich umgekehrt die Agrarpreise im Land der Abwertung in dessen Währung ausgerückt um den Abwertungssatz. Beruht die Rechnungseinheit wie zuletzt der ECU auf einer Korbwährung, entspricht die Senkung bzw. die Anhebung der Agrarpreise in nationaler Währung ausgedrückt nicht ganz dem Aufwertungs- bzw. dem Abwertungssatz.

Wechselkursanpassungen sind zwar in den an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmenden derzeit 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr möglich; im Verhältnis zwischen den nicht an der Währungsunion, aber an der Gemeinsamen Agrarpolitik teilnehmenden Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft als Währungsunion, vornehmlich auch im Verhältnis der Gemeinschaft als Währungsunion zu ihren zukünftigen neuen Mitgliedstaaten, die voraussichtlich zunächst nicht der Währungsunion angehören werden, sind Wechselkursanpassungen mit den aufgezeigten Folgen für die Agrarpreise und die Stützungsbeträge indes nicht ausgeschlossen.

Die Auswirkungen von Wechselkursanpasungen auf die innerstaatlichen Agrarpreise wurden in der Vergangenheit von den Mitgliedstaaten traditionell nicht hingenommen. Senkungen der Agrarpreise als Folge der Aufwertung einer

---

<sup>9</sup> Seit der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion und der Einführung der neuen europäischen Einheitswährung ist der Euro an die Stelle der zuletzt maßgeblichen Europäischen Rechnungseinheit, die eine auf einer Korbwährung beruhte, getreten.

oder mehrerer nationaler Währungen schienen den betroffenen Mitgliedstaaten einkommens- und gesellschaftspolitisch nicht hinnehmbar. Ein Steigen der Agrarpreise als Folge der Abwertung einer nationalen Währung, in deren Gefolge sich die Lebenshaltungskosten verteuern und weitere inflatorische Entwicklungen eintreten konnten, wurden von den betroffenen Mitgliedstaaten traditionell ebenfalls als nicht vertretbar bezeichnet. Die Europäische Gemeinschaft eröffnete daher durch entsprechende Regelungen unter Aufhebung der Einheitlichkeit der Agrarpreise den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nach einer Änderung der Wechselkurse ihrer Währungen ihre bisherigen Agrarpreise in nationaler Währung ausgedrückt zunächst beizubehalten. Diese als Übergangsregelung gedachte Modifizierung der Marktorganisationen hatte ein unterschiedlich hohes Agrarpreisniveau und damit eine unterschiedlich hohe Einkommensstützung in den Mitgliedstaaten zur Folge. Um beides zu gewährleisten, mußten die innergemeinschaftlichen „Exporte“ von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus den Aufwertungsländern in die Abwertungsländer zwangsläufig durch „Ausfuhrerstattungen“ heruntersubventioniert und auf die innergemeinschaftlichen „Importe“ von Agrargütern aus Abwertungsländern in Aufwertungsländer „Abschöpfungen“ erhoben werden. Entsprechende Differenzierungen nach Ländern der Gemeinschaft mußten für die Agarexporte in Drittstaaten und für die Agrarimporte aus Drittländern getroffen werden. Ohne dieses System des „positiven und negativen Währungsausgleichs“, wie das voll aus Mitteln des Haushalts der Gemeinschaft finanzierte System der innergemeinschaftlichen Abschöpfungen und Erstattungen genannt wurde, waren die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich hohen Systeme der Preis- und der Einkommensstützung nicht aufrecht zu erhalten.

Der positive und der negative Währungsausgleich war zwar durchaus korrigierbar; er erwies sich aber letztlich infolge ständig notwendig werdender Wechselkursanpassungen als eine dauerhafte Erscheinung. Da die Landwirtschaft aller Mitgliedstaaten auf Einfuhren verschiedener Erzeugnisse, insbesondere von Rohöl, Futtergetreide sowie von Investitionsgütern aus Drittstaaten angewiesen ist, wirkte sich das System des Währungsausgleichs, was die Entwicklung der Einkommen der Landwirtschaft anbetraf, mehr zugunsten der Landwirtschaft in den Aufwertungsländern und stärker zu Lasten der Landwirtschaft der den Abwertungsländern aus.

Mit der Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs sind an sich Abschöpfungen und Ausfuhrerstattungen grundsätzlich nicht vereinbar. In rechtlicher Hinsicht spaltet somit das System des Währungsausgleichs den Gemeinsamen Markt. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch sehr bald nach der erstmaligen Einführung des Währungsausgleichs diesen aus übergeordneten Gründen mit dem Verbot der Erhebung von Abgaben im

innergemeinschaftlichen Handel und mit dem Verbot seiner Subventionierung für vereinbar erklärt.<sup>10</sup>

Auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Währungsausgleich wird wahrscheinlich zurückgegriffen werden müssen, falls sich die Eingliederung der Landwirtschaft der neuen Bewerberstaaten in den Gemeinsamen Agrarmarkt nur unter der Bedingung eines zeitlich befristeten oder sogar eines zunächst auf unbestimmte Dauer angelegten Systems von Abgaben und Ausfuhrerstattungen zwischen den derzeitigen und den neuen Mitgliedstaaten als möglich erweist.<sup>11</sup>

## **VI) Einkommen der gewerblichen Wirtschaft als Richtgröße**

Indem die Gemeinsame Agrarpolitik die Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Rahmen der Marktorganisationen über gemeinschaftseinheitliche Preise garantiert, muß sie sich zwangsläufig ungeachtet einer von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat divergierenden Einkommensentwicklung in der gewerblichen Wirtschaft an einer fiktiven oder an der durchschnittlichen oder an der Entwicklung der Einkommen in einem bestimmten Mitgliedstaat als Richtmaß orientieren. Bezugsgröße für die Sicherung der Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist verständlicherweise seit jeher die Entwicklung der Einkommen der gewerblichen Wirtschaft in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten, nicht dagegen die Einkommensentwicklung in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten oder auch nur die durchschnittliche Einkommensentwicklung der gewerblichen Wirtschaft in der Gemeinschaft. Diese Orientierung der Einkommenspolitik führt wiederum zwangsläufig dazu, daß die Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die in diesen Ländern in der gewerblichen Wirtschaft erzielbaren Einkommen übersteigen. Es entstehen Disparitäten, die bei einer an den nationalen Gegebenheiten orientierten Einkommenspolitik für die Landwirtschaft in den betreffenden Ländern nicht entstehen würden. Immer dann, wenn die Einkommenspolitik der Gemeinschaft der Entstehung solcher Disparitäten im Wege ihrer Preispolitik oder durch andere Maßnahmen entgegenzuwirken versucht hat, wurde in der Landwirtschaft der wohlhabenderen Mitgliedstaaten zwangsläufig die Forderung nach einer ergänzenden nationalen Einkommenspolitik erhoben. In der Art ihrer Instrumentalisierung durch die Marktorganisationen ist die Gemeinsame Agrarmarktpolitik als Einkommenspolitik auf Volkswirtschaften zugeschnitten, die in etwa eine gleich

---

<sup>10</sup> Vgl. EuGHE 1973, 1091 (1113), „Balkan-Import-Export“; EuGHE 1973, 1135 (1158), „Schlüter“; EuGHE 1973, 1175 (1192), „Rewe-Zentral“; EuGHE 1985, 4025 (4043), „Vonk“.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Hartmut Pollenz a.a.O. S. 3 Fn.3

hohen Entwicklungsstand aufweisen und in denen sich die Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft mehr oder minder konvergent entwickeln.

## **VII) Anlaß und Gründe für die Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten**

Die Verlagerung der Gemeinsamen Agrarpolitik, namentlich der Agrarmarktpolitik als Einkommenspolitik für die Landwirtschaft auf die Mitgliedstaaten wird, soweit feststellbar, aufgrund von fünf von einander verschiedenen Überlegungen diskutiert:

### **1) Agrarlastigkeit des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft**

Seit Jahren ist die sog. Agrarlastigkeit des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft Gegenstand sowohl wissenschaftlicher als auch öffentlicher Erörterung und Kritik. Argumentiert wird, daß von der Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die alleinige oder die Mitzuständigkeit, insbesondere in die finanzielle Verantwortung der Mitgliedstaaten eine – kosmetische - Entlastung des Haushalts der Gemeinschaft zu erwarten sei. Im Jahr 1997 waren etwa 57 % der Ausgaben der Gemeinschaft, die sich auf rund 80 Mrd. ECU beliefen, trotz vorausgegangener ständiger Anstrengungen zu ihrer Reduzierung Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik. Die Aufwendungen der Gemeinschaft für die Strukturpolitik, die wirtschafts- und integrationspolitisch nicht weniger bedeutsam sind, hatten 1997 mit 26 Mrd. ECU einen Anteil am Haushalt von etwa 36 %. Würden im Zuge einer Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten - durch die von der Kommission angeregte und daraufhin öffentlich diskutierte „Rückerstattung“<sup>12</sup> - etwa 25 % der Agrarausgaben der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten übernommen, stünden die Ausgaben der Gemeinschaft für die Strukturförderung in den Mitgliedstaaten im Haushalt der Gemeinschaft an erster Stelle. Ohne eine Kofinanzierung der Agrarausgaben durch die Mitgliedstaaten würde die als Folge der bevorstehenden Osterweiterung zu erwartende Steigerung des Anteils der Agrarkosten am Haushalt voraussichtlich ein dramatisches Ausmaß annehmen<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> In den beiden vergangenen Jahren fand in der Gemeinschaft, insbesondere auch in Deutschland eine politische Debatte über den Übergang zur Kofinanzierung bestimmter Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft durch ihre Mitgliedstaaten statt. Sie wurde ausgelöst durch den von der Kommission im Oktober 1998 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der europäischen Öffentlichkeit vorgelegten Bericht „über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“ – „Die Finanzierung der Europäischen Union“ ( KOM (98) 560 endg. RatsDok 11 666/98; BR – DruckS. 866/98; auch EuZW Heft 11 / 1999 S. 322). Siehe dazu unten S. 21.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Stefan Angermann, Die Ost-Erweiterung der Europäischen Union und die Zukunft der Landwirtschaft in Europa, Agrarrecht, Heft 12, 1996.

## **2) Spreizung der Einkommen der Landwirtschaft**

Die Debatte über die Rückführung der Landwirtschaftspolitik wird des Weiteren durch eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Erwägung bestimmt. Unter den fünf Zielsetzungen der Gemeinsamen Agrarpolitik steht die Einkommensstützung der Landwirtschaft seit Jahren in einer Weise im Vordergrund, daß in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft inzwischen nur noch eine Einkommenspolitik für die Landwirtschaft gesehen wird. Da die Einkommensstützung der Landwirtschaft durch die Gemeinschaft nicht als Einkommensübertragung an bedürftige landwirtschaftliche Haushalte ausgestaltet ist, vielmehr an der Produkteinheit anknüpft, entstehen je nach den Produktionsverhältnissen und den wettbewerblichen Gegebenheiten Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben, die durch eine hohe Disparität gekennzeichnet sind. Wie kaum in einem anderen Tätigkeitssektor weisen die Einkommen der Landwirtschaft eine hohe Spreizung und Disparität auf. Die Preispolitik der Gemeinschaft orientiert sich an den Einkommensverhältnissen der aus strukturellen Gründen am wenigsten leistungsfähigen Betriebe und hat sich nach den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik auch an diesen zu orientieren. Würde die Landwirtschaft unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ihrer Produktion durch direkte Einkommenszahlungen unterstützt, würde sich die Einkommensstützung auf die kleineren und weniger leistungsfähigen Betriebe konzentrieren; landwirtschaftliche Betriebe, die als Folge ihrer günstigen Produktionsbedingungen ausreichende Markteinkommen erzielen, würden nicht zusätzlich gefördert werden. Die Einkommensdisparität innerhalb der Landwirtschaft wäre dann möglicherweise nicht so groß.

## **3) Problematischer zwischenstaatlicher Einkommenstransfer**

Zum dritten bewirkt die Gemeinsame Agrarmarktpolitik in der Art, wie sie instrumentalisiert ist, daß sich zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und damit zwischen den Mitgliedstaaten selbst ein – nicht ausreichend transparenter - Transfer von Einkommen vollzieht. Dieser läßt sich zwar aus dem System heraus durchaus erklären, stößt aber nicht allseits auf Akzeptanz. Die Landwirtschaft der einzelnen Mitgliedstaaten wird je nach ihrer relativen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit in unterschiedlichem Ausmaß begünstigt, wobei die Kosten der nationalen Begünstigung nicht von den Verbrauchern der jeweiligen Mitgliedstaaten, sondern über den Haushalt der Gemeinschaft von der gesamten Verbraucherschaft der Gemeinschaft getragen werden. Es soll wohlhabendere Mitgliedstaaten geben - genannt werden Frankreich und Dänemark - , die im Zuge der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik aus dem Haushalt der Gemeinschaft zugunsten ihrer Landwirtschaft

Zuwendungen in beträchtlicher Höhe erlangen<sup>14</sup>; andere weniger wohlhabende Mitgliedstaaten mit einer weniger leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft erlangen Zahlungen aus dem Agrarhaushalt, die ihre anteiligen Beiträge zum Agrarhaushalt der Gemeinschaft nicht wesentlich übersteigen.

#### **4) Ergänzende nationale Einkommensstützung der Landwirtschaft**

Zum vierten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten einer Gemeinsamen Agrarpolitik der Gemeinschaft herausgestellt, daß einzelne Mitgliedstaaten nicht umhin kommen, zusätzlich zur Einkommensstützung durch die Gemeinschaft – und zusätzlich zur Agrarstrukturpolitik der Gemeinschaft – mit oder ohne Zustimmung der Gemeinschaft ihre Landwirtschaft direkt oder indirekt zu Lasten des nationalen Haushalts zu subventionieren. Die direkte und indirekte nationale Einkommensstützung zugunsten der deutschen Landwirtschaft soll beträchtlich sein.

Die nationale Subventionierung der Landwirtschaft unterliegt nur begrenzt der Subventionsaufsicht, die von der Gemeinschaft über jegliche Wirtschaftssubventionierung seitens der Mitgliedstaaten ausgeübt wird: Im Bereich der Landwirtschaft besteht die Besonderheit, daß die Subventionsaufsicht nur in dem Umfang und mit der mit der Maßgabe zur Anwendung gelangt, wie sie der Rat bei der Schaffung der Marktorganisationen für die einzelnen Agrarerzeugnisse auf diese erstreckt hat. Tatsächlich sehen die einzelnen Marktorganisationen zwar vor, daß die Subventionsaufsicht im Prinzip, zum Teil sogar unter stringenteren Bedingungen zur Anwendung gelangen soll; in der Praxis ihrer Ausübung durch die Kommission scheint die Subventionsaufsicht indes keine unüberwindbare Barriere gegen eine ergänzende Einkommensstützung der Landwirtschaft seitens der Mitgliedstaaten zu sein. Überdies sehen die vertraglichen Regelungen über die Beihilfenaufsicht vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission – mit qualifizierter Mehrheit – über die im Vertrag genannten genehmigungsfähigen Beihilfen hinaus „sonstige Arten von Beihilfen“ für genehmigungsfähig erklären kann<sup>15</sup>; an Kriterien, Auflagen oder Grenzen ist der Rat dabei nicht gebunden. Der Rat kann gemäß Artikel 36 (vormals Artikel 42) EG-Vertrag sogar Beihilfen im Bereich der Landwirtschaft, die von den Mitgliedstaaten zur Strukturhaltung gewährt werden, in Abweichung von den allgemeinen Regelungen genehmigen.

