

| | |
|---|-----|
| Finanzielle Verflechtung zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet..... | 537 |
| Europäische Agrarreform verschärft handelspolitischen Konflikt mit den USA..... | 543 |

Stöghm

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 44/83

Berlin

3. November 1983

50. Jahrgang

Finanzielle Verflechtung zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet

Eine Untersuchung für die Jahre 1965 bis 1980

Berlin (West) ist nahezu vollständig in das Finanz- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik integriert. In diesem Rahmen erhält die Stadt von den öffentlichen Haushalten im Bundesgebiet umfangreiche finanzielle Hilfen, die in starkem Maße zur Einkommensbildung beitragen. Das verfügbare Einkommen wird indes nicht nur innerhalb des Gemeinwesens, sondern auch zu Güterkäufen und zur Vermögensbildung außerhalb Berlins verwendet.

Das DIW ist der Frage nach der finanziellen Verflechtung Berlins mit dem Bundesgebiet nachgegangen und hat im Auftrage des Senators für Finanzen, Berlin, für den Zeitraum von 1965 bis 1980 eine Berliner Zahlungsbilanz erstellt. Mit diesem Bericht werden die wichtigsten Untersuchungsergebnisse vorgelegt.¹

Methoden und statistische Datenlage

Üblicherweise wird die Zahlungsbilanz eines Landes in folgende Teilbilanzen aufgegliedert:

- die Leistungsbilanz, sie umfaßt den Waren- und Dienstleistungsverkehr mit der übrigen Welt sowie die Bilanz der unentgeltlichen Leistungen;
- die Kapitalbilanz, sie erfaßt die Änderungen der Forderungen (einschließlich Beteiligungen) und Verpflichtungen gegenüber der übrigen Welt;
- die Devisenbilanz, sie weist die Änderungen der offiziellen — meist von der Notenbank gehaltenen — Währungsreserven aus.

Die Zahlungsbilanz Berlins ist jedoch eine regionale Bilanz. Gegenüber der „nationalen“ Zahlungsbilanz für die Bundesrepublik weist sie einige Besonderheiten auf: Es gibt keine Devisenbilanz. Hinzu kommt, daß zahlreiche Transaktionen nicht oder nur unzureichend statistisch erfaßt werden können. In vielen Fällen mußte deshalb auf die gewohnte Disaggregation verzichtet werden; überdies mußten einige Positionen anders abgegrenzt werden.

Die Salden im Waren- und Dienstleistungsverkehr mit der übrigen Welt (Ausland, Bundesgebiet, innerdeutscher Handel) werden vom Statistischen Landesamt, Berlin, im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Berlin ermittelt. Diese Salden waren vom DIW um den überhöhten Berliner Verbrauchsteueranteil zu bereinigen².

¹ Kornelia Hagen, Kurt Hornschild: Zahlungsbilanzen für Berlin (West) — Eine Untersuchung für die Jahre 1965 bis 1980. Gutachten im Auftrage des Senators für Finanzen, Berlin. Berlin im August 1981, mit Ergänzungen vom Juni 1983. Das Gutachten erscheint in zusammengefaßter Form im Vierteljahrsheft 4/1983.

² Die Konzentration von verbrauchsteuerintensiven Produktionen im Nahrungs- und Genußmittelbereich führt in Berlin zu einem in Relation zum gesamten Bundesgebiet überdurchschnittlich hohen Verbrauchsteueraufkommen. Vgl. Bruttoinlandsprodukt als Indikator regionaler Wirtschaftskraft problematisch. Das Beispiel Berlin (West). Bearb.: Kurt Geppert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 6/1983, S. 65-68. Im Rahmen der Warenbilanz können Berlin Verbrauchsteuern aber nur anteilig zugerechnet werden. Um diesen Betrag zu ermitteln, wurde unterstellt, daß die Einnahmen aus Verbrauchsteuern je Kopf der Bevölkerung im Alter von über 15 Jahren im Bundesgebiet und Berlin identisch sind.

Eigene Einnahmen und Fremdmittel des Landes Berlin

| | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|----------------------------|----------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | in Mill. DM | | | | | | | | | | | |
| Haushaltsvolumen | 5 248 | 6 942 | 8 058 | 9 075 | 10 607 | 12 118 | 13 356 | 14 321 | 15 218 | 16 253 | 17 407 | 18 549 |
| | Struktur in vH | | | | | | | | | | | |
| Eigene Einnahmen insgesamt | 46,7 | 47,1 | 46,9 | 44,7 | 45,4 | 45,9 | 45,8 | 45,3 | 44,3 | 42,2 | 40,5 | 40,9 |
| Steuern | 24,8 | 28,1 | 25,4 | 25,8 | 25,8 | 25,8 | 23,0 | 23,3 | 24,1 | 23,2 | 22,7 | 21,4 |
| Verwaltungsentgelte | 14,9 | 10,6 | 10,4 | 10,7 | 11,1 | 11,6 | 12,1 | 12,5 | 11,9 | 12,0 | 12,4 | 12,1 |
| Sonstige 1) | 7,0 | 8,4 | 11,1 | 8,2 | 8,5 | 8,5 | 10,7 | 9,5 | 8,3 | 7,0 | 5,4 | 7,4 |
| Fremdmittel insgesamt | 53,3 | 52,9 | 53,1 | 55,3 | 54,6 | 54,1 | 54,2 | 54,7 | 55,7 | 57,8 | 59,5 | 59,1 |
| Bundeshilfe 2) | 40,6 | 41,7 | 42,7 | 44,6 | 43,5 | 44,1 | 44,2 | 45,1 | 46,3 | 48,3 | 48,5 | 49,9 |
| Zuweisungen 3) | 12,7 | 11,2 | 10,4 | 10,7 | 11,1 | 10,0 | 10,0 | 9,6 | 9,4 | 9,5 | 11,0 | 9,2 |

1) Darlehensrückflüsse, Veräußerung von Sachvermögen, Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt. - 2) Zuschuß und Darlehen im Rahmen der Bundeshilfe. - 3) Zuweisungen vom Bund im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs.
 Quellen: Staatsfinanzstatistiken; Haushaltspläne des Landes Berlin; DIW.

In der Übertragungsbilanz können nur die öffentlichen unentgeltlichen Leistungen erfaßt werden. Die „Bruttobelastung“ der öffentlichen Haushalte im Bundesgebiet durch den Staatssektor Berlin — Land, Bundeseinrichtungen in Berlin (zuzüglich unmittelbare Leistungen), Sozialversicherung — wird als Mittelzufluß verbucht. Die Zuweisungen des Berliner Staatssektors an die öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes ergeben zusammen mit den Steuerentnahmen des Bundes in Berlin die in der Übertragungsbilanz zu registrierenden Mittelabflüsse. Als Saldo in der Übertragungsbilanz erscheint somit die „Nettobelastung“ der öffentlichen Haushalte im Bundesgebiet durch Berlin³.

Diese Beschränkung auf die öffentlichen Übertragungen war in Anbetracht der statistischen Datenlage unvermeidlich: Der Staat ist im Gegensatz zum privaten Bereich (z.B. Gastarbeiterüberweisungen) statistisch ausreichend belegt; zudem entfällt auf ihn der überwiegende Teil der unentgeltlichen Leistungen.

Das rechnerische Korrelat zu der hier enger abgegrenzten Leistungsbilanz umfaßt vor allem den — leider nicht stärker aufzugliedernden — Kapitalverkehr mit der übrigen Welt sowie die schon erwähnten privaten Übertragungen, aber auch die bei der Ermittlung der Leistungsbilanz unvermeidlichen statistischen Fehler. Wegen des Übergewichts der Kapitalbewegungen wird diese Teilbilanz einfachheitshalber als „Kapitalbilanz“ bezeichnet.

Ergebnisse

Die Berliner Zahlungsbilanz war während des gesamten Untersuchungszeitraums — 1965 bis 1980 — durch zunehmend positive Leistungsbilanzsalden sowie entsprechend negative Kapitalbilanzsalden gekennzeichnet. Die Analyse der einzelnen Teilbilanzen

ergab, daß diese zu dem Zahlungsbilanzergebnis in höchst unterschiedlichem Maße beigetragen haben.

Übertragungsbilanz

Durchweg positiv sind die Salden der Übertragungsbilanz; die Überschüsse nahmen von anfangs 3,3 Mrd. DM auf zuletzt 17,9 Mrd. DM zu. In Entwicklung und Gewicht unterschiedlich waren die in der Übertragungsbilanz zu verbuchenden Zahlungsströme der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung.

Berliner Landeshaushalt

Der Berliner Landeshaushalt — sein Volumen erhöhte sich von 5,3 Mrd. DM im Jahre 1965 auf 18,5 Mrd. DM im Jahre 1980 — ist auf besondere Art in das bundesdeutsche Finanzsystem eingebettet. Die Stadt nimmt zwar am vertikalen, jedoch nicht am horizontalen Finanzausgleich teil. Statt dessen erhält Berlin eine weit über einen normalen Steuerkraftausgleich hinausgehende, die politischen und geografischen Besonderheiten der Stadt berücksichtigende Bundeshilfe. Die überwiegend aus der Bundeshilfe bestehenden Mittelzuflüsse (Fremdmittel) betragen 1965 2,7 Mrd. DM, 1980 11,0 Mrd. DM. Die Deckung des Berliner Landeshaushalts aus Eigenmitteln — die Selbstfinanzierungsquote — lag ständig unter 50 vH. Sie erreichte zuletzt sogar nur knapp 40 vH: Während Berlin konstant rund ein Viertel der Einnahmen durch Steuern deckte, waren es in Hamburg und Bremen rund 60

³ Da in den Zahlungsströmen viele der Stadt nicht oder nicht unmittelbar zurechenbare Leistungen enthalten sind, ist die „Brutto“- und „Nettobelastung“ allerdings nicht als eine Kennziffer für ihren tatsächlichen Leistungsbezug zu interpretieren.

