

Hartig, Hilmar H.

Article — Digitized Version

EWG-Agrarfinanzierung: Eine kritische Analyse

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hartig, Hilmar H. (1967) : EWG-Agrarfinanzierung: Eine kritische Analyse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 1, pp. 32-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133671>

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.

EWG-Agrarfinanzierung

Eine kritische Analyse

Dr. Hilmar H. Hartig, Bonn

„Kleine Ursachen, große Wirkungen.“ So sehr dieser Ausspruch eine Binsenwahrheit ist, so sehr trifft er auf die EWG-Agrarfinanzierung zu. Aus kleinsten Anfängen heraus hat sie sich zu einem Faktor entwickelt, der finanz- und haushaltspolitisch sehr ernst zu nehmen ist, dessen Wirkungen jedoch auch tief in das wirtschafts- und handelspolitische Gebiet hineinreichen.

Sieht man sich den EWG-Vertrag einmal durch, so findet man lediglich einen schwachen Ansatzpunkt in Artikel 40, Abs. 4, der von einem oder mehreren Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft spricht, die geschaffen werden können. Diese Kann-Bestimmung scheint in sich selbst die Abschwächung zu enthalten, daß ein solcher Fonds also doch nicht unbedingt geschaffen zu werden brauchte. Wer bei Vertragsabschluß finanzielle Bedenken gehabt haben mochte, dem konnte entgegengehalten werden, daß die europäische Landwirtschaft vielleicht auch ohne einen solchen Fonds auskommen könnte. Lediglich an einer anderen Stelle des Vertrags, an der es überdies nicht ohne weiteres zu vermuten ist, findet sich noch ein weiterer Hinweis auf den Agrarfonds. Es ist Artikel 227, Abs. 2, der sich mit dem Geltungsbereich des Vertrags für die französischen überseeischen Departements befaßt. Danach gilt die Vertragsbestimmung über die mögliche Schaffung eines Agrarfonds für die französischen überseeischen Departements nicht. Nichts könnte also beruhigender für das finanzielle Gewissen als diese Vorschrift sein, denn offenbar hatten sich ihre Verfasser sogar Gedanken darüber gemacht, daß man — sollte es überhaupt zu einem Agrarfonds kommen — jedenfalls dessen Volumen nicht zu weit ausdehnen dürfe. Jedoch sollte dann alles ganz anders kommen, als es nach dem Vertrag erschien. Um den letzten Punkt vorwegzunehmen: Während des letzten großen Marathons des EWG-Ministerrats im Sommer letzten Jahres ist Frankreich das Zugeständnis gemacht worden, daß die Zuckerproduktion auch der französischen Überseedepartements (Guadeloupe, Martinique und Réunion) von jährlich etwa 400 000 t aus dem Agrarfonds finanziell voll mit gestützt wird. Daß es dahin kommen konnte, ist nicht so sehr der mehr oder eigentlich weniger überzeugenden Vertragsinterpretation des unter französischer Leitung stehenden Juristischen Dienstes der europäischen Exekutivorgane zuzuschreiben (der diese Ausnahme auf den Unterabsatz 2 des Artikels 227, Abs. 2 des EWG-Vertrages stützen zu können glaubte), als vielmehr auf die agrarpolitische Interessenlage. Insbesondere die deutsche Zuckerwirtschaft zeigte sich nämlich

interessiert daran, daß im Rahmen der europäischen Zuckermarktordnung zumindest für einen Anpassungszeitraum (vom Wirtschaftsjahr 1968/69 bis zum Wirtschaftsjahr 1974/75) mit einem System von Produktionsquoten gearbeitet wird, die auf die Mitgliedstaaten und weiter auf die einzelnen Zuckerhersteller verteilt werden. Dieses Quotensystem ist eine Ausnahme von dem Grundsatz der Produktion nach Maßgabe des natürlichen Standorts, der in den sonstigen europäischen Marktorganisationen, beispielsweise auch in der Getreidemarktordnung, angewandt wird. Diese zeitlich begrenzte Ausnahme auf agrarpolischem Gebiet wurde dadurch „erkauft“, daß für den Zucker aus den französischen Überseedepartements aus dem Agrarfonds zeitlich unbegrenzt gezahlt wird.

DIE INTERESSENLAGE

Wie das soeben angeführte Beispiel zeigt, spielt für die EWG-Agrarfinanzierung die jeweilige Interessenlage eine erhebliche Rolle. Die Bezeichnung des Agrarfonds und seine Fundstelle im Vertrag geben bereits einschlägige Hinweise auf die interessenpolitische Ausgangslage.

Artikel 40, Abs. 4 des Vertrags spricht von „Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft“. Nun gibt es in Frankreich seit geraumer Zeit eine entsprechende Einrichtung für den nationalen Bereich; sie nennt sich „Ausrichtungs- und Regulierungsfonds für die landwirtschaftlichen Märkte“ (FORMA = Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles). Auf Artikel 40, Abs. 4 EWG-Vertrag ist also das Zitat „nomen est omen“ anwendbar, denn allein schon die Bezeichnung des Agrarfonds läßt zutreffend auf seine Inspiratoren schließen. „Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ ist der Agrarfonds dann auch getauft worden, als er mit der Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 4. April 1962 (Amtsblatt 991/62) in sein finanzielles Leben gerufen wurde. Er besteht aus einer Abteilung „Ausrichtung“ und aus einer Abteilung „Garantie“. Die beiden Abteilungen unterscheiden sich nach der Art der Ausgaben, die in sie eingestellt werden.