#### **5) Internationale Verpflichtungen**

---

<sup>14</sup> Frankreich, das den wohlhabenderen Mitgliedstaaten zuzurechnen ist und eine leistungsfähige Landwirtschaften aufweist, soll aus dem Agrarhaushalt der Gemeinschaft angeblich jährlich 2,2 Mrd. Euro zur Stützung der Einkommen seiner Landwirtschaft erhalten.

<sup>15</sup> Vgl. Artikel 87 Absatz 3 Buchst. e (vormals Artikel 92 Absatz 3 Buchst. e) EG-Vertrag.

Letztlich wird über die Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf die von der Gemeinschaft im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eingegangenen Verpflichtungen diskutiert. Die Gemeinschaft ist gegenüber ihren Welthandelspartnern die Verpflichtung zu einer beträchtlichen Reduzierung des Volumens ihres subventionierten Agrarexports in Drittstaaten eingegangen. Außerdem hat sich die Gemeinschaft in einem bestimmten Ausmaß zu einer Liberalisierung ihrer Agrarimporte aus Drittstaaten rechtsverbindlich verpflichtet.<sup>16</sup> Die interne Umsetzung der beiden Verpflichtungen zwingt die Gemeinschaft zu weiteren Reformen ihrer Agrarpolitik, insbesondere auch im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung. Die stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten in die Verantwortung für die Landwirtschaftspolitik erleichtert möglicherweise die notwendigen Reformen.

### **VIII) „Koordinierung nationaler Marktordnungen“ und „einheitliche Wettbewerbsregeln“ als weitere Organisationsformen der Gemeinsamen Agrarpolitik**

In der politischen und auch in der wissenschaftlichen Debatte wird zu Unrecht davon ausgegangen, daß eine Gemeinsame Agrarmarktpolitik ohne europäische Marktorganisationen nicht denkbar ist. Andere Organisationsformen der Gemeinsamen Agrarpolitik als Marktordnungen, wie sie in den sechziger Jahren geschaffen worden sind, werden vielerseits mit dem Gemeinschaftsrecht für nicht vereinbar erachtet. Weitverbreitet, vornehmlich wohl auch auf Seiten Frankreichs, wird zudem die Auffassung vertreten, daß sich die „finanzielle Solidarität“, wie sie der „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ durch die Finanzierung aller Leistungen der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährleistet, aus dem Vertrag von Rom ergibt und rechtlich unantastbar ist.

Tatsächlich stellt der Vertrag von Rom gemäß Artikel 34 (vormals Artikel 40) als Organisationsform für die Gemeinsame Agrarpolitik nicht nur die „Europäische Marktordnung“, sondern daneben gleichberechtigt zwei weitere Organisationsformen zur Verfügung. Statt durch Errichtung „Europäischer Marktordnungen“ hätte die Gemeinsame Agrarpolitik in den sechziger Jahren gleichermaßen unter deren Beibehaltung durch eine „Koordinierung der nationalen Marktordnungen“ oder als dritte Organisationsform durch die Einführung „gemeinsamer Wettbewerbsregeln“ verwirklicht werden können. Die Errichtung eines „Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ ist nach der genannten Vorschrift keineswegs obligatorisch vorgesehen, sondern für den Fall einer Wahl der europäischen Marktordnungen durch den Rat in das

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu im einzelnen Harmut Pellens a.a.O. S. Fn. 3

Ermessen der Gemeinschaft gestellt. Die verschiedentlich als unantastbar beschworene finanzielle Solidarität, wie sie die Gemeinsame Agrarpolitik derzeit kennzeichnet, ist durch den Vertrag von Rom weder zwingend vorgeschrieben noch durch die Art der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den sechziger Jahren garantiert.

Der Rat hat seine Gestaltungsermächtigung nicht dadurch verbraucht, daß er die Gemeinsame Agrarpolitik durch Marktordnungen verwirklicht hat. Nach wie vor kann die Gemeinschaft nach dem Verfahren des Artikel 37 (vormals Artikel 43) EG-Vertrag die Gemeinsame Agrarpolitik im Wege einer anderen Organisationsform umgestalten. Rechtlich betrachtet, können die bestehenden Marktordnungen jederzeit – selbstverständlich nach Maßgabe von Übergangs- und Überleitungsregelungen – durch nationale Marktordnungen, die aufeinander abzustimmen und von der Gemeinschaft zu koordinieren wären, ersetzt werden. Gleichermäßen können sie jederzeit durch „gemeinsame Wettbewerbsregeln“, die eine Überführung der Landwirtschaft in die Markt- und Wettbewerbswirtschaft zur Voraussetzung hätten, abgelöst werden. Daß jedem Anlauf und Versuch einer Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, sei es in Richtung der Wiedereinführung nationaler Marktordnungen, sei es in Richtung einer Entlassung der Landwirtschaft in die Markt- und Wettbewerbswirtschaft unter gleichzeitiger Einführung „gemeinsamer Wettbewerbsregeln“ beträchtliche politische Widerstände begegnen würden, steht außer Zweifel.

Eine Umstellung der Gemeinsamen Agrarpolitik von europäischen Marktordnungen auf nationale Marktordnungen oder auf „gemeinsame Wettbewerbsregeln“ hätte dem vertragsrechtlichen Erfordernis gerecht zu werden, daß die Regelungen des Gemeinsamen Marktes weiterhin auf die Landwirtschaft zur Anwendung gelangen. Dem für die Landwirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft seiner Zeit verantwortlichen Kommissar Sicco Mansholt und seinem Beraterstab wird nachgesagt, daß sie sich unter den drei Alternativen für die „Europäische Marktordnung“ als Organisationsform der Gemeinsamen Agrarpolitik entschieden hätten, weil diese Organisationsform allein, zumindest am ehesten mit den Regelungen des Gemeinsamen Marktes die nach dem Vertrag von Rom „auch für die Landwirtschaft“ zu gelten hätten, in Einklang zu bringen sei.

Die Regelungen des Gemeinsamen Marktes schreiben vor, daß die sog. vier Grundfreiheiten gewährleistet sein müssen. Der innergemeinschaftliche Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen darf nicht mit Zöllen, zollgleichen Abgaben, mengenmäßigen Beschränkungen oder mit „Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen“ (non-tariff-barriers) belastet sein. Handelsbeschränkungen, die sich aus von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Regelungen, beispielsweise des Lebensmittelrechts oder des

Tierseuchenrechts ergeben, sind durch Rechtsangleichung zu beseitigen, für die der Vertrag von Rom ein Verfahren zur Verfügung stellt. Des weiteren muß die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs für die Landwirtschaft gewährleistet, beispielsweise müssen grenzüberschreitende Versicherungs- und Bankdienstleistungen sowie Verkehrsdienstleistungen, unter anderem auch grenzüberschreitende Helikopterflüge zum Einsatz in der Landwirtschaft anderer Mitgliedstaaten möglich sein. Der Gemeinsame Markt verlangt zum dritten die Herstellung der Freizügigkeit für alle in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmer sowie die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für alle in der Landwirtschaft oder für diese tätigen freien Berufe und gewerblichen Betätigungen. Als vierte Freiheit muß die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs gewährleistet sein, zu der unter anderem auch der diskriminierungsfreie Erwerb landwirtschaftlicher Güter und Höfe durch EG-Ausländer zählt. Zum Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes zählt die Wettbewerbs- (Kartell-, Mißbrauchs- und Fusions-) Aufsicht sowie die Kontrolle der Gemeinschaft über die Wirtschaftssubventionierung seitens der Mitgliedstaaten.

Das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes weist jedoch zugunsten der Landwirtschaft als Wirtschaftssektor Einschränkungen auf. Die Wettbewerbs- und die Beihilfenaufsicht finden auf die Landwirtschaft nur unter der Voraussetzung und mit der Maßgabe Anwendung, wie sie der Rat im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für anwendbar erklärt hat. Hinsichtlich der Freiheit des Warenverkehrs gilt die Besonderheit, daß der Europäische Gerichtshof, wie bereits dargelegt, mit der Legitimierung des Währungsausgleichs als Folge von Wechselkursanpassungen ein System des innergemeinschaftlichen Grenzgleichs für gemeinschaftsrechtskonform erklärt hat. Eine auf die Besonderheiten der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse zugeschnittene Modifizierung des Regelungssystems des Gemeinsamen Marktes, wie es für die Wirtschaft allgemein gilt, stellt auch die - weitgehend in Vergessenheit geratene - Vorschrift des Artikel 38 (vormals Artikel 46) EG-Vertrag dar. Nach dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten im Falle eines unterschiedlich hohen nationalen Schutzes der Landwirtschaft, wie er beispielsweise bei nationalen Marktordnungen bestehen kann, auf die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten Ausgleichsabgaben, die von der Kommission festzusetzen sind, erheben.

## **X) Einkommenspolitik im Kontext der Kompetenz- und Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft**

Die allgemeine Kompetenz- und Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft weist die Zuständigkeit und Verantwortung für die Einkommenspolitik nicht der Gemeinschaft als solcher, sondern den

Mitgliedstaaten zu. Die Lohn- und Einkommenspolitik liegt als Teil der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik auch nach der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion auf Grund des Vertrages von Maastricht nach wie vor in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Der Vertrag von Maastricht hat die Gemeinschaft nicht unter einer Übertragung auch der Wirtschaftspolitik neben der Währungspolitik auf die Gemeinschaft in eine sog. echte Wirtschaftsunion umgewandelt. Er hat vielmehr die Wirtschaftspolitik – anders als die Währungspolitik, die der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft zur zentralen und ausschließlichen Wahrnehmung überantwortet hat – in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten belassen. Überdies hat der Vertrag von Maastricht das wechselseitige Einstehen und die wechselseitige Haftung der Gemeinschaft sowie der anderen Mitgliedstaaten für wirtschafts- und damit auch für einkommenspolitische Fehlentwicklungen eines Mitgliedstaates ausdrücklich ausgeschlossen. Im Rahmen der in Maastricht geschaffenen – unechten – Wirtschaftsunion beschränken sich die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft nach Maßgabe eines rechtlich wenig verbindlichen Verfahrens auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie im Rahmen ihrer Verantwortung für den „Wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ auf eine Mitzuständigkeit der Gemeinschaft für die Strukturpolitik der Mitgliedstaaten. Diese Mitzuständigkeit umfaßt neben der Regionalpolitik und der Arbeitsmarktpolitik (Sozialfonds) zwar auch die Agrarstrukturpolitik<sup>17</sup>, nicht dagegen auch die einkommenspolitisch ausgerichtete Agrarmarktpolitik.

Wie die Einkommens- und Lohnpolitik sind aufgrund der allgemeinen Kompetenz- und Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaft die Sozialpolitik und der staatliche Einkommenstransfer auf private Haushalte ebenfalls ein Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Diese beiden Politikbereiche, insbesondere auch der Einkommenstransfer zugunsten privater Haushalte, die an sich beide von der Subventionsaufsicht der Gemeinschaft ausgenommen sind, unterliegen indes als mittelbare regionale oder sektorale Wirtschaftssubventionierung der Subventionsaufsicht der Gemeinschaft immer dann, wenn sie mit Auflagen zum Bezug von Waren oder Dienstleistungen aus bestimmten Regionen oder von bestimmten – inländischen – Wirtschaftssektoren verbunden sind<sup>18</sup>. Eine – sektorale - Sozialpolitik oder ein „Einkommenstransfer“ zugunsten der Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges ist als echte Wirtschaftsförderung nach der Kompetenz- und Verfassungsordnung der Europäischen Gemeinschaft ebenfalls ein

---

<sup>17</sup> Die Agrarstrukturpolitik wird über den sog. Agrarstrukturfonds, genauer die Abteilung „Ausrichtung“ des EAGFL finanziert; sie fällt volumenmäßig gegenüber der Agrarmarktpolitik, die über den sog. Agrarmarktfonds (Abteilung „Garantie“ des EAGFL) finanziert wird, nicht ins Gewicht. Siehe oben S. 5 Fn 7.

<sup>18</sup> Sofern der Einkommenstransfer auf private Haushalte schlechthin an den Bezug von inländischen Waren oder Dienstleistungen gebunden ist, stellt die Auflage bzw. die Zweckbindung eine nach dem Vertrag verbotene „Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung“ dar.

Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten; beide sind jedoch der Subventionsaufsicht der Gemeinschaft unterworfen.

In einer Wirtschafts- und Währungsunion, die wie vorstehend umschrieben verfaßt ist, stellt eine zentrale sektorale Einkommenspolitik, zu der sich die Agrarmarktpolitik herausgebildet hat, einen Fremdkörper dar. Evident kann die der Gemeinschaft überantwortete Einkommenspolitik für die Landwirtschaft angesichts divergierender Einkommensentwicklungen in den Mitgliedstaaten auch die ihr zufallende Funktion nicht ohne eine Flankierung durch nationale Maßnahmen bzw. nicht ohne Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten erfüllen. Die Agrarmarktpolitik kommt als zentrale Einkommenspolitik für die Landwirtschaft, wie oben aufgezeigt wurde, nicht ohne eine ergänzende nationale Einkommenspolitik, und zwar nicht ohne eine von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich hohe nationale Einkommenspolitik aus. Sie trägt außerdem ihrerseits durch nationale Produktionsmengen, beispielsweise durch die Zuckerquoten und die Regelungen über die Milchmengen sowie durch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Produktionsbeihilfen zu einer Entwicklung der Einkommen der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten bei, die den jeweiligen nationalen wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßt ist.

### **XI) Verfahren der Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Einbeziehung der Mitgliedstaaten in die Verantwortung**

Die schrittweise Aufhebung der Agrarmarktordnungen sowie die Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Überführung der alleinigen oder auch nur einer Mitverantwortung auf die Mitgliedstaaten hätte nach dem gleichen Verfahren zu erfolgen, nach dem die bisherige Gemeinsame Agrarpolitik eingeführt und die Marktorganisationen erlassen worden sind. Die vertragliche Rechtsgrundlage wäre Artikel 37 (vormals Artikel 43) EG-Vertrag, demzufolge die Beschlußhoheit beim Rat liegt und dieser auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit sog. qualifizierter Mehrheit die erforderlichen Maßnahmen trifft. Das Europäische Parlament hat bei der etwaigen Reform der Agrarpolitik weder ein Zustimmungsrecht, noch findet das sog. Kooperationsverfahren des Artikels 252 (vormals Artikel 189 c) EG-Vertrag oder das sog. Mitentscheidungsverfahren des Artikel 251 (vormals Artikel 189 b) EG-Vertrag, die beide dem Europäischen Parlament weiterreichende Mitwirkungsrechte einräumen, im Rahmen des in Betracht kommenden Beschlußverfahrens keine Anwendung. Das Anhörungsrecht, auf das die Mitwirkung des Europäischen Parlaments reduziert ist, sichert dem Parlament jedoch einen gewissen politischen Einfluß auf die Einleitung oder die Ausgestaltung etwaiger Reformvorhaben des Rates.