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung¹⁾ in Berlin (West)
in Mill. DM

| | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Einnahmen | 3 307 | 4 670 | 5 237 | 6 145 | 6 839 | 8 091 | 9 124 | 10 198 | 11 296 | 11 377 | 12 940 | 13 647 |
| Beiträge | 1 560 | 2 660 | 3 060 | 3 477 | 4 076 | 4 797 | 5 103 | 5 765 | 6 138 | 6 292 | 7 878 | 8 407 |
| Zuschußbedarf | 1 108 | 1 691 | 1 816 | 2 204 | 2 294 | 2 852 | 3 537 | 3 966 | 4 746 | 4 749 | 4 762 | 4 880 |
| aus dem Finanzverbund 2) | 498 | 742 | 810 | 1 048 | 1 144 | 1 157 | 643 | 614 | 915 | 863 | 1 156 | 1 339 |
| aus dem Bundeshaushalt | 384 | 365 | 414 | 573 | 469 | 806 | 840 | 797 | 906 | 837 | 860 | 994 |
| aus dem Landeshaushalt | 4 | 6 | 6 | 10 | 9 | 13 | 14 | 17 | 20 | 17 | 20 | 22 |
| v.d. Bundesanstalt f.Arbeit | -8 | 36 | 53 | 35 | 4 | 73 | 222 | 39 | 34 | 63 | 121 | 171 |
| fiktive Ausgleichszahlungen | 230 | 542 | 533 | 538 | 668 | 803 | 1 818 | 2 499 | 2 871 | 2 969 | 2 605 | 2 354 |
| Sonstige Einnahmen | 339 | 319 | 361 | 464 | 469 | 442 | 484 | 467 | 412 | 336 | 300 | 360 |
| Ausgaben 3) | 3 008 | 4 651 | 5 184 | 5 941 | 6 931 | 7 926 | 9 117 | 10 035 | 10 910 | 11 519 | 12 900 | 13 688 |
| Leistungen | 2 788 | 4 352 | 4 844 | 5 533 | 6 474 | 7 576 | 8 740 | 9 629 | 10 504 | 11 097 | 12 449 | 13 207 |
| Barleistungen | 2 191 | 3 399 | 3 661 | 4 156 | 4 809 | 5 565 | 6 365 | 7 069 | 7 829 | 8 247 | 8 640 | 9 182 |
| Sachleistungen | 597 | 953 | 1 183 | 1 377 | 1 665 | 2 011 | 2 375 | 2 560 | 2 675 | 2 850 | 3 809 | 4 025 |
| Verwaltungskosten | 108 | 158 | 182 | 202 | 238 | 271 | 296 | 310 | 322 | 335 | 376 | 402 |
| Sonstige Ausgaben | 112 | 141 | 158 | 206 | 219 | 79 | 81 | 96 | 84 | 87 | 75 | 79 |
| Überschuß (+)/Defizit (-) | - 1 | +19 | +53 | +204 | -92 | +165 | + 7 | +163 | +386 | -142 | +40 | -41 |

1) Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Unfallversicherung,- 2) Saldiert mit den Aufwendungen für den Finanzverbund,-
3) Vermindert um die Ausgaben für den Finanzverbund.

Quellen: Geschäftsberichte der Landesversicherungsanstalt Berlin, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Knappschaft; Geschäftsberichte und Einzelinformationen der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin, der Innungskrankenkassen, der Betriebskrankenkassen und der Arbeiter- und Angestelltenersatzkassen; DIW.

vH bzw. 45 vH. Die Analyse der Ausgabe­seite des Landeshaushalts zeigte im Verhältnis zum Mittelzufluß einen nur äußerst geringen überregionalen Mittelabfluß.

Berliner Sozialversicherung

Der Sozialversicherungsbereich — er umfaßt neben der Renten- auch die Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung sowie die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung — ist vollständig in das bundesdeutsche Versicherungssystem integriert. Die Finanzierung erfolgt wie beim Berliner Landeshaushalt über Eigenmittel — zumeist Versicherungsbeiträge — und Fremdmittel. Letztere werden als Finanzausgleich der Arbeiterrentenversicherungen untereinander, als Finanzausgleich von der Angestellten- an die Arbeiterrentenversicherung, aber auch als Zuschuß aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Die Fremdmittel für den gesamten Berliner Sozialversicherungsbereich — sie werden ebenso wie der Mittelzufluß an den Berliner Landeshaushalt in der Übertragungsbilanz verbucht — schwankten zwischen 1,1 Mrd. DM und 4,9 Mrd. DM. Der hohe Zuschußbedarf ist vor allem Folge der spezifischen Berliner Bevölkerungsstruktur — das durchschnittliche Beitragsaufkommen hat hier etwa Bundesniveau⁴.

Unmittelbare Leistungen für das Land Berlin

Neben den Mittelzuflüssen an den Landeshaushalt und den Sozialversicherungsbereich werden unmittelbare Leistungen insbesondere von den Gebietskörperschaften des Bundesgebietes in die Stadt transferiert. Es handelt sich dabei um Ausgaben im investiven Bereich und Personalausgaben sowie um Einkommens- und Vermögensübertragungen⁵. Die unmittelbaren Leistungen beliefen sich auf 1,9 Mrd. DM (1965) bzw. 6,1 Mrd. DM (1980).

⁴ Der Anteil der Einwohner im erwerbsfähigen Alter ist in Berlin deutlich geringer als im Bundesgebiet; entsprechend höher ist er bei den über 65jährigen. Vgl. Bevölkerungsstruktur in Berlin (West). Bearb.: Ingo Pfeiffer. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/1983.

⁵ Bei diesen Mitteln handelt es sich um sehr unterschiedliche Zahlungen: Kriegsfolge-, Kindergeld- und Versorgungsleistungen, Arbeitslosenhilfe, Sparprämien, Besatzungskosten, Bevorratungskosten, Zuschüsse für die Berliner Flughafen GmbH, Zuschüsse für Institute, Mittel für bundeseigene Investitionsvorhaben sowie für Personal und laufenden Aufwand für die in Berlin ansässigen Bundesbehörden u.ä.m.

Ausgaben der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes in Berlin (West)

| | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | in Mill. DM | | | | | | | | | | | |
| Leistungen an den Berliner Haushalt | 2 723 | 3 633 | 4 213 | 5 021 | 5 788 | 6 552 | 7 232 | 7 832 | 8 479 | 9 354 | 10 356 | 10 960 |
| Zuweisungen | 666 | 773 | 836 | 973 | 1 176 | 1 209 | 1 324 | 1 374 | 1 432 | 1 544 | 1 909 | 1 712 |
| Bundeszuschuß 1) | 1 745 | 2 663 | 3 247 | 3 934 | 4 480 | 5 205 | 5 740 | 6 295 | 6 910 | 7 638 | 8 285 | 9 020 |
| Darlehen 2) | 312 | 197 | 130 | 114 | 132 | 138 | 168 | 163 | 137 | 172 | 162 | 219 |
| Unmittelbare Leistungen | 1 849 | 2 576 | 2 853 | 3 128 | 3 611 | 3 980 | 4 383 | 4 534 | 5 000 | 5 187 | 5 362 | 6 136 |
| Direkte Einkommens- und Vermögensübertragungen | 589 | 765 | 823 | 807 | 861 | 944 | 1 143 | 1 224 | 1 289 | 1 218 | 1 230 | 1 194 |
| Sonst.unmittelb.Ausgaben | 1 091 | 1 427 | 1 641 | 1 906 | 2 183 | 2 456 | 2 637 | 2 716 | 2 885 | 3 158 | 3 289 | 3 699 |
| Lastenausgleich | 98 | 113 | 114 | 113 | 112 | 110 | 127 | 136 | 127 | 110 | 111 | 84 |
| Übrige Ausgaben | 71 | 271 | 275 | 302 | 455 | 470 | 476 | 458 | 699 | 701 | 732 | 1 159 |
| Leistungen für die Sozialversicherung | 1 104 | 1 685 | 1 810 | 2 194 | 2 285 | 2 839 | 3 523 | 3 949 | 4 726 | 4 732 | 4 742 | 4 858 |
| Rentenversicherung | 1 038 | 1 612 | 1 695 | 2 056 | 2 152 | 2 532 | 3 095 | 3 809 | 4 551 | 4 658 | 4 613 | 4 679 |
| Krankenversicherung | 74 | 37 | 62 | 103 | 129 | 234 | 206 | 101 | 141 | 11 | 8 | 8 |
| Arbeitslosenversicherung | - 8 | 36 | 53 | 35 | 4 | 73 | 222 | 39 | 34 | 63 | 121 | 171 |
| Gesamt | 5 676 | 7 894 | 8 876 | 10 343 | 11 684 | 13 371 | 15 138 | 16 315 | 18 205 | 19 273 | 20 460 | 21 954 |
| | Struktur in vH | | | | | | | | | | | |
| Leistungen an den Berliner Haushalt | 48,0 | 46,0 | 47,5 | 48,5 | 49,5 | 49,0 | 47,8 | 48,0 | 46,5 | 48,5 | 50,6 | 49,9 |
| Zuweisungen | 11,7 | 9,8 | 9,4 | 9,4 | 10,1 | 9,1 | 8,8 | 8,4 | 7,8 | 8,0 | 9,3 | 7,8 |
| Bundeszuschuß 1) | 30,8 | 33,7 | 36,6 | 38,0 | 38,3 | 38,9 | 37,9 | 38,6 | 38,0 | 39,6 | 40,5 | 41,1 |
| Darlehen 2) | 5,5 | 2,5 | 1,5 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,0 |
| Unmittelbare Leistungen | 32,6 | 32,6 | 32,1 | 30,2 | 30,9 | 29,8 | 28,9 | 27,8 | 27,5 | 26,9 | 26,2 | 27,9 |
| Direkte Einkommens- und Vermögensübertragungen | 10,4 | 9,7 | 9,3 | 7,8 | 7,3 | 7,1 | 7,6 | 7,5 | 7,1 | 6,3 | 6,0 | 5,4 |
| Sonst.unmittelb.Ausgaben | 19,2 | 18,1 | 18,5 | 18,4 | 18,7 | 18,4 | 17,4 | 16,7 | 15,9 | 16,4 | 16,1 | 16,8 |
| Lastenausgleich | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| Übrige Ausgaben | 1,3 | 3,4 | 3,0 | 2,9 | 3,9 | 3,5 | 3,1 | 2,8 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 5,3 |
| Leistungen für den Sozialversicherung | 19,4 | 21,4 | 20,4 | 21,2 | 19,6 | 21,2 | 23,3 | 24,2 | 26,0 | 24,6 | 23,2 | 22,2 |
| Rentenversicherung | 18,3 | 20,4 | 19,1 | 19,9 | 18,5 | 18,9 | 20,4 | 23,4 | 25,0 | 24,2 | 22,5 | 21,3 |
| Krankenversicherung | 1,3 | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,1 | 1,8 | 1,4 | 0,6 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Arbeitslosenversicherung | -0,2 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,0 | 0,5 | 1,5 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,8 |
| Gesamt | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1) Im Rahmen der Bundeshilfe geleisteter Bundeszuschuß.- 2) Ohne Darlehen vom Kreditmarkt. | | | | | | | | | | | | |
| Quellen: Landesversorgungsamt Berlin; Landesverwaltungsamt Berlin; Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; Finanzberichte des Bundes; Haushaltspläne des Bundes; berechnet nach Tabellen 1, 2; DIW. | | | | | | | | | | | | |

„Nettobelastung“ der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes durch Berlin

Die nach Verwendungsbereichen differenzierte Berechnung der „Bruttobelastung“ der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes durch Berlin ergab, daß während des gesamten Untersuchungszeitraums

vergleichsweise konstant nahezu die Hälfte aller der Stadt zufließenden Bundestransfers an den Landeshaushalt gingen. Der Anteil der Zuweisungen an den Berliner Sozialversicherungsbereich erhöhte sich von 19 vH auf 23 vH. An Gewicht verloren haben dagegen die unmittelbaren Leistungen, die die Gebietskörperschaften aufgrund verfassungsmäßiger und gesetzli-

Einnahmen der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes in Berlin (West)
in Mill. DM

| | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Steuern 1) | 1 837 | 2 106 | 2 233 | 2 297 | 2 567 | 2 617 | 2 737 | 2 874 | 3 183 | 3 444 | 3 327 | 3 586 |
| Lastenausgleichsabgaben | 54 | 33 | 29 | 39 | 29 | 24 | 21 | 19 | 14 | 13 | 6 | 2 |
| Tilgungen, Zinsen und Zuweisungen | 73 | 158 | 155 | 165 | 177 | 196 | 213 | 238 | 246 | 241 | 206 | 214 |
| Zuweisungen an den Lastenausgleich | 35 | 38 | 41 | 49 | 38 | 44 | 41 | 44 | 49 | 48 | 49 | 12 |
| Gesamt | 1 999 | 2 335 | 2 458 | 2 550 | 2 811 | 2 881 | 3 012 | 3 175 | 3 492 | 3 746 | 3 588 | 3 814 |

1) Zölle und Verbrauchsteuern reduziert auf das durchschnittliche Einkommen im Bundesgebiet.
Quellen: Finanzberichte des Bundes; Haushaltspläne des Landes Berlin; Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; DIW.

cher Bestimmungen in Berlin zu erbringen haben; gemessen an den gesamten Transfers nahmen sie von 32 vH auf 28 vH ab.

