



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

# Lehren aus der jüngsten Diskussion um eine Reform der europäischen Agrarpolitik oder: Ist eine rationale Politik in der Gemeinschaft möglich?

Prof. Dr. G. S c h m i t t, Göttingen\*)

"It is time for the social scientist or social philosopher to go beyond the manipulation of elegant but ultimately irrelevant models. He must ask the question: What sort of social order can man create for himself at this stage in this history?"

J. M. Buchanan\*1)

"And I think that the time still available for us in Europe to put our house in order so that together with the United States we may maintain and safeguard the great traditions that we inherent is severely limited.

Shall we do it? I do not know, but I am sure that if we do not then the days of the free European civilization are numbered".

Lord Robbins\*2)

## Einleitung: Das wirkliche Problem der Gemeinschaft

1. Obwohl die Diskussion um die von vielen Seiten als unabweisbar angesehene Reform der gemeinsamen Agrarpolitik noch keineswegs als abgeschlossen anzusehen ist, zeigt die jüngste Erfahrung, die uns die letzten Preisbeschlüsse des Ministerrats beschert haben\*3), daß von einer grundlegenden Änderung in Richtung auf eine der verschiedenen, von den Agrarökonomien vorgeschlagenen Alternativen auch nicht annähernd gesprochen werden kann: Bestenfalls handelt es sich um Korrekturen, die der eingengegte finanzpolitische Handlungsspielraum erzwingt und die meist administrative Kontrollen beinhalten, wie sie von den meisten Agrarökonomien gerade nicht empfohlen wurden, nicht aber um einen Übergang zu einem ökonomisch rationalen System der Mittelwahl und -verwendung. Die Realität der agrarpolitischen Entscheidungen bestätigt offenkundig, was der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vielen Reformvorschlägen in seiner jüngsten Stellungnahme zur „Agrarpolitik in Europa“ drastisch entgegengehalten hat, nämlich, daß „von ihnen

\*) Arbeit aus dem Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen.

\*1) J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan.* Chicago und London 1975, S. 166.

\*2) Lord Robbins, *The Future of the Common Market from a Monetary Point of View.* In: F. Dietz (Hrsg.), *Über die Zukunft der EWG.* (Sonderreihe der List-Gesellschaft, Bd. 7.) Basel 1971, S. 18.

\*3) Vgl. dazu die „Vorschläge der Kommission zur Festsetzung der Preise für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse und zu einigen flankierenden Maßnahmen (1981/82)“. Kom. (81) 50 endg., Brüssel 1981, vor allem aber die agrarpolitischen Entscheidungen des Agrarministerrats vom 1.4.1981 über die Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1981/82. In: „Agra-Europe“, 14/81, Europa-Nachrichten, S. 9 ff. vom 6.4.1981.

nichts zu halten ist"\*4) - freilich aus gänzlich anderen Gründen als sie der Rat zum Maßstab seiner Beurteilung erhoben hat: Nicht die von ihm vorgetragenen „Grundsätze für einen Neubeginn“ - die des „Außenschutzes“, der „Kostenobergrenze“, des „Marktausgleichs“, der „Eigenverantwortung der Landwirte“ und der „allmählichen Liberalisierung“, noch die der ordnungspolitischen Kompatibilität\*5) - scheinen für die Agrarpolitik der Gemeinschaft maßgebend zu sein, sondern allein die der Opportunität und Konsensfähigkeit der divergierenden nationalen agrarwirtschaftlichen Interessen.

2. Angesichts dieser Sachlage ist es wohl an der Zeit, eine erste Antwort auf die Frage nach den Ursachen der ausbleibenden „Erfolge“ der ungewöhnlich intensiven Bemühungen der Agrarökonomien um eine Reform der europäischen Agrarpolitik zu suchen. Eine solche Antwort erscheint weniger vordringlich aus dem alleinigen Blickwinkel historischer Betrachtungen über die Rolle der Agrarökonomien bei der agrarpolitischen Willensbildung\*6) heraus von Interesse zu sein als vielmehr aus der Sicht von Erfahrungen und Lehren, die diese Disziplin für ihre weiteren Bemühungen um die Durchsetzung rationaler Problemlösungen im Bereich der europäischen Agrarpolitik gewinnen könnte. Freilich wäre ein solches Bemühen eher gegenstandslos, wenn sich die Antwort auf die hier aufgeworfene Frage nicht wesentlich von jener unterscheiden würde, die bisher den geringen Wirkungsgrad agrarökonomischer Politikberatung in Fragen nationaler Agrarpolitik erklären könnte\*7). Indes dürfte die Annahme berechtigt sein, daß es für den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik spezifische Gründe für das „Politikversagen“ - mißt man dieses an den Maßstäben zweckrationaler Politikentscheidungen - geben muß, die keinen Vergleich mit den Erfahrungen der Politikberatung im Rahmen nationaler agrar- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen zulassen: Der Sachverständigenrat hat dies mit seinem Hinweis auf das bestehende Mißbrauchspotential von Entscheidungen, die auf dem Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat beruhen, angedeutet\*8), indes nur unzulänglich begründet\*9).

\*4) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Unter Anpassungszwang.* (Jahresgutachten 1980/81.) Stuttgart und Mainz 1980, S. 191.

\*5) Ebenda, S. 187.

\*6) Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in: H.-G. Schlotter (Hrsg.), *Die Willensbildung in der Agrarpolitik.* (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 8.) München, Bern und Wien 1971.

\*7) Vgl. ebenda, insbesondere den dort enthaltenen Beitrag von F. Gerl, *Parteien, Exekutive, Parlament in der agrarpolitischen Willensbildung,* S. 203-227.

\*8) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 179 ff.

\*9) Vgl. G. Schmitt, *Zum agrarpolitischen Kapitel des jüngsten Gutachtens des Sachverständigenrates (1980/81).* „Agrarwirtschaft“, Jg. 30 (1981), S. 23-28.

3. Wenn die agrarökonomische Forschung weiterhin ihre wesentliche Aufgabe auch darin sehen sollte, „dem Parlament, der Verwaltung und der Praxis bestmögliche Unterlagen für ihre Entscheidungen - Entscheidungshilfen - zu liefern“\*10) und ihr daran liegt, daß diese „politischen Entscheidungen aufgrund fundierter Unterlagen und sachlich-rationaler Erwägungen möglichst optimal für das Gemeinwesen getroffen werden“\*11), dann wird die Agrarökonomie nicht umhin können, nicht nur die **Wirkungen** des Politikversagens zu analysieren und durch instrumentale Hinweise auf rationalen Mitteleinsatz zu beantworten, sondern die **Ursachen** dieses Politikversagens zu erkennen, in ihrer Bewertung gebührend zu berücksichtigen und Überlegungen zu entwickeln, diese zu beseitigen.

Das Ergebnis, zu dem eine solche Betrachtungsweise führen könnte, kann eine folgenreiche Umkehrung der bisher üblichen Vorgehensweise auf dem Felde agrarökonomischer Politikanalyse und -beratung bedeuten, zumindest jedoch deren Erweiterung auf Problemstellungen, denen sie bisher ihre Aufmerksamkeit versagt hat\*12), und die nicht nur die Chance einer größeren Realitätsnähe agrarökonomischer Politikempfehlungen, sondern auch eine solche größerer Akzeptanz eröffnen: Wirtschafts- und agrarpolitische Entscheidungen sind gewiß zuerst Probleme geeigneter Instrumentenwahl. Insoweit ist auch nichts gegen die bisher übliche Arbeitsweise der agrarökonomischen Forschung einzuwenden, wenn sie sich auf die Suche und alternative Beurteilung geeigneter, d. h. zielkonformer Maßnahmen bezieht. Wirtschafts- und agrarpolitische Entscheidungen sind jedoch das Ergebnis einer Vielzahl von Einflußfaktoren und bestehender „Rahmenbedingungen“, die bisher außerhalb des Blickfeldes der Agrar- und allgemeinen Ökonomen geblieben sind\*13). Sie haben nämlich die Zusammenhänge zwischen der instrumentellen Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik, ihren Ergebnissen und den institutionellen Rahmenbedingungen, die weit über die hier bisher im Vordergrund stehende, jedoch inhaltlich relativ wenig ergiebige Frage nach der ordnungspolitischen Kompatibilität bestimmter Maßnahmen\*14) hinausgehen, weitgehend negiert\*15). Maßgeblich hierfür war wohl die von der Wohlfahrtstheorie inspirierte Vorstellung eines allein der Maximierung des Sozialprodukts verpflichteten Staates, der im Sinne eines allwissenden und „wohlmeinenden Diktators“ bestrebt ist, alle diesem Ziel entgegenstehenden Hindernisse, vornehmlich in Form von Marktungleichgewichten, Preisverzerrungen und Marktunvollkommenheiten zu beseitigen\*16). Daß

\*10) A. Hanau, Über die Preiserwartungen in der Landwirtschaft. „Agrarwirtschaft“, Jg. 19 (1960), S. 333.

\*11) Derselbe, Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung, dargestellt am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EWG. In: H.-G. Schlotter (Hrsg.), a. a. O., S. 333.

\*12) Vgl. dazu G. Gäfgen, Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierung wirtschaftspolitischer Vorschläge. In: H. Körner et al. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe. Bern 1976, S. 123-143.

\*13) Vgl. dazu u. a. J. A. Buchanan, A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory. „American Economic Review“, Vol. 65 (1975), S. 225-230 und die dort angeführte Literatur.

\*14) Siehe hierzu u. a. E. Streissler, Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen. In: E. Streissler und C. Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen 1980, S. 38-69.

\*15) Siehe H. Bohnet und W. Mansfeld, Auf dem Wege zu einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftsordnung? „Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik“, Bd. 195 (1980), S. 497 ff.

\*16) Vgl. dazu u. a. E. Hoppmann, Das Konzept des wirklichen Wettbewerbs. Tübingen 1978.

es sich dabei nur um ein Zerrbild wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse und der diese gestaltenden, leitenden und beeinflussenden Kräfte, Prozesse und Institutionen handelt, scheint immer noch nicht genügend zur Kenntnis genommen zu werden. Wäre dies nämlich der Fall, so hätte sich gewiß das Forschungsinteresse der Ökonomen mehr auf die Frage konzentriert, welche institutionell-organisatorischen Voraussetzungen für rationale Politikentscheidungen eigentlich erfüllt sein müssen, eine Frage, deren Analogie zu dem von Ökonomen so ausgiebig analysierten Problem ausreichender institutioneller Voraussetzungen für rationale Ergebnisse von Marktprozessen geradezu auf der Hand liegt\*17): „Instead of this potentially constructive effort, we find our colleagues continuing to express opposition to tariffs, quotas minimum wages, price controls, depletion allowances, monopolies, tax loopholes etc., whether these be existing or proposed. And they continue to stand surprised when the political process as it operates, pays little or no heed to their advice“\*18).