Das Verfahren des Artikel 37 EG-Vertrag gilt ungeachtet der mangelnden Mitwirkung des Europäischen Parlaments und der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit für alle Beschlüsse, die zur Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik notwendig sind. Gegebenenfalls erfolgt auch die Koordinierung der nationalen Marktordnungen sowie erforderlichenfalls, falls die Agrarpreise in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gestützt werden, die Einführung eines Preisausgleichsystems und die Einführung eines entsprechenden differenzierten Einfuhr- und Ausfuhrregimes gegenüber Drittländern nach dem Beschlußverfahren des Artikel 37 EG-Vertrag. Beschließt die Gemeinschaft eine Mitfinanzierung der gegebenenfalls auf nationaler Basis errichteten „Garantiefonds für die Landwirtschaft“, ist hierfür ebenfalls Artikel 37 (vormals Artikel 43) EG-Vertrag die Rechtsgrundlage. Gleiches gilt, wenn die gemeinsame Agrarpolitik in der Weise umgestaltet wird, daß die Landwirtschaft - auf der Grundlage und nach Maßgabe von Übergangsregelungen – in die Markt und Wettbewerbswirtschaft überführt wird und im Sinne der dritten Organisationsform lediglich „gemeinsame Wettbewerbsregeln“ erlassen werden<sup>19</sup>.

## **XII) Interessenverflechtung der Mitgliedstaaten als Reformhindernis**

Durch die Art ihrer Ausgestaltung und der Wirkungsweise der Agrarmarktpolitik sind die Interessen der Mitgliedstaaten an deren Beibehaltung in einer Weise miteinander verflochten, daß im Rat Reformbeschlüsse im Sinne einer Umgestaltung der Agrarmarktpolitik kaum mehrheitsfähig sein dürften. Zweifelhaft ist bereits, ob die Kommission, ohne deren Initiative Reformschritte nicht denkbar sind, dem Rat entsprechende Vorschläge unterbreiten würde. In jedem Fall würde die zu erwartende Geltendmachung „vitaler Interessen“ die Beschlußfassung im Rat zumindest aufhalten, wenn nicht sogar in Frage stellen und Beschlüsse des Rates an die Einstimmigkeit binden<sup>20</sup>.

Die bisherige Agrarmarktpolitik ist in ihrer Gesamtheit, aber auch in einzelnen Teilbereichen wie etwa der Tabakmarktordnung so ausgestaltet, daß sie quasi als „Interessenverflechtungsfälle“ ihre Umgestaltung im Sinne einer Umstellung auf eine der beiden anderen vertraglich vorgesehenen Organisationsformen ausschließen dürfte. Die Ausgaben für die Agrarmarktpolitik zählen zu den sog. obligatorischen Ausgaben, die im Haushaltsverfahren nicht zur Disposition des

---

<sup>19</sup> Politisch liegt somit die Verantwortung für die Reform der Agrarmarktpolitik bei der Kommission und den Landwirtschaftsministern der Mitgliedstaaten.

<sup>20</sup> Nach dem sog. Luxemburger Beschluß von 1966, der zwar nicht Teil der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft ist, von den Mitgliedstaaten aber als eine Verfahrensregel betrachtet wird, kann ein Mitgliedstaat, der bei Beschlüssen gemäß Artikel 37 (vormals Artikel 43) EG-Vertrag überstimmt zu werden droht, „vitale Interessen“ geltend machen und damit die Abstimmung aufhalten. Die Mitgliedstaaten sind unterschiedlicher Meinung darüber, ob das Vetorecht des Mitgliedstaats nur temporäre oder dauerhafte Wirkung entfaltet.

Rates und des Europäischen Parlaments als gemeinsame Haushaltsbehörde stehen; sie müssen vielmehr vom Rat und vom Parlament, sofern kein sie aufhebender Rechtsakt des Rates vorliegt, bewilligt werden. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens, für das der Grundsatz der Jährlichkeit gilt, kann es daher kaum zu wirksamen Anstößen zu Reformen der Agrarmarktpolitik kommen. Die vom Rat und dem Europäischen Parlament vereinbarte sog. Haushaltslinie, wonach die Agrarausgaben einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtausgaben des Haushalts nicht überschreiten dürften, begründet ebenfalls keinen Zwang zu einer Umstellung der Agrarmarktpolitik. Die Haushaltslinie entfaltet als interne Vereinbarung zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft zwar politische, nicht jedoch rechtliche Wirkung; ihre Mißachtung beim Erlaß eines Rechtsaktes der Gemeinsamen Agrarpolitik kann nicht vor dem Europäischen Gerichtshof klageweise geltend gemacht werden.

Zu einer Umgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik im Sinne einer Ablösung der Marktorganisationen durch eine der beiden anderen Organisationsformen - Wiedereinführung oder Neueinführung nationaler Marktordnungen oder Einführung „gemeinsamer Wettbewerbsregeln“ kann es nach den vorstehenden Ausführungen allenfalls dann kommen, wenn vorab die gemeinsame Agrarpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung, das heißt unter Aufrechterhaltung der Marktorganisationen, im Zuge einer kontinuierlichen Reform an eines ihrer Nachfolgemodelle, und dabei vor allem an eine stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten in das System der Marktorganisationen herangeführt wird.

### **XIII) Kofinanzierung der derzeitigen Agrarmarktpolitik durch die Mitgliedstaaten**

Ein in jüngster Zeit diskutierter Ansatz zu einer Reform des „klassischen“ Systems der Marktorganisationen in Richtung einer stärkeren Einbindung der Mitgliedstaaten ist die Kofinanzierung der Agrarmarktpolitik durch die Mitgliedstaaten. Die Debatte wurde ausgelöst durch den von der Kommission im Oktober 1998 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der europäischen Öffentlichkeit vorgelegten Bericht „über das Funktionieren des Eigenmittelsystem“ – „Die Finanzierung der Europäischen Union“<sup>21</sup>. Die Diskussion weitete sich innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere in Deutschland mit dem Ziel einer generellen Befassung des Europäischen Rates mit der Kofinanzierung aus. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Berlin im März 1999 war sie dann nicht nur für die deutsche Präsidentschaft, sondern auch für die anderen Mitgliedstaaten jedoch unverhofft kein Thema mehr. Der Grund dafür war eine deutsch-französische Verständigung über die Absetzung der Kofinanzierung von der Tagesordnung des Europäischen Rates, die einige

---

<sup>21</sup> KOM (98) 560 endg. RatsDok 11 666/98; BR – DruckS. 866/98; auch EuZW Heft 11 / 1999 S. 322.

Tage vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Berlin erfolgte und von den anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission offensichtlich kommentarlos hingenommen wurde.

Die Kommission sprach sich in ihrem Bericht für eine Beteiligung der Mitgliedstaaten in Höhe von 25 % der Ausgaben der Gemeinschaft für die mit der Reform der Agrarpolitik der anfänglichen 90er Jahre zusätzlich zur Einkommensstützung über die Agrarmarktregulierung eingeführte sog. unmittelbare Einkommensstützung der Landwirtschaft aus. Einen Übergang zur Kofinanzierung im gesamten Bereich der Agrarmarktpolitik schlug die Kommission nicht vor. Die Kommission war der Auffassung, daß ein System der „teilweisen Rückerstattung von Zahlungen an die Mitgliedstaaten“ (Kofinanzierung) in anderen Bereichen als für Ausgaben der unmittelbaren Einkommenssicherung der Landwirtschaft nicht in Betracht komme. Aufwendungen der Mitgliedstaaten, die in Durchführung der Marktregulierungen, etwa in Form von Ausfuhrerstattungen oder Marktinterventionen (Aufkäufen, Lagerung) entstehen, müßten in jedem Fall weiterhin voll zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaft gehen. Zur Begründung der von ihr gemachten Einschränkung vertrat die Kommission, ohne daß sie expressis verbis dahin argumentierte, die Auffassung, daß die Erstreckung der Kofinanzierung auf die „indirekte“ Einkommensstützung der Landwirtschaft über die Marktregulierung, d. h. die Ausgaben der Mitgliedstaaten für Aufkäufe oder die Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, mit dem „integrativen“ Charakter der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik nicht zu vereinbaren sei. Eine Rückerstattung von Zahlungen auch in diesem Bereich würde – anders als die Rückerstattung im Rahmen der direkten Einkommensstützung - als „Abbau der Gemeinsamen Agrarpolitik“ und als ein „Trend zu deren Renationalisierung“ gewertet werden.

Hinsichtlich der Begrenzung des Ausmaßes der angeregten Kofinanzierung argumentierte die Kommission dahin, daß sich das relative Gewicht der Direktbeihilfen als Maßnahme der Einkommensstützung in Zukunft als Folge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik erhöhen und von 65 % im Jahr 2000 auf 75 % im Jahr 2006 steigen würde.

Rechtliche Überlegungen, etwa die Erwägung, daß die Überführung der Agrarmarktpolitik auf die Mitgliedstaaten mit den Vorgaben und Prinzipien des Vertrages von Rom nicht zu vereinbaren sei, hat die Kommission nicht angestellt. Allerdings wird in dem Bericht zutreffend darauf hingewiesen, daß der zwingende Grund für die 100 %ige Übernahme der Aufwendungen der Mitgliedstaaten für die Marktstützung durch die Gemeinschaft darin zu sehen sei, daß die finanziellen Leistungen der Mitgliedstaaten, die von der Gemeinschaft dementsprechend in vollem Umfang erstattet würden, nicht nur den eigenen Landwirten, sondern zugleich auch Landwirten aus anderen

Mitgliedstaaten zugute kämen. Auf die Anfang der 90er Jahre eingeführten direkten Einkommenshilfen der Gemeinschaft trafe dies nicht zu; diese kämen ausschließlich der eigenen Landwirtschaft der Mitgliedstaaten zugute.

Ein für die rechtliche Bewertung wesentliches Element des Modells der Kofinanzierung, wie es der Kommission vorschwebte, besteht darin, daß die Festlegung der Höhe und der sonstigen Ausgestaltung der Direktbeihilfen ungeachtet der Mitfinanzierung durch die Mitgliedstaaten weiterhin als Bestandteil der fortbestehenden Gemeinsamen Agrarpolitik in der Zuständigkeit der Gemeinschaft verbleibt.

Die alleinige Inanspruchnahme der Beschlußhoheit seitens Gemeinschaft hat zur Folge, daß die Mitgliedstaaten Leistungen mit zu finanzieren haben, die nicht auf Beschlüssen ihrer Regierungen und ihrer Parlamente, sondern ausschließlich auf Anordnungen der Europäischen Gemeinschaft beruhen. Nach Auffassung der Kommission kommt eine irgendwie geartete „Mitbeteiligung“ der Mitgliedstaaten an der Beschlußhoheit der Gemeinschaft über ihre Mitwirkung im Rat hinaus grundsätzlich nicht in Betracht; eine solche Mitwirkung wäre kaum vorstellbar.

Der entscheidende Umstand für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit einer Kofinanzierung ist das Verbleiben der Beschlußhoheit, insbesondere das Verbleiben der Beschlußhoheit über die Höhe der Beihilfen bei der Gemeinschaft.

Das Ziel der von der Kommission entwickelte Reformvorstellung war nicht die – teilweise - Verlagerung der Zuständigkeit für die Landwirtschaftspolitik von der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten. Die Kofinanzierung wurde von der Kommission als eine von drei denkbaren Maßnahmen zur Korrektur der bestehenden Netto-Beitragzahlungen der Mitgliedstaaten ins Gespräch gebracht. Von einem Übergang zur Kofinanzierung erwartete die Kommission eine größere Beitragerechtigkeit, jedenfalls eine Minderung der von ihr anerkannten Beitrags-Ungerechtigkeit. Der Abbau der sog. Agrarlastigkeit des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft war für den Vorschlag der Kommission ebenfalls nicht maßgeblich; erst recht dachte die Kommission nicht an eine grundsätzliche Umgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Die als ungerecht empfundene Struktur der Beitragsleistungen einiger Mitgliedstaaten, namentlich Deutschlands, ergibt sich ausschließlich aus den Rückflüssen und Zuwendungen der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten. Den Rückflüssen und Zuwendungen an die Mitgliedstaaten liegen für die einzelnen Politikbereiche, insbesondere für die Struktur- und die Agrarpolitik jeweils eigene Regelungssysteme zugrunde. In ihrem Zusammenwirken führen die Regelungssysteme dazu, daß einige Mitgliedstaaten Zuwendungen und Rückflüsse erhalten, die ihre Finanzbeiträge ausgleichen oder sogar übersteigen, andere Mitgliedstaaten dagegen keine „kostendeckenden“ Rückflüsse („juste retour“) erhalten. Die Gesamtbilanz der Finanzleistungen der Mitgliedstaaten und ihrer Rückflüsse aus dem Haushalt vermittelt seit jeher nicht das Bild, daß sich insgesamt gesehen ein Einkommens- und Ressourcentransfer von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vollzieht. Weder steht der Nettofinanzbeitrag der leistenden Mitgliedstaaten in

Die Kofinanzierung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik durch die Mitgliedstaaten könnte indes durchaus ein richtiger Schritt in Richtung einer neuen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik sein und den Übergang zu einer neuen Gemeinsamen Agrarpolitik zu einem späteren Zeitpunkt erleichtern.

### **XIII) Verfassungsrechtliche Fragen der Kofinanzierung von Aufgaben der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten**

Die Kofinanzierung ist ein durchaus anerkanntes Prinzip des Finanzverfassungsrechts der Europäischen Gemeinschaft<sup>23</sup>. Bekannt ist vor allem die erste Form der Kofinanzierung, die darin besteht, daß die Gemeinschaft Aufgaben der Mitgliedstaaten kofinanziert. Diese Form der Mitfinanzierung liegt der sog. Strukturpolitik der Gemeinschaft zugrunde, die über den Regionalfonds, den Sozialfonds, den Agrarstrukturfonds (Abteilung „Ausrichtung“ des „Agrarfonds Landwirtschaft“), einschließlich der sog. Fischereifazilität und - seit dem Vertrag von Maastricht - auch über den Kohäsionsfonds erfolgt.

Bereits diese Form der Kofinanzierung wirft indes verfassungsrechtliche Fragen auf. Erst recht ist die Kofinanzierung von Aufgaben der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten, und damit auch die Kofinanzierung der Agrarstrukturpolitik durch die Mitgliedstaaten mit verfassungsrechtlichen Problemen verbunden, deren Brisanz auf den ersten Blick nicht erkennbar ist.