Die aus Berlin abfließenden öffentlichen Mittel bestehen neben Steuern aus Transfers an den Lastenausgleichsfonds und den quantitativ kaum ins Gewicht fallenden Leistungen aus dem Berliner Landshaushalt. Die Steuern — sie wurden für den Mittelabfluß verbrauchsteuerbereinigt — setzen sich zusammen aus Bundessteuern und dem Bundesanteil an den Gemeinschaftssteuern. Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes in Berlin addierten sich im Jahr 1965 auf 2,0 Mrd. DM, 1980 auf 3,8 Mrd. DM.

Eine Saldierung der Bruttoausgaben mit diesen Einnahmen ergibt den Saldo der öffentlichen Übertragungen, die „Nettobelastung“ der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes durch Berlin. Sie erhöhte sich von 3,3 Mrd. DM (1965) auf 17,9 Mrd. DM (1980).

Diese Mittel, die die Stadt im Rahmen ihrer Einbeziehung in das Rechts- und Finanzsystem der Bundesrepublik erhält, werden insbesondere zur Finanzierung von Verbrauchsausgaben (Personal-, Sach- und Transferausgaben) des Landshaushalts sowie für Einkommensübertragungen, die entweder über die Sozialversicherungsträger oder direkt an die privaten Haushalte fließen, verwendet; in geringerem Ausmaße dienen sie der Finanzierung von Investitionen.

Waren- und Dienstleistungsbilanz

Im Warenhandel und Dienstleistungsverkehr ist Berlin mit dem übrigen Bundesgebiet eng verflochten. Die entsprechenden Salden waren in der um Verbrauchsteuern bereinigten Rechnung über alle Jahre hinweg negativ. Einschließlich der Transaktionen mit dem Ausland und der DDR bewegten sich die Defizite zwischen 2,0 Mrd. DM und 3,8 Mrd. DM. Inzwischen gibt es Hinweise, daß insbesondere die Dienstleistungsbezüge, möglicherweise aber auch die Waren-

bezüge von der amtlichen Statistik zu niedrig ausgewiesen werden. Nach Informationen und Berechnungen des DIW für das Jahr 1980 ist eine Untererfassung in einer Größenordnung von 5 Mrd. DM nicht auszuschließen — entsprechend negativer anzusetzen wäre der Saldo der Waren- und Dienstleistungsbilanz (Außenbeitrag)⁶.

Zahlungsbilanz

Die Leistungsbilanz war im Verlauf der Beobachtungsperiode durchweg positiv. Der Überschuß erhöhte sich bei Zugrundelegung des amtlich ausgewiesenen, aber um Verbrauchsteuern bereinigten Saldos der Waren- und Dienstleistungsbilanz von 1,2 Mrd. DM (1965) auf 14,6 Mrd. DM (1980). Entsprechend defizitär ist die Kapitalbilanz. Damit stieg die Relation von Kapitalexport (netto) zu Übertragungen (netto) von anfangs rund 40 vH auf nunmehr 70 vH bis 80 vH. Die Relation von Außenbeitrag zu Übertragungen verminderte sich entsprechend von ursprünglich 60 vH auf gegenwärtig 20 vH bis 30 vH.

Fazit

Als zentrales Ergebnis der Zahlungsbilanzrechnung ist — auch unter Berücksichtigung statistischer Mängel — festzuhalten:

Der Mittelzufluß im öffentlichen Bereich trägt in hohem Maße zum verfügbaren Einkommen in Berlin und damit auch zur privaten Ersparnis bei. Diese dient allerdings nicht allein der innerstädtischen Vermögensbildung, sondern wird zu einem erheblichen Teil au-

⁶ Vor allem bedingt durch die statistische Untererfassung überwiegend immaterieller Vorleistungsbezüge von Betrieben des verarbeitenden Gewerbes: Sie waren 1980 um 3,3 Mrd. DM höher als bisher angenommen. Vgl. Wirtschaftliche Leistung des verarbeitenden Gewerbes in Berlin (West) geringer als bisher gemessen. Bearb.: Peter Ring. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1983, S. 27-30.

Zahlungsbilanz von Berlin (West)
in Mill. DM

| | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Saldo der Waren- und Dienstleistungsbilanz 1) | -2 097 | -3 490 | -3 152 | -2 962 | -3 135 | -2 904 | -3 289 | -3 736 | -3 527 | -3 556 | -3 839 | -3 228 |
| Saldo der Übertragungsbilanz 2) | 3 301 | 5 294 | 6 113 | 7 504 | 8 572 | 10 173 | 11 811 | 12 872 | 14 402 | 15 232 | 16 583 | 17 856 |
| Saldo der Leistungsbilanz | 1 204 | 1 804 | 2 961 | 4 542 | 5 437 | 7 269 | 8 522 | 9 136 | 10 875 | 11 676 | 12 744 | 14 628 |
| Saldo der Kapitalbilanz 3) | -1 204 | -1 804 | -2 961 | -4 542 | -5 437 | -7 269 | -8 522 | -9 136 | -10 875 | -11 676 | -12 744 | -14 628 |

1) Verbrauchsteuern reduziert auf das durchschnittliche Einkommen je Einwohner im Bundesgebiet einschließlich Berlin (West).- 2) Nettoübertragungen der öffentlichen Haushalte des Bundesgebietes.- 3) Kapitalverkehr, private unentgeltliche Leistungen sowie statistische Ermittlungsfehler.

Quellen: Statistisches Landesamt, Berlin; berechnet nach Tabellen 3, 4; DIW.

Berhalb Berlins angelegt. Der Nettomittelzufluß aus dem Bundesgebiet (Saldo der Übertragungsbilanz), verringert um den privaten Mittelabfluß (Saldo der Kapitalbilanz)⁷, ist in Relation zum Bruttosozialprodukt des Bundesgebietes im Verlaufe der Untersuchungsperiode gesunken. Die Berechnung ergab, daß 1965 noch 0,5 vH des westdeutschen Bruttosozialprodukts nach Berlin transferiert wurden. Wegen des expandierenden Nettokapitalexports ging diese Quote im Untersuchungszeitraum ständig zurück und betrug 1980 nur noch 0,2 vH.

Obwohl für andere Bundesländer detaillierte Vergleichsdaten nicht vorliegen, kann davon ausgegan-

gen werden, daß die Stadt sowohl absolut als auch in der Pro-Kopf-Betrachtung die höchsten Zuflüsse zu verzeichnen hat. Die finanziellen Hilfen an Berlin haben vor allem zwei Gründe: Einmal impliziert der überdurchschnittliche Anteil von Einwohnern im Rentenalter hohe Zuweisungen an die „Berliner Sozialversicherungsträger“, darüber hinaus führt die politisch-geografische Lage der Stadt zu Standortnachteilen, die über Subventionen ausgeglichen werden.

⁷ Hierin enthalten sind Kapitalverkehr, private unentgeltliche Leistungen sowie statistische Ermittlungsfehler. Geprägt wird das Ergebnis von dem Kapitalverkehr.

Europäische Agrarreform verschärft handelspolitischen Konflikt mit den USA

Die europäische Agrarpolitik ist unbezahlbar geworden. In diesem Jahr wird die Gemeinschaft für Marktintervention, landwirtschaftliche Strukturpolitik und Fischerei zusammengekommen rd. 16,5 Mrd. ECU oder knapp 38 Mrd. DM ausgeben. Stein des Anstoßes sind dabei die landwirtschaftlichen Garantiezahlungen, die mit knapp 16 Mrd. ECU derzeit etwa 63 vH des gesamten Haushalts der Gemeinschaft beanspruchen. Noch um die Jahreswende 1982/83, bei Verabschiedung des Haushaltsplanes 1983, hatte die Hoffnung bestanden, die Lage werde sich allmählich entschärfen: Der geplante Ausgabenzuwachs war unbedeutend, die „Agrarquote“ des Haushalts deutlich rückläufig.

Sinkende Weltmarktpreise für wichtige in der Gemeinschaft erzeugte Agrarprodukte — sie führten zu höheren Erstattungen je exportierte Produkteinheit — sowie ein abermaliger Produktionsschub machten diese Hoffnungen indes zunichte. Im Juli dieses Jahres schlug die Kommission allein für den Agrarbereich zusätzliche Ausgaben von reichlich 1,8 Mrd. ECU oder 4,1 Mrd. DM vor. Nimmt man die im Nachtragshaushalt ebenfalls veranschlagten Ausgleichszahlungen an Großbritannien und die vereinbarte Nettoentlastung der Bundesrepublik hinzu, so hätten damit die Gesamtausgaben der Gemeinschaft in diesem Jahr erstmals den verfügbaren Finanzrahmen deutlich überschritten, wenn sich Rat und Europäisches Parlament nicht Mitte Oktober auf den geringeren Nachtragsbetrag von insgesamt 2,26 Mrd. ECU geeinigt hätten¹. Dennoch droht nach Ansicht der Kommission eine Finanzierungslücke in der Größenordnung von einer halben Mrd. ECU.