**Institutionelle Erfordernisse rationaler Politikentscheidungen**

4. Es scheint also dringend geboten, die bereits frühzeitig von Gustav Cassel\*19) kritisierte Vorstellung eines ausschließlich an rationalen Handlungs- und Entscheidungskriterien orientierten politischen Akteurs aufzugeben und den „politischen Entscheidungsprozeß, wie er funktioniert“ in die Überlegungen über die Möglichkeiten einer rationalen Politik einzubeziehen. Politische Entscheidungsprozesse vollziehen sich in einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Ordnung, in der die zu politischen Entscheidungen legitimierten Institutionen, ihre Kompetenzen, Funktionen und Aufgabenbereiche, die Art und Form des wechselseitigen Zusammenwirkens und der Beeinflussung fixiert sind\*20). An diese Feststellung knüpft sich die für unsere Problemstellung zentrale Frage, ob die bestehende Verfassungswirklichkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsländer eine politisch-institutionelle Organstruktur zum Inhalt hat, die im Sinne einer auf den institutionellen Aspekt erweiterten traditionellen Zweck-Mittel-Betrachtung einen agrar- und wirtschaftspolitischen „output“ ermöglicht, der den Anforderungen rationaler Politikentscheidungen entspricht\*21). Da dies offenbar nicht der Fall zu sein scheint, sollte diese Frage in der Weise umformuliert werden, daß zu zeigen ist, warum die politisch-institutionelle Ordnung der Gemeinschaft notwendigerweise zu politischen Entscheidungen führt, die diesen Ansprüchen nicht genügen können.

Da die Ökonomen diese Frage meist mit der Hinweis auf das seit dem Luxemburger Kompromiß von 1966 in der Gemeinschaft ausgeübte Einstimmigkeitsprinzip bei Ministerratsentscheidungen als ausreichend beantwortet betrachten\*22) und daraus die Überzeugung ableiten, allein die

\*17) A. Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968, S. 279 ff.

\*18) J. A. Buchanan, A Contractarian Paradigm . . . , a. a. O., S. 227.

\*19) K. Wickseil, Finanztheoretische Untersuchungen. Jena 1896, passim.

\*20) Vgl. dazu u. a. E. W. Böckenförde und K. Stein, Überlegungen zur Verfassungsreform. (Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Verfassungsrecht und Verfassungsmöglichkeit, Bd. 15.) Hannover 1977 und die dort angeführte Literatur.

\*21) Siehe hierzu H. Schneider et al. (Hrsg.), Auf dem Wege zur Europäischen Union. Bonn 1977, S. 22 ff.

\*22) So u. a. der Sachverständigenrat, a. a. O., S. 180.

SCHMITT: LEHREN AUS DER JÜNGSTEN DISKUSSION ...

Widerenführung des Mo...  
 den Politikentscheidungen...  
 Auffassung nicht zu ver...  
 geworfenen Frage weiter...  
 indes ist die Antwort auf...  
 eine der gegenwärtig in...  
 institutionellen Arrangemen...  
 welche Organstruktur...  
 Aufgaben geboten wäre...  
 geteilt hat. Wir sind...  
 trages gestellt hat. Wir...  
 tationellen Ordnung...  
 da es leicht einsehbar ist...  
 chebe Institutionen vor...  
 ten Aufgaben gerecht...  
 dieser Überlegungen...  
 bilden, zumal gerade...  
 verengenschnittele Politik...  
 5. Systematische Stre...  
 reich der Agrarpolitik...  
 „Marktversagen“ gen...  
 mögen der relativen Preis...  
 gemeint ist, stabile Anpa...  
 insbesondere aber eine Ein...  
 wie sie die Gesellschaft...  
 Erzielung einer vom Wirt...  
 weichen unter- und im...  
 lung ist letztlich abhäng...  
 herrschenden gesamtwirt...  
 als auch von dem Einsatz...  
 abgestimmter Instrumen...  
 Institutionen, die diese...  
 den in der Lage sind, N...  
 rationaler Politikentschei...  
 liegt, das analytische Inter...  
 den, nicht aber die für rati...  
 baren Voraussetzungen...  
 \*27) Auf diesen Aspekt...  
 beschränkt demgemäß unse...  
 zentrieren. Daß die zent...

\*23) So etwa M. F...  
 mische Analyse institution...  
 lica, „Jahrbuch für System...  
 Stipendium hierzu W. Kall...  
 kaugen der Erweiterung der...  
 Kolonialismus“ Jg. 30 (194...  
 Agrarpolitik in der Sachsp...  
 1977, S. 169 ff.

\*24) G. Schmitt...  
 \*25) Dieser und die...  
 weiche Implikationen betref...  
 die Wirtschaftspolitik und dem...  
 können - etwa des Exporte...  
 Entwicklung der Agrarprodukt...  
 Forschungsprogrammen des pro...  
 Bohnet und W. Mansfeld

\*26) Siehe hierzu in...  
 in der Marktwirtschaft...  
 Cassel et al. (Hrsg.), 25 Ja...  
 publik Deutschland, Stuttgart...  
 über Literatur. Da das so...  
 eine Folge der anmerkungs...  
 schaft ist, bestünde eine...  
 taten vor allem in...  
 deren Faktoren, in...  
 \*27) Aggregierte...  
 der sog. Neuen Politischen...  
 geteilt haben, die politisch...  
 Gemeinschaft und der...  
 zu erklären, weil sie auf...  
 lichte und vgl. dazu K. D...  
 als positive Theorie der...  
 (1981), S. 137-141.

Wiedereinführung des Mehrheitsprinzips würde zu rationalen Politikentscheidungen führen\*23), wir freilich diese Auffassung nicht zu teilen vermögen\*24), soll der hier aufgeworfenen Frage weiter und vertieft nachgegangen werden. Indes ist die Antwort auf diese Frage nach den Auswirkungen der gegenwärtig in der Gemeinschaft bestehenden institutionellen Arrangements die Vorfrage voranzustellen, welche Organstruktur der Gemeinschaft eigentlich aus den Aufgaben geboten wäre, die sie sich in Form des Rom-Vertrages gestellt hat. Wir stellen also der Frage nach der institutionellen Ordnung diejenige ihrer Funktionen voran, da es leicht einsichtig ist, daß bestimmte Aufgaben entsprechende Institutionen voraussetzen, damit diese den gestellten Aufgaben gerecht werden können\*25). Ausgangspunkt dieser Überlegungen soll die gemeinsame Agrarpolitik bilden, zumal gerade sie häufig als der am weitestgehend vergemeinschaftete Politikbereich gilt.

5. Systematische Steuerungseingriffe des Staates im Bereich der Agrarpolitik sind wohl aus der Einsicht in das „Marktversagen“ geboren worden, wenn damit das Unvermögen der relativen Preise in einer wachsenden Wirtschaft gemeint ist, stabile Anpassungsprozesse im Agrarbereich, insbesondere aber eine Einkommensverteilung zu erzielen, wie sie die Gesellschaft für wünschenswert hält\*26). Die Erzielung einer vom Wirken der reinen Marktprozesse abweichenden inter- und intrasektoralen Einkommensverteilung ist freilich abhängig sowohl von den jeweils vorherrschenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch von dem Einsatz darauf ausgerichteter und auf diese abgestimmter Instrumente wie schließlich von politischen Institutionen, die diese Instrumente entsprechend anzuwenden in der Lage sind. Nur die ersten beiden Bedingungen rationaler Politikentscheidungen haben bisher, wie dargelegt, das analytische Interesse der Agrarökonomien gefunden, nicht aber die für rationale Entscheidungen unverzichtbaren Voraussetzungen entscheidungsfähiger Institutionen\*27). Auf diesen Aspekt der europäischen Agrarpolitik haben sich demgemäß unsere weiteren Betrachtungen zu konzentrieren. Daß die gegenwärtige institutionell-politische

Organisation der Gemeinschaft diese Voraussetzungen rationaler Politikentscheidungen nicht erfüllt\*28), dürften die agrarpolitischen Entscheidungen in der Vergangenheit deutlich genug haben werden lassen. Insofern ist auch die Erwartung der Agrarökonomien, durch den alleinigen Nachweis von geeigneten Instrumenten der Gemeinschaft zu entsprechenden rationalen Entscheidungen zu verhelfen, unbegründet\*29).

6. Bevor wir uns dem Kernproblem der gemeinsamen Agrarpolitik, nämlich demjenigen des institutionell begründeten Politikversagens zuwenden, ist freilich zunächst die Frage zu prüfen, ob die für rationale agrarpolitische Entscheidungen auf der Ebene der Gemeinschaft zunächst genannte Voraussetzung der Möglichkeit einer optimalen Abstimmung des Instrumenteneinsatzes auf die jeweils herrschenden gesamtwirtschaftlichen Bedingungen möglich ist: Bekanntlich werden die verteilungs- und allokativpolitischen Wirkungen sektoraler Politiken wesentlich von diesen mitbestimmt\*30), so daß eine entsprechende Abstimmung unverzichtbarer Bestandteil einer rationalen Agrarpolitik ist. Angesichts der bestehenden agrarpolitischen Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsländern gilt dies vornehmlich für die Agrarpreispolitik, während die Agrarstruktur- und vor allem die Agrarsozialpolitik als Teilbereiche der sektoralen Politik weitgehend bzw. allein in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedsländer verblieben sind\*31). Auf die sich hieraus ergebenden Koordinationsprobleme wird noch einzugehen sein, zunächst ist jedoch festzuhalten, daß die in der jüngsten Zeit verstärkt sichtbar gewordene Divergenz in den für eine gemeinsame Agrarpreispolitik maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern - Veränderungen des allgemeinen Preisniveaus und der Wachstumsrate der außerlandwirtschaftlichen Nominaleinkommen sowie der Entwicklung des allgemeinen Beschäftigungsniveaus wie der Zahlungsbilanz\*32) - eine zielkonforme Ausgestaltung der gemeinsamen Preispolitik erschwert, ja geradezu unmöglich gemacht hat\*33). Daran konnten auch die im Zusammenhang mit Wechselkurskorrekturen gelegentlich eingeführten Währungsausgleichsbeträge und deren Korrektur im Zeitablauf grundsätzlich nichts ändern\*34). Ursache dieser divergierenden Entwicklung in den für eine zielkonforme Ausgestaltung der gemeinsamen Agrarpreispolitik maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Orientierungs- und Rahmenbedingungen sind in dem Fehlen einer gemeinsamen Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik zu entdecken\*35). Angesichts dieser Sachlage vermag die gemeinsame Agrarpreispolitik lediglich einen Kompromiß zwischen extremen gesamtwirtschaftlichen

\*23) So etwa M. Faber und F. Breyer, Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration. „Jahrbuch für Sozialwissenschaft“, Bd. 31 (1980), S. 213-227. Skeptischer hierzu W. Kaltefleiter, Die politischen Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. „Innere Kolonisation“, Jg. 30 (1981), S. 62-66, ebenso U. Koester, Agrarpolitik in der Sackgasse. (Nomos-Paperback 2) Baden-Baden 1977, S. 169 ff.