Die verfassungsrechtliche Fragen, die die Kofinanzierung von Aufgaben der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten, namentlich auch im Bereich der Agrarmarktpolitik aufwirft, knüpfen daran an, daß nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Gemeinschaft die Regelungen über die Förderung, die von den Mitgliedstaaten mitzufinanzieren sind, verfügt und daß die Gemeinschaft dabei Rechtsansprüche der Begünstigten gegen die Mitgliedstaaten anordnen kann.

---

einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Größe und Wirtschaftskraft noch entspricht die Struktur der Zuwendungen an die Empfängerländer, die nicht den Status von sog. Nettozahlern haben, dem Grad ihres materiellen Bedarfs nach Unterstützung durch die Gemeinschaft. Deutschland ist innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bei weitem der größte Nettozahler, obgleich die Bundesrepublik hinsichtlich ihrer relativen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie ihres Wohlstands von Ländern wie Luxemburg und Dänemark, die beide keine Nettozahler sind, übertroffen wird. Großbritannien hat vor Jahren eine Reduzierung seines Nettobeitrags zum Haushalt der Gemeinschaft durchgesetzt, die in – systemwidrigen – Leistungen der Gemeinschaft an diesen Mitgliedstaat besteht.

<sup>23</sup> Zum Finanzverfassungsrecht der Gemeinschaft in dem hier verstandenen Sinn zählen neben den Regelungen, aus denen sich die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft, deren Plafondierung sowie das Verfahren ihrer Abberufung durch den Rat und das Europäische Parlament als gemeinsame Haushaltsbehörde der Gemeinschaft ergeben (sog. Finanzrecht im engeren Sinn), auch alle Regelungen über finanzielle Zuwendungen der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten. Damit gehören auch die Formen und Modalitäten der Finanzierung von Aufgaben der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten oder von Aufgaben der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft (Kofinanzierung) diesem Rechtsbereich an.

Aufgrund der geltenden Marktordnungen für die Landwirtschaft haben die begünstigten Erzeuger, Verarbeiter, Händler sowie die Exporteure landwirtschaftlicher Erzeugnisse Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten auf Übernahme ihrer Erzeugnisse in die von den Mitgliedstaaten im Auftrag der Gemeinschaft unterhaltenen Lager. Die Begünstigten haben kraft vorrangigen Gemeinschaftsrechts Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten auf Gewährung der Ausfuhrerstattungen in Höhe der Differenz zwischen den Richtpreisen der Gemeinschaft und den Weltmarktpreisen und gegebenenfalls auch Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten auf die vielen anderen Leistungen, insbesondere die verschiedenen Beihilfen, die die Marktordnungen zur Stützung der Einkommen der Landwirtschaft vorsehen. Alle Rechtsansprüche, die die Marktordnungen gewähren, bestehen unabhängig davon, ob die Erzeugnisse, die für die Intervention oder die Ausfuhr in Drittstaaten anstehen, im Inland oder in einem anderen Mitgliedstaat produziert worden sind. Wird über den Hafen eines Mitgliedstaats Getreide aus anderen Mitgliedstaaten ausgeführt und werden dabei Erstattungen gewährt, wird hauptsächlich das landwirtschaftliche Einkommen in den anderen Mitgliedstaaten gestützt.

Die Aufwendungen der Mitgliedstaaten werden von der Gemeinschaft in voller Höhe unabhängig davon übernommen, ob sie letztendlich der eigenen Landwirtschaft oder der Landwirtschaft anderer Mitgliedstaaten zugute kommen. Die finanziellen Aufwendungen, die den Mitgliedstaaten in Durchführung der Agrarmarktordnungen der Gemeinschaft entstehen, sind daher für die nationalen Haushalte lediglich Durchlaufposten. Werden die Aufwendungen dagegen als Folge einer von der Gemeinschaft angeordneten teilweisen Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten nicht mehr in vollem Umfang vom Haushalt der Gemeinschaft getragen, müssen sie, wenn kraft Gemeinschaftsrechts auf die Gewährung der Förderung Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten bestehen, teilweise als eigene Ausgaben der Mitgliedstaaten von den nationalen Haushalten getragen werden. Nach nationalem Haushaltsrecht handelt es sich bei den betreffenden Ausgaben, wenn Rechtsansprüche auf die Gewährung der Leistungen bestehen, um sog. notwendige, d. h. bewilligungspflichtige Ausgaben, die nicht zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers stehen. Für die Mitgliedstaaten hat die Kofinanzierung die Wirkung einer verbindlichen Anordnung der Gemeinschaft, daß die Mitgliedstaaten die finanziellen Lasten von Subventionen oder anderen Förderungsleistungen zugunsten Privater, die von der Gemeinschaft rechtlich zu Lasten der Mitgliedstaaten verfügt werden, haushaltsmäßig zu tragen haben. Die Anordnung der nationalen Kofinanzierung einer Politik der Gemeinschaft stellt sich, nicht nur im Bereich der Agrarmarktpolitik stellt sich für die Mitgliedstaaten in der Weise dar, daß der Rat als Gesetzgeber der Gemeinschaft, je nach dem in Betracht kommenden Verfahren einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit, mit oder ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments Wirtschaftssubventionen, Verbraucherbeihilfen oder sonstige

Förderungsleistungen mit Ansprüchen Privater zu Lasten der Haushalte der Mitgliedstaaten beschließt, ohne daß das parlamentarische Beschlußverfahren der Mitgliedstaaten zum Tragen gelangt, das für Leistungsgewährungen dieser Art üblicherweise die Verantwortung zu übernehmen hat.

Die Grundsatzfrage des Verfassungsrechts der Gemeinschaft, die die Kofinanzierung der Agrarmarktpolitik aufwirft, stellt sich bereits hinsichtlich der direkten Einkommensbeihilfen, auf die nach den Vorstellungen der Kommission die Kofinanzierung beschränkt bleiben und zulässig sein soll. Sie stellt sich in verstärktem Maße für die Agrarmarktpolitik, soweit diese über die Marktregulierung Einkommen gewährleistet und stellt sich außerdem, wie unschwer zu erkennen ist, für alle anderen Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft, in denen die Gemeinschaft aufgrund bestehender Handlungsermächtigungen finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zugunsten Privater beschließen kann. Diesbezügliche Politikbereiche sind nicht nur Handlungsermächtigungen der Gemeinschaft zugunsten des Schiffbaus, des Bergbaus oder der Stahlindustrie; die Problematik betrifft auch von der Gemeinschaft angeordnete Subventionen im Bereich der Kulturpolitik, etwa aus Gründen des Denkmalschutzes, vor allem aber auch finanzielle Leistungen im Bereich der Beschäftigungspolitik. Sollte im Bereich der Beschäftigungspolitik von einer Handlungsermächtigung der Gemeinschaft auszugehen sein, würde sich die Frage stellen, ob das Europäische Parlament und der Rat ungehindert durch eine verfassungsrechtliche Schranke zu Lasten der Haushalte der Mitgliedstaaten Beschäftigungsprogramme unter Umständen in Milliardenhöhe beschließen können. Die Brisanz der aufgeworfenen Frage liegt auf der Hand.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Die aufgeworfene Frage stellt sich in jedem bundesstaatlich oder bundesstaatsähnlich organisierten Gemeinwesen, vor allem auch nach dem deutschen Verfassungsrecht. Für die Bundesrepublik stellt sich beispielsweise die Frage für den Fall, daß der Bundesgesetzgeber zur Umstrukturierung der Stahlindustrie ein Förderungsprogramm zu Lasten der Haushalte der jeweiligen Bundesländer auflegt, in denen die subventionierten Stahlwerke gelegen sind. In Deutschland wird aus der Zuständigkeit der Bundesländer für den Vollzug der Bundesgesetze gefolgert, daß im Prinzip die Bundesländer die finanzielle Verantwortung für aller Gesetzgebungsmaßnahmen des Bundes zu tragen haben, durch die Subventionen oder andere finanzielle Leistungen zugunsten Privater anordnet werden. (Vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz-Kommentar Anm. 10 ff zu Art. 104 a; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 1136 ff; Seidel in Börner/Jahrreiß/Stern (Hrsg.) „Einigkeit und Recht und Freiheit“ Festschrift für Carl Carstens, Köln, 1984 S.274). Der Grundsatz gilt indes nur mit beträchtlichen Einschränkungen Stern a.a.O. Anm 1, S. 1136 ff).

Da die Europäische Union bis zu einem gewissen Grad von dem verfassungsrechtlichen Leitbild des Bundesstaates mit bestimmt wird, liegt die Übertragung des deutschen Verfassungsprinzips auf das Finanzverfassungsrecht der Europäischen Gemeinschaft nicht fern (vgl. z. B. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 684, der von der Befugnis der Europäischen Gemeinschaft zur Überbürdung der Finanzlast ihrer Subventionsgewährung auf die Mitgliedstaaten in Anlehnung an die Subventionslastverteilung in einem Bundesstaat ausgeht).

## 1) Zur Rechtslage nach europäischem Verfassungsrecht

Stünde der Gemeinschaft die Befugnis zur Leistungs- und Subventionsgewährung zugunsten Privater auch mit der Maßgabe zu, daß die finanziellen Lasten der Subventionen und Leistungen von den nationalen Haushalten getragen werden, würde als erstes die Erschöpfung der plafonierten Eigenmittel, d. h. der sog. eigenen Einnahmen der Gemeinschaft keine Begrenzung der Ausgaben der Gemeinschaft darstellen. Auch bei einer Erschöpfung der eigenen Einnahmen könnten von der Gemeinschaft Ausgaben verfügt werden, ohne daß das langwierige Verfahren der Aufstockung der zur Zeit auf 1,27 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft begrenzten Eigenmittel durchgeführt zu werden bräuchte.

Das für die Aufstockung der Eigenmittel vorgesehene Verfahren erfordert neben einem einstimmigen Beschluß des Rates die Ratifizierung des Beschlusses durch alle nationalen Parlamente<sup>25</sup>. Die eigenen Mittel der Gemeinschaft können durch höhere Ausgaben, die von den Mitgliedstaaten zu finanzieren sind, im Bereich der Agrarpolitik und in anderen Politikbereichen überschritten werden, ohne daß ein einstimmiger Ratsbeschluß zu ergehen braucht. Stünde der Gemeinschaft die Befugnis zu, ihre Ausgaben über die Haushalte ihrer Mitgliedstaaten zu finanzieren, hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber Dispositionsbefugnisse über die nationalen Haushalte, ohne daß der nationale Haushaltsgesetzgeber ein Mitwirkungsrecht geltend machen könnte. Die von der Gemeinschaft beschlossenen Ausgaben der Mitgliedstaaten sind gegebenenfalls nach nationalem Haushaltsrecht sog. notwendige Ausgaben, die vom nationalen Haushaltsgesetzgeber schlechthin zu bewilligen sind. Das gilt nicht nur dann, wenn der Rechtsakt der Gemeinschaft den Begünstigten einklagbare Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten einräumt, sondern außerdem auch in dem Fall, daß zwar den Begünstigten keine Rechtsansprüche eingeräumt werden, die Mitgliedstaaten jedoch zur Gewährung der Subventionen gegenüber der Gemeinschaft verpflichtet werden. Eine finanzielle Mitverantwortung dieser Art der Mitgliedstaaten für Gemeinschaftsausgaben würde die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Mitgliedstaaten in einer Weise berühren, daß ihre Anerkennung – trotz eines entgegenstehenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1972<sup>26</sup> – auf beträchtliche Bedenken stößt.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Das Verfahren der Aufstockung der eigenen Mittel der Gemeinschaft entspricht in etwa dem Verfahren der Vertragsänderung und ist nunmehr in Artikel 269 (vormals Artikel 201) EG-Vertrag geregelt.

<sup>26</sup> EuGH vom 17. Mai 1972 (RS 93/71 – Leonasio) Slg. 1972, S. 287 ff.

<sup>27</sup> Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1972 geht von der Befugnis der Gemeinschaft zur Überwälzung der von ihr angeordneten finanziellen Leistungen zugunsten Privater auf die Mitgliedstaaten aus. Der Gerichtshof gelangt zunächst lediglich im Wege der Auslegung der einschlägigen Regelung des Gemeinschaftsrechts, nämlich der Verordnung Nr. 1975/69 des Rates vom 06. Oktober 1969 in Verbindung mit

## 2) Eine Frage von Verfassungsrang

Für die Europäische Gemeinschaft gilt wie für ein Staatswesen bundesstaatlicher Gliederung, daß die finanzielle Verantwortung für Leistungen und Subventionen, die auf der zentralen Ebene angeordnet werden, eine Frage mit Verfassungsrang darstellt. Das bedeutet, daß die Zulässigkeit der Überbürdung von Finanzlasten, die auf Anordnungen der Gemeinschaft beruhen, auf die Mitgliedstaaten nicht je nach der Aufgabe der Gemeinschaft unterschiedlich beantwortet werden kann. Wird der Gemeinschaft im Bereich der Agrarsubventionierung die Befugnis zuerkannt, daß sie zu Lasten der Mitgliedstaaten Ausgaben beschließen darf, gilt dies auch für andere Kompetenzbereichen der Gemeinschaft, beispielsweise im Bereich der Forschungs-, der Innovations- und der Technologieförderung, im Bereich der Außenhandelsförderung sowie im Bereich der Beschäftigungspolitik. Die Frage nach der Finanzverantwortung für Gemeinschaftssubventionen muß anhand der allgemeinen Strukturprinzipien der Gemeinschaft für alle Bereiche einheitlich beantwortet werden. Dabei kann die Funktion der Gemeinschaft als ein Prozeß der Integration, der in den verschiedenen Integrationsbereichen unterschiedlichen Regelungen unterliegt, durchaus berücksichtigt werden. Politische Zwänge, wie eine durch die Erschöpfung der eigenen Mittel möglicherweise eintretende Lähmung des Integrationsprozesses zwingen indes ebenso wenig zu einer richtungweisenden Antwort wie die Regelung der Finanzverantwortung in einem bundesstaatlich gegliederten Mitgliedsstaat<sup>28</sup>.

---

der Verordnung Nr. 2195/69 der Kommission vom 04. November 1969 zu dem Ergebnis, daß der Klägerin des Ausgangsverfahrens ein Rechtsanspruch auf Gewährung der in dieser Regelung vorgesehenen Subvention gegen den beklagten italienischen Staat zusteht. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hatte den Anspruch auf Gewährung der Prämie für die Abschachtung keineswegs eindeutig angeordnet und auch die 100 %ige Übernahme der Aufwendungen der Mitgliedstaaten nicht verfügt. Der Gerichtshof stellt sodann fest, daß sich der in Anspruch genommene italienische Staat auf die mangelnde Bereitstellung der Subventionsmittel durch den italienischen Haushaltsgesetzgeber und auf das nationale Haushaltsrecht nicht berufen könne.