Nur eine Aufstockung der Eigenmittel² oder eine drastische Kürzung des Ausgabenanstiegs oder beides zusammen kann in dieser Lage die künftige Funktionstüchtigkeit der Gemeinschaft sicherstellen. Zu beidem mangelt es nicht an Vorschlägen. Die wichtigsten Initiativen kommen von der EG-Kommission und datieren im Ansatz schon Jahre zurück³. Im Hinblick auf die Erschließung neuer Einnahmen laufen sie auf eine höhere Mehrwertsteuerabführung (bisher maximal 1 vH der vereinheitlichten Bemessungsgrundlage) oder neue, ausschließlich der Gemeinschaft zustehende Steuern hinaus, im Hinblick auf das Sparziel auf eine Entmutigung der Produktion bei den Hauptüberschußprodukten sowie auf eine höhere „Gemeinschaftspräferenz“ bei der Vermarktung der EG-eigenen Produktion, sprich eine Verdrängung von Drittlandsanbietern. Wenngleich hier das Argument lautet, man könne den Bauern der Gemeinschaft nicht Opfer abverlangen, ohne zugleich auch den Ex-

porturen in Drittländern Einbußen zuzumuten, so ist doch die gedankliche Nähe zu entsprechenden Überlegungen im gewerblichen Sektor unübersehbar, die mehr und besseren „Gemeinsamen Markt“ nur im Falle handelspolitischer Restriktionen gegenüber Drittländern für möglich halten. Aber abgesehen von der theoretischen Fragwürdigkeit eines solchen Konzepts hat es die Gemeinschaft bei gewerblichen Erzeugnissen überwiegend „nur“ mit Japan und einigen Schwellenländern zu tun, während bei den Agrarprodukten vor allem die Interessen der mächtigsten Welt handelsnation, der USA, tangiert sind. Dies schmälert von vornherein nicht allein die Erfolgsaussichten einer handelspolitischen Restriktionsstrategie der Gemeinschaft im Agrarbereich selbst, sondern hat Rückwirkungen auf die Gesamtheit der transatlantischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen.

Vorschläge zur Agrarreform ...

Damit die Landwirte durch die agrarpolitischen Maßnahmen nicht weitere Anreize zur Produktionssteigerung erhalten, vielmehr — bei den Überschußprodukten — sogar entmutigt werden zu produzieren, soll nach dem Reformkonzept der EG-Kommission künftig vor allem die Preispolitik zurückhaltend gestaltet und die Interventionsverpflichtung gelockert werden, beispielsweise durch zeitweilige oder vollständige Aussetzung der Intervention oder durch An-

¹ Davon 64,5 Mill. ECU Reservemittel für den Sozialfonds, die in diesem Jahr nicht mehr ausgegeben werden können. Die Garantiezahlungen wurden auf 1,76 Mrd. und die Ausgleichszahlungen auf 370 Mill. ECU zurückgeführt. Vgl. „Rat billigt Nachtragshaushalt 1983 endgültig“. In: VWD-Europa, Nachricht vom 17.10.1983.

² Zum Regime der Eigenmittel vgl. Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 des Rates zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften. In: ABl. L 336 vom 27.12.1977, S. 1 ff. Auch: Bericht über die Anwendung der o.a. Verordnung mit Vorschlag der Kommission für eine Änderungsverordnung. KOM (82)316 endg. vom 20. Juli 1982.

³ Kommission der EG, Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, künftige Methode (Mitteilung der Kommission an den Rat). KOM (78)531 endg. vom 21. November 1978; Bericht der Kommission der EG an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980. In: Bulletin der EG, Beilage 1/81; Leitlinien für die europäische Landwirtschaft — Memorandum zur Ergänzung des Berichts der Kommission über das Mandat vom 30. Mai 1980. In: Bulletin der EG, Beilage 4/81, S. 67 ff.; Commission of the European Communities, The Future Financing of the Community (Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament). COM (83)10 final of 4 February 1983.

Haushaltspläne der EG 1982 bis 1984
Zahlungsermächtigungen nach Verwendungsbereichen

| | 1982 ¹⁾ | | 1983 ²⁾ | | Nachtrag und Berichtigung 2/83 ³⁾ | 1983, korrigiert | | Vorentwurf 1984 | |
|--|--------------------|-------|--------------------|-------|--|------------------|-------|----------------------|-------|
| | Mill. ECU | vH | Mill. ECU | vH | Mill. ECU | Mill. ECU | vH | Mill. ECU | vH |
| Agrarpolitik, Garantie | 13 671 | 62,2 | 14 050 | 61,4 | 1 812 | 15 862 | 62,8 | 16 500 | 64,6 |
| Fischerei | 88 | 0,4 | 84 | 0,4 | - | 84 | 0,3 | 117 | 0,5 |
| Agrarstruktur | 774 | 3,5 | 651 | 2,8 | 20 | 671 | 2,7 | 698 | 2,7 |
| Regionalpolitik | 2 948 | 13,4 | 2 178 | 9,5 | 508 ⁴⁾ | 2 686 | 10,6 | 1 742 | 6,8 |
| Sozialpolitik | 1 022 | 4,6 | 1 475 | 6,4 | - | 1 475 | 5,8 | 1 756 | 6,9 |
| Forschung, Energie, Industrie, Verkehr | 436 | 2,0 | 1 198 | 5,2 | - | 1 198 | 4,7 | 1 116 | 4,4 |
| Entwicklungszusammenarbeit | 817 | 3,7 | 978 | 4,3 | - | 978 | 3,9 | 1 154 | 4,5 |
| Sonstiges | 2 228 | 10,1 | 2 282 | 10,0 | 14 | 2 296 | 9,1 | 2 446 | 9,6 |
| Insgesamt | 21 984 | 100,0 | 22 896 | 100,0 | 2 354 ⁵⁾ | 25 250 | 100,0 | 25 528 ⁶⁾ | 100,0 |
| dar.: Landwirtschaft | 14 533 | 66,1 | 14 785 | 64,6 | 1 832 | 16 617 | 65,8 | 17 315 | 67,8 |

1) Ein Berichtigungs- und Nachtragshaushalt kam 1982 nicht zustande, da nach Ansicht des Rates von der Kommission geschätzte Minderausgaben besser durch Mittelübertragungen ausgeglichen werden sollten. Ein erneuter Anlauf scheiterte im Dezember 1982 an Differenzen zwischen den Haushaltsorganen. Statt dessen kam es zu einem Nachtragshaushalt 1/83 (vgl. Bulletin der EG Nr. 2/83, Ziff. 2.3.1. sowie dasselbe Nr. 1/83, Ziff. 2.3.1.) mit einem Mehrausgabenvolumen von 1 337 Mill. ECU.- 2) Einschließlich Berichtigungs- und Nachtragshaushalt 1/83 (vgl. Bulletin der EG Nr. 5/83, S. 76 f.).- 3) Kommissionsentwurf vom 1.7.83 (vgl. Bulletin der EG Nr. 6/83, Ziff. 2.3.2.).- 4) Vor allem Ausgleichszahlungen an Großbritannien und Entlastung der Bundesrepublik Deutschland.- 5) Von Rat und Parlament Mitte Oktober auf 2,13 Mrd. ECU geändert (vgl. VWD-Europa, Nachricht vom 17.10.83).- 6) Vom Rat Ende Juli 1983 durch Streichung bei den Regional- und Sozialausgaben auf 24 840 Mill. ECU reduziert (vgl. VWD-Europa, Nachricht vom 13.9.83), vom Europäischen Parlament in erster Lesung um 546 Mill. ECU wieder auf 25 386 Mill. ECU aufgestockt. Von diesem Betrag wurden 0,8 Mrd. ECU der Garantiausgaben sowie die Ausgleichszahlungen für die Bundesrepublik und Großbritannien (1,2 Mrd. ECU) blockiert (vgl. VWD-Europa, Nachricht vom 28.10.83).

Quellen: Amtsblatt der EG Nr. L 13 vom 8. Februar 1982, S. 57 f.; EG-Kommission, Sechzehnter Gesamtbericht 1982, S. 44 ff.; Amtsblatt der EG Nr. L 19 vom 24. Januar 1983, S. 57 f.; Bulletin der EG, diverse Ausgaben (vgl. Fußnoten 1 bis 3 zu dieser Tabelle); VWD-Europa.

hebung der Qualitätsnormen. Für Milch und Getreide ist direkt oder indirekt — im Wege der Erhöhung bzw. Einführung der „Mitverantwortungsabgabe“ — eine Senkung des Garantiepreisniveaus ins Auge gefaßt. Die Abgabe soll bei der Milcherzeugung durch eine straffe Regulierung nach dem Muster der Zuckermarktordnung ergänzt werden: Auf der Basis der Milchablieferung des Jahres 1981 würden die Milcherzeuger handelbare oder zumindest übertragbare Produktionsquoten erhalten, für die der jeweils festgesetzte Garantiepreis gälte. Darüber hinausgehende Mengen würden von den Molkereien nur mit erheblichen Preisabschlägen abgenommen, so daß die Kosten ihrer Vermarktung gedeckt wären. Für andere Produkte, z.B. Rindfleisch, Schaffleisch, Obst und Gemüse, Öl und Wein, sollen die Produktionsbeihilfen durchforstet und teilweise abgebaut werden.

Bei Milch sehen die Reformvorschläge auch gezielte Maßnahmen zur Verbrauchsanregung vor. Anstelle der Beihilfen für die privaten Verbraucher („Weihnachtsbutter“, „Sozialbutter“), die mehr zur Substitution als zur Verbrauchssteigerung geführt hatten, soll künftig die industrielle Verwendung verstärkt subven-

tioniert werden. Auch ist daran gedacht, den Fettgehalt der Milch wieder anzuheben und auf diese Weise den Buttermarkt zu entlasten.

Im Außenhandel plant die EG-Kommission vor allem zusätzliche Zugangsbeschränkungen für Drittländer. Einmal sollen die Einfuhren von Getreideaustauscherzeugnissen — hier hauptsächlich Maiskleber und Zitruspellets⁴ — mit Hilfe von GATT-

⁴ Die EG-Kommission verweist darauf, daß die Einfuhr anderer wichtiger Getreidesubstitute wie Melasse, Kleie und Manihot (= Tapioka) bereits durch die Einbindung in die Zucker- und Getreidemarktordnung bzw. durch Selbstbeschränkungsabkommen stabilisiert worden sei. Jedoch ist nicht auszuschließen, daß die EG weitere Produkte in die Einfuhrrestriktionen einbeziehen wird, ja muß, soll das Schutzsystem lückenlos sein. Tapioka z.B. wird im gesamten tropischen Bereich der Erde erzeugt und dient als Grundnahrungsmittel für die Menschen. Bislang ist Thailand Hauptlieferant für Tapioka, das praktisch ausschließlich von der EG importiert wird. Infolge des Selbstbeschränkungsabkommens, das die EG Thailand aufgedrängt hat, konnte der Importzuwachs gestoppt werden. Aber eine Reihe tropischer Länder beginnen ebenfalls damit, ihren Export zu steigern. Sie müßten konsequenterweise ebenfalls solchen Abkommen unterworfen oder mit Einfuhrbeschränkungen nach den Kommissionsvorschlägen belegt werden.

konformen Maßnahmen wie mengenmäßigen Beschränkungen, Inanspruchnahme der Schutzklausel nach Art. 19 GATT oder Kompensationsgeschäften weiter begrenzt werden⁵. Zum anderen sollen bei Rind- und Schafffleisch die Einfuhren letztlich stärker gedrosselt werden, bzw. es soll auf mehr freiwillige Exportbeschränkungen gedrungen werden. Bei Milchprodukten wird zwecks Stabilisierung der Weltmarktpreise die Zusammenarbeit mit wichtigen Exportländern gesucht, vor allem mit Neuseeland, das seinerseits an Exporten in die Gemeinschaft ein großes Interesse hat. Auch die geplante Einführung der Fettsteuer, einer nichtdiskriminierenden Abgabe auf den Verbrauch von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten — Butter ist ausdrücklich ausgenommen —, ist letztlich auf die Verdrängung von Importen gerichtet, da die Preisrelationen zu Lasten dieser Produkte verändert würden, der Selbstversorgungsgrad jedoch noch recht gering ist. Die Steuer soll ein Aufkommen von etwa 600 Mill. ECU erbringen. Danach müßte — bei dem gegebenen Fettverbrauch in der Gemeinschaft — ein Kilo Reinfett mit knapp 20 Pfennigen belastet werden, einem Betrag, der bei den preiswerteren Ölen und Fetten zweifellos stärker zu Buche schlägt als etwa bei Olivenöl, so daß die Preisrelationen auch innerhalb des Angebots an pflanzlichen Fetten verschoben würden. Soweit dies zu einer Änderung im Verbraucherverhalten führt, verringert sich mit den Absatzchancen der Ölproduktion aus importierten Ölsaaten auch der Anfall an Ölkuchen für Tierfutter, Konkurrenzprodukt heimischer Eiweißfuttermittel insbesondere bei der Milcherzeugung⁶.

