

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ernst Fraenkel

Der Streit um die  
Anerkennung der DDR  
im Licht  
der politischen Wissenschaft

Andreas Müller-Armack

Die Dauerkrise der  
europäischen Agrarpolitik

B 17/70

25. April 1970

Ernst Fraenkel, Dr. jur. und Dr. phil. honoris causa der Universität Bern, o. Professor für die Wissenschaft von der Politik (emerit.), geb. 26. Dezember 1898 in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: USA, Weltmacht wider Willen, Berlin 1957; Staat und Politik (mit Karl-Dietrich Bracher), Frankfurt 1964<sup>3</sup>; Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, Tübingen 1958; Amerika im Spiegel deutschen politischen Denkens, Köln/Opladen 1958; Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Opladen 1963<sup>2</sup>; Öffentliche Meinung und internationale Politik, Tübingen 1962; Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968<sup>3</sup>; The Dual State — Contributions to the Theory of Dictatorship, 1969<sup>2</sup>; Military Occupation and the Rule of Law — Occupation Government in the Rhineland 1918—1923, 1944.

Andreas Müller-Armack, Diplomvolkswirt, geb. am 1. November 1941 in Münster/W., Doktorand bei Prof. Dr. G. Schmolders/Köln und freier Mitarbeiter beim Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Der Streit um die Anerkennung der DDR im Licht der politischen Wissenschaft

## I. Vorbemerkung

Von einem Politikwissenschaftler, der sich einem neuen Hörerkreis vorstellt, darf erwartet werden, daß er sich der Behandlung akuter Probleme nicht entzieht. Und so glaubte ich, recht zu handeln, als ich vor einem halben Jahr als Gegenstand meiner Antrittsvorlesung an dieser Universität das Thema „Der Streit um die Anerkennung der DDR im Licht der politischen Wissenschaft“ vorschlug. Damals war ich mir allerdings der Gefahr nicht voll bewußt, daß man in dieser Beziehung des Guten auch zuviel tun kann. Ich unterschätzte die Möglichkeit, daß ein Dozent von der Aktualität der seinem Vorlesungsgegenstand zugrunde liegenden Ereignisse auch überrollt werden kann. Zuerst ist mir dies im Oktober des vergangenen Jahres zugestoßen, als Bundeskanzler Brandt in seiner Regierungserklärung einige Prinzipien für die Behandlung der Beziehungen zwischen BRD und DDR verkündete, die dieses Verhältnis nicht unwesentlich veränderten. Zum zweiten Male ist mir dies geschehen, als im Dezember des vergangenen Jahres Walter Ulbricht seinen Vertragsentwurf für die Regelung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten vorlegte. Und es ist mir schließlich zum dritten Mal passiert, als Bundeskanzler Brandt in seinem Bericht über die Lage der Nation vom 14. Januar

1970 seine Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 nicht unwesentlich modifizierte.

Ich werde im folgenden von dem Stand der Auseinandersetzungen zwischen Brandt und Ulbricht ausgehen, wie sie zur Jahreswende bestanden, jedoch an mehr als einer Stelle auf den Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970 zu sprechen kommen.

Aufgrund des Duells zwischen den leitenden Staatsmännern der BRD und der DDR ist der

**Andreas Müller-Armack:**  
**Die Dauerkrise der europäischen Agrarpolitik . . . . . S. 19**

Streit um die Anerkennung der DDR aus einer am Rande liegenden Erörterung mehr oder weniger konkreter Eventualitäten zu einem Schnittpunkt der europäischen Politik geworden. Sind doch diese Fragen gegenwärtig auf das engste mit dem Problem verknüpft, wie die Erstarrung überwunden werden kann, die seit zwei Jahrzehnten den Beziehungen zwischen den Ostblockstaaten und den Staaten der atlantischen Allianz ihren Stempel aufgedrückt hat.

## II. Die unterschiedliche Einstellung zum Fortbestand Deutschlands als Ganzem

Das Verständnis der Auseinandersetzungen über die Anerkennung der DDR wird dadurch erheblich erschwert, daß die Antagonisten von verschiedenen Prämissen ausgehen.

Die Bundesrepublik vertritt die Ansicht, daß das Völkerrechtssubjekt „Deutschland“ nicht

untergegangen sei. Sie argumentiert, daß, solange kein schlüssiger Beweis dafür erbracht ist, „Deutschland als Ganzes“ im Einklang mit den Normen des Völkerrechts zu bestehen aufgehört habe, es im völkerrechtlichen Sinne als fortbestehend angesehen werden müsse. Demgegenüber hat Walter Ulbricht in seiner Marathonrede vom 14. Dezember 1969 dargelegt, daß es angesichts der fortgeschrittenen

---

Akademische Antrittsvorlesung als Honorarprofessor an der Universität Salzburg am 19. Januar 1970

Auseinanderentwicklung von BRD und DDR eine Illusion sei, ein künstliches gemeinsames Dach „so ungefähr im Sinne des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation“ konstruieren zu wollen. Vielmehr sei durch die einschlägige Redewendung Bundeskanzlers Brandt „alles wieder kaputtgemacht worden, was als Ansatz einer Entspannung hätte dienen können“.

Das traditionelle Völkerrecht<sup>1)</sup> kennt für den Untergang eines Staates nur drei Gründe: Annexion, Zusammenschluß zu einem neuen Staat und Zerstückelung eines bestehenden Staates. Es verneint, daß Militärbesatzung, Umsturz der Verfassungsordnung und Sezession eines Teils eines Staates zu dessen Untergang zu führen geeignet sind.

Angesichts der Tatsache, daß im Jahre 1945 drei der vier Besatzungsmächte (das heißt die Siegermächte einschließlich der Sowjetunion und ausschließlich Frankreichs) im Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 eine Politik der Zerstückelung Deutschlands ausdrücklich ablehnten<sup>2)</sup> und daß sie in einer Erklärung vom 5. Juli 1945 eine Politik der Annexion Deutschlands verwarfen<sup>3)</sup>, haben sie — damals zumindest — den Fortbestand Deutschlands rechtswirksam anerkannt. Wenn Ulbricht die Ansicht vertritt, Deutschland sei im Jahre 1945 untergegangen, stellt er sich in Widerspruch zur Politik der Sowjet-Besatzungsmacht und insbesondere zum Wortlaut und Sinn des Potsdamer Abkommens.

Bar jeder effektiven Regierungsgewalt überlebte Deutschland als Völkerrechtssubjekt seinen totalen Zusammenbruch, weil das völkerrechtliche Prinzip respektiert wurde, daß temporäre Ohnmacht allein nicht ausreicht, um einem völkerrechtlich anerkannten Staat die rechtliche Existenz für dauernd abzuspochen. Nach übereinstimmender Ansicht der Besatzungsmächte und des besetzten Landes war die Totalbesetzung Deutschlands keine *debellatio*,

die zur Auflösung Deutschlands führen sollte und geführt hat<sup>4)</sup>.

Die kritische Frage lautet nicht, ob Deutschland als Subjekt des Völkerrechts den Zweiten Weltkrieg überstanden hat; sie kann eindeutig im bejahenden Sinne beantwortet werden. Die kritische Frage lautet vielmehr, ob „Deutschland als Ganzes“ den kalten Krieg überstanden hat. Die Antwort hängt davon ab, ob durch Errichtung der BRD und der DDR eine Zerstückelung Deutschlands eingetreten ist.

So schemenhaft die Gestalt „Deutschland als Ganzes“ heute auch auf den ersten Blick erscheinen mag, so kann sie doch nicht weggedacht werden, wenn man an der Kardinalforderung von Willy Brandt festhalten will, daß BRD und DDR für einander nicht Ausland sind. Am Rande sei bemerkt, daß nach Artikel 2 des Generalvertrags vom 26. Mai 1952<sup>5)</sup> nach wie vor unter den alliierten Vorbehalt u. a. alle „Deutschland als Ganzes“ betreffenden Fragen fallen, dessen Fortbestand stillschweigend vorausgesetzt wird.

Solange (wie dies in China, Korea und Vietnam der Fall ist) die beiden Regierungen eines geteilten Staates den Anspruch darauf erheben, dessen alleinige legitime Regierung darzustellen (wenn nicht gar sich mit ihm identifizieren), gehen sie stillschweigend von der Fortexistenz des Gesamtstaates aus. Dies war ursprünglich auch in Deutschland der Fall, obwohl — im Gegensatz zur Bundesrepublik — die DDR sich niemals zu der Identitätstheorie bekannt und keinen Alleinvertretungsanspruch erhoben hat<sup>6)</sup>. Mit der Aufgabe des Anspruchs, die allein legitime deutsche Regierung zu sein, ging Ulbricht dazu über, die Existenz eines „Deutschland als Ganzes“ in Abrede zu stellen. Er trat aus Deutschland aus.

Die Bereitschaft der BRD, die DDR zwar nicht völkerrechtlich anzuerkennen, ihr jedoch ausdrücklich den Charakter eines „Staates in Deutschland“ zuzuerkennen, stellt den Versuch dar, die DDR nach Deutschland zurückzu-

4) Die Literatur ist unübersehbar. Vgl. Josef L. Kunz, *The Status of Occupied Germany under International Law: A Legal Dilemma*, abgedruckt in: *The Changing Law of Nations*, Ohio State University Press 1968, S. 233, mit umfangreicher Bibliographie.

5) Abgedruckt in Berber, a. a. O., Bd. 2, S. 2323.

6) Marschall von Bieberstein, *Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen*, Berlin 1959, S. 73, insbes. Anmerkung 22 und die dort abgedruckte Erklärung von Wilhelm Pieck.

1) Krystyna Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genf 1954, S. 7 ff., insbes. Kapitel II.

2) Wortlaut abgedruckt in: Friedrich Berber, *Völkerrecht. Dokumentensammlung*, München-Berlin 1967, S. 2290 ff.

3) Friedrich Berber, a. a. O., S. 2283 ff.

führen. Die Forderung der DDR, de jure von der BRD völkerrechtlich anerkannt zu werden, und ihre Bereitschaft, de jure die BRD völkerrechtlich anzuerkennen, zielen darauf hinaus, beide Staaten aus Deutschland herauszuführen, das heißt, durch eine ausdrückliche Überein-

kunft der beiden deutschen Teilstaaten Deutschland als Rechtseinheit aufzulösen.

Dies wäre eine der einschneidendsten Zäsuren der gesamten deutschen Verfassungsgeschichte.

### III. Relevante und irrelevante Aspekte der Anerkennungsfähigkeit

Der Streit um die Anerkennung der DDR nähert sich seinem Höhepunkt. Walter Ulbricht — terrible simplificateur — hat seine Karten offen auf den Tisch gelegt. DDR und BRD, so sagt er, sind beide souveräne Staaten; sie besitzen demzufolge beide die Anerkennungsfähigkeit und müssen daher beide anerkannt werden. Der Umstand, daß sie verschiedene Wirtschafts- und Sozialsysteme repräsentieren, schließe — so legt er ständig dar — eine wechselseitige Anerkennung nicht aus; sie verhindere vielmehr, daß andere als völkerrechtliche Beziehungen — und insbesondere „Beziehungen besonderer Art“, wie sie Willy Brandt vorschlägt — zwischen ihnen bestehen. Daher entspreche es der geltenden Völkerrechtsordnung, daß die DDR und ihre Grenzen von der BRD de jure anerkannt werden, wie denn auch die DDR bereit sei, eine Anerkennung der BRD und ihrer Grenzen auszusprechen. Das Verlangen Ulbrichts, die Anerkennung der DDR ausdrücklich auch auf deren Grenzen zu erstrecken, schafft angesichts der Tatsache, daß die DDR nach wie vor den Standpunkt vertritt, Berlin als Ganzes liege auf dem Territorium der DDR, Probleme besonderer Art.

In der Theorie akzeptieren BRD und DDR — insoweit im wesentlichen übereinstimmend — die Prinzipien, die die Staatenpraxis und die Völkerrechtswissenschaft als unabdingbare Voraussetzungen der Anerkennungsfähigkeit eines Staates entwickelt haben <sup>7)</sup>.

Unabdingbare Voraussetzungen der Anerkennungsfähigkeit eines Staates sind:

1. die Unabhängigkeit und Stabilität der Staatsgewalt;
2. die Effektivität und Stabilität der Staatsregierung;

3. die ausreichende Rückendeckung der Staatsgewalt durch das Staatsvolk.

Anerkennungsfähig sind lediglich souveräne Staaten, die über einen reibungslos funktionierenden Staatsapparat verfügen, dem bei Ausübung der ihm obliegenden Hoheitsfunktionen kein nennenswerter Widerstand entgegengesetzt wird. Anerkennungsfähig sind nur Staaten, die nach außen unabhängig und nach innen befriedet sind, die keiner fremden Kontrolle unterworfen sind, jedoch ihren eigenen Staatsapparat wirksam zu kontrollieren vermögen. Um den Mindestanforderungen eines anererkennungsfähigen Staates zu genügen, muß ein Staat mit souveräner Effektivität ausgestattet sein. Ob die DDR diesen Mindestanforderungen genüge, war lange Zeit der Hauptgegenstand des Streites um die Anerkennung der DDR; die souveräne Effektivität der DDR wird heute von der BRD nicht mehr bestritten.

Auch in der Theorie ist es sehr viel problematischer, was *nicht* als unabdingbare Voraussetzung der Anerkennungsfähigkeit eines Staates anzusehen ist. Die Staatenpraxis und die Völkerrechtslehre vertreten im allgemeinen die Auffassung (die als herrschende Meinung bezeichnet werden kann), daß als unabdingbare Voraussetzung der Anerkennungsfähigkeit *nicht* anzusehen sind:

1. die verfassungsrechtliche Legalität der Staatsregierung;
2. eine im Einklang mit den jeweils vorherrschenden Vorstellungen stehende Legitimität der Staatsgewalt;
3. ihre Übereinstimmung mit generell akzeptierten zivilisatorischen und politischen Mindestanforderungen.

Die landläufige Rechtfertigung der Annahme, Effektivität eines Regimes sei der allein maßgebliche und Legitimität eines Regimes ein nicht beachtlicher Faktor für die Anerkennung

<sup>7)</sup> Ti-Chiang Chen, *The International Law of Recognition*, New York 1951, S. 79 ff.; Josef F. Kunz, *Die Anerkennung der Staaten im Völkerrecht*, Stuttgart 1928, S. 56.

eines neuen Staates, stützt sich auf die Erwägung, ein Staat dürfe über die Legitimitätsprinzipien nicht zu Gericht sitzen, von denen sich andere Staaten leiten lassen; andernfalls sei die Universalität der Völkerrechtsgemeinschaft bedroht, der Willkür Tür und Tor geöffnet und könne Anerkennung dazu mißbraucht werden, Einfluß auf die innere Struktur eines Anerkennungsanwärters auszuüben, das heißt aber, in dessen innere Angelegenheiten zu intervenieren<sup>8)</sup>).

