

„Renationalisierung“ der gemeinsamen Agrarpolitik – ein Ausweg aus der Krise?

Von Günther Schmitt*

Als Ausweg aus der permanenten Krise der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft wurde von mehreren Autoren deren begrenzte Renationalisierung empfohlen. Diese in verschiedener Hinsicht unterschiedlichen Vorschläge werden im einzelnen und vergleichend vorgestellt. Sodann werden sie im Hinblick auf ihre instrumentelle Ausgestaltung und ihre institutionelle Regelung untersucht, die wechselseitigen Zusammenhänge sowie deren Implikationen aufgedeckt, die sich hieraus ergeben. Abschließend werden diese partiellen Lösungsvorschläge und die damit verbundenen Fragen im Lichte der weiteren Integrationsprobleme beleuchtet.

1. Einleitung

Wiederholt haben Agrarökonomen eine „Renationalisierung“ der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften in der Überzeugung vorgeschlagen, die durch deren agrarpolitische Fehlentscheidungen hervorgerufenen agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen auf diese Weise korrigieren zu können. Dabei wird unter Renationalisierung eine instrumentelle Differenzierung und, allerdings nicht durchgängig, eine institutionelle Dezentralisierung der agrarpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane zugunsten einer Stärkung derjenigen der einzelnen Mitgliedsländer verstanden. Dadurch sollen diese in die Lage versetzt werden, die agrarpolitischen Instrumente auf ihre spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen besser abstimmen zu können als es durch gemeinsame, einheitliche und alle Mitgliedsländer gleichermaßen bindende Maßnahmen möglich ist. So nimmt jüngst wieder *Koester* die im Rahmen der europäischen Agrarmarktpolitik gefällten diskretionären Entscheidungen in ihren negativen Auswirkungen auf Entwicklung, Struktur und Stabilität des internationalen Agrarhandels zum Anlaß, erneut eine „offene Renationalisierung der EG-Agrareinkommenspolitik“ zu fordern¹.

In diesem Zusammenhang verweist *Koester* auch auf einen ähnlichen Vorschlag von *Thoroë* aus dem Jahre 1980² sowie auf seine eigenen ausführ-

* Arbeit aus dem Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Einem ungenannten Gutachter hat der Verfasser für wertvolle Hinweise zu danken.

¹ *Koester* (1984), 241.

² *Thoroë* (1980). 1982 hat *Thoroë* diesen Vorschlag mit einigen Modifikationen erneuert *Thoroë* (1982).

lichen Darlegungen von 1981³. Bereits 1973 hatte jedoch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in seinem Gutachten „Zur Reform der Agrarpolitik der EWG“ mehrere „Alternativen der Einkommenspolitik“ erörtert, darunter auch solche, die den Überlegungen von Thoroe und Koester sehr nahekommen⁴. Allerdings lehnt der Beirat diese Alternativen ab und empfiehlt stattdessen eine andere Variante einer lediglich instrumentell renationalisierten Agrarpolitik, nämlich in Form einer „Differenzierung des Agrarpreisniveaus infolge von Währungsparitätsänderungen und der Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen“⁵. 1979 hat dann eine von Priebe geleitete „Facharbeitsgruppe Landwirtschaft“ der „Bielefelder Arbeitsgemeinschaft für das Forschungsvorhaben Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Union“ einen von Priebe bereits 1972 gemachten Vorschlag eines „kombinierten Systems aus Gleichgewichtspreisen und Einkommensbeihilfen“⁶ erneuert und detailliert vorgetragen⁷. Auch er gleicht sehr stark demjenigen von Thoroe und Koester, die die gemeinsame Agrarpolitik in der Gemeinschaft aufrecht erhalten wollen, ihr jedoch verstärkt die Aufgabe zuweisen, die ihr „in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften zukommt, nämlich die Steuerung der Angebots- und Nachfrageentwicklung auf den Agrarmärkten“⁸. Die Aufgabe der Einkommensumverteilung zugunsten der Landwirtschaft soll dagegen weitgehend den einzelnen Mitgliedsländern überlassen bleiben.

In seinem bereits genannten Gutachten lehnt der Wissenschaftliche Beirat beim BML auch eine weitere Alternative in Form einer „Differenzierung der Agrarpreisniveaus zwischen den Mitgliedsländern in eigener Verantwortung der Mitgliedsländer“ ab, weil dies „praktisch die Rückkehr zur nationalen Agrarpolitik bedeuten“ würde und „sich unter diesen Bedingungen die Gemeinsame Agrarpolitik nicht aufrechterhalten lassen würde“⁹. Zu dem gleichen Ergebnis kommt jüngst Willgerodt, wenn er mit Blick auf die Europäische Freihandelszone eine vollständige Renationalisierung der Agrarpolitik diskutiert und zunächst feststellt, daß die Funktionsfähigkeit der EFTA durch die Ausklammerung der Landwirtschaft „aus dem Prozeß der Liberalisierung des Handels . . . nicht nachweisbar beeinträchtigt worden ist“. „Es ist also einzuräumen, daß eine Renationalisierung der Agrar-

³ Koester (1981).

⁴ Wissenschaftlicher Beirat (1973), 29 ff.

⁵ Ebenda, 33 f. und 57. Mit „institutionellen Rahmenbedingungen“ meint der Beirat wohl eher (in den Mitgliedsländern unterschiedliche) wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Landwirtschaft.

⁶ Priebe (1982).

⁷ Ders. (1979), 148 - 171 und 1979, 231 - 258.

⁸ Thoroe (1980), 40.

⁹ Wissenschaftlicher Beirat (1973) 30 und 34.

politik einige Vorzüge gegenüber der jetzigen Agrarmarktregulierung haben könnte. Trotzdem ist die Rückkehr zu den Verhältnissen von 1957 weniger wünschenswert: Sie bedeutet eine Kapitulation vor der Aufgabe, einen *wirklichen gemeinsamen Agrarmarkt* in Europa herzustellen und ihn an die Stelle der bisherigen Marktpaltungspolitik der EG zu setzen¹⁰. In zwei Stellungnahmen lehnt schließlich auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften jede Form einer Renationalisierung als „Ersatz- und Pseudolösungen“ ab¹¹.

Trotz dieser kritischen Äußerungen zu den genannten Empfehlungen einer renationalisierten Agrarpolitik der Gemeinschaft ist bisher deren gründliche Diskussion ausgeblieben. Dies muß angesichts der so lebhaften und kontroversen Auseinandersetzungen um eine von allen Seiten als unvermeidlich angesehenen Reform dieser Agrarpolitik auf anderen Wegen als ihrer Renationalisierung verwundern, zumal gerade diese, folgt man etwa *Koester*, „eine leichtere Harmonisierung nationaler Interessen der Mitgliedsländer der EG zu erreichen“ verspricht, somit die europäische Agrarpolitik „mehr an den Zielen und Grundgedanken des EWG-Vertrages orientiert“ werden könnte, um „eventuell nach einer Reihe von Jahren zu einer echten Integration übergehen“ zu können¹². Wir wollen deshalb im folgenden prüfen, wie es mit solchen Verheißenungen bestellt ist. Dabei werden wir in einem ersten Schritt die von den Autoren genannten Begründungen für ihre Vorschläge referieren und daraus die Fragen aufwerfen, die sich aus diesen Begründungen ableiten lassen. In einem nächsten Schritt sollen dann die Vorschläge hinsichtlich der jeweiligen instrumentellen Ausgestaltung und institutionellen Regelung skizziert und im Lichte dieser Fragen analysiert werden. Schlußfolgerungen und weiterführende Überlegungen sollen diesen Beitrag abschließen.

2. Die Vorschläge zur Renationalisierung der Agrarpolitik im einzelnen

2.1 Begründungen

Im wesentlichen finden die o. a. Vorschläge ihre Begründung in jenen Sätzen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu der „Möglichkeit, Markt- und Preispolitik einkom-

¹⁰ *Willgerodt* (1983), 118, 121 und 128.