In die Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds werden Zuschüsse eingestellt, die von der Gemeinschaft unmittelbar an Bedarfsträger von Vorhaben der sog. klassischen Agrarstruktur (beispielsweise Bodenverbesserung) oder der Agrarmarktstruktur (beispiels-

weise Silobau) gezahlt werden. Es handelt sich also um Ausgaben, die mit den Ausgabemitteln konkurrieren, wie sie mit den sog. „Grünen Plänen“ der einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Das Schwergewicht liegt demnach in der Finanzierung aus nationalen Haushaltsmitteln. Da die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Agrarstruktur ohnehin nur koordinierende Befugnisse hat, handelt es sich hier um eine Besonderheit der gemeinsamen Finanzierung. Zur Übernahme derartiger Ausgaben in die gemeinschaftliche Finanzierung und damit zur Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds wäre es nie gekommen, wenn nicht Italien bei der Verabschiedung der Verordnung Nr. 25 darauf gedrängt hätte. Italien wollte damit ausgabemäßig ein Gegengewicht für sich selbst gegenüber den Ausfuhrsubventionen schaffen, die damals im Rahmen der Abteilung „Garantie“ mit in die gemeinschaftliche Finanzierung einbezogen wurden und von denen insbesondere bei Getreide Frankreich am meisten profitieren mußte. Hier hat also schon von Anfang an eine andere Interessenlage als die französische mitgespielt. Aus Erwägungen des „finanziellen Gleichgewichts“ heraus sind dadurch Ausgaben von der Gemeinschaft übernommen worden, deren Übernahme unter rein agrarpolitischen Gesichtspunkten durchaus nicht notwendig gewesen wäre. Der Konflikt zwischen finanziell sich widerstrebenden Interessen ist also nicht durch größere Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern im Gegenteil durch eine beträchtliche Erhöhung des Ausgabevolumens des Fonds gelöst worden. Ein gewisser Lichtblick ist es hiernach, daß als Folge vor allem einer deutschen Forderung gemäß einem in diesem Jahr getroffenen Ratsbeschuß die Ausgaben der Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds künftig auf einen absoluten Höchstbetrag begrenzt werden. Immerhin werden es ab 1. Juli 1967 noch 1 140 Mill. DM sein, die jährlich für diese Zwecke aus der Gemeinschaftskasse und damit zu nicht ganz einem Drittel vom deutschen Steuerzahler aufzubringen sein werden.

AUSFUHRSUBVENTIONEN UND MARKTINTERVENTIONEN

Ist die Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds hiernach eigentlich nur eine Ausnahme- und damit eine Randerscheinung, so spiegelt sich in der Abteilung „Garantie“ das Schwergewicht der jeweiligen Interessenlage wider. In die Abteilung „Garantie“ werden die zur Durchführung der Agrarmarktordnungen erforderlichen Ausgaben eingestellt, insbesondere die Rückvergütungen an die Mitgliedstaaten für Ausfuhrsubventionen und für Marktinterventionen. Der Umfang dieser Ausgaben richtet sich nach den Regelungen, die in den verschiedenen Agrarmarktordnungen getroffen sind oder getroffen werden. Die Fundstelle für den Agrarfonds im Vertrag befindet sich mit unter den Bestimmungen der Artikel 38 ff. über die Landwirtschaft, anders als beispielsweise die Fundstelle für die Finanzbestimmungen des Europäischen Sozialfonds,

die in den Finanzvorschriften der Artikel 199 ff. des Vertrags enthalten sind. Frankreich hat nun von vornherein keinen Hehl daraus gemacht, daß es hauptsächlich an der Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt interessiert ist. Sicher ist dies etwas überbetont worden, denn auch die Entwicklung auf dem gewerblichen Sektor hat sich für Frankreich nicht als unvorteilhaft erwiesen. Überdies darf ein wesentlicher Unterschied nicht übersehen werden: Während es sich bei dem Gemeinsamen Markt auf dem gewerblichen Sektor überwiegend um den Umsatz durch private Kaufleute handelt, wird im landwirtschaftlichen Sektor mit öffentlichen Mitteln interveniert, wenn der Warenabsatz infolge von Über- oder Fehlproduktion stockt. Nur in der Landwirtschaft besteht eine so enge Verbindung zwischen dem privaten Warenverkehr und der Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln. Die Agrarfinanzierung ist also ein Pfund, mit dem sich gut wuchern läßt. Diesen Gemeinschaftsfaktor rechtzeitig und richtig erkannt zu haben, ist ein Vorzug französischer Intelligenz. Frankreich ist von vornherein mit einer zielbewußten Konzeption aufgetreten, im EWG-Jargon „Philosophie“ genannt. Wirtschaftspolitisch war diese Konzeption auf eine absolute Absatzpräferenz für die (insbesondere französischen) landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Raum der Sechis ausgerichtet. Für die so abgesetzten Waren mußten auskömmliche Preise über den Markt erzielt werden. Als finanzpolitisch bedeutsam kam für die innergemeinschaftlich nicht absetzbaren Agrarerzeugnisse hinzu, daß man eine unbeschränkte Absatzgarantie forderte. Getreide wird aus der gemeinschaftlichen Kasse subventioniert, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden. Würde es dagegen je zu einer Absatzkrise beispielsweise von Volkswagen kommen, so stünde kein roter Heller etwa aus einem „EWG-Industriefonds“ zur Verfügung, um die überzähligen Kraftwagen noch in sog. Drittländer verkaufen zu können. Frankreich und die anderen Nettoerzeugerländer von Agrarprodukten haben ihre Erzeugnisse schon lange mittels Subventionen auch auf dem Weltmarkt abgesetzt; der gemeinsame Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse bedeutet in dieser Hinsicht nur, daß jetzt die Steuerzahler der anderen Mitgliedstaaten zur Aufbringung der Subventionsmittel mit herangezogen werden. Der Haushalt eines Nettobeitragszahlerstaats wie der Deutschlands stellt also den nationalen Haushalten anderer Mitgliedstaaten (der sog. Nettoexportländer) die Deckungsmittel für ihre Agrarausgaben mit zur Verfügung. Der EWG-Agrarfonds ist hiernach ein Instrument für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Budgets der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Das Wort „Ausgleich“ dürfte bei wirtschaftspolitischer Betrachtungsweise allerdings weniger Anklang finden. Die Subventionierung der mit der eigenen Landwirtschaft konkurrierenden Landwirtschaften der anderen Mitgliedstaaten durch die Steuerzahler der sog. Verbraucherländer ist ein Tatbestand, wie er zumal in dieser Perfektion außerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft kaum noch vorkommen dürfte.