Die These, es käme für die Anerkennungsfähigkeit eines Staates nicht darauf an, ob seine Staatsgewalt dem demokratischen Legitimitätsprinzip entspricht, wird am Ende dieser Darlegungen unter dem Gesichtspunkt behandelt werden, ob und inwieweit sie durch den Streit um die Anerkennung der DDR verifiziert

worden ist. Oder konkret gesprochen: Ist es angängig, bei der Entscheidung über die Anerkennungsfähigkeit der DDR das in breiten Kreisen der deutschen Bevölkerung stets wiederholte Argument unberücksichtigt zu lassen, die DDR könne nicht anerkannt werden, weil ihre Regierung nicht auf freien und demokratischen Wahlen beruht?

Obwohl aufgrund der Rede des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 und des Berichts über die Lage der Nation vom 14. Januar 1970 in der *politischen Realität* sich die Haltung der BRD zur Anerkennung der DDR nicht geändert hat und die Regierung Brandt nach wie vor die völkerrechtliche Anerkennung der DDR strikt ablehnt, ist in der *theoretischen Begründung* dieser Haltung ein grundlegender Wandel eingetreten.

#### IV. Die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 und sein Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970

Während vor dem 28. Oktober 1969 die BRD den staatlichen Charakter der DDR auch in ihren amtlichen Erklärungen verneinte, das heißt, ihr die Anerkennungsfähigkeit absprach, geht die Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 von der Existenz von „zwei Staaten in Deutschland“ aus. Konnte es aufgrund der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 noch zweifelhaft sein, ob die BRD die DDR *generell* als anererkennungsfähig anspricht, so hat der Bericht vom 14. Januar 1970 insoweit die letzten Bedenken ausgeräumt. Die Ablehnung der Anerkennungsunfähigkeit der DDR durch die BRD ist der Tendenz der Brandtschen Ostpolitik zum Opfer gefallen, aus dem Reich der Illusionen und Fiktionen auszubrechen und den politischen Fakten offen Rechnung zu tragen.

Die entscheidenden Sätze in der Regierungserklärung Brandts vom 28. Oktober 1969 lauten wie folgt: *„Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen.“* — *„Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“*

<sup>8)</sup> Ti-Chiang Chen, a. a. O., S. 105; Jean Charpentier, *La Reconnaissance Internationale et L'Evolution du droit des gens*, Paris 1956, S. 287.

Die vermutlich bewußt mehrdeutigen Formulierungen bedürfen der Interpretation, die im nachfolgenden in Form von Thesen erfolgen soll:

1. Die Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 geht von der Prämisse der Fortexistenz Deutschlands in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 aus. In den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation (Deutscher Bundestag — 6. Wahlperiode, Drucksache VI/233) ist insofern eine Änderung eingetreten, als es im 4. Absatz der Einleitung heißt:

*„Fast 25 Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation des dritten Reichs ist festzustellen: Die Deutsche Nation ist auf dem Boden Deutschlands in seinen tatsächlichen Grenzen von 1970 in zwei Staaten gegliedert. Hinzu kommt das besondere Besatzungsgebiet Berlin, dessen Teile unbeschadet der alliierten Verantwortlichkeit in besonderer Weise jeweils einer der beiden staatlichen Ordnungen zugeordnet sind.“*

2. In der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 diente die Hypothese von dem völkerrechtlichen Fortbestand „Deutschlands als Ganzem“ als Rechtfertigung für die These, daß BRD und DDR nicht füreinander Ausland sind. In dem Bericht vom 14. Januar 1970 ist nicht mehr die Rede von „Deutschland als Ganzem“ als Dach über den beiden Staaten in Deutschland, um so mehr jedoch von der Deutschen

Nation als Klammer zwischen diesen Staaten. Brandt hat es ausdrücklich unterlassen, die Annahme zu „vertiefen“, die nationale Klammer sei geeignet zu bewirken, daß die beiden Staaten füreinander nicht Ausland sind. Da diese Annahme in den Kategorien des traditionellen Völkerrechts schwerlich zu erklären ist, muß unterstellt werden, daß die BRD an der Hypothese des Fortbestands eines „Deutschland als Ganzem“ festhält.

3. Die Bundesrepublik erachtet sich als souveränen Staat, der zu dritten Staaten normale völkerrechtliche Beziehungen unterhält. Als ein „Staat in Deutschland“ beansprucht sie jedoch einen Sonderstatus und strebt die Begründung „von Beziehungen besonderer Art“ zur DDR an, die nach der Formulierung vom 28. Oktober 1969 nicht völkerrechtlicher Natur sind. In dem Bericht vom 14. Januar 1970 wird zwar an dem Postulat von Beziehungen besonderer Art zwischen den beiden Staaten festgehalten; es wird daneben aber die Existenz und die Geltung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln für die Beziehungen der beiden Staaten untereinander nicht in Abrede gestellt.

4. Die Bundesrepublik versagte in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 der DDR die völkerrechtliche Anerkennung mit der Redewendung, daß sie „nicht in Betracht kommen kann“; sie spricht ihr jedoch nach wie vor *ausdrücklich* den Status eines „Staates in Deutschland“ zu.

5. Indem die Bundesrepublik seit dem 28. Oktober 1969 die Existenz der DDR als eines „Staates in Deutschland“ nicht mehr in Zweifel stellt, gibt sie den Anspruch auf, mit „Deutschland als Ganzem“ identisch zu sein. Damit entfällt die theoretische Basis für den Alleinvertretungsanspruch.

6. In der Erklärung vom 28. Oktober 1969 wird zu der Frage des völkerrechtlichen Status der Deutschen Demokratischen Republik außerhalb des Bereichs „Deutschland“ keine Stellung genommen. Dies ist zum erstenmal in einer Anweisung Außenministers Scheel vom 3. November 1969 erfolgt, in der klargestellt wird, daß die DDR auch außerhalb Deutschlands den regulären Status eines souveränen Staates besitzt. Heißt es doch in dieser Anweisung wörtlich: *„... wenn wir dabei trotz aller Vorbehalte der staatlichen Existenz der DDR Rechnung tragen, so schließt der Sondercharakter der innerdeutschen Beziehungen die völkerrechtliche Anerkennung der DDR aus.“*

Diese Interpretation wurde durch den Bericht vom 14. Januar 1970 bekräftigt.

Indem die Bundesrepublik den staatlichen Charakter der DDR nicht mehr bestreitet, hat sie stillschweigend alle Einwände gegen die Anerkennung der DDR fallengelassen, die auf deren angeblicher Anerkennungsunfähigkeit beruhten. Die BRD hält die These, die DDR sei ein zentral-europäisches *Manschuko*, nicht länger aufrecht, das heißt, sie stützt die Ablehnung der Anerkennung der DDR nicht mehr auf das Argument, die DDR sei ein von der Besatzungsmacht künstlich geschaffenes, nicht-autochthones Gebilde, dem jegliche Unabhängigkeit fehle und das daher nichts anderes als eine Sowjet-Besatzungszone — eine SBZ — sei. Sie beruft sich auch nicht mehr auf das Argument, die DDR könne nicht anerkannt werden, weil ihr mangels ausreichender Rücken-deckung in der Bevölkerung die notwendige Effektivität bei der Handhabung der Regierungsgewalt fehle.

Alle diese Argumente sind unglaubwürdig geworden, seitdem das Regime der DDR sich nach dem Mauerbau konsolidiert hat.

Handelte es sich für die Bundesrepublik lediglich darum, eine Rechtfertigung für ihr *negatives* Ziel, das heißt aber die Versagung der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR einleuchtend zu begründen, so könnte sie sich ihre Aufgabe sehr viel einfacher machen als durch den Hinweis auf den Fortbestand des reichlich konstruiert wirkenden Gebildes „Deutschland als Ganzes“. Offensichtlich ist die Bundesrepublik, wie namentlich aus dem Bericht über die Lage der Nation vom 14. Januar 1970 hervorgeht, jedoch bemüht, davon loszukommen, sich ständig in Negationen zu bewegen. Sie ist sich der Gefahr bewußt, daß ihre Politik steril erscheinen mag. Durch den Ruf nach der Begründung von Beziehungen „besonderer Art“ zu der DDR ist sie bemüht, den Weg für eine *positive* Regelung des Verhältnisses der beiden Staaten in Deutschland zu ebnen. Für die Bundesrepublik rückt daher die Anerkennungsfrage aus dem Zentrum in die Peripherie ihrer Deutschlandpolitik. Andererseits glaubt die BRD, auf der Nichtanerkennung der DDR bestehen zu müssen, weil sie fürchtet, sich den Weg zu einer anderweitigen Lösung der Deutschlandfrage zu verbauen, die ausreichend in Rechnung stellt, daß, was immer auch mit dem deutschen Staat geschehen mag, dafür Sorge getragen werden muß, daß die deutsche

*Nation* als Einheit fortbesteht. Hier liegt der Schlüssel zum Verständnis der Brandtschen Deutschlandpolitik, die auch der Analyse ihrer völkerrechtlichen Argumente zugrunde zu le-

gen ist — in voller Erkenntnis der Tatsache, daß bei der Behandlung derart vitaler Probleme Recht und Politik nicht säuberlich voneinander zu trennen sind.

## V. Die Rede Ulbrichts vom 14. Dezember 1969 und sein Vertragsentwurf vom 21. Dezember 1969

Die DDR, die kategorisch die Fortexistenz eines Völkerrechtssubjekts „Deutschland“, „Deutschland als Ganzes“, „Deutsche Nation“ oder wie immer man dieses Gebilde nennen mag, verneint, glaubt, sich auf die Feststellung beschränken zu können, daß bei Anwendung der traditionellen, auf Gewohnheitsrecht und Staatenpraxis beruhenden zwischenstaatlichen Normen des Anerkennungsrechts der von ihr eingenommene Standpunkt einwandfrei gerechtfertigt und ihr Interesse völlig gesichert sei.

Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die völkerrechtliche These vom Fortbestand Deutschlands als Ganzem mehr ist als ein aus Romantik und Ressentiment geborenes Gedankenspiel. Sie hat einen höchst realistischen Kern. Solange Deutschland als Ganzes de jure als fortbestehend angesehen wird, ist für die BRD die DDR, soweit es sich um den gewerblichen Warenverkehr handelt, Zollinland, wie denn auch das gleiche umgekehrt gilt<sup>9)</sup>. So erklärt es sich, daß die DDR de facto der EWG angehört — zum größten Verdruß ihrer sozialistischen Schwesternationen, die sich durch die Behandlung der DDR als Zoll-Inland der BRD benachteiligt fühlen.

Damit taucht aber die Frage auf, ob hier nicht einer der Schlüssel für Ulbrichts Anerkennungspolitik zu suchen ist. Denn, je lauter und kompromißloser er nach der Anerkennung ruft, desto gewisser kann er sein, daß sich an dem Status quo nichts ändert, und desto überzeugender wirkt das Alibi, dessen er zur Aufrechterhaltung freundschaftlicher Beziehungen zu seinen osteuropäischen Verbündeten bedarf.

Es ficht Ulbricht offensichtlich wenig an, daß die stereotype Berufung auf ausschließlich traditionell legitimierte Normen des Völker-

rechts, wie sie am deutlichsten wohl in der Rede vom 14. Dezember 1969 zutage trat, schwerlich mit der marxistisch-leninistischen Rechtstheorie in Einklang zu bringen ist. Letztere besagt, daß, soweit das Völkerrecht nicht auf internationalen Verträgen beruht, die auch von den „fortschrittlichen“ Staaten gebilligt sind, es notwendigerweise nichts anderes darstellen kann als den ideologischen Überbau über die feudalistisch-kapitalistisch-imperialistische Vergangenheit und Gegenwart. Und sollte nicht der Versuch, durch eine freie Vereinbarung zwischen BRD und DDR zu einer Lösung aller anstehenden Probleme zu gelangen, marxistisch-leninistischem Völkerrechtsdenken gemäßer sein als die sture Berufung auf das positive Völkergewohnheitsrecht, dessen ausbeuterischen Charakter zu betonen während langer Jahrzehnte ein Hauptdogma sowjetischer Rechtstheorie und Rechtspraxis gewesen ist?

Die einleuchtendste Erklärung für die innige Zuneigung der DDR zu dem positiven Völkerrecht dürfte sein, daß diese Liebe so jungen Datums ist. An ihrem pragmatischen Charakter kann nicht der leiseste Zweifel aufkommen.

Selbst wenn man von diesen ideologischen Erwägungen absieht, kann nicht in Abrede gestellt werden, daß die unkritische Anwendung des traditionellen Völkerrechts auf das Deutschlandproblem von höchst zweifelhaftem Wert ist. Die Lage, die im Jahre 1945 in Deutschland entstand, war schlechthin beispiellos. Man kann einer beispiellosen Situation jedoch nicht allein dadurch Herr werden, daß man sie mit Hilfe von Methoden zu meistern versucht, die auf Tradition, Übungen und Gewohnheitsrecht basieren. Hieraus ergibt sich, daß auch heute noch die Anwendung des traditionellen Völkerrechts auf die mit der Lösung der Deutschlandfrage verbundenen Konflikte und Kontroversen zwischenstaatlicher Natur höchst problematisch ist — jedenfalls sehr viel problematischer, als dies in den Erklärungen

<sup>9)</sup> Der durch das Interzonenhandelsabkommen erfaßte gewerbliche Warenverkehr macht etwa 15 % des gesamten gewerblichen Außenhandels der DDR, jedoch nur 2 % des gesamten gewerblichen Außenhandels der BRD aus.

und Reden eines terrible simplificateur in Erscheinung tritt.

Der Streit um die Anerkennung der DDR ist zur Stunde durch das Nebeneinander der unverändert sterilen Haltung Walter Ulbrichts und der zunehmend flexiblen Haltung Willy Brandts gekennzeichnet. Es ist daher unmöglich, eine Aussage darüber zu machen, ob die Fronten sich während des vergangenen halben Jahres aufgelockert oder versteift haben.

Die Politik der BRD beruht auf der Erwartung, daß die DDR auf die Dauer den grundlegenden Wandel nicht übersehen kann, der mit dem Regierungswechsel in Bonn eingetreten ist.

Die Politik der Stärke gehört ebenso der Vergangenheit an wie die Ideologie des kalten Krieges. Im Bereich der Deutschlandpolitik ist unter die Ära Adenauer der Schlußstrich gezogen. Willy Brandt hat in seinem Bericht vom 14. Januar 1970 gesagt, daß „die Stunde der Wahrheit“ gekommen sei. Wie läßt es sich „in der Stunde der Wahrheit“ miteinander vereinbaren, der DDR den Charakter eines Staates zuzuerkennen und ihr die Anerkennung als Staat abzuerkennen? Diese Frage kann befriedigend nur beantwortet werden, wenn mit kurzen Worten auf das Wesen und die Bedeutung der völkerrechtlichen Anerkennung unter den gegenwärtig obwaltenden Verhältnissen eingegangen wird.