¹¹ Kommission der europäischen Gemeinschaften (1980) und (1981), 12 f. Die Kommission befürchtet vor allem „ein Ende des freien Verkehrs mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ und „Veränderungen der Wettbewerbsverhältnisse“, die mit jeder Form der Renationalisierung verbunden wären.

¹² *Koester* (1984), 242.

menspolitischen Zielen nutzbar zu machen“, die sich „an die Vorstellungen einer harmonischen, von Einkommensangleichung geprägten Entwicklung der Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedsländern knüpfte“: „Einheitliche Preisbeschlüsse führen aber nicht ohne weiteres zu gleichen Einkommen, auch nicht zu gleichen Einkommenssteigerungen und noch viel weniger zu Einkommenszuwachsen, die dem jeweiligen nationalen Durchschnitt vergleichbar sind“¹³. Die Ursachen für diese als unbefriedigend angesehenen Verteilungswirkungen gemeinsamer Agrarpreise liegen in dem Wachstums- und Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedsländern und den davon mitbestimmten Unterschieden in Ausmaß und Intensität der Anpassung der Landwirtschaft. *Priebe* weist überdies noch auf die innerlandwirtschaftliche Einkommensverteilung, besonders aber die regional differenzierten „gesellschaftspolitischen Aufgaben der Landwirtschaft“ hin, die er in ihrem Beitrag zur „Umweltgestaltung und Landschaftspflege“ und einer „Stabilisierung der Siedlungsstruktur im ländlichen Raum“ erkennt¹⁴, und denen gemeinsame Agrarpreise nicht ausreichend Rechnung zu tragen vermögen.

Aus dieser Sachlage heraus erwächst „ein Bedarf an nationaler Eigenständigkeit in der Agrarpolitik“¹⁵, der seinen Niederschlag in den Interessenkonflikten findet, die bei den alljährlichen Entscheidungen über Höhe und Struktur der gemeinsamen Preise ständig aufbrechen: „Der andauernde Zwang zur Einstimmigkeit hat in den Agrarverhandlungen zum Feilschen um nationale Vorteile geführt und zu Kompensationslösungen . . . , in denen die Erfordernisse einer am Marktgleichgewicht orientierten Preispolitik immer wieder hintan gesetzt wurden“¹⁶. Eine Renationalisierung der „EG-Agrareinkommenspolitik“ verspricht demgegenüber „leichtere und für alle tragfähige Kompromisse bei den Verhandlungen des Agrarministerrates“¹⁷ und dies wohl insbesondere dann, wenn dort die gemeinsamen Preise in den Dienst der Allokationspolitik gestellt, die Verteilungsziele mit national oder gar regional differenzierten Einkommentransfers an die Landwirtschaft erreicht werden. Bestätigt fühlen sich die Autoren im übrigen durch deren Feststellung, wonach in der Gemeinschaft bereits eine weitgehende Renationalisierung der Agrarpolitik erfolgt sei, was sich in Form des im Gefolge von Wechselkursänderungen eingeführten Grenzausgleichs, besonders aber anhand zahlreicher nationaler Förderungsprogramme höchst unterschiedlichen Ausmaßes und differenzierter Ausgestaltung dokumentiere¹⁸.

¹³ Sachverständigenrat (1980), 180. Im einzelnen hierzu auch *Thoroe* (1980) und *Koester* (1980).

¹⁴ *Priebe* (1979), 145.

¹⁵ *Thoroe* (1980), 45, ebenso *Koester* (1981), 76.

¹⁶ Sachverständigenrat (1980), 180.

¹⁷ *Koester* (1984), 241.

¹⁸ *Ebenda*, 242 und die dort angeführte Literatur.

2.2 Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats

Der Wissenschaftliche Beirat beim BML schlägt zur Lösung des genannten Verteilungsproblems der gemeinsamen Preispolitik als Ergebnisse einer vergleichenden Analyse mehrerer Alternativen eine Differenzierung des Agrarpreisniveaus zwischen den einzelnen Mitgliedsländern vor. Diese Preisdifferenzierung soll nach Maßgabe von Wechselkursänderungen, vor allem aber nach derjenigen „unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen“ erfolgen¹⁹. Das Ausmaß der zwischenstaatlichen Preisdifferenzierungen wird „durch Gemeinschaftsbeschuß . . . unter Anwendung objektiver Kriterien“ bestimmt, wobei dieser sicherstellen soll, „daß effizient wirtschaftende landwirtschaftliche Betriebe ein ausreichendes Einkommen erzielen können“. Dieses Ziel sieht der Beirat dann „annäherungsweise“ gewährleistet, wenn die nationalen Agrarpreise ein einem Maße verändert werden, das „der allgemeinen Preissteigerungsrate abzüglich der Differenz zwischen den Produktivitätszunahmen in der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft entspricht“²⁰.

Bei dieser Empfehlung handelt es sich offensichtlich nur um eine instrumentelle Änderung der Agrarpreispolitik, nicht aber um eine institutionelle, da die Entscheidungskompetenzen der Gemeinschaftsorgane ungeschmälert erhalten bleiben, wenn auch deren preispolitische Entscheidungen nicht mehr diskretionär, sondern regelgebunden erfolgen sollen. Der Beirat weist in diesem Zusammenhang auf die Analogie mit der bisherigen Praxis der Währungsausgleichsbeträge hin, der in der Regel bei Wechselkursänderungen in der Gemeinschaft gefolgt wurde²¹.

2.3 Der Vorschlag Priebes

Priebe stellt mehr die regionalen Verteilungswirkungen gemeinsamer Agrarpreise in den Vordergrund seiner Betrachtungen und konstatiert „eine Konfliktsituation zwischen dem Ziel, einen übermäßigen Anpassungsdruck in benachteiligten Gebieten (mit ungünstigen natürlichen Standortbedingungen) mit seinen negativen Auswirkungen auf die Bevölkerungsdichte und die Erhaltung der Kulturlandschaft zu vermeiden, und gleichzeitig ein Gleichgewicht auf den Agrarmärkten herbeizuführen . . . Es liegt daher nahe, weiterhin eine nicht regionalisierte Preispolitik zu betreiben und diese verstärkt in den Dienst des Marktausgleichs zu stellen, gleichzeitig jedoch zum Abbau des interregionalen landwirtschaftlichen Einkommensgefälles

¹⁹ Wissenschaftlicher Beirat (1973), 33. Siehe hierzu Fußnote 5.

²⁰ Ebenda.

²¹ Im einzelnen hierzu u. a. Manegold (1984).

sowie zur Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in Gebieten, in denen sie dringend erwünscht ist, andere agrarpolitische Instrumente einzuführen“²². Nach einer Diskussion verschiedener Formen direkter Einkommensübertragungen empfiehlt er „Flächenbeihilfen als bestmögliche Lösung“, deren Höhe sich etwa an dem durch die erfolgte Preissenkung verursachten Einkommensverluste bemäßt. In seinem Vorschlag erkennt *Priebe* „keine grundlegende Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik“²³. Eine solche Änderung sieht er auch dann nicht, wenn die Finanzierung dieser Flächenbeihilfen den Mitgliedstaaten nach Maßgabe „ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten“ allein obliegt, und damit das für die gemeinsame Agrarmarkt- und Agrarstrukturpolitik, soweit letztere mittels verbindlicher Richtlinien koordiniert ist, gültige Prinzip der „finanziellen Solidarität“ nicht auf die Beihilfengewährung übertragen wird. Dagegen soll „über die Höhe der Einkommensbeihilfe und ihre produktionsneutrale Verwendung ein Abstimmungsmodus im Rahmen gemeinsamer Richtlinien vorgesehen werden“²⁴.