DIE HALTUNG DER EWG-KOMMISSION

Frankreich konnte es bei seiner Konzeption bewenden lassen. Es brauchte nicht als Antragsteller für sie aufzutreten. Dies besorgte die EWG-Kommission. Der EWG-Vertrag enthält über die Landwirtschaft nur Rahmenbestimmungen. Der Rahmen sollte sehr bald durch eine recht ansehnliche Zahl von EWG-Agrarmarktverordnungen ausgefüllt werden. Sie sind sämtlich von der Kommission vorgeschlagen worden, die damit als Antragstellerin gegenüber dem Ministerrat auftrat. Vizepräsident Mansholt und seinem holländischen Landsmann Heringa ist die Summe der Vorschläge zuzuschreiben, die zu dem grünen Planungsgebäude Klein-Europas und damit zu seinen stattlichen Bau- und Unterhaltungskosten geführt haben. Es nimmt nicht wunder, daß am Anfang die Marktorganisationen für Getreide und Getreideveredelungsprodukte (Eier, Geflügel und Schweinefleisch) standen. Der im Original in französischer Sprache konzipierte erste Vorschlag für eine Getreidemarktordnung vom 31. Mai 1961 brachte noch die „Philosophie“ deutlich zum Ausdruck, die zu schrittweise steigenden Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten an den Gemeinschaftsfonds führen sollte, nämlich

- „damit für die importierenden Mitgliedstaaten ein Anreiz besteht, ihre Käufe bei den exportierenden Mitgliedstaaten vorzunehmen
- oder — falls dies nicht geschieht — um Mittel für die Ausfuhr von nicht in der Gemeinschaft absetzbaren Überschüssen auf dem Weltmarkt zu gewinnen.“

Das erste dieser Motive war ziemlich fadenscheinig, denn im Rahmen des Abschöpfungs-systems, das gleichzeitig geschaffen wurde, erhielten die Mitgliedstaaten für ihre Getreidelieferungen ohnehin eine erhebliche Präferenz gegenüber den sog. Drittländern im grenzüberschreitenden Warenverkehr. Außerdem wird in Deutschland Getreide bekanntlich von privaten Händlern, nicht von staatlichen Stellen eingeführt. Der Handel würde es sich jedoch mit Recht verbitten, wenn er sich bei seinen Käufen nach fiskalischen Gesichtspunkten statt nach Preis und Qualität richten sollte. In Wirklichkeit hatte die Kommission mit diesem Motiv die Katze nur zu deutlich aus dem Sack gelassen: Es war der Gedanke einer finanziellen Bestrafung des Drittlandhandels.

Ebenso ließ das zweite Motiv nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig. Absatzbar müssen nach Maßgabe der Agrarmarktordnungen alle erzeugten Überschüsse sein, wenn nicht als Ware über den Binnenmarkt, dann unter Verwendung von öffentlichen Mitteln auf dem Weltmarkt. Zur Absatzpräferenz trat hier die Absatzgarantie.

Die Kommission hat die beiden Motive für die EWG-Agrarfinanzierung später nicht mehr in dieser Offenheit dargelegt. Das hindert aber nicht, daß sie in die-

ser oder jener Form immer wieder auftauchen und sich wie ein roter Faden durch das ganze Gebiet ziehen. Der französische Staatschef hat selbst in einer seiner Pressekonferenzen davon Gebrauch gemacht. Diese Motivierung ist stets auf deutschen Widerstand gestoßen. Auf deutscher Seite ist die EWG-Agrarfinanzierung immer und ausschließlich als ein gezieltes Opfer im Interesse des Gemeinsamen Markts betrachtet worden. Gewisse Schwierigkeiten, finanz- und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte voll zum Tragen kommen zu lassen, ergaben sich auf deutscher Seite jedoch durch die Agrarpolitik.

AGRARPOLITIK UND AGRARPREISNIVEAU

Mit Vorschlägen der Kommission, die ihm finanziell und ökonomisch wie auf den Leib zugeschnitten schienen, konnte sich Frankreich zunächst zum Motor und Bannerträger des europäischen Fortschritts auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik machen. Im Rahmen eines Systems der Einfuhrabschöpfungen und der Ausfuhrerstattungen (ein lediglich etwas verschönernder Ausdruck der Amtssprache für Ausfuhrsubventionen) sollte der Preis das einzig entscheidende Regulativ sein. Innerhalb der Gemeinschaft sollte nach Maßgabe des natürlichen Standorts produziert werden. Für den Handel sollte das Prinzip des innergemeinschaftlich freien Warenverkehrs gelten. Von der Konzeption her konnte sich die Kommission mit Recht auf den Standpunkt stellen, daß das Abschöpfungs- und Erstattungssystem ein neutrales Instrument sei. Es brauchte sich nicht agrarprotektionistisch auszuwirken, es mußte nicht zu unökonomischen Erzeugungsanreizen führen, es konnte auch in den Grenzen erträglicher finanzieller Belastungen gehalten werden. In der Praxis stand das jedoch alles unter einer entscheidenden Voraussetzung: Nur auf einem äußerst mäßigen Niveau konnte der Preis die ihm zugeordnete regulierende Funktion erfüllen. Die Preispolitik wurde damit zum Kernstück und zum Kriterium der gemeinsamen Agrarpolitik.