<sup>28</sup> Die Europarechtswissenschaft hat sich mit der Frage, ob das Verfassungsrecht der Gemeinschaft der Überwälzung der Finanzlast ihrer Ausgaben auf die Mitgliedstaaten Grenzen setzt, weder anlässlich des Urteils des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1972 noch aus anderem Anlaß bis in die Mitte der 80er Jahre so gut wie nicht auseinander gesetzt (Vgl. Seidel in Börner/Jahrreiß/Stern (Hrsg.) „Einigkeit und Recht und Freiheit“ Festschrift für Carl Carstens, Köln, 1984 S.274) Soweit die Fragestellung auftauchte, ging das europarechtliche Schrifttum - in Anlehnung an die Rechtslage in Deutschland - mehr oder minder inzidenter davon aus, daß die Gemeinschaft die Lasten ihrer Subventions- und Leistungsgewährung den Mitgliedstaaten aufbürden könne (vgl. Ipsen a.a.O. (Fn. 5) S. 684; Sasse, Bundesstaatliche Finanzverfassung und Geldleistungsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, in Wirtschaftsrecht, Beiträge und Berichte aus dem Geambereich des Wirtschaftsrechts, Heft 3, 1973, S. 308 ff., insb. S. 313; Selmer, Zur bundesstaatlichen Lastenverteilung bei der Anwendung von Geldleistungsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, in Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Baden-Baden 1981, S.229 ff. (229); Magiera, Bundesstaat und EG-Finanzordnung, in Festschrift für Eberhard Menzel, 1975, S. 621 ff.). Der Gerichtshof geht in dem genannten Urteil aus dem Jahr 1972 ebenfalls nur inzidenter davon aus, daß die Gemeinschaft im Rahmen der

In der Bundesrepublik besteht im Gegensatz zur Gemeinschaft ein hoch entwickeltes System des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Ländern untereinander. Der Finanzausgleich läßt die Länder die finanziellen Lasten bundesgesetzlich angeordneter Leistungen insbesondere dann verhältnismäßig leicht tragen, wenn, was in der Bundesrepublik der Fall ist, alle Ausgaben der Länder in den Finanzausgleich einbezogen und nahezu vollständig ausgeglichen werden.. In der Bundesrepublik sorgt der Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern für eine aufgabengerechte Aufteilung des Steueraufkommens zwischen dem Bund und den Ländern und außerdem für eine leistungsgerechte Aufteilung der Finanzmasse zwischen den Ländern. Das deutsche System des Finanzausgleichs hält eine Korrektur bereit, wenn sich aufgrund einer leistungsgewährenden Gesetzgebung des Bundes, deren finanzielle Lasten die Länder zu tragen haben, infolge wirtschaftlicher oder anderer Gegebenheiten keine der Wirtschaftskraft der Länder entsprechende Verteilung der Lasten herausstellen sollte.

In der Europäischen Gemeinschaft gibt es kein vergleichbares zentrales Steueraufkommen und kein entsprechendes System des Finanzausgleichs zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten. Über einen entsprechenden Finanzausgleich wird die Europäische Gemeinschaft auch auf absehbare Zeit, jedenfalls kaum vor ihrer Umwandlung in einen Bundesstaat, mit der in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, nicht verfügen. Wenn bereits relativ unterschiedlich hohe Rückflüsse aus dem Haushalt der Gemeinschaft auf der Grundlage der derzeitigen Finanzverfassung in der öffentlich Debatten kritisch bewertet werden, ist zu erwarten, daß unterschiedliche finanzielle Belastungen der nationalen Haushalte, die bei einer Überbürdung von Finanzlasten der Gemeinschaft auf die nationalen Haushalte nicht auszuschließen sind, die Öffentlichkeit erst recht interessieren

---

Agrarmarktpolitik Subventionstatbestände zu Lasten der Haushalte der Mitgliedstaaten festsetzen darf. Die Frage, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlaß der von ihm, dem Gerichtshof, dahin interpretierten Regelung, daß die Begünstigten Rechtsansprüche auf Gewährung der Abschlichtprämie gegen die Mitgliedstaaten haben, im Rahmen der Handlungsermächtigung der Gemeinschaft geblieben ist insbesondere keine der Anordnungs- und Subventionshoheit der Gemeinschaft gesetzte Grenze überschritten hat, indem er nicht die vollständige Refinanzierung der Kosten der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft vorgesehen hat, wurde in dem Verfahren vor dem Gerichtshof weder von der italienischen Regierung noch von der Kommission aufgeworfen. Auch nach 1984, nachdem in einem Beitrag zur Festschrift für Carl Carstens die Problematik aufgezeigt wurde (vgl. Seidel in Börner/Jahrreiß/Stern (Hrsg.) „Einigkeit und Recht und Freiheit“ Festschrift für Carl Carstens, Köln, 1984 S.274<sup>1</sup>) hat sich die Europarechtslehre mit der Problematik nicht weiter befaßt. Das mag seine Gründe darin gehabt haben, daß die Gemeinschaft inzwischen durchweg zu einer 100 %igen Refinanzierung aller Ausgaben der Mitgliedstaaten im Bereich der Agrarmarktpolitik übergegangen war, sich folglich- jedenfalls im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik - die Frage allenfalls theoretisch stellte und auch das Urteil des Europäischen Gerichtshof vereinzelt blieb

würden. Sollte sich eine solche Entwicklung ergeben, stünde möglicherweise die Akzeptanz der Integration in Europa, zumindest die Bereitschaft der Bevölkerung zu weiteren Integrationsschritten auf dem Spiel. Für die Erhöhung der eigenen Einnahmen der Gemeinschaft stellt das Verfassungsrecht nicht ohne Grund und Anlaß ein Verfahren zur Verfügung, das Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und die Zustimmung der nationalen Parlamente vorsieht. Das Verfahren hat bislang ungeachtet verschiedener Anläufe jedweder Änderung in Richtung einer Abkehr von der Ratifizierung jeder Erhöhung der Eigenmittel oder gar einem Übergang zu Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit widerstanden; es wird im Gegenteil von den Mitgliedstaaten als Bastion ihrer – restlichen - Souveränität und Eigenstaatlichkeit sorgsam gehütet. Das derzeitige Verfahren der Finanzausstattung der Gemeinschaft verlöre ungeachtet seiner Schwerfälligkeit und der ersichtlich mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Erhöhung der Eigenmittel im Bewußtsein der Bevölkerung seinen Sinn, wenn sich die Gemeinschaft über die Kofinanzierung in einem wesentlich vereinfachten, der Kontrolle der nationalen Parlamente weitgehend entzogenen Verfahren, außer-dem auch unter Umständen gegen den Willen einer Minderheit von Mitglied-staaten zusätzliche Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben verschaffen könnte.

### **3) Einheit von Subventionsbefugnis und Finanzierungslast**

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen muß davon ausgegangen werden, daß die Befugnis der Gemeinschaft zur Anordnung von Subventionen und anderer Leistungen grundsätzlich in der Weise begrenzt ist, daß die Gemeinschaft die finanziellen Lasten ihrer leistungsgewährenden Anordnungen allein über ihren Haushalt finanzieren darf. Die Befugnis zur Anordnung von Subventionen oder anderen Leistungen fällt auf der Ebene der Gemeinschaft grundsätzlich mit der Finanzierungslast zusammen; die Gemeinschaft verfügt aufgrund ungeschriebenen Verfassungsrechts nicht über die Macht, zu Lasten der Haushalte der Mitgliedstaaten Subventionen oder andere Leistungen anzuordnen<sup>29</sup>.

Maßstab der Orientierung für das Finanzverfassungsrecht der Gemeinschaft ist die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß der Gemeinschaft nur nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Zuständigkeiten und Aufgaben übertragen sind, daß ein System des Finanzausgleichs nicht vorgesehen ist und daß die Mitgliedstaaten nach wie vor maßgebliche staatliche Aufgaben, insbesondere im Bereich der Wirtschafts-, der Sozial- und der Gesellschaftspolitik zu verantworten haben. Das Finanzverfassungsrecht der Gemeinschaft muß

---

<sup>29</sup>Zu den vorstehenden und den nachfolgenden Ausführungen siehe Martin Seidel, „Rechts- und Verfassungsprobleme der Kofinanzierung der Struktur- und Agrarpolitik der Europäischen Union“ in ZEuS, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Universität des Saarlandes, Europa-Institut, 4/1999, Saarbrücken, 1999, S. 549 ff.

selbstverständlich gewährleisten, daß die Gemeinschaft die ihr überantworteten Aufgaben wahrnehmen kann. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind indes der Gemeinschaft sog. eigene Einnahmen übertragen, über die ausschließlich die Organe der Gemeinschaft verfügen und die daher der Disposition der Mitgliedstaaten entzogen sind. Die Mitgliedstaaten können das Haushalts- und Finanzgebahren der Gemeinschaft nur in Ausübung der Rechte beeinflussen, die ihnen als Mitglieder der Organe der Gemeinschaft zur Verfügung stehen. Die Entscheidungen des Europäischen Parlaments, das im Rahmen des Haushaltsverfahrens maßgeblich in die Abberufung der Finanzmittel von den Mitgliedstaaten sowie maßgeblich vor allem in die Beschlußfassung über die Ausgaben der Gemeinschaft eingeschaltet ist, können die Regierungen der Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht beeinflussen.

Auf der anderen Seite erfordern aber auch die Aufgaben, welche die Mitgliedstaaten nach der Verfassung der Gemeinschaft wahrzunehmen haben, daß ihre Haushalts- und Finanzwirtschaft nicht durch Entscheidungen der Gemeinschaft grundsätzlich nicht beeinträchtigt wird. Eine von der Gemeinschaft verordnungsfähige finanzielle Mitbeteiligung der Mitgliedstaaten an der Finanzierung von Aufgaben der Gemeinschaft wäre eine solche Beeinträchtigung. Die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Mitgliedstaaten liegt nicht nur in deren Eigeninteresse, sondern zugleich auch im Interesse der Gemeinschaft; sie schließt daher ohne wenn und aber aus, daß durch Subventionsbeschlüsse oder andere Anordnungen der Gemeinschaft mit finanziellen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten nationale Haushaltsmittel gebunden werden und dadurch unter Umständen eine ordnungsgemäße Haushaltsführung in den Mitgliedstaaten nicht mehr gewährleistet wäre.

In der Bundesrepublik sind die Verhältnisse, wie aufgezeigt, anders gelagert. Die Kommentarliteratur zum deutschen Verfassungsrecht sieht indes mit Recht ungeachtet des in der Bundesrepublik bestehenden Finanzausgleichs eine Einschränkung der Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder darin, daß die Länder die Finanzverantwortung für Subventionen und andere finanzielle Leistungen, die der Bundesgesetzgeber anordnet, mit zu tragen haben<sup>30 31</sup>.

---

<sup>30</sup> Vgl. Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Anm. 9-20 zu Art. 10.

<sup>31</sup> Die Einheit von Anordnungsbefugnis und Finanzierungslast hat insbesondere für die Subventionierung der Wirtschaft zu gelten. Bei der Gewährung von Wirtschaftssubventionen durch ein Gemeinwesen muß in jedem Fall die Finanzierungslast auf der gleichen Ebene wie die Anordnungshoheit angesiedelt sein. Das absolute Verbot der Überwälzung der Finanzierungslast von der anordnenden Ebene auf eine untere Ebene ergibt sich als zwingendes Erfordernis aus dem Anliegen des Subventionsrechts. Da Subventionen vielfach das Ergebnis politischer Kräfte- und Einflußverhältnisse sind, ist das Grundanliegen des Subventionsrechts nicht auf Gewährung von Subventionen, sondern auf ihre Eindämmung und Kontrolle gerichtet. Das Verfahren der Gewährung von Subventionen durch die Gemeinschaft muß wie die entsprechenden Verfahren auf der Ebene der Mitgliedstaaten möglichst gewährleisten, daß die durch die Subventionsgewährung belasteten Gruppen, insbesondere die konkurrierende Wirtschaft über ihre Verbände sowie die Steuerzahler über ihre Interessenvertreter möglichst auf der Ebene, die über ihre Belastungen beschließt, Gehör finden und ihre

#### **XIV) Kofinanzierung direkter Einkommensbeihilfen der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten**

Die Kofinanzierung direkter Einkommenshilfen der Gemeinschaft zugunsten der Landwirtschaft, deren Modalitäten und Einzelheiten vom Gemeinschaftsgesetzgeber festgelegt werden, stößt ungeachtet der gegenteiligen Auffassung der Kommission gleichermaßen wie die Kofinanzierung der marktregulierenden Subventionierung auf Grenzen des Verfassungsrechts. Das gilt in jedem Fall dann, wenn das Gemeinschaftsrecht, wie es das Kofinanzierungs-Modell der Kommission vorsieht, Rechtsansprüche der begünstigten landwirtschaftlichen Betriebe gegen die Mitgliedstaaten begründet. Auch bei dieser Ausgestaltung der Einkommenspolitik der Gemeinschaft zugunsten der Landwirtschaft ist die Gemeinschaft verfassungsrechtlich gehalten, die Lasten der Subventionierung in vollem Umfang aus ihrem Haushalt zu tragen. Die Kosten und Aufwendungen, die in den Mitgliedstaaten in Durchführung der von der Gemeinschaft verfügbaren Maßnahmen anfallen, müssen auch in diesem Fall in vollem Umfang von der Gemeinschaft übernommen werden. Unerheblich ist, daß - kofinanzierte - Direktbeihilfen anders als die - kofinanzierte - Einkommensstützung der Landwirtschaft über die Marktregulierung, wie die Kommission argumentiert, nur der einheimischen Landwirtschaft zugute kommen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, demzufolge die finanziellen Lasten einer Anordnung der Gemeinschaft außer durch die allgemeinen Finanzbeiträge zum Gemeinschaftshaushalt nicht den Mitgliedstaaten aufgebürdet werden dürfen, d. h. die Finanzierungslast von der Anordnungshoheit nicht entkoppelt werden darf, gelangt uneingeschränkt auch unter der Voraussetzung zum Tragen, daß die Begünstigung, die von den Mitgliedstaaten mit finanziert werden soll, jeweils nur die eigene Landwirtschaft erfaßt<sup>32 33 34</sup>.

---

Interessen geltend machen können. Wird die Finanzierungslast dezentralisiert, mindern sich die Chancen, daß die - im Zweifel auf Abwehr der Subventionen gerichteten - Interessen der belasteten Gruppen bei der Beschlußfassung über die Subventionen ausreichend zur Geltung gelangen. Es ist fraglich, ob sich im Europäischen Parlament als dem europäischen Haushaltsgesetzgeber die Interessen der Konkurrenten und Steuerzahler artikulieren und Einfluß nehmen würden, wenn die Lasten der Subventionsgewährung vom europäischen Haushaltsgesetzgeber von vornherein nicht verantwortet zu werden brauchen.