2.4 Der Vorschlag von Thoroë

Thoroë kommt als Ergebnis seiner Analyse der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen in der Gemeinschaft als Folge der bisherigen Agrarpolitik, der grenzausgleichsbedingten Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels und der durch die Finanzierungsregelungen²⁵ ermöglichten „Abwälzung der Kosten nationaler agrarpolitischer Entscheidungen“ auf das Gemeinschaftsbudget und des dadurch induzierten Konflikts um dessen Finanzierung zu einem Vorschlag, der demjenigen Priebes recht nahekommt: Dem so begründeten „Bedarf an national eigenständigen Entscheidungen“ will er dadurch entsprechen, daß die gemeinsamen Agrarpreise erhalten bleiben, aber im Interesse des Marktausgleichs wesentlich gesenkt werden. Zur gleichzeitigen Erreichung der nationalen Verteilungsziele sollen die Mitgliedsländer ebenfalls direkte, allerdings allokationsneutrale Transferzahlungen aus eigener Finanzkraft und überdies in vollständiger Autonomie gewähren dürfen. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die preispolitischen Entscheidungen bleibt also gewahrt, während diejenige für die kompensatorische Einkommenspolitik in Form allokationsneutraler Subventionen uneingeschränkt auf die Mitgliedstaaten übertragen wird²⁶.

²² *Priebe* (1979), 193.

²³ Ebenda.

²⁴ Ebenda, 193.

²⁵ Im einzelnen hierzu u. a. *Petersen* (1983) und (1984).

²⁶ *Thoroë* (1980), 47 f. In einer jüngeren Veröffentlichung schlägt Thoroë allerdings vor, „the EC should merely limit itself to constituting a framework for such national activities“ (*Thoroë* 1982), 163.

Ob und inwieweit diese Variante einer renationalisierten Agrarpolitik mit dem Rom-Vertrag vereinbar ist, wird von *Thoroë* ebensowenig wie vom Beirat, Priebe und Koester diskutiert²⁷. Im Gegensatz zu den anderen Autoren sieht er jedoch deutlich die mit einer derart dezentralisierten Einkommenspolitik verbundenen Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedsländern, da besonders solche „mit starker Agrarerzeugung Widerstand gegen eine Reform der Agrarpolitik angemeldet haben“. Deshalb schlägt er vor, diese „in ein breit angelegtes Verhandlungspaket“ einzubetten, wozu „beispielsweise die Verhandlungen über die Finanzierungsregeln des EG-Haushalts, über die Ausweitung der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft, über gemeinsame Maßnahmen zur Sanierung alter Industrieregionen, über eine Verstärkung der gemeinsamen Regionalpolitik, über eine gemeinsame Fischereipolitik oder über gemeinsame Energiepolitik gehören“²⁸. Wesentliche Politikbereiche der Gemeinschaft sollen danach zugunsten einer renationalisierten Agrarpolitik zur Disposition gestellt werden, ohne daß ersichtlich wird, ob und in welcher Form ein solches „Verhandlungspaket“ das letztendlich erwünschte Ergebnis einer zweckrationalen Ausgestaltung der Agrarpolitik wie der anderen Politikbereiche erbringen könnte.

2.5 Der Vorschlag Koesters

Die Empfehlung Koesters einer „kontrollierten Renationalisierung der europäischen Agrarpolitik“ unterscheidet sich von derjenigen Thoroës lediglich insoweit, als er die Kompetenz der Gemeinschaft auch für die direkten, personengebundenen und insofern produktionsneutralen Einkommenstransfers wahrt. Deshalb schlägt er vor, diese Maßnahmen in „strenge Richtlinien . . . ähnlich wie im Bereich der (landwirtschaftlichen) Strukturpolitik auf EG-Ebene“ einzubinden, um zu verhindern, „daß nationale Maßnahmen zu einer Verzerrung der Produktionsstruktur in der EG beitragen“. „Um ein nationales Interesse an der Einhaltung der EG-Richtlinien zu fördern, wäre es denkbar, daß sich die EG an den nationalen Maßnahmen (finanziell; G. S.) beteiligt“²⁹. In Übereinstimmung mit Priebe und Thoroë verbleibt der Gemeinschaft die Entscheidungskompetenz über die landwirtschaftliche Preispolitik, die „in erster Linie hin auf das Allokationsziel zu orientieren“ ist. Seinem Vorschlag räumt Koester offenbar

²⁷ In der zuletzt erwähnten Arbeit vertritt Thoroë allerdings die Auffassung, wonach „the Treaty of Rome indeed does allow such assistance provided it is neutral vis-à-vis production“ (*Thoroë* (1982), 163). Diese Bemerkung zielt wohl auf Artikel 92 EWGV, wo allerdings „Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ verboten sind, „soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Siehe hierzu Fußnoten 37 und 39.

²⁸ *Thoroë* (1980), 498.

²⁹ *Koester* (1981), 76.

große Realisierungschancen deshalb ein, weil eine derartige Reform der Agrarpolitik geeignet erscheint, „Konflikte bei den gemeinsamen Preisverhandlungen abzubauen“ und „eine leichtere Harmonisierung nationaler Interessen der Mitgliedsländer der EG zu erreichen“.

3. Kritische Würdigung der Vorschläge

3.1 Die offenen Fragen

Wie die oben wiedergegebenen Vorschläge einer stärkeren Dezentralisierung der gemeinsamen Agrarpolitik zeigen, ist ihnen gemeinsam, daß sie sich auf das instrumentelle Problem ihrer zielkonformen Ausgestaltung konzentrieren. Institutionelle Probleme bleiben jedoch weitgehend unberücksichtigt. Soweit sie angesprochen werden, überwiegt wohl die Auffassung, wonach der von einer renationalisierten Agrarpolitik erhoffte Ausgleich der Interessengegensätze in der Gemeinschaft auch erwarten läßt, daß eventuell ihm entgegenstehende institutionelle Schwierigkeiten ebenfalls überwunden werden können. Zwar ist wohl unbestritten, daß diese Interessenkonflikte im Zusammenspiel mit der derzeit bestehenden, durch den Rom-Vertrag begründeten Kompetenzzuweisung an die Gemeinschaftsorgane, die dort gültigen Entscheidungsregeln und Finanzierungsmodalitäten der europäischen Agrarpolitik preispolitische Entscheidungen begünstigen, die in weit größerem Maße den agrarwirtschaftlichen Interessen dienen als dies im Rahmen der parlamentarisch-demokratischen Staatsordnungen der einzelnen Mitgliedsländer der Fall wäre: Die herausragende Stellung der Landwirtschaft innerhalb des Integrationsgefüges, die erforderliche Einstimmigkeit der Beschlüsse des Agrarministerrates ohne wirksame Ausgabenkontrolle durch das Europäische Parlament, die Finanzminister und eine verbindliche Budgetplanung und Ausgabenbegrenzung sowie die Finanzverflechtungen zwischen den Mitgliedsländern über den Agrarfonds erleichtern die Durchsetzung agrarischer Interessen in einem ungewöhnlichen Ausmaß³⁰. Die Schlußfolgerung freilich, wonach eine Rückverlagerung partieller agrarpolitischer Entscheidungskompetenzen an die Mitgliedsländer gleichsam automatisch zu jener vergleichsweise gesamtwirtschaftlich effizienteren Agrarpolitik führen würde, wie sie den Autoren vorschwebt, ist jedoch nicht erlaubt. Dies allein schon deshalb, weil keiner der Verfasser eine vollständige Renationalisierung der Agrarpolitik unter vollständiger Aufgabe der Gemeinschaftskompetenz empfiehlt³¹: Nach wie

³⁰ Im einzelnen hierzu Schmitt (1984 und 1985) sowie Hagedorn / Schmitt (1984) und die dort angeführte Literatur.