## VI. Zur Theorie der völkerrechtlichen Anerkennung

Der amerikanische Völkerrechtler Philip Marshall Brown hat in einem im Jahre 1950 veröffentlichten Artikel über die Rechtsfolgen der Anerkennung die folgenden einleitenden Bemerkungen gemacht:

*„Kein Zweig des Völkerrechts ist so übel mißverstanden und so überflüssigerweise verwirrt worden, wie dies bei dem Recht der Anerkennung neuer Staaten und neuer Regierungen der Fall ist. Von den Diplomaten ist Anerkennung dazu verwandt worden, alles zu bedeuten, was ihnen gerade in den Kram paßt. Es kann einfach nicht in Abrede gestellt werden, daß Anerkennung auf das schändlichste als eine Waffe zwecks Ausübung diplomatischen Drucks und als ein Mittel der Intervention mißbraucht worden ist. In nur allzu vielen Fällen hat sich für die Gerichte Anerkennung als ein unlösbares Rätsel und haben sich ihre Entscheidungen als widerspruchsvoll und als konfus erwiesen. Für die Politologen stellt Anerkennung eine Art Spielzeug dar; ihnen macht es besondere Freude, abstrakte Probleme rein theoretischer Art aufzurollen.“*<sup>10)</sup>

Die höchst unbefriedigende wissenschaftliche Erfassung des Anerkennungsphänomens ist um so beklagenswerter, als Anerkennung im Zentrum allen völkerrechtlichen Denkens über den Staat steht.

Der verstorbene englische Völkerrechtsgelehrte und Richter am Internationalen Gerichtshof Hersch Lauterpacht hat in einem im

Jahre 1944 veröffentlichten Artikel über die Anerkennung von Staaten diesen Sachverhalt in den folgenden Sätzen zusammengefaßt:

*„Das Problem der Anerkennung berührt das Leben der Staaten in ihren vitalsten Aspekten. In der Gestalt der Anerkennung seiner Staatlichkeit tritt es einem jeden Staat in dem Augenblick entgegen, in dem er zum erstenmal in der internationalen Arena auftritt; in der Gestalt der Anerkennung seiner Regierung konfrontiert das Problem einen Staat in seinen nationalen Krisen, die durch einen revolutionären Bruch in der rechtlichen Kontinuität seiner verfassungsmäßigen Existenz hervorgerufen sind; und schließlich spielt das Problem in Gestalt der Anerkennung einer bürgerkriegsführenden Partei in Zeiten passionierter Erregung eine maßgebliche Rolle, wenn eine Nation auf den Schlachtfeldern des Bürgerkriegs eine Lösung für die in ihrem Inneren mit Leidenschaft ausgefochtenen Zusammenstöße sucht, gleichwie ob sie ideologisch oder interessenmäßig bedingt sind.“*<sup>11)</sup>

Die zunächst paradox erscheinende Haltung eines souveränen Staates, einem anderen Staat zwar die Anerkennungsfähigkeit nicht abzuspüren, ihm aber dennoch die Anerkennung zu versagen, steht in keiner Weise im Widerspruch zur Staatenpraxis und zu der Völkerrechtslehre. Sie ist vielmehr die Folgeerscheinung dessen, was man den dualistischen Charakter der Anerkennung nennen kann; stellt

<sup>10)</sup> American Journal of International Law, Bd. 44, S. 617.

<sup>11)</sup> Yale Law Journal Bd. 53, S. 388.

doch die Anerkennung gleicherweise eine Kategorie des Völkerrechts und der Politik dar.

Der belgische Völkerrechtslehrer Charles de Visscher — weitgehend mit Alfred Verdross übereinstimmend<sup>12)</sup> — hat den dualistischen Charakter der Anerkennung im folgenden besonders deutlichen Ausdruck gegeben:

*„Praktisch gesehen muß die Anerkennung eines Staates unter zwei verschiedenen Aspekten betrachtet werden. Objektiv nimmt sie von der Existenz eines Staates als Völkerrechtssubjekt Kenntnis, subjektiv geht sie davon aus, daß die Bedingungen, die zu der Zeit vorlagen, als der Staat sich konstituierte, nicht im Widerspruch zu den Interessen des anerkennenden Staates stehen. Unter dem zweiten Aspekt hat ‚Anerkennung‘ politische Bedeutung und unterliegt dem uneingeschränkten Ermessen der Regierung, die sie gewähren soll. Dies erklärt auf der einen Seite, warum die Existenz eines neuen Staates einschließlich aller damit verbundenen rechtlichen Auswirkungen durch die Weigerung eines oder mehrerer anderer Staaten in keiner Weise berührt wird, eine Anerkennung auszusprechen; es erklärt auf der anderen Seite den besonderen Wert, den für den neuen Staat die Anerkennung seitens derjenigen Staaten besitzt, die ein besonderes Interesse daran hatten, seine Errichtung zu bekämpfen.“<sup>13)</sup>*

Während das Völkerrecht festlegt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit einem Staat die *Anerkennungsfähigkeit* zugesprochen werden kann, entscheiden politische Erwägungen darüber, ob er die *Anerkennungseignung* besitzt, das heißt aber, ob es im Interesse des über die Anerkennung entscheidenden Staates liegt, eine Anerkennung auszusprechen. In ein und demselben Akt werden daher zwei Entscheidungen gefällt, die mittels grundlegend verschiedener Methoden zustande kommen. In dem mangelnden Verständnis dieses Sachverhalts liegt die Wurzel zahlloser Mißverständnisse über das Anerkennungsphänomen.

<sup>12)</sup> Alfred Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1966<sup>5</sup>, S. 246.

<sup>13)</sup> Charles de Visscher, *Law and Theory of International Law*, 1959, S. 228/29.

Es widerspricht dem Völkerrecht, einem Anerkennungsanwärter die Anerkennung zu gewähren, wenn er die Anerkennungsfähigkeit nicht besitzt; dies wäre eine unzulässige Einmischung in die internen Angelegenheiten eines souveränen Staates. Es steht jedoch im Einklang mit dem Völkerrecht, einem Anerkennungsanwärter die Anerkennung zu versagen, obwohl er anerkennungsfähig ist. Hierzu genügt es im allgemeinen, daß aus politischen Erwägungen dem über die Anerkennung entscheidenden Staat die Bejahung der Anerkennungseignung nicht opportun erscheint. Nach herrschender Meinung gibt es weder ein Recht auf noch eine Pflicht zur Anerkennung.

Die „Stunde der Wahrheit“ hat zu der Erkenntnis geführt, daß, weil die DDR ein Staat ist, ihre Anerkennung völkerrechtlich nicht *verboten* ist. Die Stunde der theoretischen Besinnung hat zu der Erkenntnis geführt, daß, obwohl die DDR ein Staat ist, ihre Anerkennung völkerrechtlich nicht *geboten* ist. Da im Fall der DDR das Völkerrecht weder ein Anerkennungsgebot noch ein Anerkennungsverbot enthält, bietet — abweichend von der von Ulbricht vertretenen Ansicht — das Völkerrecht keine Handhabe für die Entscheidung, ob die DDR anerkannt werden soll oder nicht. Für diese Entscheidung ist vielmehr ausschließlich und allein der Politiker zuständig, der sich beim Fällen dieser Entscheidung einzig und allein von politischen Erwägungen leiten lassen soll.

Zur politischen Entscheidung steht die Frage: Ob durch *Anerkennung* der DDR nachgeholt werden soll, was sich einzugestehen man allzu lange unterlassen hat, nämlich daß durch Errichtung der DDR und der BRD Deutschland seit langem zerstückelt und auch als Völkerrechtssubjekt untergegangen ist;

oder ob durch *Nichtanerkennung* der DDR der Irrtum vermieden werden soll, durch Sanktionierung der politischen Spaltung Deutschlands auch dessen nationale Einheit aufs Spiel zu setzen.

## VII. Anerkennung als ein Problem der praktischen Politik

Trifft aber die Annahme zu, daß es im freien Ermessen eines jeden Staates steht, ob er einen anerkennungsfähigen Staat anzuerkennen bereit ist, dann stellt es auch — zumindest im Prinzip — kein völkerrechtliches Unrecht dar, wenn er eine solche Anerkennung weniger aus sachlichen als aus rein politischen Erwägungen unterläßt.

Seit dem Ersten Weltkrieg — und namentlich seit Errichtung der Sowjetunion — häuften sich die Fälle, in denen Staaten aus rein politischen Motiven die Anerkennung versagt wurde. Damit entstand die Gefahr, daß im zwischenstaatlichen Verkehr sich gefährliche Lücken bilden könnten — besonders, wenn es sich nicht um mittelamerikanische Zwergstaaten, sondern um Weltmächte wie Rußland handelte. Dies galt vornehmlich so lange, als noch die Ansicht vorherrschte, ein nicht-anerkannter Staat sei für den Staat, der ihm die Anerkennung versagte, rechtlich und faktisch nicht existent.

Der wirtschaftliche Schaden, der aus einer lang anhaltenden Nicht-Anerkennung eines Großstaates erwuchs, war für den die Anerkennung verweigernden Staat häufig nicht minder groß als für den nicht-anerkannten Staat. Hatte sich gegenüber Zwerg- und Kleinstaaten Lateinamerikas Nicht-Anerkennung als ein vorzüglich wirksames Mittel der Dollardiplomatie erwiesen, so erwies sie sich Weltmächten gegenüber mehr und mehr als ein Bumerang.

In Reaktion auf die zuweilen grotesken Folgen einer mit Ressentiment beladenen Nicht-Anerkennungspolitik setzte sich zunehmend die Ansicht durch, daß auch nicht-anerkannte Staaten, daß heißt De-facto-Regime<sup>14)</sup>, weitestgehend (wenn auch nicht völlig) als gleichberechtigte Subjekte des Völkerrechts zu behandeln sind. Dies gilt namentlich für alle Fragen des zwischenstaatlichen Handels und Verkehrs. Die regen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen BRD und DDR bilden hierfür ein einprägsames Beispiel, wie denn auch die Zusammenarbeit der Behörden der beiden deutschen Staaten auf zahlreichen Gebieten der Rechtspflege und der Verwaltung eine deutliche Sprache sprechen.

Angesichts dieser Lage fragt es sich, welche Bedeutung außerhalb des Bereichs des diplomati-

schen Zeremoniells und des internationalen Prestiges der völkerrechtlichen Anerkennung heute noch zukommt. Sollte sich zu guter Letzt herausstellen, daß die Kontroverse über die Anerkennung der DDR in Wirklichkeit ein Streit um des Kaisers Bart ist — ein Scheinproblem, das noch am besten dazu geeignet ist, als Camouflage für die Austragung ernsthafter Konflikte zu dienen?

Vor einer solchen Annahme muß nachdrücklich gewarnt werden. Schon allein das Prestigeproblem sollte nicht unterschätzt werden. Mögen Konflikte, die aus dem Verstoß gegen einen Ehrenkodex entstehen, typische Erscheinungsformen einer aristokratischen Gesellschaft sein, so können emotionale Reaktionen auf fortgesetzte Diskriminierungen (oder das, was als Diskriminierung empfunden wird) sich als nicht minder gefährlich erweisen, namentlich, wenn sie auf einem zutiefst verlagerten Minderwertigkeitskomplex beruhen.

Nicht minder wichtig ist es, die Reaktion in Rechnung zu stellen, die in Ost und West die endgültige und formale Besiegelung der deutschen Teilung, die in einer De-jure-Anerkennung impliziert ist, nach sich ziehen würde. Ulbricht gibt sich mit einer De-facto-Anerkennung nicht zufrieden. De-facto- und De-jure-Anerkennung unterscheiden sich dadurch voneinander, daß die erstere provisorischen Charakter trägt, während die letztere unwiderruflich, das heißt aber endgültig ist. Heißt es doch in der Brüsseler Resolution des Instituts für Völkerrecht vom April 1936 — der international zwar keine bindende, jedoch eine richtungweisende Bedeutung beigemessen wird —:

*„Recognition de jure is irrevocable; it ceases to have effect only in case of the definite disappearance of the essential elements whose conjunction was established at the time of recognition.“*<sup>15)</sup>

Vor allem dürfen die Nebenwirkungen nicht außer acht gelassen werden, die die Anerkennung hervorzurufen geeignet ist. Es muß genügen, das Wort „Berlin“ zu nennen. Auf eine detaillierte Behandlung dieses äußerst komplizierten Fragenkomplexes muß hier verzichtet werden.

<sup>14)</sup> Vgl. zu dem ganzen Problem Jochen Abra-Frowein, *Das de facto Regime im Völkerrecht*, Köln 1968, passim.

<sup>15)</sup> Abgedruckt in *American Journal of International Law*, Bd. 30, 1936, Supplement, S. 186.

## VIII. Anerkennungsfähigkeit, Anerkennungseignung, Anerkennungswürdigkeit

Der oben erwähnte Völkerrechtssatz, es stehe einem jeden Staat frei, nach Belieben die Anerkennungseignung eines anererkennungsfähigen Staates zu verneinen, bedarf der Einschränkung. Stellt eine derartige Verneinung einen Ermessensmißbrauch, einen Willkürakt dar, so ist sie völkerrechtswidrig. Hierzu sagt Georg Dahm in seinem Lehrbuch des Völkerrechts:

*„Soweit das Urteil über die Effektivität der Staatsgewalt dem Ermessen Spielraum gewährt, ist doch die Willkür verboten. Die Staaten dürfen nicht ihr Ermessen mißbrauchen, dürfen die Entscheidung über die Anerkennung nicht zu politischen Erpressungen, nicht als ein Mittel der Interventionen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten benutzen, die Anerkennung nicht an Bedingungen knüpfen, die mit der Entscheidung über die Anerkennung nicht im sachgemäßen Zusammenhang stehen.“* <sup>17)</sup>

Ähnliche Gedankengänge wie in dem führenden deutschen Völkerrechtslehrbuch von Dahm finden sich in Oppenheims *International Law*, dem Standardwerk des englischen Völkerrechts. Oppenheim schreibt:

*„Die Mehrheit der Staatenpraxis unterstützt vermutlich die Ansicht, daß die Staaten sich nicht völlig frei fühlen, neuen Staaten in willkürlicher Weise eine Anerkennung zu gewähren oder zu verweigern dadurch, daß sie sich ausschließlich auf ihre politischen Interessen berufen ohne Rücksicht auf Rechtsprinzipien.“* <sup>18)</sup>

Es fragt sich jedoch, ob es nicht Grundsätze der Völkerrechtsordnung gibt, die es rechtfertigen, einem anererkennungsfähigen Staat selbst dann die Anerkennungseignung abzusprechen, wenn prima facie die Nichtanerkennung als Ermessensmißbrauch erscheint, etwa weil über einen Zeitraum von Jahren und Jahrzehnten die Anerkennung verweigert worden ist. Konkret gesprochen: Wenn die Ansicht vertreten wird, die Nichtanerkennung der DDR durch einen dritten Staat ließe sich nicht aufrechterhalten, weil sie ein Jahrzehnt und länger praktiziert werde, gibt es dann Prinzipien, die es ermög-

lichen, der Ansicht entgegenzutreten, die überlange Verweigerung der völkerrechtlichen Anerkennung sei unhaltbar und deshalb völkerrechtswidrig <sup>18a)</sup>?

