
Geske, O.-E.: Korreferat zu den Beiträgen von D. Kirschke und P.M. Schmitz. In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 465-469.

Korreferat zu den Beiträgen von D. KIRSCHKE und P.M.SCHMITZ

von

Otto-Erich Geske, Bonn

In beiden Referaten wurden Modelle zugrundegelegt, die darauf abzielen, unter wohlstandsökonomischen bzw. agrarmonetären Aspekten die wahrscheinlichen Abläufe des Beitritts dreier agrarischer Länder zur EG quantitativ aufzuzeigen. Das ist eine große Hilfe für politische Entscheidungsträger, weil ein Beitritt zu einer schon 25 Jahre bestehenden Gemeinschaft für das Beitrittsland - aber auch für die Gemeinschaft - ein Sprung ins Unge-
wisse ist und auch trotz aller Vorprüfungen bleiben wird. Trotz aller Angriffsflächen, die derartige Modellrechnungen bieten, ist der ernsthafte Versuch, nicht nur zu qualitativen, sondern auch zu quantitativen Aussagen zu kommen, begrüßenswert. Ein wenig wissenschaftliche Hilfe für die verhandelnden Agrarpolitiker ist besser, als nach politischen Entscheidungen die dann sichtbar werdenden Strukturen und Veränderungen nachzurechnen.

Der Sinn eines Korreferates kann es nicht sein, die Ergebnisse der Modellbetrachtungen zu referieren und zu interpretieren. Vielmehr wird es sich auf einige Anmerkungen beschränken, die das Szenario betreffen, in dem die Beitritte stattfinden. Damit können vielleicht Anregungen gegeben werden, wie eine weitere Durchdringung und Problematisierung des Themas auch möglich wäre.

Im Referat über die wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpolitik in einer erweiterten EG wird der Gedanke geäußert, daß es für jeden Mitgliedstaat sinnvoll ist, eine möglichst niedrige Finanzierungsquote am EG-Haushalt anzustreben, damit es die Konsequenzen seiner eigenen Politik möglichst wenig zu spüren bekommt. Diese Argumentation ist einleuchtend; sie ist auch richtig, soweit die Durchsetzung einer Politik, die im nationalen Interesse eines Mitgliedstaates liegt, in der Gemeinschaft gelingt und diese Politik gemeinschaftlich finanziert wird. Jedoch muß gesehen werden, daß der Finanzierungsanteil eines Vollmitgliedstaates am EG-Haushalt nicht disponierbar ist, sondern sich durch

Anwendung des Beschlusses über die Eigenmittel der Gemeinschaft quasi automatisch ergibt.

Zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft gehören Zölle, Abschöpfungen und Mehrwertsteuereigenmittel bis zu 1 % der gemeinsamen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage. Zölle und Abschöpfungen werden in voller Höhe an die Gemeinschaft abgeführt. Der dann für die Restfinanzierung des EG-Haushalts erforderliche Satz für die Mehrwertsteuereigenmittel wird auf der Basis der gesamten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage aller Mitgliedstaaten zusammen ermittelt¹⁾. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abzuführenden Mehrwertsteuereigenmittel entsprechen dann ihrem jeweiligen Anteil an der gemeinsamen Bemessungsgrundlage und dem für alle ermittelten Eigenmittelsatz. Die Aufbringungsseite und damit der Finanzierungsanteil eines Mitgliedstaates ist insofern objektiv festgelegt. Im Gegensatz dazu bestimmt die Ausgestaltung der europäischen Politiken durch den Rat die Höhe der Rückflüsse aus dem EG-Haushalt in die Mitgliedstaaten und damit die Nettoposition (d.h. die Höhe des sogenannten Ressourcentransfers). Eine Steuerung des Transfers in ärmere Mitgliedstaaten durch Sonderregelungen über Finanzierungsquoten wäre eine Durchbrechung der europäischen Finanzverfassung.

Im Referat über die Chancen und Risiken der Agrarwährungspolitik wird den Budgeteffekten mit quantitativen Ansätzen nachgegangen. An Hand von Plausibilitätsüberlegungen ergibt sich dann, daß bei den drei Beitrittsländern kurz- und mittelfristig mit weiteren Abwertungen zu rechnen sei. Langfristig werden aber wohl die Harmonisierungseffekte stärker durchschlagen.

Eine agrarwährungspolitische Aussage ist auf den ersten Blick besonders überraschend. Nach den Berechnungen - bei denen von einer Angebotselastizität von 0,5 und einer Nachfrageelastizität von -0,4 ausgegangen wird - ist es für den EG-Haushalt erheblich billiger, einen Währungsausgleich anzuwenden, als den Währungsausgleich durch Anpassung der grünen Kurse zu vermeiden. Diese Aussage ist deshalb bedeutsam, weil nach dem augenblicklichen Stand der Gemeinschaft ausdrücklich die Möglichkeit und in gewissem Umfang sogar die Verpflichtung besteht, den Grenzausgleich abzubauen und der Abbau von negativem Grenzausgleich häufig als Mittel zur Erzie-

1) Der Rahmen der Mehrwertsteuereigenmittel (1 %) wurde 1975 erst mit 0,36% ausgeschöpft. Der Ausschöpfungsgrad 1980 beträgt bereits 0,70 %.

lung zusätzlicher nationaler Preisanhebungen benutzt wird.