<sup>32</sup> Die Kommission thematisiert weder in ihrem Bericht über das Eigenmittelsystem die Frage der Zulässigkeit der teilweisen Überwälzung der Finanzierungslast von der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten, noch stützt sie sich auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 1972. Die von ihr vorgeschlagene Rückerstattung von Zahlungen, die den Mitgliedstaaten zum Ausgleich für Aufwendungen im Zusammenhang mit der direkten Einkommensstützung der Landwirtschaft gewährt werden, ist aus verfassungsrechtlichen Erwägungen nicht zulässig, ohne daß es auf Erwägungen, die aus der Agrarpolitik herzuleiten sind, ankommt. Es ist höchst fraglich, ob der Europäische Gerichtshof im Falle seiner erneuten Befassung mit der Problematik an seiner Entscheidung aus dem Jahr 1972 festhalten wird..

<sup>33</sup> Die Grenzen, die das Verfassungsrecht der Anordnung von finanziellen Leistungen und Vergünstigungen der Mitgliedstaaten durch den Gemeinschaftsgesetzgeber setzt, dürften noch weiter reichen. Sie erfassen nicht nur den hier abgehandelten Fall, daß die Gemeinschaft eine der ihr überantworteten Aufgaben in der Weise wahrnimmt, daß sie den Mitgliedstaaten die Gewährung von Wirtschaftssubventionen oder die Gewährung von Sozialleistungen auferlegt, den Begünstigten Rechtsansprüche gegen die Mitgliedstaaten einräumt und keine 100

## **XV) Kofinanzierung der Einkommensstützung der Landwirtschaft durch die Mitgliedstaaten seitens der Gemeinschaft**

Die verfassungsrechtliche Schranke, die einer Kofinanzierung der Einkommenspolitik der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten entgegensteht, besteht nicht, wenn die Verantwortung für die Landwirtschaftspolitik, und damit auch für die Einkommenspolitik zugunsten der Landwirtschaft von der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten übertragen wird und die Einkommensstützung der Landwirtschaft über die nationalen Haushalte erfolgt. Die Zuständigkeit und Verantwortung der Mitgliedstaaten führt dazu, daß nicht mehr die Gemeinschaft, sondern – ungeachtet der Koordinierung ihrer Politik durch die Gemeinschaft nach Maßgabe der allgemeinen Verfahren für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik – nunmehr die einzelnen Mitgliedstaaten die Kriterien, die Modalitäten sowie die Höhe der Einkommenssubventionierung festlegen.

Die Überführung der Einkommenspolitik der Landwirtschaft auf die Mitgliedstaaten hätte, wie bereits aufgezeigt, zur Voraussetzung, daß die allgemeinen Regelungen des Gemeinschaftsrechts, namentlich die Regelungen

---

%ige Refinanzierung der Aufwendungen der Mitgliedstaaten über den Haushalt der Gemeinschaft vorsieht. Die gleichen Schranken des Verfassungsrechts dürften dem Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzt sein, wenn er im Rahmen der Rechtsangleichung oder der Steuerharmonisierung Wirtschaftssubventionen oder Sozialbeihilfen, die von den Mitgliedstaaten mit Rechtsansprüchen der Begünstigten gewährt und über ihren Haushalt finanziert werden, verbindlich festschreibt, und zwar unabhängig davon, ob der Gesetzgeber bei der Rechtsangleichung, etwa im Bereich der Steuerharmonisierung die Subventionstatbestände zuvor harmonisiert oder sie in der jeweiligen nationalen Ausprägung übernimmt. Durch ihre bloße Festschreibung in einem Rechtsakt der Gemeinschaft werden die Subventions- und Leistungstatbestände auch dann, wenn ihre Höhe dabei vereinheitlicht wird und sich hinter ihrer Vereinheitlichung und Festschreibung eine harmonisierte Politik der Gemeinschaft verbirgt, in das Rechtssystem und in die Politik der Gemeinschaft in einer Weise eingebunden, die mit einem Entzug bzw. einem Verlust der rechtlichen und politischen Disposition der Mitgliedstaaten über ihre Gestaltung verbunden ist.

<sup>34</sup> Die Schranke für eine Überbürdung finanzieller Lasten einer Gemeinschaftspolitik auf die Mitgliedstaaten wirkt auch im Falle einer Haushaltslücke, wenn es um eine Nachschußpflicht der Mitgliedstaaten geht. Über die Höhe der in einem Haushaltsjahr insgesamt anfallenden Ausgaben der Gemeinschaft entscheiden anders als über den Plafonds der Eigenmittel nicht die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten, sondern der Rat und das Europäische Parlament als Organe der Gemeinschaft, und dies zumeist zudem mit qualifizierter oder sogar mit einfacher Mehrheit. Außerdem hängt die Höhe der jährlichen (Agrar-) Ausgaben der Gemeinschaft in verschiedenen Bereichen von den - Änderungen unterliegenden - Wechselkursen der Währungen der Mitgliedstaaten bzw. nunmehr der einheitlichen Währung der Gemeinschaft zu Drittwährungen, insbesondere zum US-Dollar ab. Denkbar ist daher, daß die Ausgaben der Gemeinschaft, auf die Rechtsansprüche Dritter bestehen, die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden plafonierten Mittel übersteigen. Da kaum davon auszugehen ist, daß die Gemeinschaft dem Konkurs anheimfallen darf, ist gegebenenfalls - nach ungeschriebenem Gemeinschaftsrecht - von einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Leistung von Nachschüssen bzw. zu ergänzenden Finanzbeiträgen auszugehen. Die Höhe der „Nachzahlung“ der Mitgliedstaaten hat sich wie die Finanzbeiträge am Bruttosozialprodukt zu orientieren. Die Kofinanzierung könnte, falls sie für zulässig erachtet wäre, eine probate Maßnahme zur Schließung der Haushaltslücke sein. Im Falle einer Haushaltslücke als Folge überhöhter Ausgaben im Bereich der Agrarmarktpolitik könnte sie sich aber dahin auswirken, daß die Mitgliedstaaten nicht im Verhältnis ihres Bruttosozialprodukts belastet werden.

des Vertrages von Rom über die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes und die Wettbewerbsregeln, insbesondere die Subventionsaufsicht der Artikel 87 ff. (vormals Artikel 92 ff.) EG-Vertrag zur Anwendung gelangen. Erforderlichenfalls müßten einzelne Regelungen, insbesondere die Regelungen über die Freiheit des Warenverkehrs, zumindest für eine Übergangszeit bzw. auch dann, wenn die Mitgliedstaaten die landwirtschaftliche Produktion nicht zur gleichen Zeit in die Marktwirtschaft überführen, entsprechend angepaßt zur Anwendung gebracht werden.<sup>35</sup> Die Subventionsaufsicht der Gemeinschaft könnte vom Gemeinschaftsgesetzgeber gestützt auf Artikel 36 (vormals Artikel 42.) EG-Vertrag in einer Art ausgestaltet werden, daß die Kommission der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Einkommensentwicklung in der gewerblichen Wirtschaft, an der sich die Einkommenspolitik der Mitgliedstaaten für die Landwirtschaft orientieren wird, Rechnung tragen könnte. Im Ergebnis würde bei einer Entlassung der Einkommenspolitik für die Landwirtschaft aus der Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Verlagerung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten die derzeitige zentrale finanzielle Verantwortungsstruktur durch neue dezentrale finanzielle Verantwortungsstrukturen - erforderlichenfalls und wahrscheinlich unter einem System der finanziellen Mitbeteiligung der Gemeinschaft an den Agrarhaushalten der Mitgliedstaaten – ersetzt werden.

Die Gefahr einer Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes als Folge einer zu erwartenden unterschiedlich hohen nationalen Einkommensstützung ist nicht auszuschließen. Sie ist jedoch nicht so groß, daß sie von vornherein einer Neuordnung der Zuständigkeit entgegenstehe. Seit jeher besteht, wie bereits aufgezeigt, neben der Einkommensstützung der Landwirtschaft durch die Gemeinschaft eine zusätzliche nationale Einkommensstützung, die ein beträchtliches Ausmaß aufweist. Dem Bedenken einer Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen konnte die ergänzende nationale Einkommensstützung bislang ersichtlich standhalten<sup>36</sup>.

## **XVI) Kofinanzierung der Einkommenspolitik der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft**

Es kann davon ausgegangen werden, daß eine echte Verlagerung der Zuständigkeit für die Landwirtschafts-, namentlich der Einkommenspolitik für die Landwirtschaft auf die Mitgliedstaaten nur unter der Bedingung erreichbar ist, daß sich die Gemeinschaft an der Finanzierung der Agrarpolitik der Mitgliedstaaten mit Mitteln aus ihrem Haushalt beteiligt. Eine wie auch immer

---

<sup>35</sup> Siehe oben S.16

<sup>36</sup> Siehe oben S. 13

strukturierte finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an einer Einkommenspolitik der Mitgliedstaaten fiel in die Kategorie der Kofinanzierung von Aufgaben der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft. Die rechtliche Grundlage für die Errichtung eines entsprechenden Beteiligungsregimes der Gemeinschaft wäre Artikel 37 (vormals Artikel 43) EG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 308 (vormals Artikel 235) EG-Vertrag. Auf Artikel 308 (vormals 235) EG-Vertrag müßte der Gemeinschaftsgesetzgeber zusätzlich zurückgreifen, da es sich bei dem Beteiligungsregime um einen Mitfinanzierungsfonds „eigener Art“, vergleichbar dem ebenfalls ursprünglich auf der Grundlage des alten Artikel 235 EG-Vertrag errichteten Regionalfonds, und nicht um einen – klassischen - „Ausrichtungs- und Garantiefonds“, wie er in Artikel 34 (vormals Artikel 40) EG-Vertrag als Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik genannt wird, handeln würde.

Eine Kofinanzierung von Aufgaben, insbesondere von Förderungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Wirtschaftspolitik durch die Gemeinschaft findet im Bereich der Strukturpolitik seit jeher statt. Die Zuwendungen, die die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Strukturpolitik bzw. ihrer Verantwortung für den „Wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft“ über den Regionalfonds, den Sozialfonds, den Agrarstrukturfonds, einschließlich der sog. Fischereifazilität und den Kohäsionsfonds gewährt, bilden im Kern eine finanzielle Beteiligung an einer Politik der Mitgliedstaaten, und dies ungeachtet der – beträchtlichen – Mitgestaltungsrechte an der Politik der Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaft zunehmend für sich in Anspruch nimmt<sup>37</sup>.

Gegen eine Kofinanzierung von Aufgaben der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft bestehen keine verfassungsrechtlichen Schranken. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Gemeinschaft die Ausgestaltung der Subventionsverhältnisse zwischen den begünstigten Wirtschaftsteilnehmern und den Mitgliedstaaten dem nationalen Gesetzgeber überläßt und nicht ihrerseits in diesem Bereich regelnd eingreift<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup>Die betreffende Zuwendungen fallen entgegen ihrer Optik nicht in die Kategorie der Kofinanzierung einer Politik der Gemeinschaft durch die Mitgliedstaaten, sondern sind Fallgestaltungen der Kofinanzierung einer Politik der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft.

<sup>38</sup> Die Gemeinschaft hat im Bereich der sog. Fonds- bzw. Strukturpolitik bislang keinerlei Regelungen getroffen, die das Verhältnis der begünstigten Wirtschaftsteilnehmer zu den Mitgliedstaaten als Träger der Förderung betreffen, insbesondere keine Rechtsansprüche auf Subventionen begründet. Das nationale Recht begründet gegen die Mitgliedstaaten vielfach seinerseits Rechtsansprüche auf Förderung, etwa in Form steuerrechtlicher Abschreibungsregelungen oder Investitionszulagen. Hierdurch wird jedoch weder der Anteil der Gemeinschaft an der Finanzierung gebunden, noch ist die Gemeinschaft daran gehindert, ihre Beteiligung ungeachtet der Ausgestaltung der nationalen Förderungsregime nach dem Verfahren und den Regelungen, nach denen sie sich an der Finanzierung der Förderungspolitik der Mitgliedstaaten beteiligt, insbesondere sie die Höhe und die Bedingungen ihrer Beteiligung festlegt, auszuweiten, zu ändern oder zu reduzieren. Sofern das Gemeinschaftsrecht Rechtsansprüche der Mitgliedstaaten auf die betreffenden Zuwendungen gegen die Gemeinschaft zugesteht, können diese von der Gemeinschaft nach dem einschlägigen Verfahren ungeachtet daraus resultierender Belastungen der Mitgliedstaaten geändert werden. Zumeist werden diesbezügliche

Neben ordnungspolitischen Fragen, mit denen sich die Strukturpolitik der Gemeinschaft zunehmend konfrontiert sieht,<sup>39</sup> begegnet die Kofinanzierung von Aufgaben der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft indes seit jeher auch bestimmten verfassungspolitischen Bedenken. Die Bedenken bestehen bezüglich aller Beteiligungssysteme der Gemeinschaft, sind aber je nach deren Ausgestaltung und Wirkungsweise unterschiedlich gravierend.

Beteiligungssysteme der Gemeinschaft, insbesondere Mitbeteiligungsangebote der Gemeinschaft, denen in den Mitgliedstaaten noch kein Förderungsregime entspricht, können sich in den Mitgliedstaaten politisch als Verpflichtung zur Errichtung entsprechender kofinanzierungsfähiger Förderungssysteme auswirken. Handelt es sich dabei um Förderungssysteme, die als Wirtschaftssubventionierung der Subventionsaufsicht der Gemeinschaft unterliegen, stellt die Subventionsaufsicht ein ausreichendes Gegengewicht dar. Gewichtiger ist das verfassungspolitische Bedenken, daß Beteiligungsangebote der Gemeinschaft unter Umständen in den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß zum Tragen gelangen. Wohlhabendere Mitgliedstaaten werden eher als weniger wohlhabende Mitgliedstaaten in der Lage sein, von einem Beteiligungsangebot der Gemeinschaft Gebrauch zu machen. Nicht von ungefähr kommt die Strukturpolitik der Gemeinschaft nicht ohne unterschiedlich hohe Beteiligungssätze je nach der Wohlhabenheit der Mitgliedstaaten aus. Die Zuwendungen aus dem Kohäsionsfonds, der mit dem Vertrag von Maastricht errichtet wurde, sind von Anfang an auf bestimmte Mitgliedstaaten, nämlich Spanien, Portugal, Griechenland und Irland ausgerichtet.<sup>40</sup> Die Zuwendungsregime der Gemeinschaft begründen eine Mitzuständigkeit der Gemeinschaft in dem betreffenden Politikbereich; im Bereich der Strukturpolitik zum Beispiel legt die Gemeinschaft Förderungskriterien für die Mitgliedstaaten verbindlich fest und überprüft auch deren Einhaltung. Die Mitgliedstaaten ihrerseits widersetzen sich der Ausweitung von Mitzuständigkeiten der Gemeinschaft als Folge der Kofinanzierung unter Berufung auf die Verfassung der Gemeinschaft und die Prinzipien der Subsidiarität und der Dezentralität. Verkannt wird dabei vielfach, daß selbst ein System reiner Finanzzuweisungen ohne ein fiskalisches Kontroll- und Überwachungssystem nicht auskommen würde. Besonders gravierend ist das weitere Bedenken, daß als Folge nationaler Quotierungen der Zuwendungen,

---

Verbindlichkeiten seitens der Gemeinschaft ohnedies aus Gründen des Haushaltsrechts nur für ein Jahr eingegangen.