Ersparnisse würden auch durch den schnelleren Abbau der Währungsausgleichsbeträge erzielt werden können. Sie werden jeweils bei Änderungen der Wechselkurse der EG-Währungen untereinander eingeführt, um in den einzelnen Ländern abrupte Änderungen des in ECU festgesetzten Agrarpreisniveaus zu verhindern. Ihr Abbau ist jedesmal Gegenstand schwieriger politischer Verhandlungen im Rahmen der Agrarpreisrunden. Nun hat die EG-Kommission vorgeschlagen, die Währungsausgleichsbeträge nach einem festen Schema jeweils binnen drei Jahren abzubauen.

... mit ungewissem Erfolg

Zweifellos wäre das Spar- und Einfuhrrestriktionsprogramm geeignet, die angespannte Haushaltssituation der Gemeinschaft zumindest für absehbare Zeit etwas zu entlasten. Preisabschläge, Kürzungen bei Beihilfen und Prämien sowie Milderung der Interventionsverpflichtungen helfen neben dem raschen Abbau des Währungsausgleichs die Ausgaben zu reduzieren. Die Fettsteuer sorgt für zusätzliche Einnahmen.

Zweifel müssen aber angemeldet werden, daß damit die Probleme an der Wurzel gepackt werden.

Bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Produkten ist in der Gemeinschaft die Selbstversorgung voll erreicht oder überschritten. Bei Zucker, Magermilchpulver, Butter und Geflügelfleisch liegt die Erzeugung besonders weit über dem Verbrauch. Die Überschussmengen müssen exportiert werden. Für die Exporte müssen erhebliche Subventionen bereitgestellt werden, um den Unterschied zwischen dem hohen EG-Preisniveau und dem Weltmarktpreisniveau auszugleichen. Knapp die Hälfte der Marktordnungsausgaben wird dafür aufgewendet. Zum Teil wird die Unausgewogenheit der Marktsituation, gemessen am Selbstversorgungsgrad, aber noch unterschätzt, da der Verbrauch selbst bereits mittels beträchtlicher Subventionen gestützt wird. Bei Magermilchpulver wird beispielsweise nur rund ein Sechstel des EG-Verbrauchs zu Marktpreisen umgesetzt. Beihilfen, die den Absatz von heimischen Erzeugnissen auf dem Binnenmarkt begünstigen, gibt es auch für Olivenöl, Ölsaaten, verarbeitetes Obst und Gemüse, Textilpflanzen, Saatgut und Hopfen.

Diese Stützungskosten sind immer dann besonders hoch, wenn — bei gegebener EG-Agrarproduktion — die Weltmarktpreise aufgrund von guten Ernten in den wettbewerbsfähigen Exportländern niedrig sind. Eine dauerhafte Kostenentlastung ist infolgedessen nur für den Fall gewährleistet, daß die Erzeugung in vielen Produktionsbereichen zurückgeht. Dies erfordert einen erheblichen Anpassungsprozeß mit verstärkter Freisetzung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft. Ein Teil der Mittel, die auf diese Weise bei den Marktordnungsausgaben eingespart werden könnten, sollte dafür ausgegeben werden, die sozialen Folgen der Freisetzung zu mildern bzw. Produktion und Einkom-

⁵ Nach Artikel 11 des GATT-Vertrages können mengenmäßige Beschränkungen in Ausnahmefällen u.a. dann vorgenommen werden, wenn die Erzeugung eines tierischen Produktes, das vollständig oder zum großen Teil von dem eingeführten Erzeugnis abhängt, beschränkt werden soll und die einheimische Erzeugung des Einfuhrprodukts unbedeutend ist. Nach Artikel 19 sind Schutzklauseln zulässig bei unerwarteter oder unverhältnismäßiger Zunahme der Einfuhren zum Schaden für die heimischen Erzeuger ähnlicher oder konkurrierender Erzeugnisse. Die Vorschriften zur Änderung der gegenseitigen Einfuhrzugeständnisse regelt Art. 28 GATT. Es muß allerdings dahingestellt bleiben, ob die Absichten der EG-Kommission der ursprünglichen Intention des GATT entsprechen. Die ersten Schritte zur Verwirklichung dieser Vorstellungen dürften umfangreiche Auseinandersetzungen darüber nach sich ziehen.

⁶ Bei dem zunächst ins Auge gefaßten niedrigen Steuerbetrag dürfte die Nachfrage sich nicht wesentlich verlagern. Daraus könnte sich aber der Anreiz ergeben, die Steuer heraufzusetzen, um die gewünschte Entlastung herbeizuführen. Die Vorbehalte der USA gegen die Fettsteuer gehen in diese Richtung.

Selbstversorgungsgrad¹⁾, Entwicklung von Aufkommen und Verwendung sowie Marktordnungsausgaben für ausgewählte landwirtschaftliche Produkte in der EG (9)

| | Selbstversorgungsgrad in vH | | Entwicklung von Aufkommen Verwendung | | Ausgaben des EAGFL ²⁾ in Mill. ECU ³⁾ | | |
|--------------------------|-----------------------------|-------------------------|--|-------------------|---|--------------------|------------------------|
| | Dreijahresdurchschnitte | | durchschn. jährlich in vH | | 1980 | 1981 ⁵⁾ | 1984 ⁵⁾⁶⁾ |
| | 1969-1971 ⁴⁾ | 1979-1981 ⁴⁾ | 1970 bis 1980 ⁴⁾ | | | | |
| Getreide (ohne Reis) | 86 | 101 | 2,0 | 0,4 | 1 669,3 | 1 921,4 | 2 590,0 |
| Zucker | 91 | 125 | 3,9 | -0,3 | 575,2 | 767,5 | 1 417,0 |
| Milch, Milcherzeugnisse | | | | | 4 752,0 | 3 342,8 | 5 006,0 |
| dar.: | | | | | | | |
| Frische Milcherzeugnisse | . | 101 | 0,5 ⁷⁾ | 0,4 ⁷⁾ | . | . | . |
| Butter | 89 | 118 | 2,8 | -0,2 | . | . | . |
| Magermilchpulver | 124 | 129 | 5,1 | 6,8 | . | . | . |
| Rindfleisch | 93 | 102 | 2,2 | 0,9 | 1 363,3 | 1 436,9 | 1 399,0 |
| Schweinefleisch | 103 | 101 | 2,6 | 2,8 | 115,6 | 154,6 | 197,0 |
| Geflügelfleisch | 102 | 108 | 3,3 | 2,9 | 85,5 | 83,9 | 128,0 |
| Eier | 100 | 101 | 0,7 | 0,6 | | | |
| Sonstiges | . | . | . | . | 2 432,7 | 3 167,6 | 5 395,0 |
| Insgesamt | . | . | . | . | 10 993,6 | 10 874,7 | 16 132,0 ⁸⁾ |

1) Verwendbare Erzeugung (bei Fleischprodukten Bruttoeigenerzeugung) in vH der Inlandsverwendung.- 2) Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie.- 3) Die europäische Korbwährungseinheit ECU entsprach 1980 einem Gegenwert von 2,52 DM (1981: 2,51 DM).- 4) Für pflanzliche Erzeugnisse Wirtschaftsjahre.- 5) EG (10).- 6) Haushaltentwurf.- 7) 1973 bis 1980.- 8) Ohne Beitrittsausgleichs- und Währungsausgleichsbeträge (368 Mill. ECU).

Quellen: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Agrarstatistisches Jahrbuch, div. Jahrgänge; EG-Kommission, Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik, EG-Bulletin, Beilage 4/83; Berechnungen des DIW.

men über Einkommensausgleichszahlungen zu entkoppeln.

Es erscheinen Zweifel angebracht, daß mit den Reformvorschlägen der EG-Kommission derartige Strukturveränderungen im erforderlichen Ausmaß erreicht werden. Eine nur vorsichtige Preispolitik, begleitet von der partiellen Kürzung von Beihilfen, dürfte nicht genügen, um den Trend der über den Verbrauch hinausgehenden Produktionssteigerung zu brechen⁷⁾. Zumindest müßte die mittelfristige Entwicklung der Marktordnungspreise auf flachem Pfad verbindlich festgeschrieben werden, damit nicht die Gefahr besteht, daß in einer der nächsten Agrarpreisrunden wieder großzügigere Preisanhebungen beschlossen werden, wenn sich bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen die Finanzlage infolge kurzfristiger Sonderfaktoren — z.B. gestiegener Weltmarktpreise — vorübergehend entspannt hat.

Von einigen Vorschlägen sollte Abstand genommen werden, da sie in einem bereits stark regulierten Markt auf weitere Bürokratisierung mit hohem zusätzlichen Verwaltungsaufwand hinauslaufen. Dies gilt in erster Linie für die Einführung von Produktionsquoten bei Milch. Zudem wird damit der nötige strukturelle

Anpassungsprozeß behindert, da im Zweifel der Grenzanbieter im Markt gehalten wird.

Zwang zur Rücksicht auf US-Agrarinteressen

Besonders aber ist zu fragen, ob die Gemeinschaft klug beraten wäre, eine Reform ihrer Agrarpolitik teilweise zu Lasten von Drittländern vorzunehmen. Zwar ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß das Problem der strukturellen Agrarüberschüsse durch Einfuhren von Getreidesubstituten und Eiweißfuttermitteln⁸⁾ verschärft wird. Diese Importe haben gegenüber heimisch erzeugtem Getreide und Eiweiß z.T. erhebliche Wettbewerbsvorteile hinsichtlich des Einsatzes in der tierischen Veredelungsproduktion. Sie haben vor allem im küstennahen Bereich die bodenunabhängige Erzeugung von Rindfleisch und Milchprodukten stimuliert.

⁷⁾ Vgl. auch U. Hamm, Projektion der Agrarmärkte in der Bundesrepublik Deutschland für die 80er Jahre — Konsequenzen für eine rationale Agrarpolitik, Hannover 1983, S. 410.

⁸⁾ Die wichtigsten importierten Eiweißfuttermittel sind Ölfrüchte, Ölkuchen und -schrote.