Das bereits in unaufhaltsamer Entwicklung begriffene, von der Kommission vorgeschlagene neue System stieß damit auf den schwächsten Punkt im deutschen Lager. Hier dachte man noch darüber nach, ob vielleicht eine bloße „Koordinierung“ die geeignete Formel sei, nach der man in Brüssel etwas mitarbeiten könnte, während in Deutschland am bisherigen Zustand der nationalen Agrarverhältnisse im wesentlichen nicht gerüttelt werden sollte. Die Agrarpreise im allgemeinen und der Getreidepreis im besonderen wurden unter dem Einfluß mächtiger Gruppeninteressen zu einem politischen Tabu, das niemand mehr anzurühren wagte, um nicht deshalb Schlimmstes befürchten zu müssen. Höchste Beamte wurden gescholten, weil sie die Zivilcourage aufgebracht hatten, einen gemeinsamen Lösungsvorschlag zur Getreidepreisfrage auszuarbeiten. So blieb Deutschland bis

zum Getreidepreisbeschuß vom 15. Dezember 1964 schleppender Nachzügler in der gemeinsamen Agrarpolitik. Am Brüsseler Verhandlungstisch befand es sich hoffnungslos in der Defensive. Seine finanz- und handelspolitischen Argumente blieben wirkungslos. Die Replik darauf hatten die Verhandlungspartner leicht zur Hand: Entschließt Euch zu mäßigen Agrarpreisen, dann werden auch die finanziellen Lasten des Agrarfonds nicht übermäßig anschwellen, weil nicht soviel Überschüßmengen erzeugt werden und weil die Ausfuhrerstattungen dann wesentlich niedriger gehalten werden können. Bei möglichst niedrigen Preisen für die landwirtschaftlichen Produkte wird auch das Abschöpfungssystem der Aufrechterhaltung der traditionellen Handelsströme mit den sog. Drittländern nicht entgehen.

Da eine Niedrigpreispolitik jedoch innenpolitisch nicht durchsetzbar erschien und andererseits auf Deutschland der außenpolitische Druck der fünf Verhandlungspartner unter Führung Frankreichs lastete, das seine Zustimmung zum Übergang in die zweite Stufe der Vorbereitungsphase zu verweigern drohte, blieb schließlich nur ein letzter, allerdings sehr teurer Ausweg: Es wurde eine kostspielige Lösung zu Lasten des Haushalts und damit der Finanzpolitik in Gestalt der Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik herbeigeführt. Die maßgebliche Abteilung „Garantie“ des damit geschaffenen Agrarfonds weist folgende wesentliche Merkmale auf:

AUSGABEN VON UNBEGRENZTER HOHE

Es gibt keinen Ausgabenplafond für die Agrarmarktausgaben. Diese Ausgaben sind also ihrer Höhe nach nicht begrenzt. Gelegentlich hört man, daß aber doch durch die Ratsbeschlüsse vom 11. Mai 1966 ein Plafond eingeführt worden sei. Jedoch trifft das nicht auf den gesamten Agrarfonds zu, sondern nur auf seinen finanzpolitisch weniger wichtigen Teil, auf die Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds; nur hierfür besteht vom Fondswirtschaftsjahr 1967/68 an (1. Juli 1967 bis 30. Juni 1968) ein Ausgabenlimit von 1,14 Mrd. DM jährlich, im übrigen aber nicht. Die Agrarmarktausgaben richten sich also nicht nach der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel. Das Geld dafür muß einfach da sein, je nach Bedarf. Die EWG-Mitgliedstaaten haften dafür solidarisch. Die Solidarhaftung trifft letztlich nur die sog. Netto-Beitragszahler, das heißt die Mitgliedstaaten, die mehr an den Agrarfonds zu zahlen, als sie von ihm zu bekommen haben. Hier rangiert Deutschland bei weitem an erster Stelle. Ab 1967/68 wird Deutschland Netto-Beitragszahler in einer jährlichen Höhe von schätzungsweise 1 Mrd. DM sein. In dieser Höhe ist der Agrarfonds dann für den Bundeshaushalt ein laufendes Verlustgeschäft. Alle Versuche, zu einer finanziell vertretbaren Begrenzung der Agrarmarktausgaben zu kommen, sind bisher gescheitert.