Es gibt im geltenden Völkerrecht nicht nur eine Anerkennungs-, sondern auch eine Nicht-Anerkennungsdoktrin <sup>19)</sup>. Die letztere ist zuerst im Jahre 1931 als Stimson Doctrin artikuliert und ein wenig später vom Völkerbund akzeptiert worden. Der Völkerbund hat am 11. März 1932 eine Resolution angenommen, die unter anderem besagt, daß keine „Situation“ anerkannt werden solle, die im Widerspruch zum völkerrechtlichen Gewaltanwendungsverbot entstanden ist <sup>20)</sup>. Als eine „Situation“, die nicht anerkannt werden soll, weil sie nicht im Einklang mit dem völkerrechtlichen Legitimus der Ablehnung einer jeglichen Gewaltanwendung steht, kann auch die Begründung und Aufrechterhaltung eines Staates angesehen werden, wie das Beispiel der Slowakei im Jahre 1939 offenkundig gemacht hat.

Hierzu schreibt Dahm in seinem Völkerrechtslehrbuch: *„Ansätze zu einem neuen, diesmal nicht verfassungsrechtlichen, sondern völkerrechtlichen Legitimus enthält die sogenannte Stimson Doctrin.“* <sup>21)</sup>

In seinem Beitrag zum Wörterbuch des Völkerrechts geht Wilfried Schaumann noch einen Schritt weiter und vertritt die Ansicht, daß im Bereich des völkerrechtlichen Anerkennungsrechts ein neues Prinzip dahin gehe, daß Tatbestände, „die in Verletzung völkerrechtlicher (im Gegensatz zu staatsrechtlichen) Vorschriften zustande gekommen sind, nicht anerkannt werden“ <sup>22)</sup>.

<sup>18a)</sup> Dahm, a. a. O., S. 137.

<sup>19)</sup> Ti-Chiang Chen, a. a. O., Teil 7, The doctrine of non-recognition, S. 411 ff.

<sup>20)</sup> Die Resolution lautet wörtlich: „The Assembly declares that it is incumbent upon the Members of the League of Nations not to recognize any situation, treaty or agreement which may be brought about by means contrary to the Covenant of the League of Nations or to the Pact of Paris.“

<sup>21)</sup> Dahm, a. a. O., S. 135. Dahm vertritt die Ansicht, auch verspätete Anerkennung stelle eine Verletzung des Völkerrechts dar; a. a. O., S. 137.

<sup>22)</sup> Wilfried Schaumann, Anerkennung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, S. 47, insbes. S. 54.

<sup>17)</sup> Georg Dahm, Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart 1958, S. 138.

<sup>18)</sup> L. Oppenheim, *International Law*, hrsg. von H. Lauterpacht, 1947<sup>7</sup>, Bd. 1, S. 123.

Nichtanerkennung ist somit ein legitimes Sanktionsmittel gegenüber einem im Widerspruch zu völkerrechtlichen Legitimusprinzipien stehenden Verhalten. Ein Staat, dessen Entstehung und Fortbestand gegen ein völkerrechtliches Legitimusprinzip verstößt, ist nicht anerkennungswürdig.

Das Gewaltanwendungsverbot, das auch in den Satzungen der UN seinen Niederschlag gefunden hat, ist das markanteste, jedoch keineswegs einzige Beispiel eines völkerrechtlichen Legitimus im Sinne von Dahm und Schaumann. Es fragt sich, ob die völkerrechtliche Legitimusstheorie auch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker anwendbar ist, wobei mit Nachdruck betont werden soll, daß das völkerrechtliche Legitimusprinzip sich auf das zwischenstaatliche, das staatsrechtliche Legitimusprinzip sich auf das innerstaatliche Verhalten eines souveränen Gemeinwesen bezieht und beide sich nicht notwendigerweise decken.

Um etwaige Mißverständnisse auszuschließen, sei ausdrücklich hervorgehoben, daß das geltende Völkerrecht keinen Anhaltspunkt für die Annahme bietet, ein Staat sei nicht anerkennungsfähig, weil seine Errichtung und sein Fortbestand gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstoße — so wünschenswert eine solche Regel auch sein mag. Das geltende Völkerrecht schließt jedoch die These nicht aus, daß eine Entscheidung, durch die einem anerkennungsunwürdigen Staat die Anerkennungseignung abgesprochen wird, nicht als Ermessensmißbrauch qualifiziert werden kann. Ein Staat, der einen Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht toleriert, handelt nicht willkürlich.

Aus dem vorstehenden lassen sich die folgenden Grundsätze ableiten:

Einem seine Anerkennung begehrenden politischen Herrschaftsverband

*muß* die Anerkennung versagt werden, wenn er nach Maßgabe des Völkerrechts nicht als *anerkennungsfähig* angesprochen werden kann, weil er die Merkmale eines souveränen, unter einer effektiven Regierung tunlichst reibungslos funktionierenden Staates nicht erfüllt;

*kann* die Anerkennung versagt werden, wenn er nach dem freien Ermessen des über die Anerkennung entscheidenden Staates aufgrund politischer Zweckmäßigkeitserwägungen nicht als *anerkennungsg geeignet* angesehen wird, es sei denn, diese Entscheidung beruht auf Willkür;

*soll* die Anerkennung versagt werden, wenn er trotz Bejahung seiner Anerkennungsfähigkeit und Anerkennungseignung nicht als *anerkennungswürdig* angesehen werden kann, weil er mit dem Makel völkerrechtswidriger Illegitimität behaftet ist.

Oder knapp zusammengefaßt:

Einem Anerkennung begehrenden Staat

*muß* die Anerkennung versagt werden wegen mangelnder Anerkennungsfähigkeit;

*kann* die Anerkennung versagt werden wegen mangelnder Anerkennungseignung;

*soll* die Anerkennung versagt werden wegen mangelnder Anerkennungswürdigkeit.

## IX. Selbstbestimmungsrecht der Völker und Anerkennungspolitik

Bundeskanzler Brandt hat in seinem Bericht an die Nation vom 14. Januar 1970 die Selbstbestimmung als einen „unverlierbaren Orientierungspunkt“ bezeichnet und ihr eine fundamental wichtige Bedeutung für die Lösung der Deutschlandfrage zugesprochen. Der Oppositionsführer Kiesinger, der insoweit mit dem Bundeskanzler voll und ganz übereinstimmte, hat an die Bundestagsresolution vom 26. September 1968 erinnert, in der es wörtlich heißt:

„Der deutsche Bundestag wird zu keiner Zeit und unter keinen Umständen davon abgehen, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker zentraler Grundsatz der internationalen Politik sein muß und durch keine militärische Macht gebeugt werden darf.“

Kanzler und Oppositionsführer konnten sich für die ihren Ausführungen stillschweigend zugrunde liegenden These, das Selbstbestimmungsrecht stelle eine Erscheinungsform des

völkerrechtlichen Legitimitätsprinzips dar, nicht nur auf die Artikel 1 und 53 der Charta der Vereinten Nationen, sondern auch auf die am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der UN einstimmig angenommenen Konventionen über wirtschaftliche, soziale, kulturelle sowie über bürgerliche und politische Rechte berufen. An der Spitze dieser völkerrechtlichen Grundrechtskataloge findet sich der lapidare Satz: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung.“<sup>23)</sup>

Man sollte sich jedoch keiner Täuschung darüber hingeben, daß es einen einheitlichen Selbstbestimmungsbegriff nicht gibt und daß das Selbstbestimmungsprinzip in Deutschland etwas anderes bedeutet als in den meisten Ländern der westlichen Welt. In Deutschland ist es während mehr als einem Jahrhundert nicht nur dazu verwandt worden, das Postulat nach einem einheitlichen Reich der Deutschen zu verwirklichen; es ist auch dazu benutzt, oder besser wohl ausgenutzt, worden, rassische und völkische Minderheiten als Stoßtrupp für die Desintegration multinationaler Staaten zu verwenden mit dem Ziel, imperialistische Pläne zu verwirklichen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist durch den Nationalsozialismus und dessen Vorgänger heillos diskreditiert worden.

Demgegenüber muß betont werden, daß es außerhalb Deutschlands vornehmlich dazu gedient hat und heute noch dazu dient, den Angehörigen einer durch ein gemeinsames politisches Bewußtsein geformten Staatsnation die Möglichkeit zu eröffnen, ihr Schicksal autonom in einem einheitlichen staatlichen Verband zu gestalten. Diese Version des Selbstbestimmungsrechts, die auf die Declaration of independence zurückgeht und die mit den ethnisch-rassistischen Verirrungen der Vergangenheit nichts zu tun hat und besser wohl als Selbstbestimmungsrecht der Nationen bezeichnet werden sollte, hat durch den Emanzipationskampf der Dritten Welt eine neue Würde erhalten. An diese Version des Selbstbestimmungsrechts, in deren Zeichen mehr als eine Milliarde Menschen ihre staatliche Neuformung ge-

funden hat, sollte angeknüpft werden, wenn heute von Selbstbestimmungsrecht der Völker die Rede ist<sup>24)</sup>.

Die von Ulbricht geforderte De-jure-Anerkennung der DDR würde gegen deren Willen die Teilung einer einheitlichen *Staatsnation* in zwei Staaten der gleichen Nation sanktionieren — eine Lösung, die vielleicht unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt werden kann, hierdurch werde das Gleichgewicht Europas besser ausbalanciert und das Mißtrauen gegen ein überstarkes Deutschland gedämpft. Man sollte sich keinen Täuschungen darüber hingeben, daß diese Erwägungen in Ost- und Westeuropa einen breiten Widerhall gefunden haben und heute noch finden. Mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker lassen sie sich nicht in Einklang bringen.

Praktisch bedeutsam dürfte die hier vorgetragene These, es sei möglich, einen Staat wegen Verstoßes gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker für anerkennungsunwürdig zu erklären, insofern sein, als sie der Bundesregierung eine neue Begründung für ihre Aufforderung an dritte Staaten eröffnet, der DDR die Anerkennung zu versagen.

Die „Stunde der Wahrheit“ kann auch vor der Hallstein-Doktrin nicht haltmachen. Sie basierte auf der Annahme, daß, weil „die sogenannte DDR“ kein Staat sei, es auf deutschem Territorium nur einen Staat gebe: die BRD, die mit „Deutschland als Ganzem“ identisch sei. Hieraus wurde gefolgert, daß die völkerrechtliche Anerkennung der DDR eine Verletzung der Souveränität der BRD und daher ein völkerrechtliches Delikt darstelle. Die BRD sei daher berechtigt, gegen dritte Staaten, die die DDR anerkennen, völkerrechtliche Repressalien, wie z. B. den Abbruch diplomatischer Beziehungen, zu verhängen.

Seitdem die BRD den staatlichen Charakter der DDR nicht mehr bestreitet ist es nicht angängig, dritte Staaten eines völkerrechtlichen Delikts zu bezichtigen, weil sie einen Staat anerkannt haben, dessen Existenz die BRD nicht in Abrede stellt. Die Hallstein-Doktrin ist der am

<sup>23)</sup> Abgedruckt in Andreas Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien-Stuttgart 1968, S. 50, 60.

<sup>24)</sup> Vgl. hierzu, Internationale Beziehungen, Das Fischer Lexikon, Bd. 7, Frankfurt 1969, hier: Ernst Fraenkel, Artikel ‚Selbstbestimmungsrecht der Völker‘, S. 248 ff.

28. Oktober 1969 und am 14. Januar 1970 in Erscheinung getretenen Neuorientierung der deutschen Ostpolitik zum Opfer gefallen.

Wenn aber die BRD jeden Versuch, die Nichtanerkennung der DDR seitens dritter Staaten durch völkerrechtliche Repressalien zu verhindern, aufgegeben hat, schließt dies keineswegs aus, daß sie nicht befugt sei, sie hierzu zu über-

reden. Es ist ihr nicht verwehrt, unter Bezugnahme auf das Legitimusprinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker die DDR als anerkennungsunwürdig zu bezeichnen und darauf hinzuweisen, daß, gleichgültig wie lange sie anhält, die Nichtanerkennung der DDR schon allein aus diesem Grund nicht als völkerrechtlicher Willkürakt qualifiziert werden kann.

## X. Effektivität und Legitimität als Faktoren zwischenstaatlicher Anerkennungspolitik

Die Annahme, einem Staat (bzw. einer Regierung) müsse die Anerkennung versagt werden, wenn er seinem Ursprung und seinem Gesamtcharakter nach nicht den Mindestanforderungen entspricht, die der zur Anerkennung aufgerufene Staat für eine legitime Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt als unerläßlich ansieht, widerspricht der herrschenden Meinung der Völkerrechtslehre. Nach ihr ist nicht die Normativität, sondern die Faktizität der Regierungsgewalt das allein maßgebliche Kennzeichen, wobei bemerkt werden darf, daß unter Normativität bisher ausschließlich vom staatlichen Legitimitätsprinzip unter Nichtbeachtung des völkerrechtlichen Legitimusprinzips ausgegangen wird.

Mit seltener Klarheit ist die hier behandelte Problematik in einer am 21. März 1951 von der englischen Regierung im Unterhaus abgegebene Erklärung herausgestellt worden<sup>25)</sup>. Sie reflektiert eine seit fast 150 Jahren ungebrochene englische Tradition, wie sie in dieser Form in den USA nicht besteht. Dies erklärt nicht zuletzt die verschiedene Haltung der beiden Regierungen zu der Anerkennung der Volksrepublik China.

Die Anerkennung einer Regierung, so heißt es in der Erklärung vom 21. März 1951, hänge nicht davon ab, ob der Charakter des Regimes die Billigung der königlichen Regierung finde. „The recognition of a government de jure or de facto should not depend on whether the character of the regime is such as to command His Majesty's Government's approval.“

<sup>25)</sup> Abgedr. in J. L. Brierly, *The Law of Nations*, Oxford 1955<sup>5</sup>, S. 140, Anmerkung 2.

Maßgeblich für eine Bejahung der Anerkennungsfähigkeit sei vielmehr allein, ob die in Frage kommende Regierung bzw. der seine Anerkennung fordernde Staat effektive Kontrolle über den überwiegend großen Teil seines Territoriums in der Gegenwart ausübt und aller Wahrscheinlichkeit nach in der Zukunft ausüben wird: „The conditions under international law for the recognition of a new regime as the de facto government are that the new regime has in fact effective control over most of the States Territory and that this control seems likely to continue.“

So apodiktisch auch in den Lehrbüchern des Völkerrechts behauptet wird, mangelnde staatsrechtliche Legitimität sei kein Grund zur Verneinung der Anerkennungsfähigkeit, so offenkundig ist es doch, daß in der politischen Realität bei der Entscheidung von Anerkennungsfragen das staatsrechtliche Legitimitätsprinzip stets und von neuem maßgeblich in Erscheinung tritt. Im Rechtsbewußtsein des deutschen Volkes — und das gleiche dürfte für andere westliche Demokratien gelten — spielt bei der Erörterung von Anerkennungsfragen der Faktor Effektivität der Staatsregierung bestenfalls eine untergeordnete und der Faktor Legitimität der Staatsgewalt eine überragend große Rolle. Hätte man in den vergangenen Jahren in der BRD durch Meinungsumfrage festzustellen versucht, warum die öffentliche Meinung der Bundesrepublik die Versagung der Anerkennung der DDR gebilligt hat, so hätte man die fast einmütige Antwort erhalten, die Ulbricht-Regierung stehe im Widerspruch zu den Anforderungen einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie.