\*24) G. Schmitt, Zum agrarpolitischen Kapitel... a. a. O.

\*25) Dieses und die hierzu reziproke Fragestellung danach, welche Implikationen bestehende institutionelle Arrangements für die Wirtschaftspolitik und deren Auswirkungen in konkreten Situationen - etwa des Eigentums- und Nutzungsrechts am Boden für die Entwicklung der Agrarproduktion - besitzen, ist das (neu entdeckte) Forschungsprogramm des property-rights-Ansatzes; vgl. hierzu H. Bohnet und W. Mansfeld, a. a. O.

\*26) Siehe hierzu in einzelnen G. Schmitt, Landwirtschaft in der Marktwirtschaft: Das Dilemma der Agrarpolitik. In: D. Cassel et al. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1972, S. 329-350 und die dort angeführte Literatur. Da das so definierte „Marktversagen“ vornehmlich eine Folge der unzureichenden Faktormobilität in der Landwirtschaft ist, bestände eine optimale Politik bei optimalen Preisrelationen vor allem in Mobilitätshilfen und, bei nicht mehr mobilisierbaren Faktoren, in direkten Einkommenstransfers.

\*27) Angesichts dieser Tatsache werden auch die Bemühungen der sog. Neuen Politischen Ökonomie als wenig aussichtsreich zu gelten haben, die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft und der davon betroffenen nationalen Regierungen zu erklären, weil sie auf politische Ordnungssysteme abhebt, wie sie in den Mitgliedsländern, nicht aber in der Gemeinschaft verwirklicht sind (vgl. dazu K. Döring, Die Neue Politische Ökonomie als positive Theorie der Agrarpolitik. „Agrarwirtschaft“, Jg. 30 (1981), S. 137-142).

\*28) Siehe hierzu u. a. E. Dürr, Ordnungsvorstellungen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. In: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, a. a. O., S. 107-128.

\*29) G. Schmitt, Zum agrarpolitischen Kapitel... a. a. O.

\*30) Vgl. dazu Derselbe, Planung, Durchführung und Kontrolle koordinierter Makro-, Struktur- und Mikrosteuerung in der Landwirtschaft. „Agrarwirtschaft“, Jg. 22 (1973), S. 95-107.

\*31) Siehe hierzu u. a. R. Fennel, The Common Agricultural Policy of the European Community. London 1979.

\*32) Siehe hierzu u. a. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 11-41.

\*33) G. Schmitt, Zum agrarpolitischen Kapitel... a. a. O.

\*34) Siehe hierzu G. Schmitt und E. Seeböhm, Einige grundsätzliche Bemerkungen zur Diskussion um den Grenzausgleich. „Agrarwirtschaft“, Jg. 28 (1979), S. 245-254.

\*35) Siehe dazu u. a. A. Cairncross et al., Economic Policy for the European Community. The Way Forward, Kiel 1974.

Entwicklungen in einzelnen Mitgliedsländern zu finden\*36), mit dem Ergebnis einer gegenüber einer gleichgewichtigen Entwicklung in der Gesamtwirtschaft der Gemeinschaft abweichenden Allokation der Ressourcen und Einkommensverteilung in der Landwirtschaft der einzelnen Mitgliedsländer. Diese Feststellung ist identisch mit der Aussage, daß zweckrationale agrarpolitische Entscheidungen in der Gemeinschaft über gemeinsame Agrarpreise auch dann unmöglich wären, wenn diese eine institutionelle Organisationsform gefunden hätte, die formal rationale Entscheidungen zuließe; und dies natürlich solange, wie sich eine solche politische Organisationsform nicht auch auf den Bereich einer gemeinsamen Wirtschafts-, Konjunktur- und Währungspolitik erstrecken wird.

7. Solange und soweit nationale Divergenzen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Gemeinschaft und einer darauf abgestimmten kommunitären Agrarpreispolitik bestehen, haben die einzelnen Mitgliedsländer den ihnen verbliebenen Spielraum im Bereich der Agrarstruktur-, besonders der Agrarsozialpolitik\*37), mehr oder minder intensiv genutzt, um die vermeintliche oder tatsächliche „Benachteiligung“ des eigenen Landes durch die gemeinsame Preispolitik zu kompensieren\*38). Struktur und Entwicklung sogenannter „Beihilfen“ im Sinne des Artikels 92 bis 94 des EWG-Vertrages zeigen dies besonders deutlich\*39). Bemerkenswert aus der Sicht unserer Fragestellung ist jedoch, daß diese „kompensatorischen“ Beihilfen in vielfältiger Weise die Allokationsfunktion der gemeinsamen Preispolitik unterlaufen und deshalb mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes als unvereinbar zu gelten haben\*40). Das andauernde Zögern der Gemeinschaftsorgane dagegen vorzugehen - etwa durch entsprechende Klageerhebung vor dem Europäischen Gerichtshof\*41) -, verrät indes wohl, daß die Kommission stillschweigend die erwähnten prinzipiellen Konflikte zwischen einer Gemeinschaftspolitik einerseits und bestehenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten und Divergenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern andererseits anerkennt. Darüber hinaus muß vermutet werden, daß das Ausbleiben von über

die bisher erreichte Harmonisierung einiger Bereiche der landwirtschaftlichen Strukturpolitik in Form der vier Strukturrichtlinien 72/159, 72/160, 72/161 und 75/268 aus dem Jahre 1972 bzw. 1975\*42) - die freilich nur Rahmencharakter besitzen, und hinsichtlich finanzieller Ausstattung und Durchführungsbestimmungen weitgehend in das Belieben der Mitgliedsländer gestellt sind - hinausgehende Bemühungen weiterer und strikterer Koordination der nationalen Struktur- und Sozialpolitik nur so zu interpretieren ist, daß auch hier die Grenzen gemeinsamer Politikentscheidungen angesichts einer bisher ausgebliebenen institutionellen und einer daher unvermeidlicherweise bisher nur partiell erreichten funktionellen Integration\*43) sichtbar geworden sind. Gerade dieser in jeder Hinsicht unbefriedigende politische, wirtschaftliche und besonders wirtschaftspolitisch unvollständige Integrationsstand ist die Ursache desintegrierender Entwicklungen in der Gemeinschaft\*44), die wohl inzwischen ein Ausmaß erreicht haben, das neue Überlegungen des weiter hier einzuschlagenden Weges erzwingt. Nicht zuletzt zeigt die „gemeinsame“ Agrarpolitik in kaum zu überbietender Deutlichkeit, daß hier eine Wende notwendig ist.

**Zentrale und dezentrale Kompetenzen in einem föderativen Staatsgebilde**

8. Offensichtlich wäre die weiterführende und rasche Vollendung sowohl der politisch-institutionellen als auch der funktionellen Integration in Form einer förderativen politischen Verfassung mit einer gemeinsamen Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik (einschließlich der dazu notwendigen Institutionen) die logische Konsequenz der im Rom-Vertrag freilich nicht konsequent angelegten Integrationsansätze. Nur sie wäre geeignet, den aus dem derzeitigen Integrationsstand erwachsenden Tendenzen der Desintegration zu begegnen\*45). Hierauf waren letzten Endes die zahlreichen Vorschläge und Programme zur stufenweisen Einrichtung einer politischen Union ausgerichtet, wobei die Bildung einer Währungsunion eine zentrale Rolle spielte\*46). Auch der jüngste Versuch, über die anfängliche Gründung des Europäischen Währungssystems hinausgehend nach zwei Jahren (1980) durch eine Zusammenfassung von

\*36) Gerade die Begründung zu den jüngsten Preisbeschlüssen des Ministerrats zeigt dies besonders deutlich: Die gemeinschaftlichen Landwirtschaftspreise 1981/82 - Entscheidung des Rates. „Grünes Europa, Kurzinformationen“, 15 (April 1981), S. 5-12.

\*37) Vgl. dazu G. Schmitt, Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung. In: G. Schmitt und H. Steinhäuser (Hrsg.), Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 15.) München Bern Wien 1978, S. 3-25.

\*38) E. Seebohm, Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und Europäische Agrarpolitik. Zum Problem der Kompatibilität nationaler Beihilfen mit der gemeinsamen Agrarpolitik. (Agrarwirtschaft, Sh. 89.) Hannover 1981.

\*39) Ebenda, S. 154 ff.

\*40) Ebenda.

\*41) Vgl. dazu: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. „Europäische Dokumentation“, 1/1981, S. 30 ff. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch dessen Urteil bezüglich des Währungsausgleichs, der von ihm als vorübergehende Maßnahme, trotz seiner offensichtlich wettbewerbsverzerrenden Wirkungen, anerkannt wurde (vgl. dazu P. Gilsdorf, Der Währungsausgleich aus rechtlicher Sicht. (Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Bd. 21.) Köln, Berlin, Bonn und München 1978.) Bemerkenswert ist ferner, daß die Kommission dennoch fortlaufend die ausgedehnten und wachsenden nationalen agrarpolitischen Maßnahmen und Aufwendungen beklagt, so vor allem in jährlichen Berichten „Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft“. (Bericht 1979, Brüssel und Luxemburg 1980, S. 99).

\*42) „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“, Nr. L 96/1 vom 23.4.1972 und Nr. L 128 vom 19.5.1975.

\*43) Vgl. dazu u. a. R. Sannwald und J. Stohler, Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses. Tübingen 1958, S. 75 ff.

\*44) Vgl. dazu G. Schmitt, Offene Fragen der Europäischen Agrarpolitik. „Agrarwirtschaft“, Jg. 20 (1971), S. 2-12 und die dort angeführte Literatur.