AUSGABEN VON „AUTOMATISCHEM CHARAKTER“

Die Agrarmarktausgaben entstehen als zwangsläufige Folge der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Agrarmarktordnungen für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse bestimmen, wofür es Ausfuhrerstattungen gibt und nach welchen Maßstäben sie zu bemessen sind. Die Höhe der Ausfuhrerstattungen entspricht etwa der Höhe der Differenz zwischen den Agrarpreisen in den EWG-Mitgliedstaaten und den Weltmarktpreisen für vergleichbare Produkte. Je höher die innereuropäischen Preise sind, um so höher ist auch die Ausfuhrerstattung, die für den Export der betreffenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse in sog. Drittländer gewährt wird. Die Preise werden vom Rat im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzt. Nach der Höhe des Preisniveaus für die in Betracht kommenden Erzeugnisse in der Gemeinschaft richtet es sich wiederum, wie hoch der Produktionsanreiz ist und wie groß dadurch die Produktionsüberschüsse werden. Mit einem Mehr an Ausfuhrsubventionen schließt sich dann dieser circulus vitiosus. Er ist eine Schraube ohne Ende, weil finanzielle Mittel für Ausfuhrsubventionszwecke ohne Begrenzung durch einen Gemeinschaftsplafond in Anspruch genommen werden können.

Entsprechend verhält es sich mit den Marktinterventionskosten. Bei welchen Produkten zu intervenieren ist, richtet sich wiederum nach den einzelnen Agrarmarktordnungen. In finanzieller Hinsicht findet sich darin in aller Regel nur ein Hinweis darauf, daß die Bestimmungen der Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik Anwendung finden. Ein finanzielles Limit für die Höhe der Rückvergütungen für Marktinterventionskosten aus dem Agrarfonds ist jedoch auch in der Verordnung Nr. 25 nicht gesetzt. Bei wie vielen Erzeugnissen interveniert werden muß und wie hoch die Interventionskosten infolgedessen werden, richtet sich automatisch nach dem Umfang der Produktion und nach der Marktlage; diese wird ihrerseits durch die Preise bestimmt, hauptsächlich durch die Höhe des Interventionspreises. Auch die Interventionspreise werden vom Rat im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzt.

Ausgabenbestimmend ist also die gemeinsame Agrarpolitik und insbesondere die Agrarpreispolitik, die von den im EWG-Ministerrat vereinten Vertretern der Mitgliedsregierungen betrieben wird. Automatische Folge der Agrarmarktpolitik, wie sie in den Bestimmungen über die Marktregelung für die verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse niedergelegt ist: das ist die gemeinsame Finanzierung.

TENDENZEN ZUR AUSGABENSTEIGERUNG

Noch immer war Geld von verlockender Anziehungskraft. Das gilt natürlich auch und erst recht, wenn man es über Ausfuhrsubventionen und durch staat-

liche Stützungskäufe, Interventionen genannt, aus öffentlichen Mitteln erhalten kann. Jeder Mitgliedstaat hat landwirtschaftliche Erzeugnisse, an denen er im Hinblick auf die Produzenten besonders interessiert ist. Es kommt auch vor, daß die Produktion in den Händen von Grenzproduzenten liegt, die zu ihrem Schutz die öffentliche Meinung für sich zu engagieren suchen. Daraus ergibt sich, daß die europäischen Agrarmarktregelungen in sich die Tendenz zu Ausgabesteigerungen tragen. Das wirkt sich in den Marktregelungen selbst aus. In dieser Hinsicht ist es in der EWG besonders beliebt, die Interventionsmöglichkeiten zu erweitern. Von Kreisen der Wirtschaft ist zutreffend festgestellt worden, daß dieser „Interventionsbazillus“ mehr und mehr auch auf leicht verderbliche tierische Veredelungsprodukte übergreift. Von der Presse ist fast beschwörend daran gemahnt worden, daß doch ein gemeinsamer Markt entstehen soll, im ursprünglichen Sinn des Worts, und „kein Interventionseuropa“. Indessen dürfte dabei verkannt werden, daß man die Geister des finanziellen Vorteils, die man mit der unbeschränkten Finanzierung einmal geschaffener Interventionstatbestände gerufen hat, nun eben nicht wieder los wird.

Die Ansteckungsgefahr durch finanzielle Stützung besteht auch im Verhältnis der einzelnen Marktordnungen untereinander. Getreide ist als traditionelles landwirtschaftliches Massen- und Bodenprodukt von vornherein (EWG-Verordnung Nr. 19 — Amtsbl. 933/62) finanziell stark abgesichert worden. Obst und Gemüse hingegen (EWG-Verordnung Nr. 23 — Amtsbl. 965/62) waren in die gemeinsame Finanzierung ursprünglich nicht mit einbezogen worden. Das ist durch die Ratsbeschlüsse vom Juni/Juli 1966 anders geworden. Zusätzliche Vorschriften für Obst und Gemüse lassen nunmehr auch für diesen Sektor erhebliche finanzielle Lasten auf die Gemeinschaft zukommen. Bestimmte Obst- und Gemüsearten werden in der EWG künftig durch ein kompliziertes System von Marktinterventionen und auch durch die Gewährung von Ausfuhrerstattungen finanziell gestützt. Damit hat die Gemeinschaft agrarmarktpolitisches Neuland betreten. Weder in den einzelnen Mitgliedstaaten der EWG noch in sog. Drittländern hat der Obst- und Gemüsemarkt bisher eine so starke staatliche Förderung erhalten. Die Gefahren sind nicht zu verkennen. Es können damit unwirtschaftliche Produktionen, sozusagen Produktionen für den Komposthaufen, gefördert werden. Die Obst- und Gemüsebauern könnten u. U. zu Lasten des Agrarfonds produzieren und diesen damit in ein finanzielles Abenteuer stürzen. Erfreulicherweise war sich der Rat darüber im klaren, daß man auf diesem völlig unerforschten Terrain marktregelnder Aktivität erst einmal praktische Erfahrungen sammeln muß. Das Interventions- und Stützungssystem für Obst und Gemüse ist deshalb vorerst auf eine Probezeit von 1967 bis 1969 begrenzt worden. Vorsichtshalber ist außerdem für die Interventionskosten ein Höchstbetrag von 240 Mill. DM

jährlich festgesetzt worden. An diesem zeitweisen Plafond ist Italien ein fester Anteil von 160 Mill. DM jährlich eingeräumt worden.