Diese Diskrepanz zwischen Recht und Rechtsbewußtsein bedarf der historischen und politologischen Erklärung, die jedoch einer künftigen Studie vorbehalten bleiben muß.

Am Ende des Zweiten Weltkriegs tauchte die Frage auf, ob die Amerikaner, die sich nach wiederholten Schwankungen seit der Roosevelt-Periode wieder zum Effektivitätsprinzip bekannt hatten, an ihm festzuhalten bereit waren, als es darum ging zu entscheiden, welche De-facto-Regierung in Nord- und Süd-Korea, in Ost- und Westdeutschland, vor allem aber in Festland-China und in Formosa sie anzuerkennen bereit war.

Es ist ein historisches Faktum von erheblicher Bedeutung, daß die USA nach dem Zweiten Weltkrieg nicht starr am Effektivitätsprinzip festgehalten, sondern in Anerkennungsfragen dem Prinzip der demokratischen Legitimität eine erhebliche Bedeutung beigemessen haben. Dies erfolgte das erste Mal in einer von den USA inspirierten Resolution der UN vom 12. Dezember 1948, die sich auf Korea bezog.

In mehr als einer Beziehung haben die Vorgänge in Korea als Präzedenzfälle für die Behandlung der unterschiedlichsten politischen und administrativen Probleme in den geteilten Ländern Asiens und Europas gedient. Die Korea-Resolution der Vereinten Nationen, deren entscheidende Sätze in die amerikanische Anerkennungserklärung der südkoreanischen Regierung vom 1. Januar 1949 übernommen worden sind, beruft sich für deren Anerkennungsfähigkeit sowohl auf das Effektivitäts- als auch auf das Legitimitätsprinzip; sie bezeichnet unter ausdrücklicher und ausschließlicher Bezugnahme auf die demokratische Basis der südkoreanischen Regierung diese als die einzig rechtmäßige („lawful“) Regierung in Korea. Implizite wurde hierdurch der nordkoreanischen Regierung wegen ihres undemokratischen Charakters die Anerkennungsfähigkeit abgesprochen.

Die einschlägigen Sätze dieser Resolution lauten wie folgt:

„... erklärt die Generalversammlung, daß eine rechtmäßige Regierung (die Regierung der Republik Korea) gebildet worden ist, die eine effektive Kontrolle und Regierungsgewalt in

den Teilen von Korea ausübt, in denen die Interim-Kommission in der Lage war, ihre beobachtende und beratende Tätigkeit auszuüben, und in denen die übergroße Mehrheit des koreanischen Volkes lebt; sie erklärt fernerhin, daß diese Regierung sich auf Wahlen stützt, die den freien Willen der Wählerschaft dieser Teile Koreas rechtswirksam zum Ausdruck bringen, daß diese Wahlen von der Interim-Kommission beobachtet worden sind, und daß dies die einzige dergestaltige Regierung in Korea ist.“<sup>26)</sup>

Noch deutlicher trat diese Tendenz in den Erklärungen zutage, die die Regierungen der USA, Frankreichs und Großbritanniens anläßlich der Neun-Mächtekonferenz in London im Oktober 1954 abgegeben haben und die besagt, daß diese Mächte „die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung betrachten, die frei und rechtmäßig gebildet wurde und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen“<sup>27)</sup>.

Diese Erklärung wurde am 28. September 1955 durch die Außenminister von England, Frankreich und der USA bekräftigt, die ausführten: „Die drei Außenminister bestätigen, daß die deutsche Bundesrepublik das einzige Staatswesen ist, das frei und gesetzlich errichtet wurde (freely and legitimately constituted) und daß es deshalb berechtigt ist, als der Repräsentant des deutschen Volkes in außenpolitischen Angelegenheiten für Deutschland zu reden. Die drei Regierungen erkennen das ostdeutsche Regime nicht an; noch anerkennen sie die Existenz eines Staates in der Sowjetzone.“<sup>28)</sup>

Von besonderem Interesse dürften die Gründe sein, die der amerikanische Unterstaatssekretär G. Douglas Dillon in einem Zirkular vom 11. September 1959 für die Nichtanerkennung der DDR durch die USA aufgezählt hat, und von denen Punkt 6 hier zitiert werden soll:

„Das ostdeutsche Regime repräsentiert nicht die Bevölkerung Ostdeutschlands, die über-

<sup>26)</sup> Abgedr. in: The United States and the Korean Problem, Washington 1953, S. 24 ff.; Ernst Fraenkel, Korea — Ein Wendepunkt des Völkerrechts, Berlin 1951, S. 46.

<sup>27)</sup> Friedrich Berber, a. a. O., S. 775.

<sup>28)</sup> Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, Washington 1964, Bd. 2, S. 387.

wiegend antikommunistisch ist. Es ist niemals durch Wahlen oder durch andere demokratische Methoden legitimiert worden. Es ist dem Land durch die UdSSR aufgezwungen worden, und es kann sich nur dank der Anwesenheit russischer Truppen halten.“<sup>29)</sup>

<sup>29)</sup> Whiteman, a. a. O., S. 389.

Allen völkerrechtlichen Maximen zum Trotz haben die Westmächte das normative Element aus ihrer deutschen Anerkennungspolitik nicht eliminiert. Sie haben hierdurch dargetan, daß das normative Element — ähnlich wie dies bei der Natur der Fall ist — selbst, wenn es mit einer Heugabel herausgeworfen wird, doch stets wiederkehrt — tamen usque recurrit.

## Die Dauerkrise der europäischen Agrarpolitik

Die Beziehung zwischen Währungs- und Agrarpolitik ist im Gefolge der jüngsten Wechselkursänderungen in den Blickpunkt des Interesses gerückt. Wie bei allen Teilbereichen des Wirtschaftslebens besteht auch hier eine gegenseitige Abhängigkeit, das heißt, Änderungen in der Währungspolitik haben ebenso agrarwirtschaftliche Folgen wie umgekehrt die Variation agrarpolitischer Einflußgrößen mit Konsequenzen für den Währungsbereich verbunden ist.

Diese sogenannte Interdependenz aller sozial-ökonomischen Faktoren erschwert jede wirtschaftspolitische Diagnose, weil sich meist nur unter sehr restriktiven Bedingungen bestimmte Wirkungen auf ebenso abgrenzbare Ursachen zurückführen lassen. Je schwieriger aber eindeutige Diagnosen sind, um so größer ist die Gefahr, daß sich die wirtschaftspolitischen Instanzen lediglich an den Symptomen orientieren und den unmittelbaren Anlaß wirtschaftspolitisch unerwünschter Folgen mit der eigentlichen Ursache gleichsetzen.

Die Abwertung des französischen Franc und die Aufwertung der deutschen Mark scheinen jeweils die unmittelbaren Anlässe für Ausgleichsmaßnahmen im Agrarbereich gewesen zu sein; daher könnte der Schluß nahe liegen, daß es sich hier um Fehlentwicklungen auf währungspolitischem Gebiet handelt und daß folglich auch die Währungspolitik Gegenstand therapeutischer Überlegungen und Maßnahmen sein muß.

Im Gegensatz zu dieser Auffassung bemüht sich die folgende Analyse um den Nachweis, daß die Konflikte zwischen Währungs- und Agrarpolitik, soweit sie durch währungspolitische Maßnahmen ausgelöst werden, Ausdruck einer Dauerkrise sind, die das geltende Agrarsystem selbst hervorgerufen hat. Daher ist es notwendig, zunächst auf die Entwicklung und Gestaltungsprinzipien des europäischen Agrarmarktes in seiner gegenwärtigen Form einzugehen.

### I. Entstehung und Funktionsweise des EWG-Agrarsystems

Pläne für eine Verschmelzung der nationalen Agrarwirtschaften zu einem gemeinsamen Agrarmarkt, auf dem ein gemeinsamer Agrarpreis die Abstimmung der Produktion auf die Nachfrage gewährleisten soll, sind bereits zu Beginn der fünfziger Jahre diskutiert worden<sup>1)</sup>. Die Vorteile einer größeren Arbeitsteilung durch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit die Verbesserung der Einkommenslage glaubte man auch schon durch eine Agrarunion, also die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes nur für Agrarprodukte, nutzen zu können.

In der Folgezeit setzte sich jedoch immer mehr die Überzeugung durch, daß die Schaffung bin-

nenmarktähnlicher Verhältnisse allein auf dem Agrarsektor der Gemeinschaft nicht ausreiche, um eine allmähliche Angleichung der Kostenstrukturen durch Rationalisierungswettbewerb und durch Verlagerung der Produktionsschwerpunkte auf die günstigeren Standorte zu gewährleisten. Dieses Ziel war nur zu erreichen, wenn eine Kommunikation auch zwischen den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft ermöglicht würde und es darüber hinaus gelänge, zu einer Vereinheitlichung der Wirtschafts- und Währungspolitik zu kommen.

Umgekehrt war eine Ausklammerung der Landwirtschaft aus vorwiegend politischen Gründen kaum zu vertreten. Vor allem der Ausgleich der Interessenunterschiede zwischen Agrarexportstaaten und Ländern mit vorwiegend industrieller Orientierung verlangte nach einer Einbeziehung aller volkswirtschaftlichen

<sup>1)</sup> H. Marmulla, P. Brault, Europäische Integration und Agrarwirtschaft, München — Bonn — Wien 1958, S. 35.

Bereiche. So hat beispielsweise Frankreich ganz offen seinen Beitritt zur Gemeinschaft von der Einbeziehung der Landwirtschaft abhängig gemacht.

Auf dieser gedanklichen Basis faßte die Außenministerkonferenz von Messina (1. bis 2. Juni 1955) den Beschluß, den Weg einer Vollintegration zu beschreiten. Darüber hinaus einigte man sich, neben dem allgemeinen Zollabbau zwischen den Mitgliedstaaten auch die Entwicklung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Ländern außerhalb der Gemeinschaft („Drittländer“) zu verfolgen. Damit war praktisch die Entscheidung dafür gefallen, dem Zusammenschluß die Form einer Zollunion zu geben <sup>2)</sup>.

Zur Verwirklichung dieses Beschlusses wurde ein Ausschuß unter dem Vorsitz des damaligen belgischen Außenministers Spaak ins Leben gerufen, der einen Bericht über die Lösungsmöglichkeiten verfassen sollte. In ihm heißt es wörtlich: „Die Errichtung eines allgemeinen gemeinsamen Marktes in Europa ist ohne Einbeziehung der Landwirtschaft nicht vorstellbar“ <sup>3)</sup>. Aus den besonderen Eigenheiten der Landwirtschaft folgert der Bericht außerdem, daß der Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen allein für eine wirksame und erfolgreiche Integration der nationalen Agrarwirtschaften nicht ausreicht, sondern daß eine Überführung bestimmter bisheriger Schutzmechanismen in die gemeinschaftliche Verantwortung hinzukommen müsse, wenn der Abbau der nationalen Instrumente nicht ein gefährliches Vakuum schaffen sollte.

Der Spaak-Bericht stellt den Grundstock für die Bestimmungen dar, die nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge und ihrer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente am 1. Januar 1958 in Kraft traten.

Als Teil des Gemeinsamen Marktes ist die Landwirtschaftspolitik den allgemeinen Zielen des EWG-Vertrages (EWGV) verpflichtet. Ihre Maßnahmen müssen also geeignet sein, ein harmonisches, ausgewogenes Wachstum in allen Wirtschaftssektoren zu fördern, das insbesondere eine Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen und eine Sicherung

des wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes ermöglichen soll. Die besondere Zielsetzung einer gemeinsamen Agrarpolitik ist in Artikel 39 Abs. 1 EWGV formuliert. Es wird angestrebt:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Aus diesem Zielkatalog lassen sich eindeutige Maßnahmen kaum ableiten, da eine Marktstabilisierung und die Sicherstellung der Versorgung auf sehr verschiedenen Wegen erreicht werden kann. Auch die Abwägung von Produzenten- und Verbraucherinteressen, die jeweils „angemessen“ berücksichtigt werden sollen, schafft einen weiten Ermessensspielraum. Lediglich den bisherigen Methoden der bloßen Einkommensumverteilung wird eine eindeutige Absage erteilt: Die angestrebten Ziele sollen nur „auf diese Weise“, nämlich durch Produktivitätssteigerung und Rationalisierung einschließlich der Verbesserung des Arbeitseinsatzes erreicht werden. Damit hat sich die Einsicht durchgesetzt, daß „eine echte Produktivitätssteigerung und auf die Dauer gesehen auch eine angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung nur durch strukturelle Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erreicht werden“ <sup>4)</sup> können.

Daneben wird auf die Mittel verwiesen, die zur Verwirklichung dieser Ziele vorgesehen sind. Je nach Erzeugnisart kann die Organisation der Agrarmärkte in

<sup>2)</sup> H. Marmulla, P. Brault, a. a. O., S. 48.

<sup>3)</sup> Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister (Spaak-Bericht), Kapitel 4, Abschnitt 1, im Auszug abgedruckt bei Marmulla, Brault, a. a. O., S. 445.

<sup>4)</sup> E. Wohlfahrt, U. Everling, H. J. Glaesner, R. Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin-Frankfurt 1960, S. 113.

- a) gemeinsamen Wettbewerbsregeln,
- b) bindender Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen, oder
- c) einer europäischen Marktordnung bestehen<sup>5)</sup>.

Damit deckt der Vertrag Organisationsformen, die von ausschließlich einzelstaatlicher Kompetenz bis zur zentralgeleiteten Marktsteuerung durch die Gemeinschaft unter Verzicht auf nationale Schutzrechte reichen. Diese Freiheit der Mittelwahl wird noch verstärkt durch die Generalklausel des Artikel 40 Abs. 3 Unterabs. 1, nach der „alle zur Durchführung des Artikel 39 erforderlichen Maßnahmen“ zulässig sind<sup>6)</sup>.

Sieht man von den Verfahrensbestimmungen einmal ab, so ist festzustellen, daß die Richtlinien des Vertrages für eine europäische Agrarpolitik „so weit gefaßt sind, daß damit jede Agrarpolitik gedeckt werden kann“<sup>7)</sup>. Daher muß jeder Versuch, den Verlauf der bisherigen Agrarpolitik und ihre Fortentwicklung als konsequente Befolgung der Vertragsbestimmungen deuten zu wollen, scheitern, weil die meisten Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik immer erneut echte politische Entscheidungen darstellen. Daraus folgt aber auch, daß es nicht unbedingt ein Zeichen mangelnder Vertragstreue sein muß, wenn man das gegenwärtige Agrarsystem als Ganzes in Frage stellt.