\*45) H. Buchard, Währungsrecht und Währungspolitik in der EG. In: H. Hahn (Hrsg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Bd. 8.) Baden-Baden 1980, S. 41 ff. - In diesem Zusammenhang ist es notwendig, auf die zahlreichen Warnungen vor einer parzellierten Integration (einzelner Politikbereiche) hinzuweisen, die bereits vor der Gründung der EWG ausgesprochen wurden, so insbesondere in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Gutachten zu Fragen einer Europäischen Agrargemeinschaft, Bonn 1953. Dort heißt es u. a. in der Stellungnahme von A. Hana u (Preisprobleme einer europäischen Agrarunion, S. 112): „Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten lassen sich nur eine Zoll- und Währungsunion oder eine Wirtschaftsunion verwirklichen, in die Landwirtschaft, Industrie, Außenhandel und Währung einbezogen werden. Eine so weitgehende Integration ist aber wiederum undenkbar, ohne daß auch eine enge politische Zusammenarbeit geschaffen wird“.

\*46) Vgl. dazu H. Schneider, Vorstellungen . . . , a. a. O. - Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. „Europäische Dokumentation“, 3/79, Brüssel 1979 und die dort angeführte Literatur.

20 % der Gold- und Dollarreserven der Mitgliedstaaten den Vorläufer eines Europäischen Währungsfonds zu bilden, verfolgte dieses Ziel\*47). Freilich deutet das regelmäßige Scheitern der zuerst genannten Anläufe ebenso wie die Verschiebung des zuletzt genannten Schrittes in Richtung auf eine Währungsunion darauf hin, daß hier echte Fortschritte nicht oder doch nur so langsam erreicht werden können, daß von ihnen eine Beseitigung der bestehenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte und die damit verbundenen desintegrativen Prozesse in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Im Gegenteil: Die Entscheidung zugunsten einer Erweiterung der Gemeinschaft um die Länder Griechenland, Spanien und Portugal statt zugunsten einer vorrangigen wirtschaftlichen Konsolidierung durch den institutionellen und funktionellen Ausbau der Gemeinschaftsorgane wird mit großer Gewißheit den schleichenden Erosionsprozeß beschleunigen, den Entscheidungsprozeß noch zusätzlich erschweren und die politischen wie wirtschaftlichen Spannungen innerhalb der Gemeinschaft verschärfen. Damit werden sich die eo ipso so ungünstigen Voraussetzungen für eine rationale Agrarpolitik noch weiter verschlechtern\*48).

9. Wir dürfen also festhalten, daß die eigentlichen Ursachen der agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen und damit des vermeintlichen Politikversagens im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik nicht vorrangig in der Unfähigkeit des Ministerrates liegen, rationale Entscheidungen zu fällen. Vielmehr sind sie in den fehlenden institutionellen Voraussetzungen zu sehen, einer, den politischen und wirtschaftlichen Zielen der Gemeinschaft angemessenen gemeinsamen Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik und den hieraus erwachsenen Konsequenzen einer ungleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Rückkehr zu Abstimmungsregeln im Ministerrat, wie sie dem Artikel 148 des EWG-Vertrages entsprechen, würde an diesem Tatbestand selbstverständlich nichts ändern. Unter diesen Umständen müssen sich die agrarpolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft als mehr oder minder schlechte Kompromisse erweisen, die zwar zu beträchtlichen Preis- und Einkommensverzerrungen und daraus resultierenden Allokationsverlusten geführt haben, bisher dennoch die Erhaltung des sozialen Friedens in der Gemeinschaft ermöglicht haben. Ohne Zweifel dürfte er ein höheres Gut sein als die aufgrund rationaler Politikentscheidungen erreichbaren Wohlfahrtsgewinne. Indes bleibt zu befürchten, daß die angesichts der insgesamt verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Lage in der Gemeinschaft, der erreichten Grenzen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, der zukünftigen Erweiterung der Gemeinschaft und der Lage auf den wichtigsten Agrarmärkten unausweichlich gewordenen Korrekturen der Agrarpreispolitik\*49) diesen

bisher erreichten sozialen Frieden gefährden werden. In diesem Fall würden sich die Versäumnisse bezüglich der politisch-organisatorischen Weiterentwicklung der Gemeinschaft als außerordentlich folgenreich erweisen.

10. Angesichts dieser bedrohlichen Situation in der Gemeinschaft stellt sich die grundsätzlich politische Frage nach den notwendigen Korrekturen ihres institutionell-organisatorischen Ausbaus und der Fähigkeit, diesen zu vollziehen, mit besonderer Schärfe, wenn der fortschreitende Erosionsprozeß der Gemeinschaftskompetenz und ihrer Bewahrung verhindert werden soll. Prinzipiell steht die Gemeinschaft dabei vor der Alternative einer zügigen Weiterentwicklung zu einer politischen Union oder einer Rückbildung hin zu der einer Freihandelszone adäquaten Organisationsstruktur. Gegenwärtig entspricht die politische Organisation der Gemeinschaft weder der einen noch der anderen Form wirtschaftlicher bzw. politischer Integration\*50). Für den Ökonomen stellt sich hierbei das Problem einer der jeweiligen Integrationsform angemessenen Aufteilung der wirtschafts- und agrarpolitischen Kompetenzen zwischen der zentralen Entscheidungsinstanz auf der Ebene der Gemeinschaft einerseits und den dezentralisierten Entscheidungsträgern auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsländer andererseits, in einer Weise, die rationale Entscheidungen ermöglicht\*51).

Im einzelnen handelt es sich dabei um die gleichen Fragen, die sich für ein förderativ organisiertes Staatswesen hinsichtlich der jeweiligen Entscheidungsbefugnisse von Zentralstaat resp. Bundesstaaten stellen, nämlich in Anlehnung an Horst H a n u s c h \*52), um das Problem

- (1) einer „ökonomisch-rationalen Aufteilung der Staatsaufgaben“ auf die einer ausreichenden parlamentarischen Kontrolle unterliegenden Gemeinschaftsorgane einerseits und die Mitgliedsländer andererseits,
- (2) der damit verbundenen funktionalen, horizontalen und vertikalen Interdependenzen und die hieraus sich ergebenden Implikationen für die Ausgestaltung der Maßnahmen und deren gegenseitige Abstimmung,
- (3) der aus einer solchen Funktionsaufteilung resultierenden Konfliktpotentiale, die sich im Rahmen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ergeben können,
- (4) wie sich derartige Konflikte einer als optimal angesehenen Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der verschiedenen wirtschafts- und agrarpolitischen Aufgaben auswirken können und dies im Vergleich mit der bestehenden bzw. anderen Formen der Aufgabenteilung zwischen der Gemeinschaft und ihrer Gliedstaaten und schließlich das Problem
- (5) des Nachweises von Möglichkeiten, wie derartige Konflikte in einer prinzipiell föderalen staatlichen Organstruktur zu begrenzen oder gar zu vermeiden sind.

sion zum Haushaltsmandat. „Agra-Europe“, 26/81 v. 29.6.1981, Dokumentation.

\*50) Vgl. dazu J. Scherer, Die Wirtschaftsverfassung der EWG. (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 50.) Baden-Baden 1970, passim.

\*51) Es handelt sich also um die Frage optimaler institutioneller Voraussetzungen für rationale Politikentscheidungen, die natürlich nicht-rationale Entscheidungen, der in diesen Institutionen eingebundenen politischen Akteure als solche nicht zu verhindern vermag. Derartige „personell“ bedingte Fehlentscheidungen können wohl durch keine irgendwie geartete Staats- und Verfassungsform verhindert werden.

\*52) H. H a n u s c h, Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus. Eine ökonomisch-politische Analyse auftretender Konflikte. In: P. B o h l e y und G. F o l k e w i t t (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns (Haller-Festschrift). Tübingen 1979, S. 361 ff.

\*47) Vgl. dazu W. Z o h l n h ö f e r, a. a. O.

\*48) Vgl. dazu G. S c h m i t t und H. v. W i t z k e, Ausgestaltung der Agrarpolitik in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaften - Probleme und Konsequenzen der EG-Erweiterung für die Agrarpolitik. In: R. von A l v e n s l e b e n, U. K o e s t e r und H. S t o r c k (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. (Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 18.) Münster-Hiltrup 1981, S. 47-64. - H. E. B u c h h o l z, Auswirkungen der Süderweiterung der Gemeinschaft auf die gemeinsame Agrarpolitik. „Agrarwirtschaft“, Jg. 30 (1981), S. 197-204. - In diesem Zusammenhang ist besonders darauf zu verweisen, daß in einem gemeinsamen Markt zwar theoretisch um so größere Allokationsgewinne zu erzielen sind, je größer die wirtschaftlichen Entwicklungsunterschiede in den Mitgliedsländern sind, daß jedoch demgegenüber die politischen Schwierigkeiten der Harmonisierung der verschiedenen Politikbereiche um so ausgeprägter sein dürften.

\*49) Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim BML, Markt- und Preispolitik der EG. Empfehlungen zur aktuellen Gestaltung der Markt- und Preispolitik der EG. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 250.) Münster-Hiltrup 1981. - Bericht der Kommis-

11. Wenden wir uns zunächst dem zuerst genannten Problembereich zu, so besteht allgemeine Übereinstimmung darüber, daß in einem föderativ organisierten Staatenbund - abgesehen von jenen Versorgungsleistungen der öffentlichen Hand, die das Staatswesen als politische Einheit begründen, wie auswärtige Beziehungen, äußere Sicherheit, oberste Rechtsprechung und Gesetzgebung - gerade die Maßnahmen zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs sowie der Allokations- und Verteilungspolitik in die alleinige Kompetenz des zentralen Staates gehören\*53): Die Begründung liegt in der Einsicht, daß eine dezentrale Wahrnehmung der Stabilisierungs-, Allokations- und Verteilungsaufgaben zu positiven oder negativen externen Effekten auf die anderen Gliedstaaten führt, die zu interregionalen Ungleichgewichten und Wohlfahrtsverlusten führen und damit eine rationale dezentralisierte Aufgabenwahrnehmung durch die einzelnen regionalen Körperschaften erschwert, wenn nicht gar verhindert\*54). Dies sind aber gerade die Konsequenzen einer dezentralisierten, jedenfalls nicht wirksam durchgeführten Koordination der Stabilitäts-, Allokations- und Verteilungspolitik in der Gemeinschaft im Rahmen prinzipiell fester Wechselkurse\*55). Aus diesen Überlegungen folgt weiter, daß eine willkürliche Fragmentarisierung eigentlich zentral durchzuführender Maßnahmen, wie sie in der Gemeinschaft etwa auf dem währungspolitischen Gebiet in Form des Europäischen Währungssystems\*56), vor allem aber innerhalb der Agrarpolitik durch die zentrale Handhabung der allokative wie distributive Wirkungen ausübenden Agrarpreispolitik bei gleichzeitiger dezentralisierter Agrarstruktur- und -sozialpolitik zu schwerwiegenden Verzerrungen in der Faktorallokation und Einkommensverteilung führen muß. Diese Wirkungen werden noch verstärkt, solange die Einstimmigkeitsregel in Verbindung mit dem Finanzierungsmechanismus des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds es ermöglicht, daß die Partikularinteressen einzelner auf Kosten anderer Mitgliedstaaten durchgesetzt werden können, ohne daß diese Lastenverteilung den Prinzipien einer interregionalen Wohlstandsunterschiede ausgleichenden Verteilungspolitik folgt\*57). Freilich fehlt einer derartigen Verteilungspolitik wiederum die Grundlage ihrer rationalen Ausgestaltung, solange nämlich die Stabilitäts- und Allokationspolitiken, deren unerwünschte verteilungspolitische Wirkungen erstere auch auszugleichen hätte\*58), durch die einzelnen Mitgliedsländer dezentralisiert durchgeführt werden. Insofern fehlen neben den dazu notwendigen institutionellen Vorkehrungen alle notwendigen funktionalen Voraussetzungen für eine in den Dienst einer zielkonformen Verteilungspolitik zu stellenden Agrarpolitik, unabhängig davon, ob sich diese des preispolitischen Instruments bedient oder andere Formen direkter Einkommensübertragungen anwenden würde. Auch die an gemeinsame Richtlinien gebundene Agrarstrukturpolitik als Instrument