„Solidarität der Mitgliedstaaten“ heißt nach einer von der Kommission vorgeschlagenen Terminologie die Ansteckungsgefahr, die durch die finanzielle Stützung im Verhältnis der einzelnen Marktordnungen untereinander besteht. Diese finanzielle Rückwirkung ist von der Gemeinschaft durch einen vom EWG-Ministerrat im Zusammenhang mit dem Getreidepreismarathon am 15. Dezember 1964 gefaßten Beschluß offiziell anerkannt worden. Damals hatte der Rat beschlossen, die finanzielle Verantwortung der Gemeinschaft von den bisher schon gemeinsam finanzierten Sektoren landwirtschaftlicher Erzeugnisse „im Sinne der Solidarität der Mitgliedstaaten“ insbesondere ab 1. Januar 1966 auf den Obst- und Gemüse-sektor und später auf die Erzeuger von Hartweizen und auf den Tabaksektor auszudehnen.

Bei Obst und Gemüse mag es immerhin noch verständlich erscheinen, daß etwas völlig Neues geschaffen wurde, was als Marktordnungsperfektionismus erscheinen mag, in Wirklichkeit aber dem Mitgliedstaat mit der größten Obst- und Gemüseproduktion dazu verhelfen soll, daß er im Rahmen der EWG-Agrarfinanzierung auf seine Kosten kommt. Eine andere Erklärung muß man hingegen schon für die gemeinsame Agrarpolitik für Fischereierzeugnisse suchen. Nach den Ratsbeschlüssen dieses Jahres soll eine gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse spätestens am 1. Juli 1968 in Kraft gesetzt werden. Die EWG-Kommission hat hierfür im Juni 1966 Grundsätze vorgelegt. Danach schlägt die Kommission u. a. vor, beispielsweise für Heringe, Kabeljau und Sardinien zum Zweck der Preisstabilisierung Marktinterventionen zu Lasten des Agrarfonds vornehmen zu lassen. Ferner sollen für die Ausfuhr vor allem von verarbeiteten Fischereierzeugnissen Exportrückvergütungen gewährt und Maßnahmen zugunsten einer Verkaufsförderung vorgesehen werden. Hier fragt es sich wirklich, ob denn das Maß des marktordnungsmäßig Erträglichen und des finanziell noch zu Verantwortenden durch eine solche Regelung nicht weit überschritten würde. Wenn durch derartige Vorschläge der finanzielle Appetit erst geweckt wird, dann zeichnen dafür nicht etwa irgendwelche Brüsseler Agrartechniker verantwortlich, denen man oft eine gewisse Neigung unterstellt, die Marktordnungsvorschriften noch mehr komplizieren und perfektionieren zu wollen, sondern einzig und allein die EWG-Kommission als solche.

AUSGABENSTEIGERUNG WEGEN DES „FINANZIELLEN GLEICHGEWICHTS“

Für den Agrarfonds gibt es in der Gemeinschaft zu viele Geldnehmer und zu wenig Geldgeber. Der hier aufgezeigte Finanzierungsautomatismus mußte dazu führen, daß Frankreich schon durch die Getreidereg-

lung der größte Empfänger von Mitteln aus dem Agrarfonds wurde. Holland mußte sich auch verhältnismäßig gut stehen wegen der Veredelungsprodukte (Milcherzeugnisse, Schweinefleisch, Eier u. a.). Sehr schlecht sah es hingegen zuerst für Italien aus. Außer Deutschland ist nämlich auch Italien in hohem Maße ein Einfuhrland für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Nun wollte es die von Frankreich geschaffene und von der EWG-Kommission in entsprechende Vorschläge an den Rat umgesetzte „Philosophie“, daß die Nettoeinfuhrländer von Agrarprodukten sowohl in ihren Beiträgen zum Agrarfonds als auch in ihren Vergütungen aus dem Fonds benachteiligt sind. In der ersten Hälfte des Jahres 1965 lag ein vorläufiges Zwischenergebnis vor über die Ausgaben aus der Abteilung „Garantie“ des Agrarfonds an die einzelnen Mitgliedstaaten und über deren Beiträge zu dieser Abteilung für die ersten drei Fondswirtschaftsjahre 1962/63 bis 1964/65. Danach erbrachte der Agrarfonds für Frankreich einen Gewinn in Höhe von rd. 52 % (= Differenz zwischen Einnahmen und Beiträgen), für Italien hingegen einen Verlust von rd. 23 %. Italien setzte deshalb alles daran, um seine Position gegenüber dem Agrarfonds unter dem Gesichtspunkt des „finanziellen Gleichgewichts“ radikal zu verändern und um damit ebenfalls ein Netto-Empfängerland für Rückvergütungen aus dem Agrarfonds zu werden. Was Italien in dieser Hinsicht alles erreicht hat, kann hier nicht zusammenfassend dargelegt werden. Hervorgehoben sei von der Ausgabeseite nur folgendes:

Pauschale Vorauszahlungen:

Der Rat hat in diesem Sommer beschlossen, daß an Italien für das Wirtschaftsjahr 1965/66, auszubringen im EWG-Haushalt 1967, aus der Abteilung „Ausrichtung“ des Fonds zur Verbesserung der Strukturen der Erzeugung und Vermarktung von Oliven, Olivenöl sowie Obst und Gemüse im voraus ein Betrag von 180 Mill. DM gezahlt wird. Ferner sind Italien für das Fondswirtschaftsjahr 1967/68 aus der Abteilung „Ausrichtung“ Mittel in Höhe von 60 Mill. DM für Strukturverbesserungen bei der Erzeugung und Vermarktung von unverarbeitetem Tabak zur Verfügung gestellt worden.