³¹ Dies gilt auch für Willgerodt (1983) der, wie erwähnt, diese Variante erwägt, allerdings verwirft.

vor muß ein Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsländern bezüglich der national differenzierten (Beirat) bzw. der einheitlichen (Priebe, Thoroe; Koester), aber stets gemeinsamen Preispolitik gefunden werden. Ein Interessenausgleich muß weiter hinsichtlich der zu gewährenden Einkommenstransfers erreicht werden und dies sowohl in Abhängigkeit von den preispolitischen Beschlüssen innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer (Thoroe) als auch zusätzlich zwischen allen Mitgliedsländern, sobald diese in verbindliche Richtlinien eingebunden werden sollen (Priebe, Koester). Wenn überdies diese Entscheidungen über eine Renationalisierung in ein umfassendes Verhandlungspaket eingebunden werden sollen, wie es Thoroe empfiehlt, stellt sich das Problem eines weit über die Agrarpolitik hinausreichenden Interessenausgleichs sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedsländer über alle zur Disposition gestellten Politikbereiche hinweg.

Wir haben deshalb im nachfolgenden Abschnitt neben den instrumentellen Problemen einer Renationalisierung vor allem zu untersuchen, ob eine Renationalisierung der Agrarpolitik in den vorgeschlagenen Formen tatsächlich den (unterschiedlichen) Interessen der Mitgliedsländer Rechnung tragen würde, diese also eine solche befürworten und akzeptieren würden. Bei einer Beantwortung dieser Frage ist aber von den derzeit bestehenden institutionellen Bedingungen in der Gemeinschaft und den damit verbundenen Auswirkungen auszugehen, nicht von einer Situation „ohne Gemeinschaft“, in der gleichsam erneut über eine Einführung einer gemeinsamen Agrarpolitik entschieden werden könnte. Deshalb muß auch die Frage diskutiert werden, ob und inwieweit diese Vorschläge überhaupt mit den Römischen Verträgen vereinbar sind. Falls dies nämlich nicht der Fall sein sollte, so wäre zu prüfen, ob die geschilderte Interessenslage der Mitgliedsländer Aussichten auf eine entsprechende Revision der Rom-Verträge eröffnen würde, die bekanntlich zu erheblich anspruchsvoller und wohl folgenreicher gesetzgeberischen Schritten in den Mitgliedsländern zwingen würde³². Unabhängig davon ist jedenfalls festzuhalten, daß die bestehenden institutionellen Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik und die in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen Besitzstände, Rechte und Ansprüche geschaffen haben, die davon begünstigte Mitgliedsländer nur dann aufzugeben bereit sein werden, wenn sie durch eine Änderung der Verträge oder auch nur durch eine Änderung der Politiken im Rahmen des bestehenden Vertrages zumindest nicht schlechter gestellt werden. Insofern bleibt zu fragen, ob eine Renationalisierung der Agrarpolitik in der einen oder anderen vorgeschlagenen Art zu dem so verstandenen Interesse der oder einzelner Mitgliedsländer liegen würde. Denn allein die derzeit prakti-

³² Das gleiche Problem stellt sich im übrigen auch bei dem Versuch, die Integration der Gemeinschaft auf dem Wege einer „abgestuften Integration“, also unter Ausschluß von weniger integrationsfreundlichen Mitgliedsländern, voranzutreiben. Siehe hierzu neuerdings Grabitz (1984).

zierte Einstimmigkeitsregel in den Ratsentscheidungen verhindert Entscheidungen zugunsten einer solcherart reformierten Agrarpolitik in der Gemeinschaft, wenn nur ein einziges Mitgliedsland eine Schmälerung seiner bisher gewährten agrarwirtschaftlichen Interessen befürchten muß. Anzunehmen ist indes, daß letzteres für alle Mitgliedsländer zutrifft, obwohl sie alle gesamtwirtschaftliche Vorteile in Form von Allokationsgewinnen von einer renationalisierten Agrarpolitik erwarten könnten³³.

3.2 Instrumentelle Ausgestaltung

Was die instrumentelle Seite der o. a. Vorschläge anbetrifft, so sind folgende kritische Einwände vorzutragen, nämlich:

1. Keiner der Vorschläge enthält Maßnahmen, die auf eine Korrektur der eigentlichen *Ursachen* der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklung zielen, soweit sie in den unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen begründet sind. Die Vorschläge beschränken sich darauf, deren agrarwirtschaftliche Auswirkungen mit den jeweils empfohlenen Maßnahmen zu neutralisieren. Hierin sehen die Autoren einen Weg, die Agrarpolitik als Hemmschuh weiterer Integrationsfortschritte zu beseitigen³⁴, ein Hemmschuh, der sich wohl besser über eine die genannten Ursachen mildernden gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik bereinigen ließe³⁵.
2. Die renationalisierte Agrarpolitik soll zu besseren Allokations- und Verteilungswirkungen führen: Dies ist wohl eher von den Vorschlägen Thoroes und Koesters zu erwarten, nicht aber von demjenigen des Beirats. An den Einkommenszielen orientierte und national differenzierte Preise würden nur unter bestimmten Bedingungen zu einer Allokationsverbesserung gegenüber gemeinsamen Preisen führen, nämlich nur dann, wenn diese höher lägen als der gewogene Durchschnitt der nationalen Agrarpreise, nicht aber gegenüber der von den zuerst genannten Autoren vorgeschlagenen Alternative einer Spaltung der Agrarpolitik in preis- und einkommenspolitische Maßnahmen. Wie weit diese Politik wiederum zu Allokationsverbesserungen führen würde, hängt vornehmlich von dem Ausmaß der Senkung des gemeinsamen Preisniveaus sowie von der Höhe, Form und Ausgestaltung der personengebundenen Transferleistungen ab. Letzteres ist nicht

³³ Dies ist selbstverständlich nicht ein spezifisches Problem einer ökonomisch rationalen Politik der Gemeinschaft. Es stellt sich bei jeder Politikänderung, sobald diese organisierte gruppenspezifische Interessen zu beeinträchtigen droht, wie die Neue Politische Ökonomie lehrt. Allerdings gilt dies in besonders ausgeprägter Weise für die Europäische Gemeinschaft, angesichts ihres institutionellen Gefüges und eines Charakters, die sie weit von denjenigen von Nationalstaaten abheben. Vgl. dazu die in Fußnote 20 aufgeführte Literatur und die dort genannten Belege.

³⁴ So Koester (1984).

³⁵ Siehe hierzu etwa Cairncross et al. (1974).

nur für die Wirkungen auf die Agrarproduktion entscheidend, sondern auch für das Ausmaß der Faktorreallokation in der Landwirtschaft. Dies gilt auch für den Vorschlag Priebes, die Preispolitik durch regional differenzierte, allerdings flächengebundene Beihilfen zu ergänzen. Wenn diese lediglich dazu dienen sollten, den preisbedingten Einkommensverlust, wenn auch wenig betriebsspezifisch, auszugleichen, wie es seine exemplarisch durchgeführten Berechnungen nahelegen, dann wäre allerdings nur mit geringen Allokationsgewinnen zu rechnen. Im übrigen würde kaum den von Priebe genannten Zielen, die „gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei der Umweltgestaltung, Landschaftspflege und Siedlungsstruktur“ Rechnung getragen werden können, weil diese wohl nicht ohne weiteres mit den flächengebundenen Subventionen korrespondieren dürften³⁶.

3.3 Die institutionellen Aspekte

1. Wie bereits dargestellt, unterscheiden sich die Autoren nicht nur hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung ihrer Reformvorschläge, sondern auch hinsichtlich bestimmter institutioneller Aspekte, soweit sie die Entscheidungskompetenz über diese Maßnahmen betreffen. Der Beirat lässt die bisherigen Befugnisse der Gemeinschaft unberührt, weicht aber der Frage aus, ob und inwieweit nationale Preisdifferenzierungen überhaupt mit den Artikeln 3, 12, 38 und 92 EWGV vereinbar sind. Da dies eindeutig zu verneinen ist, auch der von ihm und anderen Autoren vorgetragene Hinweis auf den Währungsausgleich daran nichts ändert³⁷, wäre eine Vertragsänderung unvermeidlich. Auf deren „Chancen“ wird noch zurückzukommen sein.