sektoraler Allokationspolitik ist mangels einer zentral durchgeführten gesamtwirtschaftlichen Allokationspolitik nicht in der Lage, ihre eigentlichen Ziele zu erreichen: Gerade die in föderativen Staatsordnungen meist dezentral durchgeführte Versorgungsaufgabe mit öffentlichen Leistungen im weiten Bereich der materiellen, personalen und institutionellen Infrastruktur ist angesichts der hiermit verbundenen langfristigen Allokationswirkungen auf eine zentralisierte Stabilisierungs-, Allokations- und Verteilungspolitik angewiesen, sollen folgenreiche und wechselseitig wirksame Inkonsistenzen in ihrer Planung, Durchführung und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vermieden werden\*59).

12. Mit diesen zuletzt vorgetragenen Hinweisen sind bereits die in der dritten Frage angesprochenen Konfliktfelder der gemeinsamen Agrarpolitik aufgedeckt, die bei dem gegenwärtigen Stand der fragmentarisierten wirtschaftspolitischen Integration keine rationale Problemlösung zulassen. Eine solche wäre erst zu erwarten, wenn es gelänge, eine vertikale und horizontale Aufgabenzuweisung und deren Institutionalisierung durch dafür geeignete handlungsfähige und adäquate Kontrolle unterliegender Verfassungsorgane zu erreichen\*60), sowie eine Finanzverfassung zu schaffen, die mittels eines horizontalen Finanzausgleichs zur gewünschten Verteilung öffentlicher Versorgungsleistungen und zum gegebenenfalls gewünschten Ausgleich regionaler Einkommensunterschiede beiträgt\*61). Freilich sind nahezu alle dahingehenden Anläufe und Programme unterschiedlicher Reichweite vornehmlich an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsländer gescheitert, dazu notwendige Übertragungen von Souveränitätsrechten der Mitgliedsländer an die Gemeinschaft über das im Rom-Vertrag festgelegte Ausmaß hinaus vorzunehmen\*62). Die logisch-konsequente alternative Strategie zur Lösung der sich aus der gegenwärtig unbefriedigenden funktionalen und institutionellen Integration ergebenden Konflikte wäre eine „Rückbildung“ des Gemeinschaftssystems in Richtung auf eine Freihandelszone, die insbesondere die Kompetenzen der Gemeinschaft für die gemeinsame Agrarpolitik wieder in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedsländer zurückverlagert, um durch innergemeinschaftliche und präferenzielle Handelsregelungen (Abschöpfungen) diese Autonomie zu gewährleisten und/oder gemeinsame Rahmenrichtlinien einzuschränken\*63). Gewiß ist, daß „eine Anzahl kleinerer Mitgliedsländer entschlossen scheint, den Stand der Vergemeinschaftung gegen alle Anfechtungen zu verteidigen, in der Entschlossenheit, daß jede Alternative die Position der 'stärkeren' und 'größeren' beteiligten Staaten zu Lasten der Schwächeren verbessern, das System also aus dem Gleichgewicht bringen würde“\*64) . . . „Allerdings ist es eine andere

\*53) H. Hanusch, a. a. O., S. 361 ff.

\*54) R. L. Frey, Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Bern und Frankfurt/M. 1977 passim und die dort angeführte Literatur.

\*55) Vgl. dazu R. Vaubel, Internationale Absprachen oder Wettbewerb in der Konjunkturpolitik? (Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze 77.) Tübingen 1980, vor allem aber Lord Robbins, a. a. O. sowie M. Zulegg, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften. In: Wirtschafts- und gesellschaftliche Ordnungsprobleme . . . , a. a. O., S. 83 ff. und die dort angeführte Literatur.

\*56) W. Zohlhörer, a. a. O.

\*57) C. Thoroë, Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen. „Agrarwirtschaft“, Jg. 29 (1980), S. 78-87.

\*58) Vgl. dazu u. a. J. Werner, Verteilungspolitik. (Uni-Taschenbücher 807.) Stuttgart und New York 1979, S. 48 ff. und die dort angegebene Literatur.

\*59) H. Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. „Finanzarchiv“, Bd. 27 (1968), S. 262 ff.

\*60) Im einzelnen hierzu H. Schneider, a. a. O., passim.

\*61) Hierzu besonders D. Bös, Zur Theorie des Finanzausgleichs. In: W. Dreissig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 96/I.) Berlin 1978, S. 45-133.

\*62) H. Schneider, a. a. O., passim.

\*63) Vgl. dazu die früheren Überlegungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BML (Zur Reform der Agrarpolitik der EWG). (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 166.) Hilstrup 1973, S. 33 ff.

\*64) H. Schneider, a. a. O., S. 53. Angesichts dessen erscheint der o. a. Vorschlag des Beirats, eine „Differenzierung des Agrarpreinsniveaus zwischen den Mitgliedsländern infolge von Währungsparitätsänderungen und der Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen“ (S. 30) als unrealistisch. Vgl. dazu auch G. Schmitt und E. Seebom, Einige grundsätzliche Bemerkungen . . . , a. a. O.

Frage, ob nicht abseits aller ausdrücklichen Beschlüsse eine Rückbildung des Gemeinschaftssystems dennoch stattfinden kann (wird?), im Zuge der Erosionsprozesse, die schon in der Neunergemeinschaft beobachtet werden können, und die nach dem Beitritt weiterer Mitgliedsländer eher zunehmen dürften\*65). Offenbar steht die Gemeinschaft an einem Scheidewege, der entweder zu einer institutionellen und instrumentellen Weiterentwicklung auf eine politische Union führen oder in einem schleichenden Prozeß weiterer schrittweiser Aushöhlung der Gemeinschaft und ihrer unzureichend geordneten wirtschaftspolitischen Kompetenzen enden wird, die ihr eher den Charakter einer Freihandelsunion als einer handlungsfähigen Wirtschaftsunion verleihen wird. Ihre vorgesehene bzw. bereits erfolgte Süderweiterung wird diesen zuletzt genannten Trend mit großer Gewißheit verstärken.

13. Damit wird sich mit zunehmender Schärfe das Problem der Interdependenz der so ungleichgewichtig geordneten wirtschafts- und agrarpolitischen Aufgaben innerhalb der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsländer stellen. Aus agrarpolitischer Sicht entscheidendes Konfliktpotential besteht, wie bereits erwähnt, in der funktional ungleichgewichtigen Aufgabenteilung zwischen zentralisierter Agrarpreispolitik und dezentralisierter Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik in der Gemeinschaft. Die Folgen dieser ausgesprochen dualistischen Kompetenzverteilung auf Faktorallokation und besonders die interregionale Einkommensverteilung wurden von seiten der einzelnen Mitgliedsländer durch die Einführung oder Korrektur des Währungsausgleichs, besonders aber durch nationalstaatliche Maßnahmen im Bereich der Regional-, vornehmlich aber der landwirtschaftlichen Struktur- und Sozialpolitik auszugleichen versucht. Es muß hier offen bleiben, in welchem Ausmaß diese Maßnahmen zu einem Wohlstandsverlust der Gemeinschaft als Ganzes geführt haben, gewiß ist aber, daß sie eine Wohlstandsverteilung innerhalb der Gemeinschaft bewirkten, die den in Artikel 2 EWGV niedergelegten Zielen einer „harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft“ und einer „beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung“ nicht dienlich waren und sind. Es dürfte auch auf der Hand liegen, daß die in einigen Teilbereichen der Agrarstrukturpolitik vorgenommene Harmonisierung durch den Erlass maßgeblicher Richtlinien diese Fehlentwicklungen deshalb nicht verhindern konnten, weil starke Divergenzen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Mitgliedsländer entsprechend situationsbezogene strukturpolitische Instrumente erforderlich werden ließe und im übrigen andere Bereiche strukturwirksamer Maßnahmen nicht harmonisiert wurden.