<sup>39</sup> Vgl. neuerdings Heinz-Jürgen Axt, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh, 2000

<sup>40</sup> Der Vertrag von Maastricht hat jedoch bewußt die Anwendungsfelder der Förderung über den Kohäsionsfonds auf die Bereiche Umwelt und transeuropäische Netze der Verkehrsinfrastruktur beschränkt (Artikel 161, Artikel 130 d. a.F. EG-Vertrag).

insbesondere wenn diese letztlich als ein Ressourcentransfer von den wohlhabenderen Mitgliedstaaten auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten wirken, die begünstigten Mitgliedstaaten unter eine intensivere Kontrolle und dadurch unter eine größere Abhängigkeit von der Gemeinschaft als die wohlhabenderen Mitgliedstaaten geraten können. Im Rahmen des Beteiligungsregimes des Kohäsionsfonds besteht ein Mitspracherecht der Gemeinschaft sowie eine Verwendungskontrolle nur in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland; nach der zu erwartenden Osterweiterung der Gemeinschaft, die voraussichtlich mit hohen Beteiligungssätzen der Gemeinschaft an der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern verbunden sein wird, könnte sich die Mitzuständigkeit der Gemeinschaft bei der Politikgestaltung dieser Länder durchaus zu einer eigenen Politik der Gemeinschaft entwickeln.

Nach allem wäre im Zuge einer Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw. einer Überantwortung der Einkommenspolitik für die Landwirtschaft auf die Mitgliedstaaten ein finanzielles Beteiligungsregime, durch das die nationalen Systeme der Einkommensstützung kofinanziert würden, gemeinschaftsrechtlich zwar zulässig; bei seiner Ausgestaltung sollte jedoch den aufgezeigten verfassungspolitischen Bedenken Rechnung getragen werden. Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinschaft müßte in einer Weise ausgestaltet sein, daß sich das Beteiligungsregime in seiner Gesamtheit - im Bereich der Landwirtschaft - als ein Ressourcentransfer von den wohlhabenderen auf die weniger wohlhabenderen Mitgliedstaaten auswirken würde. Verfassungspolitisch kaum zu verantworten wäre, daß die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten, deren Direktzahlungen an ihrer Landwirtschaft überdies geringer sein würden, die Einkommensstützung der Landwirtschaft in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten, die im Zweifel höher sein würde, mit finanzieren. Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Gemeinschaft sollten sich auf ein Mindestmaß beschränken, ohne daß die finanzielle Beteiligung dadurch in ein Regime ungebundener Finanzzuweisungen umzuschlagen bräuchte. Zu finanzieren wären die Zuwendungen an die Mitgliedstaaten aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft; eine Korrektur des derzeitigen Systems der von den Mitgliedstaaten zu leistenden Finanzbeiträge, das sich am Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten orientiert und als Finanzierungsregime einer Staatengemeinschaft nicht zu beanstanden ist, erscheint aus Gründen der Kofinanzierung der Landwirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten nicht erforderlich.

## **XVI) Schlußbemerkung**

Aus den vorstehende Ausführungen folgt, daß eine Überführung der Landwirtschaftspolitik in die alleinige oder auch nur in die Mitverantwortung

der Mitgliedsstaaten ungeachtet vieler Probleme zwar rechtlich möglich, aus politischen Gründen aber nur auf längere Sicht, jedenfalls nicht in einem Schritt erreichbar ist. Die Überführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten setzt innere Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik, namentlich der Agrarmarktpolitik voraus, die sich an dem Ziel ihrer schrittweisen Überantwortung an die Mitgliedstaaten zu orientieren haben. Zu den zielgerichteten inneren Reformen der bestehenden Agrarmarktpolitik gehört ein weiterer intensiver Ausbau des Systems der Direktbeihilfen. Aus Gründen des Verfassungsrechts muß das System der Direktbeihilfen, sofern deren Modalitäten und Bedingungen vom Gesetzgeber der Gemeinschaft festgelegt werden, in vollem Umfang aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft finanziert werden. Eine von der Gemeinschaft festgelegte auch nur teilweise Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Finanzierung der Direktbeihilfen ist nach dem Verfassungsrecht der Gemeinschaft ungeachtet eines entgegenstehenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs aus früherer Zeit nicht zulässig. Eine Einkommensstützung der Landwirtschaft in Form von Direktbeihilfen durch die Mitgliedstaaten ist unter den drei Fallgestaltungen denkbar, daß die Einkommensstützung über die Marktregulierung der Gemeinschaft nicht mehr ausreicht oder daß die Einkommensstützung zukünftiger nationaler Marktordnungen der Landwirtschaft kein ausreichendes Einkommen sichert oder daß die Landwirtschaft zu einem späteren Zeitpunkt schlechthin in die Markt- und Wettbewerbswirtschaft überführt wird und die erzielten Markteinkommen der einkommenspolitischen Zielsetzung der Landwirtschaftspolitik nicht ausreichend Rechnung tragen. Auf die Direktbeihilfen der Mitgliedstaaten, die als Wirtschaftssubventionen anzusehen wären, fände gegebenenfalls die Subventionsaufsicht der Gemeinschaft Anwendung; die einschlägigen Regelungen des Gemeinschaftsrechts ermöglichen indes eine Anwendung der Subventionsaufsicht, die zwar nicht jegliches nationales System von Direktbeihilfen legitimieren, dem Anliegen der nationalen Landwirtschaftspolitik jedoch entsprechen würde.

Eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an nationalen Systemen der Einkommensstützung der Landwirtschaft durch Direktbeihilfen wäre gemeinschaftsrechtlich zulässig.

<b>2008</b>		
B01-08	<b>Euro-Diplomatie durch gemeinsame „Wirtschaftsregierung“</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2007</b>		
B03-07	<b>Löhne und Steuern im Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B02-07	<b>Konsolidierung und Reform der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B01-07	<b>The Ratification of European Treaties - Legal and Constitutional Basis of a European Referendum.</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2006</b>		
B03-06	<b>Financial Frictions, Capital Reallocation, and Aggregate Fluctuations</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B02-06	<b>Financial Openness and Macroeconomic Volatility</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B01-06	<b>A Welfare Analysis of Capital Account Liberalization</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
<b>2005</b>		
B11-05	<b>Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B10-05	<b>Die Schutzklauseln der Beitrittsverträge</b>	<i>Martin Seidel</i>
B09-05	<b>Measuring Tax Burdens in Europe</b>	<i>Guntram B. Wolff</i>
B08-05	<b>Remittances as Investment in the Absence of Altruism</b>	<i>Gabriel González-König</i>
B07-05	<b>Economic Integration in a Multicore World?</b>	<i>Christian Volpe Martincus, Jennifer Pédussel Wu</i>
B06-05	<b>Banking Sector (Under?)Development in Central and Eastern Europe</b>	<i>Jürgen von Hagen, Valeriya Dinger</i>
B05-05	<b>Regulatory Standards Can Lead to Predation</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B04-05	<b>Währungspolitik als Sozialpolitik</b>	<i>Martin Seidel</i>
B03-05	<b>Public Education in an Integrated Europe: Studying to Migrate and Teaching to Stay?</b>	<i>Panu Poutvaara</i>
B02-05	<b>Voice of the Diaspora: An Analysis of Migrant Voting Behavior</b>	<i>Jan Fidrmuc, Orla Doyle</i>
B01-05	<b>Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States</b>	<i>Jürgen von Hagen, Iulia Traistaru</i>
<b>2004</b>		
B33-04	<b>The Effects of Transition and Political Instability On Foreign Direct Investment Inflows: Central Europe and the Balkans</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Tanner M. Yigit</i>
B32-04	<b>The Choice of Exchange Rate Regimes in Developing Countries: A Multinomial Panel Analysis</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B31-04	<b>Fear of Floating and Fear of Pegging: An Empirical Analysis of De Facto Exchange Rate Regimes in Developing Countries</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B30-04	<b>Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht über die Mitgliedstaaten und seine Rolle für die EU und den Beitrittsprozess</b>	<i>Martin Seidel</i>
B29-04	<b>Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem</b>	<i>Dieter Spethmann, Otto Steiger</i>
B28-04	<b>Fiscal Crises in U.S. Cities: Structural and Non-structural Causes</b>	<i>Guntram B. Wolff</i>
B27-04	<b>Firm Performance and Privatization in Ukraine</b>	<i>Galyna Grygorenko, Stefan Lutz</i>
B26-04	<b>Analyzing Trade Opening in Ukraine: Effects of a Customs Union with the EU</b>	<i>Oksana Harbuzyuk, Stefan Lutz</i>
B25-04	<b>Exchange Rate Risk and Convergence to the Euro</b>	<i>Lucjan T. Orlowski</i>
B24-04	<b>The Endogeneity of Money and the Eurosystem</b>	<i>Otto Steiger</i>
B23-04	<b>Which Lender of Last Resort for the Eurosystem?</b>	<i>Otto Steiger</i>
B22-04	<b>Non-Discretionary Monetary Policy: The Answer for Transition Economies?</b>	<i>Elham-Mafi Kreft, Steven F. Kreft</i>
B21-04	<b>The Effectiveness of Subsidies Revisited: Accounting for Wage and Employment Effects in Business R+D</b>	<i>Volker Reintaler, Guntram B. Wolff</i>
B20-04	<b>Money Market Pressure and the Determinants of Banking Crises</b>	<i>Jürgen von Hagen, Tai-kuang Ho</i>
B19-04	<b>Die Stellung der Europäischen Zentralbank nach dem Verfassungsvertrag</b>	<i>Martin Seidel</i>

B18-04	<b>Transmission Channels of Business Cycles Synchronization in an Enlarged EMU</b>	<i>Iulia Traistaru</i>
B17-04	<b>Foreign Exchange Regime, the Real Exchange Rate and Current Account Sustainability: The Case of Turkey</b>	<i>Sübüdey Togan, Hasan Ersel</i>
B16-04	<b>Does It Matter Where Immigrants Work? Traded Goods, Non-traded Goods, and Sector Specific Employment</b>	<i>Harry P. Bowen, Jennifer Pédussel Wu</i>
B15-04	<b>Do Economic Integration and Fiscal Competition Help to Explain Local Patterns?</b>	<i>Christian Volpe Martincus</i>
B14-04	<b>Euro Adoption and Maastricht Criteria: Rules or Discretion?</b>	<i>Jiri Jonas</i>
B13-04	<b>The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries</b>	<i>Sami Yläoutinen</i>
B12-04	<b>Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration</b>	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B11-04	<b>Economic Integration and Location of Manufacturing Activities: Evidence from MERCOSUR</b>	<i>Pablo Sanguinetti, Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B10-04	<b>Economic Integration and Industry Location in Transition Countries</b>	<i>Laura Resmini</i>
B09-04	<b>Testing Creditor Moral Hazard in Sovereign Bond Markets: A Unified Theoretical Approach and Empirical Evidence</b>	<i>Ayse Y. Evrensel, Ali M. Kutan</i>
B08-04	<b>European Integration, Productivity Growth and Real Convergence</b>	<i>Taner M. Yigit, Ali M. Kutan</i>
B07-04	<b>The Contribution of Income, Social Capital, and Institutions to Human Well-being in Africa</b>	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B06-04	<b>Rural Urban Inequality in Africa: A Panel Study of the Effects of Trade Liberalization and Financial Deepening</b>	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B05-04	<b>Money Rules for the Eurozone Candidate Countries</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B04-04	<b>Who is in Favor of Enlargement? Determinants of Support for EU Membership in the Candidate Countries' Referenda</b>	<i>Orla Doyle, Jan Fidrmuc</i>
B03-04	<b>Over- and Underbidding in Central Bank Open Market Operations Conducted as Fixed Rate Tender</b>	<i>Ulrich Bindseil</i>
B02-04	<b>Total Factor Productivity and Economic Freedom Implications for EU Enlargement</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Euy Seok Yang</i>
B01-04	<b>Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2003</b>		
B29-03	<b>Macroeconomic Implications of Low Inflation in the Euro Area</b>	<i>Jürgen von Hagen, Boris Hofmann</i>
B28-03	<b>The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment: Central Europe and the Balkans</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B27-03	<b>The Performance of the Euribor Futures Market: Efficiency and the Impact of ECB Policy Announcements (Electronic Version of International Finance)</b>	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen</i>
B26-03	<b>Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market (überarbeitete Version zum Herunterladen)</b>	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen, Ludger Schulknecht</i>
B25-03	<b>How Flexible are Wages in EU Accession Countries?</b>	<i>Anna Iara, Iulia Traistaru</i>
B24-03	<b>Monetary Policy Reaction Functions: ECB versus Bundesbank</b>	<i>Bernd Hayo, Boris Hofmann</i>
B23-03	<b>Economic Integration and Manufacturing Concentration Patterns: Evidence from Mercosur</b>	<i>Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B22-03	<b>Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B21-03	<b>Reputation Flows: Contractual Disputes and the Channels for Inter-Firm Communication</b>	<i>William Pyle</i>
B20-03	<b>Urban Primacy, Gigantism, and International Trade: Evidence from Asia and the Americas</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>
B19-03	<b>An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence from Asia and the Americas</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>