2. Koester lässt ebenfalls offen, ob die Gewährung national differenzierter Transferzahlungen an die Landwirtschaft mit dem Vertrag vereinbar ist, auch wenn er hierin „lediglich formal einen Rückschritt in den Integrationsbestrebungen“ erkennt³⁸. Auch sein Reform-Vorschlag dürfte mit den Artikeln 42 und 92 EWGV inkompatisch sein³⁹. Gleches gilt auch für die Vor-

³⁶ Priebe lässt ganz offen, wie diese „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ der Landwirtschaft regions- oder gar betriebsspezifisch zu ermitteln wären. Offen bleibt weiter, wie zugleich dem Ziel einer Verbesserung der innerlandwirtschaftlichen Einkommensverteilung Rechnung getragen werden soll.

³⁷ In einer 1978 vom Europäischen Gerichtshof gefällten Entscheidung zum Grenzausgleich kommt dieser zum Ergebnis, daß „das Prinzip des freien Warenverkehrs auch im Bereich der Agrarpolitik nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht“, der Währungsausgleich „nur insoweit zulässig ist, als er unbedingt erforderlich ist, um die Inzidenz (von Wechselkursänderungen, G. S.) auszugleichen und die dadurch hervorgerufenen Störungen abzuwehren“ (Gilsdorf (1978), 21).

³⁸ Koester (1984), 241.

³⁹ Zwar gewährt die Gemeinschaft regionsspezifische Ausgleichszahlungen im Rahmen ihrer richtliniengebundenen landwirtschaftlichen Strukturpolitik in Über-

schläge von Priebe und Thoroe, wobei letzterer diese Beurteilung wohl implizit teilt, wenn er eine weit über die Agrarpolitik hinausreichende Reform weiterer Politikbereiche der Gemeinschaft fordert, um im Rahmen eines solchen „Verhandlungspaketes“ zu einem Ausgleich der agrarwirtschaftlichen Interessen zwischen den Mitgliedsländern zu gelangen.

3. Damit stoßen wir auf die für eine Akzeptanz der Vorschläge zentralen Frage, nämlich derjenigen danach, ob und inwieweit diese tatsächlich im Interesse der einzelnen Mitgliedsländer liegen, eine Neuverteilung der agrarpolitischen Entscheidungskompetenzen zwischen ihnen und der Gemeinschaft also einen besseren und effizienteren Interessenausgleich ermöglicht. Die Autoren vertrauen wohl darauf, daß sich die Mitgliedsländer von gesamtwirtschaftlichen Effizienzüberlegungen leiten lassen, und sie deshalb einer Renationalisierung der Agrarpolitik zustimmen werden, weil ihnen diese Allokationsgewinne verspricht. Eine solche Vorstellung dürfte sich jedoch als eine Illusion erweisen, wie die Neue Politische Ökonomie gezeigt hat⁴⁰, und dies dürfte besonders für eine Gemeinschaft gelten, deren institutionelle Regelung ihrer Entscheidungsprozesse der Durchsetzung partikularer Interessen so geringen Widerstand entgegenzusetzen vermag. Die Gründe hierfür sind schnell auszumachen, denn

a) bedarf es auch im Rahmen einer renationalisierten Agrarpolitik einer Einigung der Mitgliedsländer über Höhe und Struktur der (niedrigeren) gemeinsamen Agrarpreise: Die Autoren lassen aber nicht erkennen, warum ein derartiger Konsens leichter zu erreichen sein würde als dies gegenwärtig der Fall ist. Sie sind zwar wohl der Meinung, daß die Mitgliedsländer bereit sein werden, einer Senkung des Niveaus der gemeinsamen Preise zuzustimmen, weil ihnen nunmehr die Möglichkeit offensteht, damit verbundene Einkommensverluste ihrer Landwirtschaft durch Transferzahlungen auszugleichen. Indes folgt hieraus nicht ohne weiteres, daß alle Mitgliedsländer identische Vorstellungen über das jeweilige Ausmaß derartiger Preiskorrekturen haben werden, also die „Konflikte bei den gemeinsamen Preisverhandlungen abgebaut würden“⁴¹. Dies mag man schon daran erkennen, daß sich das Problem des Währungsausgleichs im Gefolge von Wechselkursänderungen auch auf einem niedrigeren Niveau der Agrarpreise unverändert stellen wird.

einstimmung mit Artikel 42 und 92 EWGV, doch handelt es sich dabei nicht um den Agrarsektor insgesamt, noch um diesen in der Weise begünstigende Beihilfen, daß sie den Mitgliedsländern in unterschiedlichem Ausmaße gewährt werden, da „die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Anwendung finden“ (siehe hierzu insbesondere v. d. Groeben et al., 1565 ff.). Entsprechend kommt auch Langeheine (1984, S. 78) zu dem Ergebnis, daß „der rechtliche Spielraum für ein abgestuftes Voranschreiten im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik alles in allem gering ist“.

⁴⁰ Vgl. dazu Fußnote 33.

⁴¹ Koester (1981), 76.

b) stellt sich die weitere Frage, ob die Mitgliedsländer überhaupt Veranlassung haben, einer Renationalisierung der Agrarpolitik in der vorgeschlagenen Weise zuzustimmen: Jedes Zugeständnis zugunsten einer Senkung (oder Nicht-Erhöhung) des gemeinsamen Preisniveaus führt automatisch zu einer Mehrbelastung ihrer Haushalte zur Finanzierung der Kompensationszahlungen an die Landwirtschaft. Die Mitgliedsländer wären deshalb wohl nur für eine derartige Reform der Agrarpolitik zu gewinnen, wenn diese Mehrbelastungen vom Gemeinschafts-Budget getragen würden, ohne daß sie selbst verstärkt zu dessen Finanzierung beitragen müßten⁴². Aber gerade eine derartige Finanzregelung lehnen sowohl Priebe als auch Thoroe ab, während *Koester* lediglich eine „Beteiligung“ der Gemeinschaft an den „nationalen Maßnahmen“ für „denkbar“ hält⁴³. Die Mitgliedsländer hätten dennoch die gesamte oder doch zumindest die überwiegende Last der Finanzierung der Transferzahlungen zu tragen. Deshalb ist kaum einzusehen, warum sie einer derartigen Renationalisierung der Agrarpolitik zustimmen sollten.

c) *Koester* befürwortet ein finanzpolitisches burden-sharing mit dem Argument, dadurch „ein nationales Interesse an der Einhaltung . . . strenger EG-Richtlinien auf der EG-Ebene für mögliche Maßnahmen auf nationaler Ebene . . . zu fordern“⁴⁴. Derartige Richtlinien, die auch von Priebe befürwortet werden, setzen aber eine Einigung über Höhe und Ausgestaltung der Transferleistungen an die Landwirte voraus, neben derjenigen über die Höhe der Erstattungen aus den Agrar-Fonds der Gemeinschaft: Wenn diese Kompensationszahlungen nach Maßgabe der preisbedingten Einkommensverluste (Priebe), gar nach derjenigen „unterschiedlicher nationaler Ausgangslagen und Entwicklungen“ oder dem „Anpassungsbedarf zur Befriedigung vorgegebener Einkommensansprüche“ (*Koester*) erfolgen sollen, so ist schwer verständlich, wie ein Konsens unter den Mitgliedsländern zu national oder regional unterschiedlichen Kompensationszahlungen erzielt werden kann. Ebensowenig ist erkennbar, was die Mitgliedsländer bewegen sollte, Preisdifferenzierungen zwischen ihnen zuzustimmen, wie dies der Beirat empfohlen hat. Diese würden zu Wettbewerbs- (und Allokations-)

⁴² Schätzungen über die Höhe der mit derartigen Ausgleichszahlungen verbundenen Haushaltsbelastungen finden sich u. a. bei *Petersen* (1984), 156 ff. und bei *Bender* (1984), 232 ff.