Außenhandel der USA und der EG mit Agrarprodukten*

| SITC II | Warenbezeichnung | Ausfuhren der USA 1981 (fob) | | | | | Einfuhren der EG 1981 (cif) | | | | |
|-----------------------|--|------------------------------|-------------|------|--------------------|------|-----------------------------|--------------|------|---------------------|-------|
| | | Gesamt Mill. US-\$ | darunter in | | | | Gesamt Mill. US-\$ | darunter aus | | | |
| | | | EG | | Entwicklungsländer | | | USA | | Entwicklungsländern | |
| | | | Mill. US-\$ | vH | Mill. US-\$ | vH | | Mill. US-\$ | vH | Mill. US-\$ | vH |
| 0+1+2+4 ¹⁾ | Agrarprodukte insgesamt | 55 793 | 12 056 | 21,6 | 23 041 | 41,3 | 66 828 | 12 977 | 19,4 | 29 111 | 43,6 |
| | darunter: | | | | | | | | | | |
| 01 | Fleisch, Fleischwaren | 1 542 | 288 | 18,7 | 584 | 37,9 | 3 441 | 406 | 11,8 | 1 424 | 41,4 |
| 023 | Butter | 90 | 18 | 20,0 | 1 | 1,0 | 281 | 14 | 5,0 | 2 | 0,7 |
| 024 | Käse und Quark | 21 | . | 2,4 | 11 | 52,4 | 361 | - | - | 3 | 0,8 |
| 04 | Getreide und -erzeugnisse | 19 441 | 1 680 | 8,6 | 10 755 | 55,3 | 3 622 | 2 407 | 66,5 | 374 | 10,3 |
| | darunter: | | | | | | | | | | |
| 041 | Weizen | 7 844 | 343 | 4,4 | 5 812 | 74,7 | 1 125 | 518 | 46,0 | 27 | 2,4 |
| 042 | Reis | 1 526 | 152 | 10,0 | 1 212 | 79,4 | 426 | 217 | 50,9 | 192 | 45,1 |
| 043 | Gerste | 299 | 22 | 7,5 | 203 | 67,8 | 104 | 51 | 49,0 | 2 | 2,0 |
| 044 | Mais | 8 014 | 1 135 | 14,2 | 2 418 | 30,2 | 1 745 | 1 582 | 90,7 | 95 | 5,4 |
| 046 | Mehl und Grieß von Weizen | 229 | . | . | 220 | 96,1 | 2 | 1 | 50,0 | 1 | 50,0 |
| 048 | Getreidezubereitungen, Stärke | 241 | 3 | 1,3 | 190 | 78,9 | 122 | 10 | 8,2 | 20 | 16,4 |
| 081 | Futtermittel,ausgenommen Getreide | 3 300 | 2 075 | 62,9 | 478 | 14,5 | 8 941 | 2 303 | 25,8 | 6 229 | 70,0 |
| | darunter: | | | | | | | | | | |
| 081.2 | Kleie u.a. Rückstände der Getreideverarbeitung | 96 | 90 | 93,8 | 4 | 4,2 | 299 | 27 | 9,0 | 217 | 72,6 |
| 081.3 | Ölkuchen u.a. Rückst. der Gew. pflanzl. Öle | 1 667 | 883 | 53,0 | 303 | 18,2 | 3 227 | 1 011 | 31,3 | 2 054 | 63,6 |
| | darunter aus: | | | | | | | | | | |
| 081.31 | Sojabohnen | 1 588 | 829 | 52,2 | 290 | 18,2 | 2 228 | 864 | 38,3 | 1 334 | 59,9 |
| 081.32 | Erdnüssen | - | - | - | - | - | 70 | 14 | 20,0 | 56 | 80,0 |
| 081.33 | Baumwollsamem | 13 | 6 | 46,1 | 7 | 53,9 | 130 | 12 | 9,2 | 116 | 89,2 |
| 081.34 | Leinsamen | 28 | 23 | 82,1 | - | - | 126 | 25 | 19,8 | 96 | 76,2 |
| 081.35 | Sonnenblumenkernen | - | - | - | - | - | 83 | 22 | 26,5 | 58 | 70,0 |
| 081.36 | Raps oder Rübensamen | - | - | - | - | - | 26 | - | - | 10 | 38,5 |
| 081.37 | Kokosnüssen | - | - | - | - | - | 181 | - | - | 181 | 100,0 |
| 081.38 | Palmkernen | - | - | - | - | - | 70 | - | - | 70 | 100,0 |
| 081.93 | Rückstände aus der Stärkegewinnung | 546 | 470 | 86,1 | 9 | 1,7 | 605 | 553 | 91,4 | 29 | 4,8 |
| 22 | Ölsaaten und ölhaltige Früchte | 6 863 | 3 117 | 45,4 | 1 528 | 22,3 | 3 918 | 3 000 | 76,6 | 602 | 15,4 |
| | davon: | | | | | | | | | | |
| 222 | Ölsaaten für die Gewinnung von "soft"-Ölen | 6 850 | 3 115 | 45,5 | 1 527 | 22,3 | 3 721 | 2 999 | 80,6 | 503 | 13,5 |
| | davon: | | | | | | | | | | |
| 222.1 | Erdnüsse | 129 | 70 | 54,6 | 6 | 4,6 | 357 | 91 | 25,5 | 207 | 58,0 |
| 222.2 | Sojabohnen | 6 200 | 2 768 | 44,6 | 1 398 | 22,6 | 2 885 | 2 638 | 91,4 | 242 | 8,4 |
| 222.3 | Baumwollsamem | 10 | . | . | 8 | 80,0 | - | - | - | - | - |
| 222.4-6 | Sonnenblumen, Sesam, Raps, Rübsen | 511 | 277 | 54,2 | 115 | 22,5 | 479 | 271 | 56,8 | 55 | 10,2 |
| 223 | Ölsaaten für andere Öle | 13 | 1 | 7,7 | 1 | 7,7 | 197 | - | - | 98 | 49,7 |
| 423 | Pflanzliche "soft"-Öle | 925 | 95 | 10,3 | 731 | 79,1 | 471 | 67 | 14,2 | 320 | 67,9 |
| | darunter: | | | | | | | | | | |
| 423.2 | Sojaöl | 457 | . | . | 425 | 92,8 | 8 | 1 | 12,5 | 1 | 12,5 |
| 423.3 | Baumwollsaatöl | 196 | 5 | 2,5 | 162 | 82,5 | 4 | 2 | 50,0 | 1 | 25,0 |
| 423.4 | Erdnußöl | 18 | 14 | 77,8 | . | . | 236 | 15 | 6,4 | 202 | 85,6 |
| 423.5 | Olivenöl | - | - | - | - | - | 8 | - | - | 7 | 87,5 |
| 423.6 | Sonnenblumenöl | 160 | 39 | 24,6 | 108 | 67,5 | 124 | - | - | 87 | 70,0 |
| 424 | andere pflanzliche Öle | 28 | 7 | 25,0 | 9 | 32,1 | 21 | 6 | 28,6 | 4 | 19,0 |

1) SITC II, Nr. 0 = Nahrungsmittel und lebende Tiere; 1 = Getränke und Tabak; 2 = Rohstoffe (ohne Nahrungsmittel und mineralische Rohstoffe); 4 = Tierische und pflanzliche Öle und Fette.

* Abweichungen zwischen den US-Ausfuhren in die EG und den EG-Einfuhren aus den USA sind auf die fob- bzw. cif-Stellung der Daten zurückzuführen. Da überdies andere, z.B. abgrenzungsbedingte, Abweichungen zwischen Ausfuhr und Einfuhr nicht auszuschließen sind, sollten die entsprechenden Spalten nicht miteinander verglichen werden.

Quelle: OECD-Händelsdaten 1981 auf Magnetbändern.

Es ist gleichwohl zu fragen, ob allein damit die weitere Abschottung des EG-Agrarmarktes zu rechtfertigen ist. Denn es sind auch Überlegungen zu berücksichtigen, inwieweit durch solche Maßnahmen außenhandels- oder entwicklungspolitische Interessen der Gemeinschaft bzw. einzelner Mitgliedsländer tangiert würden. Sowohl von einer Einfuhrbeschränkung bei Substituten für heimische Getreidefuttermittel als auch von der Fettsteuer wären in hohem Maße die USA betroffen. Auf sie entfallen etwa 45 vH der EG-Importe bei allen Futtermittelsubstituten sowie Ölen und Fetten. Eine Änderung der Einfuhrpolitik in diesen sensiblen Bereichen würde gut die Hälfte der entsprechenden US-Exporte tangieren, dies bedeutet, daß etwa 10 vH des gesamten US-Agrarexports beeinträchtigt würden. Geht man davon aus, daß die Einfuhr der Substitute um die Hälfte zurückgedrängt wird, so würden die Exporterlöse der USA bei Futtermittelsubstituten um rund ein Viertel schrumpfen.

Ein Verbrauchsrückgang im Bereich der Öle und Fette, der sich infolge der Fettsteuer ergeben dürfte, träfe besonders hart die Entwicklungsländer als die Lieferanten der Endprodukte oder ihrer Rohstoffe. Ein Zurückdrängen der EG-Importe allein im Bereich der pflanzlichen Öle und Fette, also nicht auch ihrer Rohstoffbasis, um 10 vH würde den Entwicklungsländern mit ihrem hohen Marktanteil in der EG hier Erlöse einbußen von knapp 10 vH bringen. Nimmt man Ölsaaten, Ölkuchen, pflanzliche Öle und Fette zusammen, so würden durch die Änderung der EG-Einfuhrbedingungen einschließlich Fettsteuer die Gesamtexporte der Entwicklungsländer bei diesen Produkten zu ca. 70 vH tangiert. Die Hauptlast hätten Lateinamerika und einige Länder in Fernost zu tragen.

Die Deliberalisierungsvorstellungen der EG-Kommission würden zweifellos die handelspolitischen Spannungen besonders zwischen der EG und den USA drastisch verschärfen. Zwar könnten die USA formal gegen eine nicht-diskriminierende Maßnahme wie die geplante Fettsteuer nichts einwenden, doch darf nicht übersehen werden, daß die Steuer die USA zusätzlich zum Einfuhrhemmnis bei Substituten schädigen würde, während sie dem Gemeinschaftshaushalt fiskalisch zugute käme und das — die USA ebenfalls mit schädigende — Interventionspotential vergrößern würde. Beide Maßnahmen zusammen könnten die USA einmal zu direkten reziproken Eingriffen veranlassen, z.B. zur Behinderung von Fleisch-, Wein- und Milchproduktlieferungen, bei denen man sich auf Seiten der EG eine weitere Steigerung der US-Importe erhofft und die unter den EG-Exporten in die USA mit rd. 1 Mrd. US-\$ einen hohen Stellenwert haben. Darüber hinaus wäre zu befürchten, daß die USA ausgesprochene EG-Interessensphären auf Drittlandsmärkten nicht länger respektieren. Der spektakuläre Verkauf von 1 Mill. t Weizenmehl (1983) an Ägypten zu Be-

dingungen, die die Weltmarktpreise auf diesem Markt erheblich unterboten, sowie die von den USA ausgesprochene Drohung, auf weiteren Märkten in ähnlicher Weise vorzudringen, sind deutliche Indizien. So könnte der nächste Einbruch in anderen Ländern des Nahen Ostens erfolgen. Besonders im arabischen Raum ist die EG immer noch stark mit solchen Agrarprodukten vertreten, bei denen die USA den Wettbewerb mit der EG nicht scheuen müssen (z.B. Milchzeugnisse, Fleisch). Aber auch die Volksrepublik China ist für europäische Lieferungen ein Markt, der durch eine aggressive Exportpolitik der USA in Gefahr geraten könnte. Dies umso mehr, als umgekehrt die Agrarexportbemühungen der EG in Regionen, die wie Mittelamerika stark von den USA abhängig sind, zusätzlich das Spannungspotential zwischen EG und USA erhöht haben. Die aggressive Reaktion der USA zeigt deutlich die Gefahr, in die sich eine EG-Agrarpolitik begibt, die entliberalisiert, anstatt im eigenen Hause Fehlentwicklungen mit Hilfe einer geänderten Markt- und Erzeugerpreispolitik zu korrigieren.