14. Vor diesem Hintergrund drängt sich im Zusammenhang mit dem oben unter (2) angesprochenen Problembereich die Frage auf, ob es zur Milderung des Konfliktpotentials, wie es sich aus der derzeit bestehenden inkonsistenten Aufgabenteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsländern ergibt, und zur Korrektur der sich hieraus ergebenden agrarwirtschaftlichen Fehlentwicklungen nicht notwendig ist, solche interimistischen Lösungen instrumenteller Natur vorzunehmen, die den derzeitigen „Schwebezustand“ der Gemeinschaft so lange erträglich gestalten, bis die entscheidenden Voraussetzungen für eine optimale Aufgabenteilung geschaffen werden konnten. Jüngste agrarpolitische Reformvorschläge scheinen diese Zielsetzung, wenn auch nicht explizit, zu verfolgen\*66). Im Kern sehen

sie vor, die gemeinsame Agrarpolitik von ihrer unerfüllbaren verteilungspolitischen Funktion zu entlasten und diese der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten zurückzugeben, sei es, daß diese noch in gemeinsame Rahmenrichtlinien oder durch eine gemeinschaftliche Finanzbeteiligung in Form von Erstattung aus dem EAGFL eingebunden sind\*67), sei es, daß den Mitgliedsländern völlig freie Hand zugestanden wird. Die Befürworter dieser Vorschläge erhoffen sich davon eine Entlastung des gemeinsamen Haushaltes durch „weltmarktorientierte“ Agrarpreise\*68), vor allem aber eine den jeweiligen Ausgangsbedingungen in den Mitgliedsländern stärker angepaßte Einkommenspolitik, vornehmlich in Form direkter personengebundener Einkommensübertragungen. Freilich übersehen derartige Vorschläge, daß damit das bereits bestehende Konfliktpotential nicht abgebaut, sondern nur mehr verstärkt wird und damit die Auflösungsstendenzen des bisher erreichten Integrationsstandes wahrscheinlich beschleunigt werden: Zum ersten ist zu bemerken, daß nach wie vor gemeinsame Entscheidungen über das jeweils anzustrebende Agrarpreinsniveau notwendig blieben. Im Falle weitgehender nationaler Autonomie in der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik werden sich die Interessenstandpunkte in dieser Frage noch mehr auseinanderentwickeln als bisher, weil die reicheren Mitgliedsländer möglichst niedrige, die ärmeren dagegen möglichst hohe Agrarpreise anstreben würden, um auf diese Weise eine finanzpolitische Entlastung zu erfahren bzw. höhere Finanztransfers aus dem EAGFL zu erhalten. Eine Einbindung direkter Einkommensübertragungen durch gemeinsame Richtlinien würde zu zusätzlichen Konflikten über deren Ausgestaltung und zeitliche Anpassung an weiterhin divergierende wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern führen. Ebenso würden sich neue Konflikte an den Problemen der Erstattungen aus dem Agrarfonds entzünden, da die ärmeren Länder mit einem hohen Agraranteil an der Gesamtbevölkerung und am Sozialprodukt eine möglichst hohe Erstattung, die reicheren Mitgliedsländer eine möglichst geringe Erstattung anstreben würden\*69). Zu befürchten ist in jedem Falle, daß eine solche Stärkung der nationalen Kompetenzen im Bereich der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik die bereits in vollem Gang befindliche Erosion der Gemeinschaftskompetenzen weiter beschleunigen würde, zumal die genaue Definition dessen, was unter nationaler Einkommenspolitik zu verstehen ist, und deren Kontrolle sich außerordentlich schwierig gestalten würde, wie die leidvolle Geschichte der sogenannten Beihilfenpolitik genügend gelehrt hat\*70). Unter diesen Umständen erscheint die Erwartung, auf derartigen oder ähnlichen Wegen die Rationalität der agrarpolitischen Entscheidungen zu erhöhen, verfehlt. Und dies deshalb, weil die für rationale agrarpolitische Entscheidungen notwendige zielkonforme Ausgestaltung der Gemeinschaftsorgane und die Zuweisung der für eine rationale Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik notwendigen Zuweisung zentraler Kompetenzen nicht erfolgt und die hieraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen auch durch derartige „Notlösungen“ nicht überspielt werden können.

haltes“, S. 17 und das im wesentlichen darauf fußende sog. Dohnananyi-Papier der Bundesregierung. Ähnlich U. Koester, Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer kontrollierten Nationalisierung. „Wirtschaftsdienst“, 1981, S. 72 ff.

\*67) Vor allem U. Koester und der in Fußnote \*62) genannte Bericht der Kommission.

\*68) So der Kommissionsbericht, a. a. O., S. 6 f.

\*69) Im Kern handelt es sich also um eine andere Variante des bereits in Fußnote \*63) angeführten Vorschlages des Beirats beim BML mit den gleichen Implikationen für die gemeinsame Agrarpolitik, wie sie hier aufgeführt wurden.

\*70) Vgl. dazu E. Seeböhm, a. a. O.

\*65) H. Schneider, a. a. O., S. 53.

\*66) So die von der SPD vorgelegten „Vorschläge zur Anpassung der EG-Agrarmarktpolitik an die Erfordernisse des EG-Haus-

15. Man tut gut daran, sich in der zuletzt genannten Hinsicht keinen Illusionen hinzugeben und damit in Rechnung zu stellen, daß jede Alternative zu dem notwendigen Ausbau der Gemeinschaft zu einer politischen Union neue und möglicherweise ebenso unlösbare Konfliktherde schaffen wird. Auf jeden Fall dürfen wir rationale, d. h. zielkonforme Lösungen der bestehenden agrarpolitischen Probleme in der Gemeinschaft erst dann erwarten, wenn entscheidende Fortschritte in der politisch-institutionellen Organstruktur der Gemeinschaft und in Form einer dieser entsprechenden optimalen Aufgabenteilung zwischen der zentralen Gemeinschaftsebene und den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht worden sind. Ob die hierzu zur Verfügung stehende Zeit noch ausreicht, ist die gänzlich offene Frage. Daß freilich auch dann noch Konflikte auftreten werden, ergibt sich sowohl aus der breiten Erfahrung nationaler Agrarpolitiken in Ländern und Zeiten, wo diese nicht in den Torso eines gemeinsamen Marktes eingebunden war, als auch aus der Überlegung, daß keine institutionelle Regelung für politische Entscheidungen denkbar ist, die irrationale Entscheidungen zu verhindern in der Lage ist\*71). Das Problem, das sich nach dieser Einsicht stellt, besteht freilich darin, institutionelle Regelungen zu finden, die rationale Entscheidungen ermöglichen, nicht jedoch garantieren können. Die Europäische Gemeinschaften sind indes weit von diesen Voraussetzungen entfernt. Sie zu schaffen, ist die Forderung der Stunde.

16. Die somit vorprogrammierte Unmöglichkeit rationaler Lösungen der agrarpolitischen Probleme in der Gemeinschaft drängt letztendlich die Frage auf, wie die gemeinsame Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft bis zu einer ihr angemessenen institutionellen Vollendung überhaupt aufrecht erhalten werden kann. Die eben diskutierten Vorschläge und Überlegungen suchen gerade auf diese Frage eine Antwort zu finden, eine Antwort, die freilich wegen der inhärenten Konflikte kaum berechnete Hoffnungen begründet, daß damit der Bestand an Gemeinsamkeit in der Agrarpolitik aufrechterhalten werden kann. So oder so wird die gemeinsame Agrarpolitik zur Zerreißprobe des Gemeinsamen Marktes werden, wobei der eine wie der andere „Ausweg“ aus den akuten agrarpolitischen Problemen keine rationalen Lösungen zulassen wird, was immer dazu an wissenschaftlich fundierten Aussagen vorgebracht werden wird, jedenfalls solange die institutionellen Voraussetzungen dazu in Form einer sinnvollen Aufgabenteilung im Bereich der Wirtschafts- und Agrarpolitik zwischen den zentralen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedsländern nicht erreicht worden sind.

**Aufgabenteilung in der Gemeinschaft und Konsequenzen für rationale Politikentscheidungen**

17. Wir wollen abschließend die hier vorgetragenen und begründeten Überlegungen zum Problem einer rationalen Entscheidungsfindung in der Europäischen Gemeinschaft mit besonderem Blick auf die Agrarpolitik in den folgenden Punkten zusammenfassen, nämlich:

(1) Die gegenwärtige Form der wirtschafts- und agrarpolitischen Aufgabenteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen einerseits und den einzelnen Mitgliedsländern andererseits ist in zweifacher Weise inadäquat, mißt man diese an

\*71) Vgl. dazu G. Kirsch, Föderalismus - die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung. In: H. Dreissig (Hrsg.), Probleme ... a. a. O., S. 9-44, ferner K. E. Boulding, A Pure Theory of Conflict Applied to Organisations. In: R. L. Kahn und K. E. Boulding (Hrsg.), Power and Conflict in Organization. London 1964, passim.

den wirtschafts- und agrarpolitischen Zielen der Gemeinschaft, wie sie im Rom-Vertrag festgelegt sind. Eine darauf ausgerichtete optimale Aufgabenteilung hätte jener zu entsprechen, wie sie in föderativ organisierten Staatswesen üblich ist, und sie hätte sich in dieser entsprechenden institutionellen Organstruktur mit den dazu notwendigen Entscheidungskompetenzen niederzuschlagen. Konkret ermanget die derzeit bestehende institutionelle Organisation der Gemeinschaft der zentralisierten Zuständigkeit für eine gesamtwirtschaftlich relevante Stabilitäts-, Allokations- und Verteilungspolitik mit der Folge divergenter Entwicklungen in den Volkswirtschaften der einzelnen Mitgliedsländer. Gerade diese erweisen sich als das grundlegende Hindernis einer rationalen Agrarpolitik sowohl in Form der gemeinsamen Agrarpolitik als auch bezüglich der mehr oder minder dezentral durchgeführten landwirtschaftlichen Struktur- und Sozialpolitik, freilich auch einer solchen auf dem Gebiet der Regional- und Infrastrukturpolitik: Für die zuletzt genannten und stärker dezentral durchzuführenden Politikbereiche ergeben sich aus den zuvor genannten Tatbeständen einer inkonsistenten Aufgabenteilung schwerwiegende Koordinationsprobleme. Insgesamt hat diese fragmentarisierte Aufgabenzuweisung an die Gemeinschaft bzw. die Mitgliedsländer zur Folge, daß rationale Politikentscheidungen im Bereich der Agrarpolitik prinzipiell nicht möglich sind. Das Politikversagen in diesem Bereich ist also nicht so sehr in dem fehlenden Willen der politischen Akteure zu zielkonformen Entscheidungen, auch nicht in den Abstimmungsmodalitäten im Ministerrat, sondern vor allem in dem Fehlen einer optimalen Funktionsaufteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsländern, entsprechender Kompetenzzuweisung und einer dazu notwendigen Organstruktur auf der Gemeinschaftsebene begründet. Erst eine politische Union mit einem föderativen Charakter bietet letzteres. Endes die Voraussetzungen für die Durchsetzung rationaler Politikentscheidungen als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung.