⁴³ *Koester* (1981), 76. An gleicher Stelle kritisiert *Koester* indes die an gemeinsame Richtlinien gebundene und durch Zuschüsse aus dem Gemeinschaftsbudget geförderte Agrarstrukturpolitik, weil diese „eng an die Finanzkraft der einzelnen Länder gebunden“ ist, diese „verstärkt Strukturmaßnahmen durchführen können als Länder mit einer schwachen Finanzkraft“, weswegen „die Strukturpolitik zu einem ‚preisweisen Finanzausgleich‘ tendiert“. Bei den zuletzt genannten Ländern „fehlen häufig . . . die administrativen Voraussetzungen“. Analoges gilt wohl auch für Möglichkeiten und Auswirkungen von richtliniengebundenen direkten Einkommensübertragungen.

⁴⁴ *Koester* (1981), 76.

verzerrungen führen, zum Nachteil der Niedrigpreisländer. Gerade deshalb verwirft *Thoroë* eine Richtlinienkompetenz der Gemeinschaft „für direkte Einkommensübertragungen“ und will diese den „nationalen Regierungen“ überlassen⁴⁵. Dieser Vorschlag läßt wiederum offen, wie gewährleistet werden kann, daß die Mitgliedsländer ihre Autonomie nicht dahingehend nutzen, Formen von Transferzahlungen zu wählen, die alles andere als allokationsneutral wirken. Ebenso offen bleibt die Frage, was ein Mitgliedsland veranlassen sollte, Preissenkungen zuzustimmen in der Erwartung, daß andere Länder kraft ihrer größeren Leistungsfähigkeit oder einer geringen Bedeutung der dortigen Landwirtschaft dieser vergleichsweise hohe Transferzahlungen gewähren werden.

d) Mit dieser Anmerkung stoßen wir auf ein weiteres Problem einer renationalisierten Agrarpolitik, das die Aussichten auf eine „leichtere“ Einigung der Mitgliedsländer verschlechtern dürfte: Wenn nämlich die „Einkommensbeihilfen in den Mitgliedstaaten entsprechend ihrem nationalen Einkommensniveau und ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten“⁴⁶ ausgestaltet werden sollen, dann wird dies wohl kaum die Zustimmung gerade der ärmeren Länder finden. Da auch in der Gemeinschaft der wirtschaftliche Entwicklungsstand in einem umgekehrten Verhältnis zu der Bedeutung der Landwirtschaft steht, gemessen an deren Anteil am Sozialprodukt oder an der Gesamtbevölkerung, so hätten diese ärmeren Länder entweder eine vergleichsweise hohe Mehrbelastung ihres Budgets zu tragen, oder sie müßten ihre Transferleistungen entsprechend niedrig halten. Daran würde sich auch wenig ändern, wenn die Gemeinschaft Erstattungen eines prozentual gleichen Anteils an den damit verbundenen Ausgaben gewähren würde, wie es Koester mit Blick auf derartige Erstattungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik erwägt. Gerade die ärmeren Länder würden demnach kaum für eine Renationalisierung der Agrarpolitik in den vorgeschlagenen Formen zu gewinnen sein. Der traditionelle Konflikt zwischen den Mitgliedsländern bleibt auch hier angelegt, zumal gerade diese Länder der Gemeinschaft in der Erwartung beigetreten sind bzw. beitreten wollen (Portugal und Spanien), daß sie einen wesentlichen Teil der Kosten ihrer Agrarpolitik auf die Gemeinschaft abwälzen können.

e) Mit diesem Hinweis auf die vor allem durch die Finanzierungsregelungen der gemeinsamen Agrarpolitik ermöglichten „Externalisierung der Kosten der agrarpolitischen Entscheidungsfindung“⁴⁷ wird ein weiteres Problem einer renationalisierten Agrarpolitik offenbar, das die Autoren kaum berücksichtigt haben: Mit einer Senkung des gemeinsamen Preis-

⁴⁵ *Thoroë* (1980), 47. Vgl. aber Fußnote 26.

⁴⁶ *Priebe* (1979), 237.

⁴⁷ *Koester* (1981), 74.

niveaus werden auch Änderungen in der Höhe und möglicherweise in der Richtung der Finanztransfers zwischen den Mitgliedsländern verbunden sein. Zunächst wäre davon eine Entlastung des Gemeinschafts-Haushaltes zu erwarten, weil die Exportsubventionen preis- und (längerfristig) men- genbedingt sinken würden, während die vergleichsweise unbedeutenden Einnahmen aus Importabgaben (Abschöpfungen) ebenfalls abnehmen wer- den. Die einzelnen Mitgliedsländer würden jedoch von diesen Entlastungen ganz unterschiedlich betroffen. Während Länder wie das Vereinigte König- reich und die Bundesrepublik als bisherige Nettozahler entlastet würden, eine Minderung ihrer direkten Finanzbeiträge einräte, würden sich auch die Finanztransfers zugunsten der Länder, die kraft ihrer Agrarexporte an Drittländer bisher Nettoempfänger waren, vermindern. Aus dieser Sicht würden gerade diese Länder einer Renationalisierung der Agrarpolitik kaum zustimmen, zumal sie ja überdies noch mit steigenden Haushaltsbelas- tungen zur Finanzierung der Einkommenstransfers zu rechnen hätten, wie bereits unter (1) gezeigt wurde. Gegensätzlich ist die Situation der Netto- zahler, die allerdings nur dann eine Renationalisierung befürworten wür- den, wenn der Ausgabenminderung nicht eine höhere Ausgabenbelastung zugunsten nationaler Kompensationszahlungen gegenüberstehen würde. Falls die Ersparnisse des gemeinsamen Haushalts zur Finanzierung von Zuschüssen zu den nationalen Beihilfen verwendet werden sollten (Koester), dann wäre wohl auch deren Zustimmung kaum zu erwarten. Je stärker im übrigen die Preissenkungen ausfallen, um so ausgeprägter werden diese Interessenkonflikte zwischen Nettozählern einerseits und Nettoempfängern auftreten, um so weniger besteht Aussicht auf einen entsprechenden Kon- sens zwischen den Mitgliedsländern. Dieser wäre ebenso wenig zu erwarten, wenn den Vorschlägen des Beirats gefolgt würde: National differenzierte Agrarpreise würden nämlich unmittelbar die Höhe und Richtung der Finanzströme zwischen den Mitgliedsländern verändern.

f) Grundsätzlich muß noch auf folgendes hingewiesen werden: Eine Renationalisierung führt, wie dargelegt, zu erhöhten Haushaltsbelastungen. Bekanntlich ist der Widerstand gegen damit verbundene Steuererhöhungen sehr viel größer als der Widerstand der Verbraucher gegen Erhöhungen (oder Nicht-Senkung) der Agrar- und Nahrungsmittelpreise. Insofern ist zu erwarten, daß es besonders schwerfallen würde, in den Parlamenten ent- sprechende Erhöhungen der Steuerbelastungen zugunsten der Landwirt- schaft durchzusetzen. Diese Parlamente hätten überdies zugleich über die Höhe und Ausgestaltung der personen- und flächengebundenen Transfer- zahlungen zu entscheiden und dies insbesondere dann, wenn ihnen die alleinige Entscheidungsbefugnis eingeräumt würde. Ganz offen muß es dabei bleiben, ob derartige Parlamentsentscheidungen so (allokationsneu- tral) ausfallen würden, wie es sich die Autoren wünschen⁴⁸.