Der bereits im Vertrag vorgesehene nächste Schritt mußte darin bestehen, konkretere Gestaltungsprinzipien für eine gemeinsame Agrarpolitik zu entwickeln. Die Grundlage dazu war eine Analyse der agrarpolitischen Situation in Europa sowie ein gegenüberstellender Vergleich der bestehenden nationalen Unterschiede in der Agrarpolitik.

Diese Bestandsaufnahme erfolgte auf der Konferenz von Stresa (3. bis 12. Juli 1958), auf der

<sup>5)</sup> Artikel 40 Abs. 2 EWGV.

<sup>6)</sup> Marmulla, Brault (a. a. O., S. 203) sind der Ansicht, daß damit eine Befreiung von den übrigen Vertragsbestimmungen ausgesprochen ist, soweit sich die Maßnahmen auf die Verfolgung agrarpolitischer Ziele beschränken. Eine gegenteilige Auffassung vertreten Wohlfahrt, Everling, Glaesner, Sprung: „Diese Generalklausel bedeutet nicht, daß die Verwirklichung der gemeinsamen Agrarorganisation ohne Rücksicht auf die übrigen Vertragsbestimmungen erfolgen darf“ (a. a. O., S. 121).

<sup>7)</sup> E. Heuss, Klassischer Freihandel oder Integration?, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. XI (1959), S. 112.

eine Entschließung zustande kam, die der EWG-Kommission eine unabhängige Entwicklung einer Konzeption für die gemeinsame Agrarpolitik erlaubte. Am 11. Dezember 1959 legte sie die Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik vor, die auf folgenden Prinzipien aufbauten<sup>8)</sup>:

— Auf dem Agrarsektor soll ein freier Warenverkehr herrschen, und zwar unter ähnlichen Bedingungen, wie sie auf einem nationalen Markt bestehen.

— Es muß ein Gleichgewicht zwischen dem Produktionsvolumen und den Absatzmöglichkeiten hergestellt werden.

— Die Erzeugerpreise der landwirtschaftlichen Produkte sollen eine angemessene Entlohnung ermöglichen, wobei sich die Angemessenheit an dem Vergleichsniveau anderer Wirtschaftsbereiche orientiert.

— Preisauflagen nach unten und oben sollen gemildert werden, ohne allerdings das Absatz- bzw. Preisrisiko für die landwirtschaftlichen Produzenten ganz auszuschalten.

— Das Binnenpreisniveau der EWG soll über der Preishöhe des Weltmarktes<sup>9)</sup> liegen.

Die Entscheidung, die damit für ein Hochpreis-Agrarsystem gefallen ist, folgt schon aus der Forderung, daß eine angemessene Entlohnung allein über die Erzeugerpreise ermöglicht werden soll. Für die Instrumente der Agrarpolitik ergeben sich daraus weitreichende Konsequenzen.

Um nämlich eine Stabilisierung der EWG-Preise über dem Weltmarktniveau zu sichern, mußte ein Schleusensystem geschaffen werden, das die Preisangleichung bei konkurrierenden Erzeugnissen zwischen beiden Bereichen, die sich bei ungehindertem Handelsverkehr zwangsläufig einstellen würde, verhindert. Vereinfacht ausgedrückt müssen also die „billigen“ Drittlandsprodukte bei einer Einfuhr in den Gemeinsamen Markt verteuert und umgekehrt die „teuren“ EWG-Erzeugnisse

<sup>8)</sup> Vgl. H.-H. Wächter, Entwicklung und Gestaltung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Bd. XL (1962), H. 4, S. 714.

<sup>9)</sup> Der Weltmarkt kann im vorliegenden Zusammenhang vereinfachend mit den Agrarmärkten der Drittländer gleichgesetzt werden.

beim Export auf den Weltmarkt verbilligt werden.

Eine Belastung der Drittlandsimporte mit Zöllen hätte zwar den gewünschten Verteuerungseffekt gehabt, aber kurzfristige und plötzlich auftretende Preisschwankungen auf dem Weltmarkt nicht von den Binnenpreisen der Gemeinschaft fernhalten können. Daher wurde von der Kommission das Instrument der *Abschöpfungen*<sup>10)</sup> vorgeschlagen. Darunter sind variable Importabgaben bei Einfuhren aus Drittländern zu verstehen, die der jeweiligen Differenz zwischen dem niedrigen Weltmarktpreis und einem von der Gemeinschaft angestrebten, höher festgelegten Binnenpreis (*Richtpreis*) entsprechen. Die Einfuhren werden als so verteuert, daß sie im besten Fall genau zum Richtpreis angeboten werden können. Da die Berechnung der Abschöpfung in sehr kurzen Zeitabständen (teilweise täglich) erfolgt und in der Regel das günstigste, d. h. niedrigste Weltmarktangebot zugrunde gelegt wird, ist eine vollständige und gewissermaßen automatisch wirkende Abschirmung gegenüber Drittländern gewährleistet.

Der Marktpreis im Innern kann also „von außen“ nicht unter den Richtpreis gedrückt werden. Gleichzeitig wird verhindert, daß er — etwa bei steigender Nachfrage und stagnierendem Angebot — längerfristig den Richtpreis übersteigt, weil dann das Drittlandsangebot konkurrenzfähig wird, das ja im Prinzip zum Richtpreis die Einfuhrschleuse überwinden kann.

Dem Abschöpfungsmechanismus entspricht auf der Exportseite das System der *Austuhrrück-erstattungen*. Der Staat oder die Gemeinschaft vergütet dabei den Exporteuren die Differenz zwischen Gemeinschafts- und Weltmarktpreis eines Produktes. Dadurch wird es möglich, die EWG-Erzeugnisse in Drittländern zu einem Preis anzubieten, der dem Weltmarktniveau entspricht.

Die Preisstabilisierung könnte aber durch einen Angebotsdruck im Innern gefährdet werden. Preisstürze könnten beispielsweise dann drohen, wenn unmittelbar nach der Ernte alle

Landwirte, die nicht über ausreichenden Lager-raum verfügen, ihre Jahreserzeugung auf den Markt werfen müssen. Deshalb verfügt das System über eine „Binnensicherung“ in Gestalt von sogenannten *Interventionspreisen*. Dabei verpflichten sich die öffentlichen Stellen, einem Absinken des Marktpreises unter den Richtpreis über ein festgelegtes Maß hinaus durch eigene Aufkäufe entgegenzuwirken. Die Interventionsinstanzen garantieren also einen bestimmten Mindestpreis, der beispielsweise 95 % des betreffenden Richtpreises beträgt, indem sie zu diesem Interventionspreis jede ihnen angebotene Menge aufnehmen.

Die Vorteile dieses Systems scheinen auf der Hand zu liegen: Der Marktpreis bleibt im Prinzip erhalten, nur seine möglichen Ausschläge werden auf eine bestimmte Marge begrenzt. Alle bisherigen Einfuhrhemmnisse wie Zölle, mengenmäßige Beschränkungen, Verwendungszwänge usw. werden durch ein sehr flexibles Instrument ersetzt, das gerade wegen seiner Anpassungsfähigkeit jede Preisbewegung auf dem Weltmarkt berücksichtigen kann und damit eine ungleich höhere Wirksamkeit besitzt als die „klassischen“ Methoden der Handelsbeschränkung. Zudem erbringt es als Finanzierungssystem Abschöpfungseinnahmen, mit denen die Ausfuhrerstattungen wieder gespeist werden können.

Es drängt sich die Frage auf, ob die geltenden Agrarregelungen, die Weinstock als „ein widerspruchsloses, neuartiges System“ bezeichnet, „das den Wettbewerb und Freihandel zwischen den sechs bisher weitgehend hermetisch voneinander abgeschlossenen Märkten der Sechs in Gang setzte und damit die ökonomische Verflechtung auch auf diesem Gebiet einleitete“<sup>11)</sup>, dem Vorwurf des Scheiterns nicht zu Unrecht ausgesetzt sind. Das wäre dann der Fall, wenn die unerwünschten Folgen nicht auf das System selbst, sondern ausschließlich auf seine Handhabung zurückgeführt werden müßten. So ist Weinstock der Meinung, daß dieses System angesichts der zunehmenden Überschüsse und steigenden Haushaltsbelastung dennoch nicht als gescheitert gelten könne, „wenn dies natürlich auch be-

<sup>10)</sup> Vgl. Wächter, a. a. O., S. 736 ff.; ders., Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Bd. XLV (1967), S. 521 ff.; C. Ehlermann, Die wichtigsten Steuerungsmechanismen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der EWG, in: Integration, Vierteljahresschrift zur Europaforschung, Nr. 4/1969, S. 294 ff.

<sup>11)</sup> U. Weinstock, Europäische Agrarpolitik und Währungstragen. Vortrag anlässlich der Fachtagung der Assistenten wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Fakultäten über „Fragen der monetären Integration im Gemeinsamen Markt“, gehalten am 10. Oktober 1969 in Berlin, als Manuskript vervielfältigt, S. 9.

hauptet wird. Man kann es höchstens als politische Fehlkalkulation bezeichnen, daß man von der Grundannahme ausgehen konnte, der Agrarministerrat werde bereit sein, die Preise

nicht nur als ein nach oben flexibles Instrument zu betrachten" <sup>12)</sup>). Die Zweifel an der Richtigkeit dieser Auffassung sollen im folgenden erläutert werden.

## II. Resultat: Überproduktion und Preisunsicherheit

Die ordnungspolitische Beurteilung der Marktorganisationen ergibt sich aus der besonderen Rolle, die der „Marktpreis“ in einem Abschöpfungssystem spielt. Wie bereits erläutert, schaffen die Abschöpfungen in Verbindung mit den Interventionen einen Schwankungsspielraum, innerhalb dessen der Preis auf Änderungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage reagieren kann. Solange die volle Selbstversorgung bei einem Produkt noch nicht erreicht ist („Unterversorgung“), kann die Binnenproduktion ohne Preiseinbußen für die EWG-Landwirte ausgedehnt werden. Da nämlich die Importangebote nur zum Richtpreis möglich sind, kann ein Preiskampf um den Marktanteil gar nicht stattfinden. Die wachsende Eigenerzeugung braucht ja nur ein wenig unter dem Richtpreis angeboten zu werden, um die konkurrierenden Einfuhren aus dem Markte zu werfen. Dadurch werden die Weltmarktimporte einfach in dem Maße zurückgedrängt, in dem die EWG-Erzeugung auf einem bestimmten Produktmarkt zunimmt. Das gesamte Absatzrisiko, also die Gefahr, daß wachsende Mengen nur zu sinkenden Preisen abgesetzt werden können, wird dadurch im Zustand der Unterversorgung auf die Drittländer verlagert.

Ist die volle Selbstversorgung überschritten („Übersorgung“), dann gewährt der Staat oder die Gemeinschaft auf dem Niveau der Interventionspreise weiterhin eine unbeschränkte Absatzgarantie. Das Absatzrisiko geht also im Prinzip mit Überschreitung der 100 %igen Selbstversorgung von den Drittländern auf die öffentlichen Instanzen der Gemeinschaft und damit auf die Steuerzahler über.

Die Forderung der Kommission, auch den landwirtschaftlichen Produzenten ein gewisses Risiko zu belassen, könnte daher ohnehin nur im Grenzbereich zwischen Unter- und Übersorgung erfüllt sein. Da wegen der starren Nachfrage nach Nahrungsmitteln schon geringe Überschüsse ausreichen, um den Marktpreis vom Richtpreis- auf das Interventionsniveau

hinabzudrücken, ist dieser Übergangsbereich nicht nur sehr schmal, sondern der Preiswechsel vollzieht sich auch relativ schnell.

Will man überhaupt von einem Absatz- oder Preisrisiko sprechen, so beschränkt es sich für die EWG-Landwirte faktisch auf eine einmalige Preissenkung bei Produkten, bei denen die Selbstversorgung erreicht und überschritten wird. Diese Erlösminderung vollzieht sich aber viel zu rasch und macht zu früh einer neuen Preis- und Absatzgarantie Platz, um die einzelnen Erzeuger, die zuvor gerade durch das Abschöpfungssystem zu einer ständigen Ausdehnung der Erzeugung ermutigt wurden, jetzt zu einer nachhaltigen Drosselung ihrer Produktion veranlassen zu können.

Damit weist das geltende Agrarsystem eine immanente Tendenz zur Überproduktion auf, die durch die Preisbeschlüsse des Europäischen Ministerrates noch verstärkt wurden. Bei fast allen wichtigen Erzeugnissen gingen die beschlossenen (Richt-) Preise über die Preisvorschläge der Kommission hinaus <sup>13)</sup>. Eine Ausnahme bildet der Getreidepreis, bei dem aber offensichtlich auch die Kommission die stimulierende Wirkung beispielsweise auf die französische Getreideerzeugung unterschätzte.

Sorgen aber die Überschüsse dafür, daß die Marktpreise ständig auf dem Interventionsniveau verharren müssen, dann wandelt sich das Richtpreissystem in ein System fester Preise, das Angebots- oder Nachfrageänderungen nicht mehr ausdrücken kann. Daraus ergeben sich verschiedene volkswirtschaftliche Nachteile, wie z. B. eine zunehmende Verhärtung der Produktionsstruktur, eine mangelnde Anpassung der Erzeugung an Änderungen der Verbrauchsgewohnheiten oder auch eine Ausschaltung von natürlichen Ausgleichsmechanismen innerhalb der landwirtschaftlichen Produktion, auf die jedoch an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

<sup>12)</sup> Ebenda.

<sup>13)</sup> Ebenda, S. 10.

Im vorliegenden Zusammenhang ist nur von Bedeutung, daß die durch das System selbst als auch durch seine unzweckmäßige Handhabung hervorgerufenen Überschüsse auf den jeweiligen Märkten in eine Situation hineingeführt haben, in der die Absatzpreise der Landwirtschaft auf den wichtigsten Märkten fest mit den Interventionspreisen verbunden sind und sich daher etwaigen Bewegungen dieser „Verordnungspreise“ stets parallel anpassen müssen.

Solche Bewegungen der Richt- und Interventionspreise als Folge von Wechselkursänderungen machen einen weiteren Mangel des praktizierten Agrarsystems deutlich. Um nämlich eine Verbesserung der Arbeitsteilung innerhalb der Gemeinschaft nach Maßgabe der natürlichen Standortvorteile zu erreichen, soll auf jedem gemeinsamen Produktmarkt ein einheitlicher Marktpreis die Steuerungsfunktion ausüben. Formales Kennzeichen dieser Konzeption ist die *Europäische Rechnungseinheit*. Sie ist eine auf den Agrarmarkt beschränkte verrechnungstechnische Maßgröße, die als Gegenwert von 0,88867088 Gramm Feingold definiert ist und damit der Goldparität des US-Dollars entspricht<sup>14)</sup>. Alle gemeinsamen Preise auf dem Agrarmarkt sind in Rechnungseinheiten festgelegt.