Diese Pauschalentschädigungen sind finanzpolitisch unerwünscht, weil damit sozusagen das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt wird. Hier wird ein Mitgliedstaat zum Geldempfänger gemacht, ohne daß die marktordnungsmäßigen Voraussetzungen einer gemeinsamen Agrarpolitik für den betreffenden Sektor bereits vorlägen. Deutlicher konnte kaum noch zum Ausdruck gebracht werden, daß die Agrarmarktordnungen durch die produktmäßig begünstigten Mitgliedstaaten mehr und mehr als Mittel zum Zweck des Geldempfanges betrachtet werden. Als Holland pauschale Geldzahlungen verlangte, weil die Verordnung für Milcherzeugnisse nicht rechtzeitig ab 1. November 1962 (Artikel 8, Verordnung Nr. 25) angewandt werden konnte, lehnte der Rat dies noch konsequent ab.

Italien hingegen gewährte der Rat erstmalig am 21. Oktober 1964 für Oliven und Olivenöl einen Pauschalbetrag von 32 Mill. DM, nachdem sich zeigte, daß die im Agrarmarathon vom Dezember 1963 dem Grundsatz nach beschlossene gemeinsame Marktorganisation für Fette (vgl. Amtsbl. 602/64) noch auf sich warten lassen würde. Bei Tabak ist der Rat dann noch einen Schritt weiter gegangen. Hier wird bereits gezahlt, während man sich noch im agrarpolitischen Niemandsland befindet, denn die Kommission hat bisher lediglich in Aussicht gestellt, bis Ende 1966 einen Vorschlag zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für unverarbeiteten Tabak vorzulegen.

Subventionen der Gemeinschaft:

Was die Ausgabebetstände der Abteilung „Garantie“ anbelangt, so ist in der Verordnung Nr. 25 nur von Ausfuhrrestitutions- und Marktinterventionskosten die Rede. Auch die neue Verordnung Nr. 130/66/EWG des Rats vom 26. Juli 1966 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (Amtsbl. 2965/66) läßt nicht erkennen, daß sich hierin etwas geändert hätte. Man könnte daraus schließen, daß das EWG-Marktordnungssystem dazu führen würde, die in den einzelnen Mitgliedstaaten so verbreiteten Direktsubventionen an die Erzeuger überflüssig zu machen. Der Rat hat in diesem Sommer auch eine Entschliebung getroffen, die sich mit der Frage der Behandlung der einzelstaatlichen Beihilfen für die Landwirtschaft befaßt. Danach müssen produktgebundene Beihilfen der Mitgliedstaaten für Marktordnungserzeugnisse spätestens bei Inkrafttreten des innergemeinschaftlich freien Warenverkehrs aufgehoben werden.

Tatsächlich ist es aber nicht so, daß das Subventionswesen durch die finanzielle Stützung über Ausfuhrrestitutions- und Marktinterventionen abgelöst wird. Vielmehr sind Erzeugersubventionen von der Gemeinschaft als dritte Ausgabenkategorie zusätzlich eingeführt worden. Die Fundgruben für derartige Subventionen sind wiederum die Marktordnungsbestimmungen für die einzelnen Produkte. Eine besonders kostspielige „kommunitäre Subvention“ wird die den Olivenölerzeugern zu gewährende Beihilfe werden. Die dafür erforderlichen Aufwendungen der Gemeinschaft lassen sich noch sehr schwer schätzen. Die Kommission meinte schon im März letzten Jahres, daß voraussichtlich „nicht unter“ 560 Mill. DM jährlich aus Gemeinschaftsmitteln dafür zu zahlen sein würden.

FINANZIELLE VERPFLICHTUNGEN VON UNBEGRENZTER ZEITDAUER

Mit dem Agrarfonds befindet sich Deutschland in einem Dauerschuldverhältnis auf unbegrenzte Zeit. Damit ist der Beitrag zum Agrarfonds wohl das bedeutendste, unmittelbar haushaltswirksame internationale Obligo der Bundesrepublik. Die deutschen Verpflichtungen umfassen bereits nach der Verordnung Nr. 25 die Endphase des gemeinsamen Markts mit.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Ratsbeschlüsse vom 11. Mai 1966 und in ihrer Ausführung die Verordnung Nr. 130/66/EWG des Rats die Ausgaben und Einnahmen des Fonds nur bis zum 31. Dezember 1969 regeln. Hierbei handelt es sich lediglich um die Regelung von — wenn auch sehr wichtigen — Einzelheiten im Rahmen der bereits bestehenden Grundverpflichtung. Gewiß ist vorgesehen, daß ab Januar 1970 noch die Einnahmen aus Abschöpfungen gegenüber sog. Drittländern auf die Gemeinschaft zu übertragen sind. Da es sich hierbei um die Übertragung von Finanzhoheit auf die Gemeinschaft handelt, ist gemäß Artikel 201 des Vertrags noch die Ratifizierung durch das Bundesparlament erforderlich. Die Ratsbeschlüsse vom 11. Mai 1966 gewährleisten aber bereits die fortschreitende Annäherung an das Agrarfinanzierungssystem des Gemeinsamen Markts (vgl. Artikel 7, Abs. 2, Verordnung Nr. 25). Im Rahmen des für die letzten 2½ Jahren der Übergangszeit vereinbarten Beitragsschlüssels werden Beiträge gezahlt, die wenigstens 90 % der von den Mitgliedstaaten erhobenen Drittlandsabschöpfungen in der Beitragsberechnung mit umfassen. Würden sich im Jahre 1969 bei dem Ratifizierungsverfahren zur Übertragung der Drittlandsabschöpfungen in diesem oder jenem Mitgliedstaat Schwierigkeiten ergeben, so wäre es durchaus vorstellbar, daß der Rat zu einer Vereinbarung kommen könnte, nach der das bisherige Beitragsverfahren nach Maßgabe des dann erreichten Grads seiner Annäherung an das System des Gemeinsamen Markts auch über den 31. Dezember 1969 hinaus fortgesetzt würde.