g) Weiter muß auch in diesem Zusammenhang an das in den Abstimmungen bei den Ratsentscheidungen der Gemeinschaft angewandte Einstimmigkeitsprinzip erinnert werden, das bekanntlich die Durchsetzbarkeit nationaler Interessen erheblich erleichtert: Angesichts der vermehrten Komplexität der Entscheidungsfindung auf nationaler (über Höhe und Ausgestaltung der Kompensationszahlungen) und supranationaler Ebene (über die Höhe des gemeinsamen Preisniveau und, gegebenenfalls, über Transferzahlungen bindende einheitliche Richtlinien), deren wechselseitiger Interdependenz sowie der oben geschilderten, durch die Auswirkungen der Finanzierungsregeln verstärkten Interessendifferenzen zwischen den Mitgliedsländern, ist wohl eher eine wesentliche Erschwerung dieser Entscheidungsfindungen zu erwarten als deren Erleichterung.

h) Eine gewiß nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt schließlich den Problemen der technischen Ausgestaltung und administrativen Durchführbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen in Form direkter Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft zu: Sie sollen „möglichst geringe Allokationseffekte“⁴⁹ aufweisen und entweder „personengebunden“ sein (Thoroe und Koester) oder in Abhängigkeit von der Größe der landwirtschaftlichen Fläche (Priebe) gewährt werden. Unabhängig davon, daß die Allokationswirkungen dieser Transferzahlungen maßgeblich von ihrer jeweiligen Höhe und Ausgestaltung bestimmt werden, worüber die Autoren nur sehr unzureichende Auskunft geben, setzt die Planung, Durchführung und Kontrolle derartiger allokativer Beihilfen auch einzelbetriebliche Informationen voraus, über die die meisten Mitgliedsländer gar nicht verfügen. Wenn es richtig ist, daß, wie Koester mit Blick auf die richtliniegebundene Strukturpolitik der Gemeinschaft ausführt, „häufig die administrativen Voraussetzungen fehlen“⁵⁰, so gilt dies in noch stärkerem Maße für die Gewährung direkter Einkommenstransfers der einen wie der anderen Art.

4. Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß eine Renationalisierung der Agrarpolitik in der vorgeschlagenen Weise kaum eine Chance für eine Renationalisierung der agrarpolitischen Entscheidungen in der Gemeinschaft im Sinne ihrer zielkonformen und gesamtwirtschaftlich effizienteren Ausgestaltung bietet. Eher ist sie geeignet, die bestehenden Interessenkonflikte zu verschärfen und diese auch in die Mitgliedsländer selbst hineinzutragen, ohne die Entscheidungsfindung auf der Gemeinschaftsebene zu erleichtern.

⁴⁸ Zu den Problemen parlamentarischer Entscheidungen verteilungspolitischer Natur siehe insbesondere Knappe (1980) und Usher (1983). Im übrigen zeigen gerade die jüngst beschlossene Kontingentierung der Milchproduktion, was von politischen Entscheidungen zu erwarten ist, die Allokation und Einkommensverteilung (in der Landwirtschaft) nachhaltig beeinflussen.

⁴⁹ Koester (1981), 76.

⁵⁰ Ebenda, 74.

Deshalb ist nicht zu erkennen, daß die dadurch erheblich erschwereten Abstimmungsprozesse zu den Entscheidungen führen, die die Verfasser von einer renationalisierten Agrarpolitik erwarten. Aus dieser Sicht heraus wäre es wohl konsequenter, einer vollständigen Renationalisierung der Agrarpolitik das Wort zu reden, etwa in Form der Europäischen Freihandelszone EFTA, wie sie Willgerodt erwogen, aber aus guten Gründen verworfen hat. Auch eine derartige Übertragung der agrarpolitischen Entscheidungsbefugnisse allein auf die Mitgliedsländer wäre die Gemeinschaft jedenfalls von der Last einer gemeinsamen Agrarpolitik befreit, zumal diese ebenso wie ihre nur teilweise Renationalisierung eine Änderung des Rom-Vertrages erforderlich machen würde. Indes ist in höchstem Maße zweifelhaft, ob sich die Mitgliedsländer zu einer Revision des Rom-Vertrages in dieser oder der anderen Form bereitfinden würden, zumal eine Reihe der gegenwärtigen wie zukünftigen Mitgliedsländer gerade in der die Landwirtschaft miteinschließenden Integration nach wie vor eine *conditio sine qua non* erblicken. Gerade deshalb würde eine wie immer geartete Reform der Agrarpolitik in Richtung auf deren Renationalisierung die bisher erreichte Integration in höchstem Maße gefährden und nicht, wie die Autoren glauben, befördern. Insofern sind wohl andere Lösungen der Agrarprobleme in der Gemeinschaft anzustreben als sie von ihnen empfohlen werden.

4. Schlußbemerkungen

Eine Beurteilung der erwähnten Vorschläge einer Reform der europäischen Agrarpolitik zugunsten ihrer Renationalisierung hat insbesondere mit Blick auf die damit verbundenen institutionellen Probleme zu dem Ergebnis geführt, daß eine Einigung der Mitgliedsländer hierüber wohl nicht zu erwarten ist, noch weniger eine solche über eine, auch dann effizientere Agrarpolitik. Um diese zu erreichen, erscheint es geboten, die eigentlichen Ursachen der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen in der Gemeinschaft und die davon mitbedingten agrarpolitischen Fehlentscheidungen zu beseitigen. Erstere liegen, wie die genannten Autoren zutreffend diagnostizieren, in den divergierenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, letztere vor allem in den unausgereiften, unvollständigen und ungleichgewichtigen institutionellen Arrangements von Entscheidungsbefugnissen und Entscheidungsträgern auf der Ebene der Gemeinschaft wie gegenüber den Mitgliedsländern. Angesichts dieses Zustandes eines institutionell und auch deshalb notwendigerweise instrumentell unvollkommenen Integrationsgrades der Europäischen Gemeinschaften sind entsprechende Fehlentwicklungen geradezu unvermeidlich, übrigens nicht nur im Bereich der Agrarpolitik. Deshalb kann diese Integration nur als ein Prozeß einer institutionellen Weiterentwicklung in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion, vielleicht dann eine politische Union verstanden werden.

Aus einer solchen Sicht verbietet sich wohl ein Rückschritt, wie er zweifellos eine Renationalisierung der Agrarpolitik darstellen würde, und schon allein deshalb, weil er zu weiteren Auflösungstendenzen auf anderen Gebieten führen würde. Insofern sollten die agrarpolitischen und agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen nur als Stimulanz für Fortschritte der Gemeinschaft verstanden werden, zumal es gänzlich offen bleiben muß, ob und wie nach einer einmal erfolgten Renationalisierung derartige Integrationsfortschritte überhaupt oder gar eher erreichbar sind, zumal ebenso offen bleibt, ob und inwieweit eine partielle Verlagerung der agrarpolitischen Entscheidungskompetenzen auf die Mitgliedsländer tatsächlich den agrarpolitischen Unfug zähmen würde. Anzunehmen ist eher, daß dessen Summe ziemlich konstant bleibt, bloß mit dem Unterschied, daß er nunmehr stärker von den Mitgliedsländern unmittelbar veranlaßt würde und weniger von der Gemeinschaft allein. Gewonnen wäre dadurch nur wenig. Ihn im Zaum zu halten, bleibt so oder so die Aufgabe der Mitgliedsländer, sei es auf der Ebene der Gemeinschaft, sei es auf ihrer eigenen. Weil aber die institutionelle Regelung der Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Gemeinschaft zu einer Potenzierung dieses Unfugs einlädt, so bleibt es unvermeidlich, dieses Unfugspotential zu beschneiden. Dies kann zunächst wohl nur dadurch geschehen, daß die ihr zur Verfügung stehenden Haushaltssmittel begrenzt, jedenfalls nicht vermehrt werden. Erste Schritte sind in dieser Richtung getan, wenn sie auch zu agrarpolitischen Entscheidungen geführt haben, die gewiß nicht besonders ermutigend sind. Zu fragen aber bleibt wiederum, ob diese im Rahmen einer renationalisierten Agrarpolitik wesentlich anders ausgesehen hätten.