Solange sich die Währungsparitäten der Mitgliedstaaten zueinander nicht ändern, bleibt der Umstand, daß die Agrarpreise nicht in nationalen Währungseinheiten festgesetzt sind, ohne Bedeutung. Ändert jedoch ein Land seine Parität gegenüber den anderen Währungen und damit auch die Relation zur Rechnungseinheit, so muß sich automatisch sein Agrarpreisniveau nach oben oder unten verschieben<sup>15)</sup>, da ja der Goldwert der Rechnungseinheit konstant geblieben ist.

Der Agrarmarkt ist also in die Abhängigkeit der Währungspolitik geraten, weil das Konzept der gemeinsamen Agrarpreise einen Integrationsstand voraussetzt, der der Wirklich-

keit weit vorausseilt. Seine ihm zugeordnete Steuerungsfunktion kann nämlich ein einheitlicher Marktpreis nur dann erfüllen, wenn binnenmarktähnliche Verhältnisse auch in den anderen Sektoren der Volkswirtschaft eine Angleichung der Kostenpreise, der Steuerbelastung, der Geldwertentwicklung usw. ermöglichen und erzwingen.

Nach den jüngsten währungspolitischen Entscheidungen Frankreichs und der Bundesrepublik hat sich jene optimistische Hoffnung als Illusion erwiesen, die glaubte, daß mit der engen Verknüpfung von Währungs- und Agrarpolitik ein „Sachzwang“ geschaffen sei, der die europäische Gesamtintegration vorantreibe. Damit steht die Agrarpolitik vor der Aufgabe, ihre Grundsätze neu zu überdenken. Sie muß sich für eine noch nicht abschätzbare Zeitspanne darauf einrichten, daß die Binnenwerte der Mitgliedswährungen sich in unterschiedlichem Maße entwickeln und daher Wechselkursänderungen nicht ausgeschlossen sind. Sie muß prüfen, ob die Hauptelemente dieses Agrarmarktes, die im wesentlichen für die Periode nach der Übergangszeit entworfen wurden, auch dann noch als sinnvoll zu rechtfertigen sind, wenn die Übergangszeit auf absehbare Zeit zum Dauerzustand wird.

Frankreich hat sich zwar aus dem Gemeinsamen Agrarmarkt für eine Übergangszeit herausgelöst, andererseits aber die Absicht bekundet, innerhalb von zwei Jahren die französischen Agrarpreise an das Gemeinschaftsniveau anzugleichen.

Die Bundesrepublik ist zu einer ihrem Aufwertungssatz entsprechenden Preissenkung bereit und hat Maßnahmen zum direkten Ausgleich der dadurch geschmälernten landwirtschaftlichen Einkommen beschlossen. Ob diese Zahlungen zur Dauereinrichtung werden oder ob sich die Brüsseler Forderung nach einem stufenweisen Abbau dieser Transfers (oder zumindest nach einer Umwandlung in Strukturhilfen) durchsetzt, ist noch ungewiß. Immerhin deuten alle Absichtserklärungen darauf hin, daß eine starke politische Präferenz für eine Beibehaltung der Rechnungseinheit besteht. Es stellt sich daher die Frage, ob beim gegenwärtigen Stand der Integration die Fortdauer der Rechnungseinheit aus agrarpolitischer Sicht zu rechtfertigen ist. Die Untersuchung soll sich dabei zunächst auf das Problem beschränken, inwieweit globale Ände-

<sup>14)</sup> Verordnung Nr. 129/62 des Rates über den Wert der Rechnungseinheit und die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Oktober 1962, S. 2553/62 ff.

<sup>15)</sup> Vgl. L. Gleske, Währungspolitik und Agrarmarkt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum am 20. Dezember 1969, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 100, 23. Dezember 1969, S. 5 ff., wiederabgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 1/1970, S. 15 ff.

rungen des Agrarpreisniveaus<sup>16)</sup>, die durch Wechselkursänderungen ausgelöst wurden, mit den Hauptzielen agrarpolitischer Aktivität vereinbar sind.

Da die Vorstellungen über das, was als primäre Zielsetzung der praktischen Agrarpolitik anzusehen sei, sehr divergieren, sollen als wichtigste Ziele folgende drei berücksichtigt werden:

1. die reale Einkommensteigerung,
2. die Herstellung und Erhaltung des Marktgleichgewichtes (Ausgleich von Angebot und Nachfrage),
3. die Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur.

Dabei wird nicht verkannt, daß diese Zielsetzungen aus agrarwissenschaftlicher Sicht we-

der vollständig<sup>17)</sup> sind noch gleichrangige Ziele darstellen und damit zum Teil Mittelcharakter besitzen. In diesen drei Punkten spiegeln sich vielmehr die unterschiedlichen Akzentuierungen wieder, mit denen die landwirtschaftlich interessierten Gruppen die agrarpolitische Willensbildung zu beeinflussen suchen.

Preispolitische Maßnahmen berühren immer alle drei Zielsetzungen zugleich. Eine Beurteilung dieser Maßnahmen hängt also von der jeweiligen Gewichtung der Ziele ab. Für diese Untersuchung mag der allgemeine Bewertungsgrundsatz ausreichen, daß solche Maßnahmen agrarpolitisch als ungeeignet anzusehen sind, die direkt gegen eine Zielsetzung verstoßen, ohne gleichzeitig ein anderes Ziel eindeutig zu fördern.

### III. Agrarpolitische Auswirkungen einer Währungsaufwertung

Wertet ein Land seine Währung auf, so müssen nach den geltenden Bestimmungen alle Agrarpreise, die in Rechnungseinheiten festgelegt sind, in Inlandwährung ausgedrückt um den entsprechenden Prozentsatz gesenkt werden. Diese zunächst nominale Veränderung senkt das reale Agrarpreisniveau<sup>18)</sup> um so mehr, je weniger die durchschnittlichen Produktionsmittelpreise nachgeben. Die Senkung der Realeinkommen hängt damit unter anderem auch vom Anteil der Marktordnungs-

erzeugnisse und der industriellen Importprodukte an den Produktionsmittelkosten der Landwirtschaft ab.

#### 1. Verminderung der landwirtschaftlichen Einkommen

Die Neufestsetzung des Wechselkurses der Deutschen Mark war Anlaß für Berechnungen, die den „Aufwertungsverlust“ der Landwirtschaft in seinen Größenordnungen abschätzen lassen.

Den Einfluß des Interessenstandpunktes auf die Auswahl der anzuwendenden Berechnungsmethoden demonstriert die Abweichung der ermittelten Werte voneinander; erwartungsgemäß veranschlagten die Verbraucherorganisationen den Verlust mit 130 Mill. DM am niedrigsten, während die Bauernverbände annähernd das Doppelte, nämlich 250 Mill. DM, angaben. Die politische „Wahrheit“ liegt erneut in der Mitte: Alle Beteiligten scheinen sich auf einen Betrag von 200 Mill. DM pro 1 % Aufwertung „geeinigt“ zu haben.

Wichtiger noch als die Abnahme der globalen Erlössumme ist der Einfluß der Preissenkung auf die Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß der Prozentsatz der Aufwertung nur über die Abnahme des sogenannten „reduzierten Betriebs-

<sup>16)</sup> Es wird also unterstellt, daß sich an den bestehenden Preisrelationen nichts ändert. Das entspricht insofern nicht der Wirklichkeit, als die Nachfrage auf Preisänderungen je nach Produktart unterschiedlich reagiert, einzelne Produkte noch keiner Marktordnung unterliegen und auch die Senkung der Interventionspreise nicht gleichzeitig auf allen Märkten wirksam wird. Die dadurch ausgelösten Verschiebungen des Preisgefüges liefern aber im Zusammenhang des bearbeiteten Themas keine neuen Aspekte und werden daher nicht berücksichtigt.

<sup>17)</sup> So ist beispielsweise die Zielsetzung der „Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen“, wie sie Artikel 39 Abs. 1 EWGV vorschreibt, mit der Entscheidung der europäischen Agrarpolitik für ein Hochpreissystem faktisch stark in den Hintergrund getreten.

<sup>18)</sup> Plate versteht unter realem Agrarpreisniveau die „Relation zwischen dem Durchschnitt der Produktpreise und dem Durchschnitt der Produktionsmittelpreise“; R. Plate, Agrarmarktpolitik, Bd. 1, Grundlagen, München — Basel — Wien 1968, S. 105.

ertrages" Auskunft geben kann, also der Gesamtsumme, die für Abschreibungen, Unterhaltsaufwendungen für Gebäude, Maschinen und Geräte, allgemeine Wirtschaftsausgaben, Betriebssteuern sowie die Entlohnung der Produktionsfaktoren (Betriebseinkommen) zur Verfügung steht.

Im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1962/63 bis 1966/67 betrug der „reduzierte Betriebsertrag“ in der Bundesrepublik 19,9 Mrd. DM, das Betriebseinkommen dagegen nur 10,5 Mrd. DM<sup>19)</sup>.

Da eine Agrarpreissenkung den Aufwand für Abschreibungen, Unterhaltskosten, allgemeine Wirtschaftsausgaben und Betriebssteuern nur wenig oder überhaupt nicht verringert, wirkt sich der Rückgang des „reduzierten Betriebsertrages“ verstärkt auf das Betriebseinkommen aus. Nach Berechnungen von Weinschenk und Meinhold hätte eine Agrarpreissenkung um 10 v. H. die Betriebseinkommen auf der Basis der Produktions- und Aufwendungsvolumina von 1966/67 um 20—30 v. H. vermindert<sup>20)</sup>. Entsprechend muß die Abnahme der reinen Arbeitseinkommen noch stärker ausfallen, wenn größere Teile des Betriebseinkommens durch Pacht- und Zinsverpflichtungen für Fremdkapital bereits gebunden sind.

Auch eine Kompensation des primären Entzugseffektes dadurch, daß die Preissenkung eine verstärkte Nachfrage und damit unter Umständen eine Erhöhung des Umsatzes hervorruft, erscheint wenig wahrscheinlich angesichts der relativ starren Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Außerdem muß realistischere damit gerechnet werden, daß höchstens ein Teil der Preissenkung die Verbraucher auch wirklich erreicht.

So ergibt sich also — zumindest kurzfristig — ein Konflikt mit der Zielsetzung der realen Einkommenssteigerung. Es wäre jedoch denkbar, daß man das Ziel des Marktgleichgewichtes als vorrangig ansieht und die Einkommensminderung als ein notwendiges Mittel betrachtet, um den Angebotsdruck auf den europäischen Agrarmärkten zu mindern.

<sup>19)</sup> G. Weinschenk, K. Meinhold, Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt, Stuttgart 1969, S. 63.

<sup>20)</sup> Ebenda, S. 69 u. 85.

## 2. Angebotsdrosselung durch allgemeine Agrarpreissenkung?

Deutet man strukturelle Überschüsse als Symptome eines „zu hohen“ Agrarpreisniveaus, dann könnte in der Tat eine Preissenkung als geeignetes Mittel zur Herstellung des Marktgleichgewichtes gelten. Es wird jedoch hierbei ein Funktionszusammenhang zwischen Preisniveau und mengenmäßiger Gesamtterzeugung unterstellt, der wahrscheinlich in seiner Wirksamkeit überschätzt wird.

Im Rahmen der Nutzungsdauer vorhandener Kapazitäten ist die Mengenreduktion als Folge gesunkener Realpreise wohl als sehr gering anzusehen. Da in der Landwirtschaft „die Grenzkosten der Ausnutzung vorhandener Kapazitäten . . . unter dem Einfluß technischer Fortschritte erheblich unter die Durchschnittskosten der landwirtschaftlichen Produktion gesunken [sind]<sup>21)</sup>, also die zusätzlichen Kosten („Grenzkosten“) für eine Ausdehnung der Produktion bis zur Kapazitätsgrenze relativ niedrig sind im Vergleich zu den durchschnittlichen Stückkosten, in denen die Abschreibung für Maschinen und Gebäude und die Verzinsung des eingesetzten Geld- und Bodenkapitals enthalten sind, entsteht gewissermaßen ein „reaktionsfreier“ Raum. Soweit nämlich die Betriebsleiter nur ihre zusätzlichen Kosten mit den zusätzlichen Erlösen vergleichen, d. h. im wesentlichen mit Grenzkosten kalkulieren, wird die Produktion mit voller Auslastung aufrechterhalten, solange die Absatzpreise über den Grenzkosten liegen. Damit kann aber auch nach der Preissenkung immer noch gerechnet werden. Soweit die Durchschnittskosten unterschritten werden, nehmen also diese Betriebe (oft unbewußt) eine Abnahme ihres Substanzwertes und/oder eine Minderung ihrer Einkommensansprüche in Kauf.

Um einen solchen Einkommensrückgang abzuwenden, wäre sogar ein Verhalten denkbar, das in der Literatur nicht sehr treffend als „anomal“ bezeichnet wird. Besser wäre es wohl, von „hauswirtschaftlichem“ Verhalten zu sprechen, wenn bei sinkendem Realeinkommen nicht weniger, sondern mehr erzeugt wird, um das bestehende Anspruchsniveau weiterhin befriedigen zu können. Eine solche Reaktion unterstellt auch der Vizepräsident der EWG-Kommission, Mansholt, der die Untauglichkeit des preispolitischen Instrumentariums

<sup>21)</sup> Ebenda, S. 14.

zum Zwecke der Marktregelung auf die „schlechte Agrarstruktur“ zurückführt: „80 % von den Betrieben sind so klein, daß man produzieren muß, um ein sehr niedriges Einkommen noch aufrechtzuerhalten. Eine kleine Preisherabsetzung in der Milch wird also einen Anreiz geben, mehr Milch zu produzieren, um sein Einkommen aufrechtzuerhalten.“<sup>22)</sup>

Ob diese Verhaltensweise die unterstellte große volkswirtschaftliche Bedeutung tatsächlich noch besitzt, erscheint sehr zweifelhaft, zumal diese Tendenz sich in erster Linie auf Kleinbetriebe beziehen müßte, deren geringes Einkommen eine weitere Komprimierung nicht zuläßt. Gerade in diesen Betriebsgrößen ist aber die Technisierung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten meist bereits erfolgt und die vorhandene Arbeitskapazität ohnehin völlig ausgelastet, so daß gar kein Spielraum für eine Produktionssteigerung vorhanden ist.