(2) Allen theoretischen Bemühungen um eine rationale Ausgestaltung der Agrarpolitik wird infolgedessen solange keine Realisierungschance zuteil werden, solange der Gemeinschaft keine raschen und ausgreifenden Fortschritte in der skizzierten Richtung gelingen. Für die Agrarökonomien folgt aus solchen Einsichten die Notwendigkeit, die Implikationen der derzeitigen Organverfassung der Gemeinschaft, ihre inadäquate Kompetenzverteilung und die sich hieraus ergebenden Konfliktpotentiale zu berücksichtigen und in ihre Reformüberlegungen einzubeziehen. Generell zeigt sich aus diesen Überlegungen die Bedeutung institutioneller Arrangements für rationale Politikerfordernisse, wie sie bisher üblicherweise kaum zur Kenntnis genommen wurde. Speziell für die Gemeinschaftspolitik bedeutet diese Einsicht, daß Änderungen in der Aufgabenteilung - etwa zugunsten einer stärkeren Betonung nationaler Zuständigkeiten im Bereich der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik - die zur Zeit bestehenden Konfliktpotentiale nur auf andere Ebenen verlagern, diese wahrscheinlich noch vergrößern, nicht jedoch ihre rationale Lösung ermöglichen wird. Falls dieser Weg einer dann offiziell sanktionierten Aushöhlung der Gemeinschaftskompetenz auf agrarpolischem Gebiet oder derjenige ihrer stillschweigenden Erosion mit all den damit verbundenen Konfliktherden vermieden werden soll, bleibt nur die Alternative zu einer funktionsgerechten Aufgabenteilung nach Maßgabe des tatsächlich verwirklichten Integrationsstandes der Gemeinschaft in Richtung auf eine Rückbildung zu einer bloßen Freihandelszone oder zugunsten einer handlungsfähigen politischen Union. Im ersten Falle würde diese die Aufgabe der gemeinsamen Agrarpolitik und des Systems fester Wechselkurse bedeuten, wogegen sich gewiß der Widerstand einiger Mitgliedsländer richten

SCHMITT-LEHREN AUS ...  
 würde. Auf jeden Fall ...  
 (3) Aber auch einer ...  
 menschaft ungemessen ...  
 lung der Gemeinschaft ...  
 entgegen. Die meisten M ...  
 bereit, den dazu notw ...  
 rittsrechte zu be ...  
 Erweiterung der Geme ...  
 erweisen, die die b ...  
 schweren wird. Daß ger ...  
 nur im Lichte des mö ...  
 tischen Spitzens ...  
 höher gelangen, den ...  
 bewahren, was gewi ...  
 ist als die mittel ...  
 ren Wohlfahrtswan ...  
 mehr späten Instanz ...  
 saren Agrarpolitik ...  
 nehmend verschie ...  
 menbedürfnisse ...  
 weitere Kompromisse ...  
 Spannungen erhöhen ...  
 nationalen Abhängig ...  
 Scheitern der gemein ...  
 lösen.  
 (4) Damit gewinnt eine ...  
 men vernachlässigt. Das ...  
 tischen Handels eine be ...  
 tige des sozialen Erbes ...  
 wie allen gesellschaftlich ...  
 senzuschnitts und des ...  
 der genannten Agrar ...  
 wohl zwischen den Lan ...  
 gliedsländer als auch ...  
 Landwirtschaft und den ...  
 einzelnen Mitgliedslän ...  
 schen miteinander zu ...  
 offenbar der soziale ...  
 gen gewahrt werden, die ...  
 llokation und Einkomm ...  
 schaft unvermeidlich ...  
 scheint das Einstimmig ...  
 schiedigen die einzeln ...  
 ziele Frieden in den Mit ...  
 Mehrheitsentscheidun ...  
 scheidungen erzielbar ...  
 vollen erschwere ...  
 mögliche mehrheitlich ...  
 gliedsländer diese im ...  
 ihrem Lande verläßt ...  
 gen. Damit würde die ...  
 weisigerweise rational ...  
 lauten, mit ähnlichen W ...  
 ge von einstimmig besch ...  
 dem Falle sind keine ...  
 tikentscheidung zu erw ...  
 lict, ob die Akzeptanz ...  
 Korrekturen durch die ...  
 bessere Auffassung und ...  
 können und die prakti ...  
 sich hat zusehends ...  
 fachen, vor allem von ...  
 weise mofiziert hat.  
 (5) Die vorliegenden ...  
 macht haben, daß die ...  
 men Agrarpolitik nach ...  
 Fähigkeiten der einzel ...

würde. Auf jeden Fall würde die „Gemeinschaft“ an politischem Gewicht und an Attraktivität verlieren.

(3) Aber auch einer wünschenswerten, den Zielen der Gemeinschaft angemessenen institutionellen Weiterentwicklung der Gemeinschaft stehen schwerwiegende Hindernisse entgegen. Die meisten Mitgliedsländer sind offenbar nicht bereit, den dazu notwendigen Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte zu leisten. Zugleich wird sich die zusätzliche Erweiterung der Gemeinschaft als eine weitere Belastung erweisen, die die bisher erreichte Konsensfindung noch erschweren wird. Daß gerade sie bisher noch möglich war, ist nur im Lichte des bisher bestehenden großen finanzpolitischen Spielraums erklärbar. Insofern ist der Gemeinschaft bisher gelungen, den sozialen Frieden in ihren Grenzen zu bewahren, was gewiß als ein höherrangiges Ziel anzusehen ist als die mittels zielkonformer Entscheidungen erreichbaren Wohlfahrtsgewinne. Der unter dem Eindruck der nunmehr spürbaren finanzpolitischen Restriktionen der gemeinsamen Agrarpolitik und die vor dem Hintergrund sich zunehmend verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich verengende Handlungsspielraum für weitere Kompromisse wird deshalb die Gefahr sozialer Spannungen erhöhen, die Mitgliedsländer noch stärker zu nationalen Alleingängen zwingen und damit die Gefahr des Scheiterns der gemeinsamen Agrarpolitik beträchtlich erhöhen.

(4) Damit gewinnt eine bisher auch von den Agrarökonomern vernachlässigte Dimension wirtschafts- und agrarpolitischen Handelns eine bedeutungsvolle Rolle, nämlich diejenige des sozialen Friedens. Er ist wohl das Ergebnis eines von allen gesellschaftlichen Gruppen akzeptierten Interessenausgleichs und dies bedeutet für das spezielle Problem der gemeinsamen Agrarpolitik einen Interessenausgleich sowohl zwischen den Landwirtschaften der einzelnen Mitgliedsländer als auch ein solcher zwischen der jeweiligen Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftsbereichen der einzelnen Mitgliedsländer. Unter diesen außerordentlich schwer miteinander zu vereinbarenden Anforderungen kann offenbar der soziale Frieden nur durch Kompromißlösungen gewahrt werden, die nachteilige Wirkungen auf die Allokation und Einkommensverteilung innerhalb der Gemeinschaft unvermeidlich erscheinen lassen. Aus dieser Sicht erscheint das Einstimmigkeitsprinzip für die Ministerratsentscheidungen die einzige Gewähr dafür zu sein, daß der soziale Frieden in den Mitgliedsländern gewahrt werden kann. Mehrheitsentscheidungen würden vielleicht rationale Entscheidungen erleichtern, weil sie den „Kuhhandel“ (logrolling) erschweren würden, jedoch würde die dadurch ermöglichte mehrheitliche Übereinstimmung einzelner Mitgliedsländer diese im Interesse des sozialen Friedens in ihrem Lande verstärkt zu nationalen Alleingängen zwingen. Damit würden die möglicherweise, jedoch nicht notwendigerweise rationalen Mehrheitsentscheidungen unterlaufen, mit ähnlichen Wirkungen wie diejenigen im Gefolge von einstimmig beschlossenen Entscheidungen. In jedem Falle sind keine zielkonformen Ergebnisse der Politikentscheidung zu erwarten. Eine andere Frage ist freilich, ob die Akzeptanz schmerzhafter (agrar-)politischer Korrekturen durch die davon Betroffenen nicht durch eine bessere Aufklärung und Vorbereitung erhöht hätte werden können und die praktische Politik hier große Versäumnisse sich hat zuschulden kommen lassen, indem sie die vielfachen, vor allem von der Wissenschaft vorgetragenen Hinweise mißachtet hat.

(5) Die vorstehenden Überlegungen dürften deutlich gemacht haben, daß die zukünftige Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik nach wie vor allein von der Kompromißfähigkeit der einzelnen Mitgliedsländer bestimmt wird und

nicht von den möglichen Wohlfahrtsgewinnen, die rationale Entscheidungen gewähren könnten. Allerdings wird die Konsensfähigkeit der Gemeinschaft infolge des eingegengten finanzpolitischen Spielraums, der sich weiter verschlechternden wirtschaftlichen Entwicklungen in den Mitgliedsländern und der vorgesehenen Erweiterung der Gemeinschaft immer geringer werden. Deshalb wird wohl auch der Prozeß fortschreitender Erosion der Gemeinschaftskompetenzen und ihrer Bewahrung sich beschleunigen, womit sich auch die eo ipso außerordentlich begrenzten Möglichkeiten der Verwirklichung der wirtschaftlichen und politischen Ziele der Gemeinschaft weiter verschlechtern werden. Damit treten die Chancen zweckrationaler Politikentscheidungen noch mehr in den Hintergrund als bisher.

(6) Was bleibt Agrarökonomern, die sich bisher so intensiv - indes so wenig erfolgreich, wenn man dies an der Akzeptanz ihrer Vorschläge mißt -, um rationale Lösungen der bestehenden agrarwirtschaftlichen Probleme bemüht haben, angesichts dieser Sachlage noch zu tun? Zunächst haben sie wohl die derzeit bestehenden institutionellen Bedingungen agrarpolitischer Entscheidungen zur Kenntnis zu nehmen und daraus die Folgerung zu ziehen, daß ohne grundlegende und tiefgreifende institutionelle Reformen in der Gemeinschaft ein höheres Maß an Rationalität agrarpolitischer Entscheidungen nicht zu verwirklichen sein wird. Dies sollte zum „ceterum censeo“ agrarpolitisch-instrumenteller Vorschläge erhoben werden, nicht im eigentlichen Sinne einer werturteilsbegründeten Überzeugung, sondern vor allem im Sinne einer notwendigen, wenn auch nicht allein hinreichenden Bedingung rationaler Politikentscheidungen. Damit wird es sich auch als unausweichlich erweisen, daß die ökonomische Forschung sich der Frage wendet, wie im einzelnen und konkret die für eine Zielerreichung optimale institutionelle und funktionelle Aufgabenteilung zwischen zentralen Gemeinschaftsorganen der Mitgliedsländer auszuformen hat\*72), welche Probleme der Koordination, Planung und Durchführung dabei entstehen und wie diese gelöst werden können. Angesichts des vielfältigen strukturellen, sozial-, regionalpolitischen und sonstigen Instrumentariums kann die Lösung der dabei entstehenden Probleme keineswegs mit alleinigem Blick auf die in föderativen Staatswesen angewandten institutionellen Regelungen als optimal angesehen werden\*73). Die verfassungs- und ordnungspolitischen Besonderheiten der einzelnen Mitgliedsländer werfen hierbei gewiß zusätzliche Probleme auf. Ähnliche Fragen stellen sich dann auch, wenn die Gemeinschaft sich unter dem Druck der bestehenden Verhältnisse in Richtung auf eine Freihandelszone zurückentwickeln sollte.