Zusammenfassung

Zur Überwindung der Krise der europäischen Agrarpolitik wurden mehrere Vorschläge vorgetragen, die durch eine Renationalisierung ihrer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik eine Verbesserung der Allokations- und Verteilungswirkungen verheißen. Diese Vorschläge werden in diesem Beitrag vorgestellt und hinsichtlich ihrer instrumentellen und institutionellen Implikationen untersucht. Diese Analyse führt zu dem Ergebnis, daß die auch aus der gegenwärtigen Agrarpolitik resultierenden Interessendifferenzen nicht durch eine Renationalisierung beseitigt werden können. Deshalb ist auch nicht zu erwarten, daß sich die Mitgliedsländer auf eine den genannten Zielen entsprechende agrarpolitische Reform auf diesem Wege einigen können.

Summary

Various proposals concerning a reform of the Common Agricultural Policy by its renationalization have been put forward in order to overcome the crisis of the European Community. Such a decentralization of policy decisions is expected to improve allocation of resources and distribution of income in agriculture. This proposals are

reviewed and analysed with respect to their institutional as well as their functional implications. It is found out that diverging interests of member states due to the consequences of CAP will not be harmonized by a renationalization of farm policy of the Community. Therefore it is not to be expected that the member states will agree upon such a reform which will result in a more efficient farm policy.

Literatur

- Ahrens, A., The Impact of the EEC's Agricultural Protection in International Trade in Agricultural Products. Empirical Verification of ten Hypothesis (im Druck).
- Bender, K., Ursachenadäquate EG-Agrarreform mit Hilfe einer an EG-Richtbetrieben orientierten Betriebsleiterhilfepolitik. Erscheint demnächst als Sonderheft der Agrarwirtschaft.
- Cairncross, A., et al. (1974), Economic Policy for the European Community. The Way Forward. Kiel.
- Dürr, E. (1978), Ordnungsvorstellungen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, in: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 1, Baden-Baden, 107 - 127.
- Gilsdorf, P. (1978), Der Währungsausgleich aus rechtlicher Sicht, Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Bd. 21. Göttingen.
- Grabitz, E. (Hrsg.) (1984), Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Schriftenreihe Europa-Forschung, Bd. 8, Kehl a. Rh. und Straßburg.
- v. d. Groeben, H. et al. (1983), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1. Baden-Baden.
- Hagedorn, K. / Schmitt, G. (1985), Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, 250 - 294.
- Hesse, M. (1983), Zur Erklärung der Änderung von Handlungsrechten mit Hilfe der ökonomischen Theorie, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie. München, 79 - 109.
- Homann, K. (1980), Die Interdependenz von Zielen und Mitteln. Tübingen.
- Kirsch, G. (Hrsg.) (1977), Föderalismus. Stuttgart.
- Knappe, E. (1980), Einkommensumverteilung in der Demokratie. Der Beitrag der ökonomischen Theorie der Demokratie zur Analyse der Verteilungspolitik. Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Universität Freiburg, Bd. 1. Freiburg i. B.
- Koester, U. (1977), EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden.
- (1980), Nationale Eigeninteressen in der gemeinsamen Agrarpolitik und mögliche Reformen. Loccumer Protokolle 5, 4 - 30.
- (1981), Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung der Agrarpolitik in der EG. Wirtschaftsdienst 61, 71 - 76.
- (1984), Internationale Aspekte der EG-Agrarpolitik. Agrarwirtschaft 33, 236 - 243.

- / *Tangermann*, S. (1976), Alternativen der Agrarpolitik. Eine Kosten-Nutzen-Analyse. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 182. Münster-Hiltrup.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1981), Überlegungen zur gemeinsamen Agrarpolitik. Bull. d. Europ. Gem., Beilage 6/80.
- (1981), Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980. Bull. d. Europ. Gem., Beilage 1/81.
- (1984), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft – Bericht 1983. Brüssel.
- Langeheine*, B. (1984), Rechtliche und institutionelle Probleme einer abgestuften Integration in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Grabitz*, E. (Hrsg.), Abgestufte Integration – eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Schriftenreihe Europa-Forschung, Bd. 8. Kehl a. Rh. und Straßburg, 47 - 123.
- Manegold*, D. (1984), Abbau des positiven Währungsausgleichs. Agrarwirtschaft 33, 143 - 153.
- Petersen*, V. (1983), Agrarpolitik und EG-Haushalt. Angewandte Wissenschaft, H. 278. Münster-Hiltrup.
- (1984), Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik – Eine theoretische und empirische Analyse ihrer Grundlagen, Wirkungen und Alternativen. Agrarwirtschaft, Sonderheft 102. Frankfurt/M.
- Plate*, R. / *Woermann*, E. unter Mitarbeit von *Grupe*, D. (1962), Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft. Agrarwirtschaft, Sonderheft 14. Hannover.
- Priebe*, H. (1972), Landwirtschaftspolitik, in: H. v. d. Groeben und E.-J. Mestmäcker (Hrsg.), Ziele und Methoden der europäischen Integration. Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 31. Frankfurt/M. 148 - 171.
- (1979), Probleme und Möglichkeiten einer Preisbeihilfepolitik, in: H. v. d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden, 193 - 230.
- (1979), Ausblick auf die Erweiterung der EG nach Süden, in: H. v. d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Union, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden, 231 - 258.
- Röpke*, W. (1958), Gemeinsamer Markt oder Freihandelszone. 28 Thesen als Stichpunkte. Ordo 10, 31 - 62.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1980), unter Anpassungzwang. Jahresgutachten 1980/81. Stuttgart und Mainz.
- Schmitt*, G. (1984), Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte. Agrarwirtschaft 33, 136 - 142.
- (1985), Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und die ökonomische Theorie der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft 34, 10 - 19.
- Schneider*, H. (1978), Vorstellungen zur innergemeinschaftlichen Ordnung nach der Diskussion des Tindemans-Berichts, in: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 1. Baden-Baden.
- Schwarze*, J. / *Aseber*, R. (Hrsg.) (1984), Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union. Schriftenreihe Europ. Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 115. Baden-Baden.

- Siebert, H. (1983), Artikel: Zollunion und Präferenzzonen, in: HdWW, Bd. 9, 667 - 678.
- Thoroë, C. (1980), Renationalisierung der Einkommenspolitik – Ein integrationsfeindlicher Weg zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik? Loccumer Protokolle 5, 32 - 49.
- (1982), Common Budgeting in an Enlarged Community, in: J. B. Donges et al., The Second Enlargement of the European Community. Kieler Studien 171. Tübingen, 211 - 229.
- Urzff, W. v. / Priebe, H. (1979), Strukturelle und regionale Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: H. v. d. Groeben und H. Möller (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas. Baden-Baden, 109 - 147.
- Usher, D. (1983), Die ökonomischen Grundlagen der Demokratie. Frankfurt und New York.
- Willer, H. / Haase, F. (1978), Der landwirtschaftliche Anpassungsprozeß unter veränderten Rahmenbedingungen. Studie einer Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 209. Münster-Hiltrup.
- Willgerodt, H. (1983), Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft in der Krise. Ordo 34, 97 - 139.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1972), Orientierungskriterien für landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik. Berichte über Landwirtschaft 50, 793 - 808.
- (1973), Zur Reform der Agrarpolitik der EWG. Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 166. Hiltrup bei Münster.
- Zuleeg, M. (1978), Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschafts- und gesellschaftspolische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 1. Baden-Baden, 73 - 100.