Der Punkt des „Nicht-wieder-Umkehren-Könnens“ ist nach den Ratsbeschlüssen letzten Sommers also auch hinsichtlich unserer finanziellen Verpflichtungen aus der EWG-Agrarfinanzierung überschritten. Tiefgreifendere Revisionen der Agrarfinanzierung dürften 1969 kaum noch zu erwarten sein, weil bis dahin schon alles sieben Jahre lang in Richtung auf die Endphase organisch gewachsen ist.

HANDELPOLITISCHE UND ALLGEMEINE ASPEKTE

Gelegentlich hört man, daß die Agrarpolitik schon immer viel Geld gekostet habe. Deswegen müsse man sich eben auch mit einem Gesamtvolumen des EWG-Agrarfonds von künftig 8 Mrd. DM oder mehr abfinden. Richtig daran ist nur, daß die Höhe des Fonds nicht allein das Entscheidende ist. Noch wesentlicher sind die hier aufgeführten finanziellen Kriterien, deren mögliche weitere Auswirkungen finanzpolitisch beunruhigend sind. Hinzu kommt, wie die Mittel für den Agrarfonds aufgebracht und wie sie verteilt werden. Die agrarpolitischen Rechnungen der Sechs sind ziemlich einseitig zu Lasten des Bundeshaushalts aufgemacht. Nur Belgien befindet sich als Netto-Beitrags-

zahler noch an unserer Seite; sein Verlustanteil ist aber, in absoluten Zahlen ausgedrückt, sehr viel geringer.

In diesem Zusammenhang ist es auch ein Trugschluß, anzunehmen, daß Geldopfer — seien sie noch so groß — unangenehme politische Entscheidungen auf die Dauer ersetzen könnten. Das gilt vor allem im Verhältnis zur Handelspolitik. Zwar erklärt die Kommission ihr System der gemeinsamen Agrarpolitik für grundsätzlich wertneutral. Da aber dem Rat ein niedriges Agrarpreinsniveau nicht realistisch erscheint, ist das Abschöpfungs-system marktpolitisch introvertiert. Je stärker im übrigen die Stützung der Produkte im Innern der Gemeinschaft ist, um so höher muß die Schranke der Abschöpfungen und Ausgleichsabgaben gegenüber sog. Drittländern gezogen werden. Es geht schließlich nicht an, daß auch noch importierte Ware zu Lasten des Steuerzahlers mit in die Intervention genommen wird. Zitrusfrüchte, andere Obst-arten, Gemüse und Olivenöl dürften künftig eine EWG-Handelspolitik vor ständig wachsende Probleme stellen, gerade wegen der neu eingeführten, sehr weitgehenden Förderung der eigenen Produktion. Schließlich werden der weitere Verlauf und vor allem das Ergebnis der Kennedy-Runde auf dem Agrarsektor ein Prüfstein dafür sein, ob und inwieweit es künftig möglich sein wird, traditionelle Handelsströme mit sog. Drittländern auch unter dem EWG-Markttordnungssystem noch aufrechterhalten zu können.

Am 11. Mai 1966 hat der Rat eine Entschliebung über die gleichgewichtige Entwicklung der Gemeinschaft getroffen. Diese soll sich außer auf die Handelspolitik auch auf die Harmonisierung der Steuern, die Sozialpolitik, die Regionalpolitik sowie auf die Patente und Gesellschaften europäischen Typs erstrecken. Es ist damit beabsichtigt, der EWG den Weg über eine Agrar- und Zollunion hinaus zu einer umfassenderen Wirtschaftsgemeinschaft zu ebnen. Das gezielte finanzielle Opfer der EWG-Agrarfinanzierung ist der deutsche Einsatz dafür. Man wird sich dabei jedoch vor Augen halten müssen, daß das durch gemeinsame Marktordnungen fest ausgebaute System der gemeinsamen Agrarpolitik, untermauert durch einen Milliardenfonds an Haushaltsmitteln, jetzt und auf absehbare Zukunft ein ganz erhebliches Übergewicht besitzt. Zur gleichgewichtigen Weiterentwicklung gehört deshalb ein entsprechendes Gegengewicht, das seinen Schwerpunkt in den anderen Aufgabenbereichen der Gemeinschaft haben muß. Um ein solches Gegengewicht noch setzen zu können, kommt es auf die Tragfähigkeit des EWG-Schiffs an. Muß man diese Tragfähigkeit zu diesem Zweck erweitern, ist man wieder auf die Mitwirkung aller Partner angewiesen. Nach wie vor hängt also alles davon ab, ob alle Partner der Gemeinschaft mit gutem Willen tatsächlich das gleiche Ziel verfolgen werden, das Ziel einer europäischen Wirtschaftsunion.