(7) Gewiß ist letzten Endes auch, daß die auch aus übergeordneten Gründen notwendige institutionell-politische Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft nicht automatisch die Verwirklichung rationaler Politikentscheidungen sichert. Erst wenn diese verwirklicht ist, gewinnen die traditionellen Aufgaben agrarökonomischer Politikberatung wieder an Relevanz, auch wenn ihre geänderten Adressaten, nämlich die Gemeinschaftsorgane, andere Organisationsformen der Beratung erfordern. Solange freilich Fortschritte in Richtung auf eine politische Union und damit einhergehender institutioneller Änderungen in der

\*72) Ich habe bereits 1973 in dem in Fußnote \*30) erwähnten Aufsatz eine solche Anregung vorgetragen, fußend auf die Feststellung, daß „eine wissenschaftliche Durchdringung des funktionalen und institutionellen Prozesses der Planung, Durchführung und Kontrolle staatlicher Eingriffe im Bereich der Agrarpolitik weder von der theoretischen noch von der empirischen Seite her in Angriff genommen wurde, ja, daß diese Fragen bisher kaum als Problem erkannt worden sind“ (S. 95).

\*73) Beispielhaft soll hier nur auf die gegenwärtige Diskussion um eine Neugestaltung der sog. Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen werden.

Funktionszuordnung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsländern nicht erzielt werden, bleiben den Agrarökonomen in dieser traditionellen Denkweise verpflichteten Methodik ihrer agrarpolitischen Beratung sich kontinuierlich wiederholende Enttäuschungen hinsichtlich der ausbleibenden „Erfolge“ nicht erspart. Das einzige, was ihnen die Einsicht in die institutionell begründeten Restriktionen rationaler Politikentscheidung angesichts der derzeitigen Verfassung der Gemeinschaft dann vermittelt, ist ein besseres Verständnis für das gegenwärtige Politikversagen, die Erkenntnis, daß es unter diesen Umständen für bestimmte Agrarprobleme keine rationale, vielleicht sogar gar keine Lösung gibt und - vielleicht - die hieraus erwachsende Herausforderung, das ihrige zu einer konstitutionellen Reform der Gemeinschaft beizutragen: "I venture to suggest that, as teachers of the subject, our instructions will be more fruitful if, side by side, they run parallel with suitable courses in Politics and History - Policy because it deals systematically with philosophical and constitutional matters which as regards Political Economy only arises incidentally; History because it certainly does not lay down laws by which we can foretell the future, it does give a feeling for the possibilities of action which confining our attention to the present certainly fails to convey"\*74).

**A Rational Agricultural Policy of the EEC - Is it Possible?**

For years agricultural economists have been putting forward proposals concerning a reform of the Common agricultural policy

\*74) L. Robbins, Economics and Political Economy. "American Economic Review", Vol. 71 (1981), S. 9.

towards a rational choice of measures to solve existing farm problems - unfortunately without any success. Obviously, economists have failed to recognize the fact that rational policy decisions are based on the specific institutional structure underlying the work of the various decision making bodies.

Within the European Community, such a structure comparable with that of the national decision making bodies in the member countries does simply not exist: The members of the Council of Ministers act as representatives of their own governments and the national interests of these governments; an effective control of the Council by the European Parliament representing the political authority of the people of Europe is not possible. Further, the Council of Ministers has no authority to make decisions within the framework of a common economic policy, and as there is no common monetary policy as well the central banks must function within the restrictive substitute of the European Monetary System.

As a consequence of these institutional shortcomings within the Common Market, we see diverging economic developments with respect to growth rates, inflation, unemployment and balances of payments. Consequently prior conditions, essential to the effective pursuit of a rational CAP such as envisaged in the Treaty of Rome, are not fulfilled. Under these conditions, only more or less inefficient compromises in the field of farm policy decisions could have been realized, which at least however have been able to prevent social unrest within the Community. This of course means more than the possible gains in welfare due to a rational farm policy.

The enlargement envisaged by the Community - instead of a urgently needed institutional consolidation and extension - will certainly accentuate these negative aspects and have as a result even worse policy decisions. What is urgently needed is a far reached reform of the political institutions of the Community as well as a centralization of the economic and monetary authorities within the Community. However, the prospect is slight. As this is unlikely, the European Community will deteriorate to a Free Trade Area - either officially or (and this is more probable) as a result of isolated actions on the part of national governments contrary to the letter and spirit of the Treaty of Rome.

## Probleme der EG-Olivenölmarktpolitik

D. Goeman und K.-J. Heynen, Bonn

Erst kürzlich ist in dieser Zeitschrift ein Beitrag zum Bereich Olivenöl erschienen\*1). Mit der dortigen Darstellung der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Fette wurde eine nützliche Grundlage für die Diskussion über die Zukunft des EG-Olivenölmarktes gelegt. Diese Diskussion ist dringend erforderlich. Denn nachdem der Olivenölmarkt aus deutscher Sicht früher verhältnismäßig wenig Interesse beanspruchte, wirft er heute vor allem wegen der Erweiterung der Gemeinschaft um die drei Mittelmeerländer Griechenland, Spanien und Portugal und wegen der angespannten Finanzlage der Gemeinschaft erhebliche agrar-, haushalts- und handelspolitische Probleme auf. Auch der folgende Beitrag soll, aufbauend auf dem Beitrag von Schumacher, diese Diskussion anregen und erleichtern. Hierzu werden im wesentlichen die Lage auf dem EG-Olivenölmarkt und die beitriffsbedingten Probleme analysiert sowie mögliche Lösungsansätze vorgestellt.

### EG-Olivenölmarkt und Folgen der Süderweiterung

#### Marktsituation und Haushaltsbelastung in der EG (9)

Olivenöl steht im Substitutionsverhältnis zu Saatenölen, die ohne oder mit sehr geringer Zollbelastung in die EG ein-

geführt werden können. Die GMO Fette sieht deshalb vor, daß das in der Erzeugung relativ teure Olivenöl auf ein zu Saatenölen wettbewerbsfähiges Marktpreisniveau herabgeschleust wird\*2). Hierfür wird im Wirtschaftsjahr 1980/1981\*3) ausgehend vom Erzeugungsrichtpreis von 2 479,70 ECU/t eine Erzeugungsbeihilfe von 558,10 ECU/t und eine Verbrauchsbeihilfe von 471,60 ECU/t gewährt, so daß ein repräsentativer Marktpreis von 1 450,00 ECU/t erreicht wird. Der Interventionspreis beträgt 1 801,20 ECU, der Schwellenpreis 1 427,90 ECU/t.

In den letzten zehn Jahren lag die durchschnittliche\*4) Olivenölerzeugung in der EG (9) bei rd. 540 000 t/Jahr (starke jährliche Schwankungen, jedoch stabile Tendenz),

\*1) K.-D. Schumacher, EG-Markt- und Preispolitik bei Oliven- und Olivenöl. „Agrarwirtschaft“, Jg. 1981, Heft 7, S. 210 ff.

\*2) In den letzten Jahren auf dem italienischen Markt Preisverhältnis zwischen Olivenöl und Saatenölen rd. 2,5 : 1.

\*3) Wirtschaftsjahr läuft bis 31. Oktober. Für das Wirtschaftsjahr 1981/82 liegen repräsentativer Marktpreis und Verbrauchsbeihilfe noch nicht fest; für die übrigen Preise siehe VO 2028/81. „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Abl. EG)“, 1981, L 200, S. 3.

\*4) Die Olivenölerzeugung wird durch eine Alternanz der Erträge geprägt, so daß es ratsam ist, von Mehrjahresdurchschnitten auszugehen.

GOEMAN/HEYNEN: PROBLEME DER EG-OLIVENÖLMARKTPOLITIK

der durchschnittliche Wert der Nettoimport, bei rd. 1 Mio. t im Jahr. Griechenland, Spanien und Portugal sind die größten Erzeuger und Exporter von Olivenöl. Italien (90 % der Erzeugung) ist der größte Importeur.

Die Erzeugung der EG-Olivenöle im Wirtschaftsjahr 1979/80 betrug rd. 540 000 t. Danach stieg die Erzeugung im Jahr 1975/76 zum Beispiel auf rd. 28 % an, während sie im Jahr 1977/78 auf rd. 50 % anstieg. Die Produktion von Olivenöl in der EG betrug bis 1974 bei rd. 2,4 Mio. t. Im Wirtschaftsjahr 1976 und 1977 lag die Erzeugung zu ungenügendem Intervall bei rd. 2,4 Mio. t. Zur Lösung der damit verbundenen Probleme ist ein gleich im Vorgehritt auf die Erzeugungssysteme umgestaltet worden, die durch Beihilfen und repräsentativen Marktpreis von 50 %. Die Anbaufläche seit 1969 kaum verändert.

Die EG-Marktorganisation für Olivenöl wurde im Jahr 1974 im Rahmen der 1. ERM-Raumverordnungsnummer 1974/1977 im Jahr 1979 = 388, 1980 = 317 Mio. ECU für Griechenland, die Ausgaben für 1975 bis 1979 mit der Umstellung in etwa eine Verdoppelung weitere erhebliche jährliche Ausgaben waren noch höher geglaubt in Anspruch genommen.

Die Aufwendungen der EG für Olivenöl sind fast ausschließlich Italien durch Beihilfen und Abgabebonus durch Hersteller in Italien sind über 1 Mill. ECU in den reichsten Regionen, im Jahr 1979 10 000 Osmünien.

Situation nach der Süderweiterung

Die Situation auf dem EG-Olivenölmarkt wird durch die Erweiterung der Gemeinschaft wesentlich verändert. Ab dem Jahr 1981 tritt Griechenland als Mitglied in die Gemeinschaft ein, was die Marktsituation in der EG immer deutlicher verändert.

1. Griechenland

a) Situation

Bereits Griechenland hat eine relativ große Erzeugung von Olivenöl.

\*5) In dieser Bilanzperiode wurden Verluste infolge der Erzeugung im Jahr 1975-77 über rd. 100 Mio. ECU.

\*6) Vgl. z. B. Meininger, Handelspolitik zur Anpassung der Weltmärkte für Olivenöl, S. 171.

\*7) Nur bedingte Verpflichtung von EG in ERM.