Als Trostpflaster für die USA bliebe die Hoffnung, daß langfristig der Spielraum für ihre landwirtschaftlichen Exporte in Drittländer sowie in die Europäische Gemeinschaft größer wird und sich darüber hinaus die Weltmarktpreise — nun nicht mehr durch massive EG-Exporte gestört — stabilisieren⁹. Dies setzt freilich voraus, daß die Reformmaßnahmen tatsächlich die beabsichtigten Wirkungen zeitigen und einmal die Überschußproduktion zurückgeht, zum anderen die Inlandsverwendung der heimisch erzeugten Futtermittel infolge des Außenschutzes vor Substituten zunimmt. Da beides langfristige Prozesse sind, die zudem nicht einmal mit Sicherheit eintreten, die Beeinträchtigungen aber sofort wirksam werden, wird die Verhandlungsbereitschaft der USA nicht allzu groß sein, zumal die Anpassungslast hinsichtlich der Veränderung von Angebotspalette und Absatzorganisation ganz bei ihnen läge. Darüber hinaus müssen sie befürchten, daß in der Gemeinschaft mit der durch zusätzlichen Außenschutz erlangten Entschärfung der Überschußsituation der Druck abnimmt, die Agrarreform soweit in Gang zu halten, daß die Zugangsbeschränkungen in der Zukunft auch tatsächlich gelockert oder aufgehoben werden könnten.

USA haben „Wettbewerbsmoral“ auf ihrer Seite

Der Agrarkonflikt zwischen EG und USA resultiert vor allem daraus, daß die großen Kostenvorteile und das gewaltige Potential der amerikanischen Farmer den europäischen Landwirten wenig Chancen lassen, ihre Produktion zu Weltmarktpreisen intern oder weltweit zu vermarkten; zudem subventionieren die USA

⁹ Vgl. U. Hamm, a.a.O., S. 417 ff.

**Globaler und gegenseitiger Warenhandel der USA und der EG-Länder insgesamt
und mit Agrarerzeugnissen¹⁾ sowie wichtige Kennziffern dazu**

| | Jahr | Einheit | USA | Bundesrep. Deutschld. | Frank- reich | Italien | Vereinig. Königr. | Nieder- lande | Belgien/ Luxemburg | Däne- mark | Irland | Griechen- land | EG (10) |
|---|------|-------------|---------|--------------------------|-----------------|---------|----------------------|------------------|-----------------------|---------------|--------|-------------------|---------|
| Gesamtexporte | 1982 | Mill. US-\$ | 212 275 | 175 456 | 92 351 | 73 380 | 97 222 | 66 231 | 52 406 | 15 317 | 8 089 | 4 285 | 584 736 |
| Gesamtimporte | 1982 | Mill. US-\$ | 243 952 | 154 049 | 115 382 | 85 924 | 99 676 | 62 586 | 57 829 | 16 842 | 9 688 | 9 968 | 611 944 |
| Saldo | 1982 | Mill. US-\$ | -31 676 | 21 407 | -23 032 | -12 544 | -2 454 | 3 646 | -5 424 | -1 525 | -1 599 | -5 683 | -27 207 |
| Agrarexporte | 1982 | Mill. US-\$ | 47 767 | 12 910 | 18 007 | 6 509 | 9 227 | 16 946 | 6 997 | 6 029 | 2 768 | . | 79 393 |
| Agrarimporte | 1982 | Mill. US-\$ | 26 812 | 28 763 | 17 634 | 18 644 | 19 572 | 12 488 | 10 070 | 2 766 | 1 492 | . | 111 430 |
| Saldo | 1982 | Mill. US-\$ | 20 956 | -15 853 | 373 | -12 136 | -10 345 | 4 458 | -3 073 | 3 263 | 1 277 | . | -32 036 |
| US-Exporte in die EG-Länder | 1982 | Mill. US-\$ | - | 9 292 | 7 110 | 4 616 | 10 645 | 8 604 | 5 230 | 732 | 984 | 721 | 47 934 |
| US-Importe aus den EG-Ländern | 1982 | Mill. US-\$ | - | 11 975 | 5 545 | 5 302 | 13 094 | 2 494 | 2 396 | 905 | 557 | 242 | 42 510 |
| Saldo | 1982 | Mill. US-\$ | - | -2 683 | 1 565 | -685 | -2 449 | 6 110 | 2 833 | -173 | 427 | 479 | 5 424 |
| US-Agrarexporte in die EG-Länder | 1981 | Mill. US-\$ | - | 2 330 | 908 | 1 505 | 1 463 | 3 904 | 1 694 | 171 | 82 | . | 12 057 |
| US-Agrarimporte aus den EG-Ländern | 1981 | Mill. US-\$ | - | 502 | 767 | 560 | 811 | 481 | 83 | 372 | 127 | . | 3 703 |
| Saldo | 1981 | Mill. US-\$ | - | 1 828 | 141 | 945 | 652 | 3 423 | 1 611 | -201 | -45 | . | 8 354 |
| Agraranteil am Gesamtexport | 1982 | vH | 22,5 | 7,4 | 19,5 | 8,9 | 9,5 | 25,6 | 13,4 | 39,4 | 34,2 | . | 13,6 |
| Agraranteil am Gesamtimport | 1982 | vH | 11,0 | 18,7 | 15,3 | 21,7 | 19,6 | 20,0 | 17,4 | 16,4 | 15,4 | . | 18,2 |
| Anteil der EG-Länder am US-Gesamtexport | 1982 | vH | - | 4,4 | 3,3 | 2,2 | 5,0 | 4,1 | 2,5 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 22,6 |
| Anteil der EG-Länder am US-Gesamtimport | 1982 | vH | - | 4,9 | 2,3 | 2,2 | 5,4 | 1,0 | 1,0 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 17,4 |
| US-Anteil am Gesamtexport der EG-Länder | 1982 | vH | - | 6,8 | 6,0 | 7,2 | 13,5 | 3,8 | 4,6 | 5,9 | 6,9 | 5,7 | 7,3 |
| US-Anteil am Gesamtimport der EG-Länder | 1982 | vH | - | 6,0 | 6,2 | 5,4 | 10,7 | 13,7 | 9,0 | 4,3 | 10,2 | 7,2 | 7,8 |
| Anteil der EG-Länder am US-Agrarexport | 1981 | vH | - | 4,2 | 1,6 | 2,7 | 2,6 | 7,0 | 3,0 | 0,3 | 0,1 | . | 21,6 |
| Anteil der EG-Länder am US-Agrarimport | 1981 | vH | - | 1,7 | 2,6 | 1,9 | 2,7 | 1,6 | 0,3 | 1,2 | 0,4 | . | 12,4 |
| US-Anteil am Agrarexport der EG-Länder | 1981 | vH | - | 3,7 | 3,8 | 8,3 | 8,1 | 2,7 | 1,1 | 5,9 | 4,5 | . | 4,3 |
| US-Anteil am Agrarimport der EG-Länder | 1981 | vH | - | 7,7 | 4,9 | 8,1 | 7,3 | 29,6 | 15,2 | 5,6 | 4,8 | . | 10,2 |

1) SITC-Gruppen 0, 1, 2 und 4.

Quellen:OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, September 1983; Berechnungen des DIW.

ihre Landwirtschaft zumindest in den Bereichen Getreide und pflanzliches Eiweiß, Öl und Fett weit geringer als die Gemeinschaft¹⁰. Bei etwa vergleichbarer Marktgröße, an der Bevölkerung und dem Bruttoinlandsprodukt gemessen, erzielen die USA im Landwirtschaftssektor hohe Exportüberschüsse, auch gegenüber der Gemeinschaft, während die EG alles in allem Netto-Importeur und insbesondere gegenüber den USA stark im Defizit ist. Auf eine Gefährdung der Devisenbringerrolle des Agrarsektors werden sich die USA vor allem in dieser Zeit der wechselkursbedingten Wettbewerbsnachteile für ihre Industrieprodukte nicht einlassen: Ohne die Exportüberschüsse für Agrarprodukte wäre 1981 das US-amerikanische Handelsbilanzdefizit fast doppelt so hoch ausgefallen. Auch im noch stärker defizitären Handel des Jahres 1982 waren die Agrarprodukte ein gewichtiger Entlastungsfaktor.

Die Europäer haben zwar ebenfalls Probleme mit der Handelsbilanz, wenngleich derzeit gemildert durch konjunkturellen Wachstumsrückstand gegenüber den USA. Zahlungsbilanzrückichten sind es aber nicht, die die Gemeinschaft bei Agrarprodukten aggressiv auf den Weltmarkt drängen und zugleich die Importe behindern lassen. Mehr als doppelt so viele Menschen wie in den USA sind in den EG-Ländern mit ihrem Einkommen von der Landwirtschaft abhängig; sie sind nicht nur ein Wählerpotential, das die Parteien sorgsam pflegen zu müssen glauben, sondern auch ein Reservoir zusätzlicher Arbeitsloser für den Fall, daß ihnen die Existenzgrundlage durch eine liberale Agrarhandelspolitik entzogen wird.

Doch diese Gefährdung kann auch von Retorsionsmaßnahmen mächtiger Agrarländer im Falle einer restriktiven Handelspolitik ausgehen. Denn einem Verdrängungswettbewerb mit den USA würde die Gemeinschaft bei einem Produktivitätsrückstand von über 50 vH sowie angesichts der angespannten Lage des Gemeinschaftshaushalts nicht standhalten können.