Wir haben in der Gemeinschaft die Kosten des Grenzausgleichs kräftig zu spüren bekommen. Besonders hohe Kosten haben die Mitgliedstaaten verursacht, deren Nettoagrарimporte subventioniert werden müssen. Mit dem Abbau des Grenzausgleichs sind diese Kosten ganz erheblich zurückgegangen - bei gleichzeitiger Anhebung der nationalen Preise. Selbstverständlich haben sich in dieser Zeit die Marktordnungsausgaben erhöht, nur läßt sich nicht feststellen, ob und inwieweit diese Erhöhung auf den Abbau des Grenzausgleichs zurückzuführen ist. Es wäre deshalb interessant, einmal zu untersuchen, wie sich der Abbau des Grenzausgleichs in der Neunergemeinschaft auf den EG-Haushalt ausgewirkt hat und welche Bedeutung dabei den Angebots- und Nachfrageelastizitäten zukam.

In beiden Referaten werden die erheblichen Risiken gesehen, mit denen infolge des Beitritts zu rechnen ist, wenn die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht geändert wird. In diesem Zusammenhang ist die von beiden Verfassern in ihren Modellrechnungen unterstellte Angebotselastizität von 0,5 von Interesse. Es dürfte durchaus richtig sein, wenn man davon ausgeht, daß dieser Wert eine Untergrenze darstellt. Aufgrund des Beschäftigungspotentials in den Beitrittsländern - vor allem der versteckten Arbeitslosigkeit im Sektor Landwirtschaft - und der mindestens in Spanien vorhandenen Reserven des Faktors Boden kann man mit höheren Werten rechnen.

Ohne eine Änderung der Ausgestaltung der EG-Agrarpolitik würde sich mit dem Beitritt die bereits angespannte Haushaltslage der EG weiter verschlechtern. Schon jetzt sind die Eigenmittel der Gemeinschaft fast erschöpft. Die Gemeinsame Agrarpolitik beansprucht heute den größten Teil des EG-Haushalts. Die Agrarkosten sind in den vergangenen Jahren durchschnittlich um 23 % pro Jahr gewachsen. Dieser Anstieg muß abgebremsst werden. Das Bundeskabinett hat deshalb - im Zusammenhang mit dem Brüsseler Kompromiß zur Entlastung Großbritanniens - beschlossen, daß der Anstieg der Agrarausgaben unter dem Anstieg der Eigenmittel der Gemeinschaft bleiben muß. Bestehende Ungleichgewichte im EG-Haushalt sollen nach dem Beschluß durch strukturelle Anpassungen in ihren Ursachen korrigiert werden.

Die heute praktizierte Agrarpolitik ist eine brisante Mischung - für die

Staatsfinanzen - aus zentralverwaltungs- und marktwirtschaftlichen Elementen. Die mit der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährte perfekte Preis- und Absatzgarantie wurde zwar zum Ausgleich saisonaler Schwankungen gerechtfertigt, läßt sich aber nicht mehr bei strukturellen Überschüssen aufrechterhalten. Dann wird diese Politik für den Steuerzahler zu teuer. Bei der Änderung der Ausgestaltung der Agrarpolitik ist zu entscheiden, wie die marktwirtschaftlichen Komponenten der Europäischen Agrarpolitik gestärkt werden können. Sicherlich gibt es für die Änderung kein Patentrezept und erhebliche Widerstände gegen alle diskutierten Ansätze.

Hinsichtlich der Einnahmeseite des europäischen Budgets muß gesehen werden, daß die von allen nationalen Parlamenten sanktionierte 1 %-Grenze seit 1970 ein ökonomisches und budgetäres Datum ist. Das gilt auch für die Agrarpolitik. Diese Grenze ist die politische Restriktion für die Realisierung europapolitischer Überlegungen. Die Eigenmittel der Gemeinschaft sind - insbesondere der 1 %-Plafond der Mehrwertsteuer-eigenmittel - der bindende Modellrahmen für Europa. Denn mit dem Beschluß über die Eigenmittel der Gemeinschaft sollte ein Finanzrahmen vorgegeben werden, an den sich die finanziellen Konsequenzen der europäischen Politiken halten sollten. Würde die Agrarpolitik - und dabei sind die Auswirkungen des Beitritts noch nicht einmal berücksichtigt - ohne Änderung weitergeführt werden, käme es bereits 1983 zu einer Überschreitung der Mehrwertsteuer-eigenmittel um rd. 30 %. Dies würde allein für die Bundesrepublik Deutschland eine in der Finanzplanung nicht berücksichtigte Mehrabführung an Mehrwertsteuer von rd. 3,4 Mrd. DM erfordern.

Wie sollte diese Mehrbelastung anders als durch Steuererhöhungen oder Erhöhungen der Kreditaufnahme finanziert werden? Bei einer Weiterführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den gewohnten Bahnen (+ 23 % Ausgabenzuwachs p.a.) wäre sogar 1986 die 2 %-MWSt-Grenze erreicht, und zwar bei ca. 30 Mrd. DM Mehrwertsteuerabführung zu Lasten des Bundeshaushalts an die EG (1979 waren es 6,1 Mrd. DM). Man kann sich vorstellen, was das für unsere nationalen Politiken bedeutet.

Mit Blick auf den Beitritt müssen wir nicht nur mit Ausgaben für die Agrarpolitik rechnen, sondern brauchen in Zukunft - innerhalb des Rahmens der Eigenmittel - zunehmend EG-Haushaltsmittel, um die wirtschaftspolitischen Anstrengungen der ärmeren Mitgliedstaaten zu stützen. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Finanzmittel der Gemeinschaft nicht zu

simplem Transferleistungen degenerieren dürfen. Sie müssen als Folge der gemeinsam beschlossenen Politiken fließen. Andernfalls würde der Gedanke der europäischen Integration ausgehöhlt werden.