B18-03	<b>The Effects of Regional and Industry-Wide FDI Spillovers on Export of Ukrainian Firms</b>	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera, Sang-Min Park</i>
B17-03	<b>Determinants of Inter-Regional Migration in the Baltic States</b>	<i>Mihails Hazans</i>
B16-03	<b>South-East Europe: Economic Performance, Perspectives, and Policy Challenges</b>	<i>Iulia Traistaru, Jürgen von Hagen</i>
B15-03	<b>Employed and Unemployed Search: The Marginal Willingness to Pay for Attributes in Lithuania, the US and the Netherlands</b>	<i>Jos van Ommeren, Mihails Hazans</i>
B14-03	<b>FCIs and Economic Activity: Some International Evidence</b>	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B13-03	<b>The IS Curve and the Transmission of Monetary Policy: Is there a Puzzle?</b>	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B12-03	<b>What Makes Regions in Eastern Europe Catching Up? The Role of Foreign Investment, Human Resources, and Geography</b>	<i>Gabriele Tondl, Goran Vuksic</i>
B11-03	<b>Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im europäischen System der Zentralbanken - eine rechtliche Analyse</b>	<i>Martin Seidel</i>
B10-03	<b>Foreign Direct Investment and Perceptions of Vulnerability to Foreign Exchange Crises: Evidence from Transition Economies</b>	<i>Josef C. Brada, Vladimír Tomsík</i>
B09-03	<b>The European Central Bank and the Eurosystem: An Analysis of the Missing Central Monetary Institution in European Monetary Union</b>	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B08-03	<b>The Determination of Capital Controls: Which Role Do Exchange Rate Regimes Play?</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B07-03	<b>Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft</b>	<i>Martin Seidel</i>
B06-03	<b>Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact</b>	<i>Jürgen von Hagen</i>
B05-03	<b>Reconsidering the Evidence: Are Eurozone Business Cycles Converging?</b>	<i>Michael Massmann, James Mitchell</i>
B04-03	<b>Do Ukrainian Firms Benefit from FDI?</b>	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera</i>
B03-03	<b>Europäische Steuerkoordination und die Schweiz</b>	<i>Stefan H. Lutz</i>
B02-03	<b>Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains</b>	<i>Mihails Hazans</i>
B01-03	<b>Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2002</b>		
B30-02	<b>An Adverse Selection Model of Optimal Unemployment Assurance</b>	<i>Marcus Hagedorn, Ashok Kaul, Tim Mennel</i>
B29B-02	<b>Trade Agreements as Self-protection</b>	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B29A-02	<b>Growth and Business Cycles with Imperfect Credit Markets</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B28-02	<b>Inequality, Politics and Economic Growth</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B27-02	<b>Poverty Traps and Growth in a Model of Endogenous Time Preference</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B26-02	<b>Monetary Convergence and Risk Premiums in the EU Candidate Countries</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B25-02	<b>Trade Policy: Institutional Vs. Economic Factors</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B24-02	<b>The Effects of Quotas on Vertical Intra-industry Trade</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B23-02	<b>Legal Aspects of European Economic and Monetary Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B22-02	<b>Der Staat als Lender of Last Resort - oder: Die Achillesverse des Eurosystems</b>	<i>Otto Steiger</i>
B21-02	<b>Nominal and Real Stochastic Convergence Within the Transition Economies and to the European Union: Evidence from Panel Data</b>	<i>Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B20-02	<b>The Impact of News, Oil Prices, and International Spillovers on Russian Financial Markets</b>	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>

B19-02	<b>East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences</b>	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch, Guntram B. Wolff</i>
B18-02	<b>Regional Specialization and Employment Dynamics in Transition Countries</b>	<i>Iulia Traistaru, Guntram B. Wolff</i>
B17-02	<b>Specialization and Growth Patterns in Border Regions of Accession Countries</b>	<i>Laura Resmini</i>
B16-02	<b>Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries</b>	<i>Iulia Traistaru, Peter Nijkamp, Simonetta Longhi</i>
B15-02	<b>Does Broad Money Matter for Interest Rate Policy?</b>	<i>Matthias Brückner, Andreas Schaber</i>
B14-02	<b>The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality</b>	<i>Christian E. Weller, Adam Hersch</i>
B13-02	<b>De Facto and Official Exchange Rate Regimes in Transition Economies</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B12-02	<b>Argentina: The Anatomy of A Crisis</b>	<i>Jiri Jonas</i>
B11-02	<b>The Eurosystem and the Art of Central Banking</b>	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B10-02	<b>National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?</b>	<i>Martin Seidel</i>
B09-02	<b>Monetary Policy in the Euro Area - Lessons from the First Years</b>	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B08-02	<b>Has the Link Between the Spot and Forward Exchange Rates Broken Down? Evidence From Rolling Cointegration Tests</b>	<i>Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B07-02	<b>Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B06-02	<b>Is There Asymmetry in Forward Exchange Rate Bias? Multi-Country Evidence</b>	<i>Su Zhou, Ali M. Kutan</i>
B05-02	<b>Real and Monetary Convergence Within the European Union and Between the European Union and Candidate Countries: A Rolling Cointegration Approach</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B04-02	<b>Asymmetric Monetary Policy Effects in EMU</b>	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B03-02	<b>The Choice of Exchange Rate Regimes: An Empirical Analysis for Transition Economies</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B02-02	<b>The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges</b>	<i>Karlheinz Ruckriegel, Franz Seitz</i>
B01-02	<b>Does Inflation Targeting Matter?</b>	<i>Manfred J. M. Neumann, Jürgen von Hagen</i>
<b>2001</b>		
B29-01	<b>Is Kazakhstan Vulnerable to the Dutch Disease?</b>	<i>Karlygash Kuralbayeva, Ali M. Kutan, Michael L. Wyzan</i>
B28-01	<b>Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council. The Future of European Agricultural Policies</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B27-01	<b>Investor Panic, IMF Actions, and Emerging Stock Market Returns and Volatility: A Panel Investigation</b>	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>
B26-01	<b>Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries</b>	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B25-01	<b>Monetary Convergence of the EU Candidates to the Euro: A Theoretical Framework and Policy Implications</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B24-01	<b>Disintegration and Trade</b>	<i>Jarko and Jan Fidrmuc</i>
B23-01	<b>Migration and Adjustment to Shocks in Transition Economies</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B22-01	<b>Strategic Delegation and International Capital Taxation</b>	<i>Matthias Brückner</i>
B21-01	<b>Balkan and Mediterranean Candidates for European Union Membership: The Convergence of Their Monetary Policy With That of the European Central Bank</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-01	<b>An Empirical Inquiry of the Efficiency of Intergovernmental Transfers for Water Projects Based on the WRDA Data</b>	<i>Anna Rubinchik-Pessach</i>
B19-01	<b>Detrending and the Money-Output Link: International Evidence</b>	<i>R.W. Hafer, Ali M. Kutan</i>

B18-01	<b>Monetary Policy in Unknown Territory. The European Central Bank in the Early Years</b>	<i>Jürgen von Hagen, Matthias Brückner</i>
B17-01	<b>Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries</b>	<i>Mark Hallerberg, Patrick Marier</i>
B16-01	<b>Sources of Inflation and Output Fluctuations in Poland and Hungary: Implications for Full Membership in the European Union</b>	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B15-01	<b>Programs Without Alternative: Public Pensions in the OECD</b>	<i>Christian E. Weller</i>
B14-01	<b>Formal Fiscal Restraints and Budget Processes As Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances - U.S. Experience and Possible Lessons for EMU</b>	<i>Rolf R. Strauch, Jürgen von Hagen</i>
B13-01	<b>German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges</b>	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch</i>
B12-01	<b>The Impact of Eastern Enlargement On EU-Labour Markets. Pensions Reform Between Economic and Political Problems</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B11-01	<b>Inflationary Performance in a Monetary Union With Large Wage Setters</b>	<i>Lilia Cavallar</i>
B10-01	<b>Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence: A Critical Evaluation of Key Issues and Empirical Evidence</b>	<i>Ali M. Kutan, Niina Pautola-Mol</i>
B09-01	<b>Democracy in Transition Economies: Grease or Sand in the Wheels of Growth?</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B08-01	<b>The Functioning of Economic Policy Coordination</b>	<i>Jürgen von Hagen, Susanne Mundschenk</i>
B07-01	<b>The Convergence of Monetary Policy Between Candidate Countries and the European Union</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B06-01	<b>Opposites Attract: The Case of Greek and Turkish Financial Markets</b>	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B05-01	<b>Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda. The Future of Banking.</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B04-01	<b>The Determination of Unemployment Benefits</b>	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch</i>
B03-01	<b>Preferences Over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness</b>	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch, Andrew J. Oswald</i>
B02-01	<b>The Konstanz Seminar on Monetary Theory and Policy at Thirty</b>	<i>Michele Fratianni, Jürgen von Hagen</i>
B01-01	<b>Divided Boards: Partisanship Through Delegated Monetary Policy</b>	<i>Etienne Farvaque, Gael Lagadec</i>
<b>2000</b>		
B20-00	<b>Breakin-up a Nation, From the Inside</b>	<i>Etienne Farvaque</i>
B19-00	<b>Income Dynamics and Stability in the Transition Process, general Reflections applied to the Czech Republic</b>	<i>Jens Hölscher</i>
B18-00	<b>Budget Processes: Theory and Experimental Evidence</b>	<i>Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen, Claudia Keser</i>
B17-00	<b>Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten? - Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts</b>	<i>Martin Seidel</i>
B16-00	<b>The European Central Bank: Independence and Accountability</b>	<i>Christa Randzio-Plath, Tomasso Padoa-Schioppa</i>
B15-00	<b>Regional Risk Sharing and Redistribution in the German Federation</b>	<i>Jürgen von Hagen, Ralf Hepp</i>
B14-00	<b>Sources of Real Exchange Rate Fluctuations in Transition Economies: The Case of Poland and Hungary</b>	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B13-00	<b>Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered</b>	<i>Nauro F. Campos</i>

B12-00	<b>Rechtsetzung und Rechtsangleichung als Folge der Einheitlichen Europäischen Wahrung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B11-00	<b>A Dynamic Approach to Inflation Targeting in Transition Economies</b>	<i>Lucjan T. Orlowski</i>
B10-00	<b>The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium Qualified for EMU</b>	<i>Marc Hallerberg</i>
B09-00	<b>Rational Institutions Yield Hysteresis</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B08-00	<b>The Effectiveness of Self-Protection Policies for Safeguarding Emerging Market Economies from Crises</b>	<i>Kenneth Kletzer</i>
B07-00	<b>Financial Supervision and Policy Coordination in The EMU</b>	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B06-00	<b>The Demand for Money in Austria</b>	<i>Bernd Hayo</i>
B05-00	<b>Liberalization, Democracy and Economic Performance during Transition</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B04-00	<b>A New Political Culture in The EU - Democratic Accountability of the ECB</b>	<i>Christa Randzio-Plath</i>
B03-00	<b>Integration, Disintegration and Trade in Europe: Evolution of Trade Relations during the 1990's</b>	<i>Jarko Fidrmuc, Jan Fidrmuc</i>
B02-00	<b>Inflation Bias and Productivity Shocks in Transition Economies: The Case of the Czech Republic</b>	<i>Josef C. Brada, Arthur E. King, Ali M. Kutan</i>
B01-00	<b>Monetary Union and Fiscal Federalism</b>	<i>Kenneth Kletzer, Jurgen von Hagen</i>
<b>1999</b>		
B26-99	<b>Skills, Labour Costs, and Vertically Differentiated Industries: A General Equilibrium Analysis</b>	<i>Stefan Lutz, Alessandro Turrini</i>
B25-99	<b>Micro and Macro Determinants of Public Support for Market Reforms in Eastern Europe</b>	<i>Bernd Hayo</i>
B24-99	<b>What Makes a Revolution?</b>	<i>Robert MacCulloch</i>
B23-99	<b>Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B22-99	<b>Partisan Social Happiness</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B21-99	<b>The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-99	<b>Subnational Government Bailouts in Germany</b>	<i>Helmut Seitz</i>
B19-99	<b>The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies</b>	<i>Ali M. Kutan, Josef C. Brada</i>
B18-99	<b>Why are Eastern Europe's Banks not failing when everybody else's are?</b>	<i>Christian E. Weller, Bernard Morzuch</i>
B17-99	<b>Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-Up of Czechoslovakia</b>	<i>Jan Fidrmuc, Julius Horvath and Jarko Fidrmuc</i>
B16-99	<b>Multinational Banks and Development Finance</b>	<i>Christian E. Weller and Mark J. Scher</i>
B15-99	<b>Financial Crises after Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness?</b>	<i>Christian E. Weller</i>
B14-99	<b>Industry Effects of Monetary Policy in Germany</b>	<i>Bernd Hayo and Birgit Uhlenbrock</i>
B13-99	<b>Financial Fragility or What Went Right and What Could Go Wrong in Central European Banking?</b>	<i>Christian E. Weller and Jurgen von Hagen</i>
B12-99	<b>Size Distortions of Tests of the Null Hypothesis of Stationarity: Evidence and Implications for Applied Work</b>	<i>Mehmet Caner and Lutz Kilian</i>
B11-99	<b>Financial Supervision and Policy Coordination in the EMU</b>	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B10-99	<b>Financial Liberalization, Multinational Banks and Credit Supply: The Case of Poland</b>	<i>Christian Weller</i>
B09-99	<b>Monetary Policy, Parameter Uncertainty and Optimal Learning</b>	<i>Volker Wieland</i>
B08-99	<b>The Connection between more Multinational Banks and less Real Credit in Transition Economies</b>	<i>Christian Weller</i>

- B07-99 **Comovement and Catch-up in Productivity across Sectors: Evidence from the OECD** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B06-99 **Productivity Convergence and Economic Growth: A Frontier Production Function Approach** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B05-99 **Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria** *Jürgen von Hagen and Rolf Strauch*
- B04-99 **The Finance-Investment Link in a Transition Economy: Evidence for Poland from Panel Data** *Christian Weller*
- B03-99 **The Macroeconomics of Happiness** *Rafael Di Tella, Robert McCulloch and Andrew J. Oswald*
- B02-99 **The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data** *Rafael Di Tella and Robert McCulloch*
- B01-99 **The Excess Volatility of Foreign Exchange Rates: Statistical Puzzle or Theoretical Artifact?** *Robert B.H. Hauswald*
- 1998**
- B16-98 **Labour Market + Tax Policy in the EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B15-98 **Can Taxing Foreign Competition Harm the Domestic Industry?** *Stefan Lutz*
- B14-98 **Free Trade and Arms Races: Some Thoughts Regarding EU-Russian Trade** *Rafael Reuveny and John Maxwell*
- B13-98 **Fiscal Policy and Intranational Risk-Sharing** *Jürgen von Hagen*
- B12-98 **Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Interest Rates are Bounded at Zero** *Athanasios Orphanides and Volker Wieland*
- B11A-98 **Die Bewertung der "dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage" der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der EWWU** *Rolf Strauch*
- B11-98 **Exchange Rate Regimes in the Transition Economies: Case Study of the Czech Republic: 1990-1997** *Julius Horvath and Jiri Jonas*
- B10-98 **Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union** *Martin Seidel*
- B09-98 **U.S. Monetary Policy and Monetary Policy and the ESCB** *Robert L. Hetzel*
- B08-98 **Money-Output Granger Causality Revisited: An Empirical Analysis of EU Countries (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B07-98 **Designing Voluntary Environmental Agreements in Europe: Some Lessons from the U.S. EPA's 33/50 Program** *John W. Maxwell*
- B06-98 **Monetary Union, Asymmetric Productivity Shocks and Fiscal Insurance: an Analytical Discussion of Welfare Issues** *Kenneth Kletzer*
- B05-98 **Estimating a European Demand for Money (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B04-98 **The EMU's Exchange Rate Policy** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B03-98 **Central Bank Policy in a More Perfect Financial System** *Jürgen von Hagen / Ingo Fender*
- B02-98 **Trade with Low-Wage Countries and Wage Inequality** *Jaleel Ahmad*
- B01-98 **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline** *Jürgen von Hagen*
- 1997**
- B04-97 **Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Insurance or Federalism?** *Kenneth Kletzer*
- B-03-97 **Liberalising European Markets for Energy and Telecommunications: Some Lessons from the US Electric Utility Industry** *Tom Lyon / John Mayo*
- B02-97 **Employment and EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B01-97 **A Stability Pact for Europe** *(a Forum organized by ZEI)*

---

ISSN 1436 - 6053

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Strasse 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1732  
Fax: +49-228-73-1809  
[www.zei.de](http://www.zei.de)