Divergierende handelspolitische Interessen der EG-Länder

Ein solcher Machtkampf um die Märkte dürfte für die EG indes schon deshalb nicht in Frage kommen, weil er sich nicht auf den Agrarsektor begrenzen ließe. Hier würde sich denn alsbald noch schärfer als dies ohnehin der Fall ist zeigen, daß die Gemeinschaft bei aller handelspolitischen Kompetenz kein homogener Block ist. Insbesondere würden einmal mehr die Interessengegensätze zwischen der Bundesrepublik und Frankreich aufbrechen. Die Bundesrepublik ist nicht nur überhaupt erheblich stärker in die Weltwirtschaft integriert als Frankreich, auch der Anteil ihrer Industriewarenexporte übertrifft den des

Nachbarlandes deutlich. Zudem besteht für die deutsche Wirtschaft mehr Grund zur Pflege speziell des amerikanischen Marktes, denn im Vergleich zu Frankreich exportiert sie dorthin absolut gesehen mehr als doppelt so viel, bezogen auf die Gesamtexporte immer noch deutlich mehr als das Nachbarland. Schließlich unterscheiden sich die zwei Länder gravierend in ihren handels- und industriepolitischen Konzepten. Während die Bundesrepublik vor allem auf die produktivitätsfördernden Impulse offener Handelsgrenzen setzt, bevorzugt Frankreich den Aufbau eines integrierten Binnenmarktes im Schutze verstärkter Abwehr von Einfuhrkonkurrenz aus Drittländern. Dies wurde in letzter Zeit bei der Diskussion neuer handelspolitischer Instrumente der Gemeinschaft¹¹ und des französischen Memorandums zum Ausbau des europäischen Binnenmarktes¹² deutlich.

Besonders in den exportintensiven Sektoren, die in den einzelnen EG-Ländern unterschiedlich stark subventioniert werden, würde sich der innergemeinschaftliche Konflikt im Falle von US-amerikanischen Retorsionsmaßnahmen verschärfen. Schon jetzt haben sich die deutschen Stahlherzeuger höchst unwillig mit dem Selbstbeschränkungsabkommen abgefunden, das ihnen ein innergemeinschaftliches Solidaritätsoffer für die Subventionssünden anderer EG-Länder auferlegt — so läßlich diese im Lichte gravierender Regionalprobleme erscheinen mögen. Ebenso wie die Stahlindustrie würde die deutsche Textilindustrie Protest dagegen anmelden, massive US-Retorsionen für in Frankreich und Belgien gezahlte Subventionen zu erleiden. Und wenn sich Frankreich mit seinen Vorstellungen von einem Außenschutz auch für bestimmte Zukunftsbranchen¹³ durchsetzen sollte, ist nicht auszuschließen, daß sogar die deutschen Exporte von elektrotechnischen oder Maschinenbauerzeugnissen durch Gegenmaßnahmen der Vereinigten Staaten bedroht wären.

Weder würde es sich angesichts der Handhabung des Trade Act durch die US-Administration für die Europäer insgesamt auszahlen, sich auf einen Handelskrieg mit den USA einzulassen — von den moralischen Postulaten gegenüber der Dritten Welt ganz zu schweigen —, noch sollte die Gemeinschaft es sich

¹⁰ Vgl. J. S. Hillmann, US and EC Agricultural Trade Policies: Confrontation or Negotiation? In: *Intereconomics*, March/April 1983, S. 75 f.

¹¹ EG-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unlautere Handelspraktiken. KOM (83)87 endg.

¹² Memorandum der französischen Regierung an den Rat der Europäischen Gemeinschaften vom 12. September 1983. In: *Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft*, Frankreich-Info Nr. 46/83 vom 5. Oktober 1983.

¹³ Vgl. ebenda, S. 7.

Daten zur Landwirtschaft und ihrem gesamtwirtschaftlichen Stellenwert in den USA und den EG-Ländern¹⁾

| Länder | Bevölkerung 1981 | Zivile Erwerbs- tätige in der Landwirtschaft 1981 | Anteil der Landwirtschaft an den zivilen Erwerbstätigen 1981 | Bruttoinlands- produkt (BIP) 1981 | Anteil der Landwirtsch. am BIP 1980 | Landwirtsch. Wertschöpfung je ziv. Er- werbstätigen 1981 | Export- quote 1981 ²⁾ | Import- quote 1981 ³⁾ |
|----------------------------|---------------------|--|--|---|--|--|--|--|
| | Mill. Pers. | Tsd. Pers. | vH | Mrd. US-\$ | vH | Tsd. US-\$ | vH | vH |
| USA | 229,8 | 3 519 | 3,5 | 2 609,3 | 2,7 | 22,2 | 8,0 | 9,0 |
| Bundesrepublik Deutschland | 61,7 | 1 406 | 5,5 | 683,2 | 2,1 | 10,2 | 25,7 | 23,8 |
| Frankreich | 54,0 | 1 794 | 8,6 | 569,4 | 3,8 | 12,1 | 17,8 | 21,2 |
| Italien | 57,2 | 2 759 | 13,4 | 350,2 | 5,9 | 7,4 | 21,6 | 26,0 |
| Vereinigtes Königreich | 56,0 | 629 | 2,6 | 502,3 | 2,0 | 15,7 | 20,6 | 20,5 |
| Niederlande | 14,3 | 246 | 5,0 | 142,2 | 4,1 | 23,6 | 48,1 | 46,4 |
| Belgien | 9,9 | 109 | 3,0 | 97,4 | 2,3 | 20,7 | | |
| Luxemburg | 0,4 | 9 | 5,6 | 3,9 | 2,7 | 11,7 | 54,8 | 61,1 |
| Dänemark | 5,1 | 174 | 7,3 | 58,1 | 4,8 | 16,0 | 27,5 | 30,1 |
| Irland ⁴⁾ | 3,4 | 206 | 18,1 | 17,9 | 10,6 | 9,3 | 47,4 | 62,2 |
| Griechenland | 9,7 | 1 083 | 30,7 | 36,9 | 16,1 | 5,5 | 11,6 | 24,2 |
| EG (10) | 271,6 | 8 415 | 7,9 | 2 461,5 | 3,5 | 10,1 | 24,7 | 26,1 |

1) Wertangaben zu laufenden Preisen und Wechselkursen.- 2) Warenexporte, bezogen auf das BIP.- 3) Warenimporte, bezogen auf das BIP.- 4) 1980.

Quellen: OECD, Labour Force Statistics, 1970-1981; OECD, Monthly Statistics of Foreign Trade, August 1983; OECD, National Accounts, Detailed Tables, Volume II, 1964-1981; Berechnungen des DIW.

erlauben, neuen Zündstoff für ihren inneren Zusammenhalt zu schaffen. Daher müssen für die Agrarreform und das Finanzierungsproblem einmal Lösungen gefunden werden, die die Bürde der Anpassung nicht nach außen abwälzen, zumindest aber nicht die vitalen Interessen des stärksten (USA) wie der schwächsten (Entwicklungsländer) Drittländersanbieter verletzen. Zum anderen sollten bei der EG-internen Verteilung der Anpassungslast die Wettbewerbsvorteile der agrarstarken Länder durchaus zum Tragen kommen.

Reform mit Liberalisierungszwang

Dies schließt den Versuch aus, den Außenschutz der europäischen Landwirtschaft zunächst noch zu verstärken. Es müssen vielmehr Maßnahmen ergriffen werden, die auf längere Sicht eine Öffnung der Märkte erlauben, um dem Verbraucher die Wettbewerbsvorteile von Anbietern aus Drittländern zugute kommen zu lassen und die Inanspruchnahme von Finanzmitteln der Gemeinschaft nachhaltig zu begrenzen. Zwar sollte das Ziel einer angemessenen Selbstversorgung für den Krisenfall nicht aus dem Auge verloren werden. Dieses Ziel ließe sich aber mit erheblich mehr Marktwirtschaft im Innern und mehr Liberalität im Agraraußenhandel vereinbaren, als es derzeit der Fall ist. Ohne einen stärkeren Wettbewerbsdruck lassen

sich die Strukturprobleme der europäischen Landwirtschaft nicht lösen. Denn die Faktorausstattung ist hier noch hoch, und die Produktivitätsreserven sind groß. Zudem wollen der Gemeinschaft mit Spanien und Portugal Länder beitreten, in denen die Landwirtschaft ein großes Gewicht hat. Bei unverändert starkem Produktionsanreiz würde die Lösung der Finanzprobleme der Gemeinschaft zusätzlich erschwert. Der Zwang, mehr marktwirtschaftliche Elemente einzuführen, resultiert infolgedessen nicht nur aus der Rücksicht auf die Interessen wichtiger Handelspartner, sondern auch aus dem wohlverstandenen eigenen Interesse der Gemeinschaft.

Bedenklich erscheint in diesem Zusammenhang der jüngste Beschluß der Agrarminister, für wichtige Obst- und Gemüsesorten Preisgarantien, Außenschutz und staatliche Intervention ähnlich wirksam auszugestalten wie bei den wichtigsten anderen Marktordnungen, um damit den Weg für den Beitritt Spaniens und Portugals freizumachen. Der Wunsch der Obst- und Gemüseerzeuger insbesondere in den südlichen EG-Ländern mag verständlich sein, gegenüber den Produzenten der typischen „Nordprodukte“ nicht länger benachteiligt zu werden. Mit dieser Maßnahme wird aber zur Mehrproduktion in einem Bereich angeregt, in dem wiederholt der Preis nur durch spektakuläre Vernichtungsaktionen stabilisiert werden konnte. Zusätzliche finanzielle Belastungen des

Gemeinschaftsbudgets in ungewisser Höhe werden die Folge sein.

Ohne nennenswerte Freisetzen von Arbeitskräften wird der Anpassungsprozeß in der Landwirtschaft nicht zu bewältigen sein. Dies kann in Zeiten besonders ungünstiger Beschäftigungslage zu besonderen Härten führen. Daher sind vermehrte Anstrengungen zur Schaffung von Erwerbsalternativen im ländlichen Raum erforderlich. Bedarf besteht beispielsweise im Umweltschutz und in der Landschaftspflege. Dazu könnte die Europäische Gemeinschaft finanziell beitragen. Dort, wo das Ausscheiden aus dem Erwerbsprozeß schon aus Altersgründen die angemessene

Lösung wäre, sollte verstärkt an befristete Einkommensausgleichszahlungen gedacht werden.

Eine Reform der Agrarpolitik, welche die Probleme an der Wurzel greift, dürfte nicht daran scheitern, daß für eine Übergangszeit unter Umständen mehr Mittel erforderlich sind, als derzeit maximal zur Verfügung stehen. Die Begrenzung der eigenen Mittel der Europäischen Gemeinschaft auf höchstens 1 vH der gemeinsamen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage (außer den Zöllen und Abschöpfungen) sollte daher nicht weiter tabu sein, wenn gewährleistet ist, daß das Geld nicht länger in ein Faß ohne Boden fließt.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 – Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer * 880 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler,
Prof. Dr. Reiner Stäglin (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Finanzielle Verflechtung zwischen Berlin (West) und dem Bundesgebiet. Bearbeitet von Kornelia Hagen und Kurt Hornschild.
Europäische Agrarreform verschärft handelspolitischen Konflikt mit den USA. Bearbeitet von Fritz Franzmeyer, Peter Hrubesch und Bernhard Seidel.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit

Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck Berlin, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,-, vierteljährlich DM 30,-, Einzelnummer DM 4,-.

Zuzüglich Versandkosten.