Innerhalb der bestehenden Kapazitäten ist also eine wesentliche Verringerung der landwirtschaftlichen Erzeugung nicht zu erwarten. Diese Ansicht wird offensichtlich auch dem EWG-Memorandum zur Reform der Landwirtschaft („Mansholt-Plan“) zugrunde gelegt, in dem es einleitend zum Problem der intensiv wirtschaftenden Kleinbetriebe heißt: „Eine Anpassung an die Marktbedingungen, selbst wenn sie von den Landwirten als erforderlich erkannt ist, kann von diesen Betrieben daher nicht erwartet werden. Diese Betriebe sind gezwungen, soviel zu produzieren, wie sie unter Ausnutzung des technischen Fortschritts vermögen, ohne daß es ihnen möglich wäre, den Marktfaktoren ausreichend Rechnung zu tragen.“<sup>23)</sup>

Eine abweichende Verhaltensweise könnte nur bei größeren Betrieben auftreten, die eine Buchführung besitzen und daher in der Lage sind, ihre Durchschnittskosten wenigstens annäherungsweise zu ermitteln. Man muß aber bedenken, daß es sich hierbei meist um Betriebe mit einer relativ günstigeren Kostenstruktur handelt, so daß in der Regel die Durchschnittskosten unter den Absatzpreisen

liegen. Im Bereich noch sinkender Durchschnittskosten wird daher auch hier die Produktion nicht eingeschränkt. Lediglich diejenigen buchführenden Betriebe, die ihre Durchschnittskosten plötzlich nicht mehr vergütet erhalten, könnten zu einer betriebswirtschaftlichen Reaktion veranlaßt werden.

Die bisherigen Überlegungen beziehen sich jedoch nur auf die Produktionsentscheidungen landwirtschaftlicher Anbieter im Rahmen vorhandener Kapazitäten. Daneben sind aber jene Fälle zu berücksichtigen, in denen Betriebe ganz aufgegeben werden, sei es, daß die Betriebsinhaber weitere Einkommenseinbußen nicht hinnehmen wollen oder ganz allgemein eine nicht-landwirtschaftliche Tätigkeit vorziehen, sei es, weil Grenzbetriebe weder die Möglichkeit haben, auf Einkommen zu verzichten, noch durch Rationalisierung eine höhere Einkommensstufe erreichen können.

Es wäre aber nun falsch, diese ausscheidenden Betriebe isoliert zu betrachten. Vielmehr entscheidet über die gesamtwirtschaftliche Auswirkung dieser Abwanderung die weitere Verwendung der Produktionsfaktoren, also die weitere Nutzung des Boden-, Gebäude- und Maschinenkapitals. Es kann angenommen werden, daß verfügbare Nutzflächen nur dann aus der Produktion endgültig ausscheiden, wenn ihr Flächenertrag ohnehin gering war. Die qualitativ besseren Böden dienen dagegen in der Regel nach Verkauf oder auf Pachtbasis der Rationalisierung bestehender Betriebe. Entweder soll dadurch eine bessere Auslastung vorhandener Kapazitäten ermöglicht werden oder aber es kommt zu einer völligen organisatorisch-technischen Neugestaltung.

Wie das Gesamtangebot dadurch beeinflusst wird, hängt im wesentlichen von der Bewirtschaftungsintensität<sup>24)</sup> ab. Wirtschaftet der vergrößerte Betrieb extensiver<sup>25)</sup> — was

<sup>22)</sup> Bayerischer Rundfunk, Diskussionsprotokoll „Geiersberger-Mansholt“, aufgenommen am 31. Januar 1969 beim SFB in Berlin, als Manuskript veröffentlicht, S. 10.

<sup>23)</sup> Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, von der Kommission dem Rat vorgelegt am 21. Dezember 1968, S. 12.

<sup>24)</sup> Darunter versteht man die pro Flächeneinheit eingesetzte Arbeits- und Kapitalmenge.

<sup>25)</sup> Die Extensivierung ist allerdings nicht nur allein eine Frage der Betriebsgröße. Vielfach wird nämlich die Intensität der Bewirtschaftung nur durch die Überbesetzung eines Betriebes mit Arbeitskräften erzwungen, so daß bei der Abwanderung von Arbeitskräften, aber gleichbleibender Betriebsgröße bereits ein Extensivierungseffekt zu erwarten ist. (Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stellungnahme zum „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, in: Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Bd. XLVII (1969), H. 3, S. 407).

wohl die Regel sein dürfte —, dann würde der Mengeneffekt kontraktiv sein. Diese Wirkung erfährt jedoch insofern eine Abschwächung, als die Zusammenlegung und Aufstokkung als Rationalisierungsmaßnahmen geeignet sind, den mengenmäßigen Flächenertrag bei gleicher Bewirtschaftungsintensität zu steigern, weil beispielsweise die Schädlingsbekämpfung auf Großflächen wirksamer ist und weil weniger Bodenfläche durch Zufahrtswege und Parzellierung der effektiven Nutzung entzogen wird.

Bei der bodengebundenen Grundproduktion kann also mit einer gewissen Mengenreduzierung gerechnet werden, soweit es zu einer tatsächlichen „Flächenstillegung“ kommt. Für die landwirtschaftliche Gesamterzeugung gilt dieses Ergebnis aber nur, solange die Produktion im Bereich der Veredelung nicht expandiert. Gewiß haben sinkende Realpreise auch hier zur Folge, daß Grenzbetriebe die Erzeugung einstellen. Es ist aber ebenso zu berücksichtigen, daß durch den Preisdruck bei den Betrieben, die fortbestehen wollen, Rationalisierungen erzwungen werden, die ohne den Preisdruck erst später erfolgt wären. Je mehr sich diese Betriebsleiter bei ihren Investitionsentscheidungen nach dem jeweils neuesten Stand der landwirtschaftlichen Betriebs- und Organisationstechnik richten, je mehr dabei die Preisorientierung zugunsten der technischen Optimierung zurücktritt, desto weniger fallen die Veredelungsbetriebe ins Gewicht, die ihre Erzeugung wirklich einstellen.

Die gegenwärtigen Reformbestrebungen auf den Gebieten des Agrar- und Gesellschaftsrechtes, des landwirtschaftlichen Kreditwesens und die herrschenden Grundsätze der staatlichen Agrarstrukturpolitik lassen erwarten, daß in Zukunft die Finanzierung von Betriebserweiterungen zunehmend erleichtert wird. Um so weniger wird aber die Realpreissenkung geeignet sein, das Ziel des Marktgleichgewichtes wesentlich zu fördern.

Ausdrücklich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die Ablehnung von globalen Agrarpreissenkungen durchaus vereinbar ist mit der Befürwortung von Änderungen der Preisrelationen, die auch Preissenkungen einschließen. Der Erfolg einer Kombination von Preissenkung und Preiserhöhung mit dem Ziel der Überschußreduzierung ist um so eher gegeben, je leichter die betriebstechnische Verlagerung des Produktionsschwerpunktes für die betroffenen Betriebe ist.

### 3. Senkung des Agrarpreisniveaus und Strukturwandel

Betrachtet man die Verbesserung der Agrarstruktur entweder als ein selbständiges Ziel oder aber als einziges Mittel zur langfristigen Einkommenssicherung, so könnte eine allgemeine Agrarpreissenkung geeignet erscheinen, dieser Zielsetzung dienlich zu sein. Man könnte sich vorstellen, daß die Kürzung aller Erlöse die Betriebsüberschüsse relativ um so mehr vermindert, je weniger Einkommen pro Arbeitskraft bisher erzielt werden konnten. Damit würden alle wirtschaftlich unterdurchschnittlichen Betriebe relativ stärker betroffen und damit wahrscheinlich auch eher zur Abwanderung aus der Landwirtschaft gezwungen.

Zweifellos trifft diese Annahme für die bereits erwähnten Grenzbetriebe zu, deren Einkommen nicht mehr komprimierbar sind, und die auch keine wirtschaftlich vertretbaren Rationalisierungsmöglichkeiten mehr haben, um ihre Kosten entsprechend zu senken.

Dieser marginalen Gruppe steht aber die große Zahl der Betriebe gegenüber, die höhere Betriebsüberschüsse aufweisen als zur Bestreitung der notwendigen laufenden Kosten unbedingt notwendig ist. Im Rahmen einer organischen Strukturwandlung werden gerade diese Mittel dringend benötigt, um wenigstens den größten Teil jener Kosten abzudecken, die mit der Umschulung, also mit der Aufnahme eines neuen oder zusätzlichen Berufes, vor allem aber mit der nicht-landwirtschaftlichen Ausbildung der nachfolgenden Generation anfallen.

Dieser Spielraum der eigenfinanzierten Umstellung wird aber in der großen Gruppe der Klein- und Mittelbetriebe vermindert, ohne daß ein positiver Struktureffekt von gleichem Maße sichtbar wäre. Gewiß ist es möglich, daß das sehr einschneidende Signal der Preissenkung eine Anzahl von Betrieben zur sofortigen Aufgabe veranlaßt, aber es erscheint höchst fraglich, ob die Abwanderung aus der Landwirtschaft ohne eine qualifizierte Ausbildung in einer Zeit, in der die Qualitätsansprüche an den Faktor Arbeit ständig steigen, als wünschenswert anzusehen ist.

Ein weiterer Aspekt, der gegen die allgemeine Preissenkung als Mittel der Strukturpolitik spricht, betrifft die größeren Betriebe. Wenn Untersuchungen zutreffend sind, nach denen der Anteil der Barausgaben an den Betriebs-

einnahmen mit zunehmender Betriebsgröße stark ansteigt<sup>26)</sup>, so müssen bei Preissenkungen gerade geförderte, meist hochspezialisierte Betriebe mit ernsthaften Liquiditätsschwierigkeiten rechnen, während kleinere Betriebe leichter auf Einkommen verzichten können, ohne in Existenznot zu geraten.

Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Preissenkung als Mittel der Strukturpolitik mit den sozialen Prinzipien unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

vereinbar ist. Diese Konzeption scheint dort gestört, wo der ohnehin wachsende Druck ungleicher Einkommen durch staatliche Maßnahmen plötzlich verstärkt wird. Abrupte und von sozialen Spannungen begleitete Strukturverwerfungen sind nur dann zu vermeiden, wenn durch eine gezielte und mit den anderen volkswirtschaftlichen Bereichen abgestimmte regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik die Sogwirkung vergrößert wird, die von der Schaffung neuer, nahegelegener Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft ausgeht.

#### IV. Agrarpolitische Auswirkungen einer Währungsabwertung

Die agrarpolitischen Konsequenzen, die sich aus dem Festhalten an der gemeinsamen Rechnungseinheit bei nicht-koordinierter Wirtschafts- und Währungspolitik ergeben können, sind natürlich auch für den Fall zu untersuchen, daß ein Land seine Währung abwertet. Bleibt die Rechnungseinheit an die Dollarparität gebunden, so müssen die Agrarpreise im Abwertungsland um den Prozentsatz ansteigen, um den sich der Inlandswert der Landeswährung gegenüber der Rechnungseinheit verringert.

Umgekehrt könnte sich eine Erhöhung des Agrarpreisniveaus auch dann ergeben, wenn zwar die Landeswährung nicht abgewertet, dafür aber die Rechnungseinheit durch die EWG-Organen aufgewertet wird. Einen solchen Vorschlag machen Weinschenk und Meinhold im Zusammenhang mit dem Problem, wie die agrarpolitisch negativen Folgen der deutschen Aufwertung vermieden werden könnten, ohne zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen ergreifen zu müssen. Als Begründung dient folgende Überlegung: Soweit die wichtigsten Agrarpreise durch staatlichen Einfluß fixiert sind, führt ein Anstieg der Preise für Industrieerzeugnisse und Dienstleistungen zu einer Senkung des realen Agrarpreisniveaus. Wenn daher Wechselkursänderungen mit dem Zweck vorgenommen werden, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte als Folge unterschiedlicher nationaler Preisentwicklungen zu beseitigen, dann ist es „sinnvoll, bei der Neufestsetzung der Verrechnungsrelation die Relationen zwischen der Rechnungseinheit und der aufgewerteten Währung konstant zu halten und die

Relationen zwischen der Rechnungseinheit und den übrigen Währungen neu festzusetzen“. „Die Veränderung der Relationen zwischen den nicht-aufgewerteten bzw. abgewerteten Währungen und der Rechnungseinheit bedeutet in diesem Fall lediglich eine Kompensation des relativen Zurückbleibens der Agrarpreise in den entsprechenden Ländern.“<sup>27)</sup>

Dieser Vorschlag ist aber nicht nur aus agrarpolitischer Sicht problematisch. Schwierigkeiten entstehen nämlich schon dadurch, daß in der Gemeinschaft die Inflationsraten differieren; eine Aufwertung der Rechnungseinheit um einen bestimmten Prozentsatz wird dieser Unterschiedlichkeit kaum gerecht.

Weiterhin berücksichtigt das Konzept nicht die unterschiedliche Größe der Volkswirtschaften. Die Aufwertung der Währung eines wirtschaftlich kleinen Landes wird es kaum rechtfertigen, fast das gesamte Agrarpreisniveau der Gemeinschaft anzuheben.

Schließlich ergibt sich ein immanenter Widerspruch aus der Vorstellung, daß die währungs- und agrarpolitische Solidarität der Länder mit relativ hohen Inflationsraten sich stärker erweisen soll als die Logik einer Anti-Inflationspolitik, die sich zum Ziele setzen muß, Preiserhöhungen soweit wie möglich zu verhindern. Wenn man nämlich annimmt, daß die in unterschiedlichem Maße inflationierenden Länder bereit seien, die währungspolitische Entscheidung eines Mitgliedstaates, wie z. B. die deutsche Aufwertung, mit einer spürbaren und

<sup>26)</sup> Weinschenk, Meinhold, a. a. O., S. 80 ff.

<sup>27)</sup> Weinschenk, Meinhold, a. a. O., S. 130.

spektakulären Erhöhung aller Nahrungsmittelpreise zu honorieren, dann setzt das ein solches Maß an internationaler Kooperationsbereitschaft und gegenseitiger Abstimmungsfähigkeit voraus, daß eine Änderung der Währungsparitäten eigentlich gar nicht notwendig werden sollte.

Ob die Rechnungseinheit auf- oder die Landeswährung abgewertet wird, hat für den Agrarsektor auf längere Sicht gewiß einen unterschiedlichen Einfluß. Da allerdings nicht anzunehmen ist, daß sich die Auswirkungen einer globalen Erhöhung der Agrarpreise auf die agrarpolitischen Ziele durch eine Verschiebung des realen Agrarpreisniveaus im Ausland, durch eine Veränderung der relativen Wettbewerbsposition der Exportindustrie und der Preisrelation gegenüber Importgütern gravierend ändern, soll zwischen beiden Fällen nicht weiter unterschieden werden. Zweckmäßigerweise wird also nur berücksichtigt, daß das Agrarpreisniveau sich spürbar nach oben verschiebt.

### 1. Preiserhöhungen als Mittel der Einkommenssteigerung

Eine Anhebung aller Agrarpreise könnte geeignet sein, den Einkommensrückstand der Landwirtschaft zu verringern und wäre damit dem Einkommensziel direkt förderlich. Ein Erfolg erscheint um so wahrscheinlicher, als die Nachfrage nach Nahrungsmitteln bekanntermaßen ziemlich starr ist und daher nicht mit großen Marktwiderständen von der Nachfrageseite bei der Durchsetzung höherer Preise gerechnet werden muß<sup>28)</sup>.

Wie bereits erwähnt, haben Schätzungen ergeben, daß eine Anhebung des Preisniveaus um 10 v. H. das Betriebseinkommen pro Arbeitskraft um 25—30 v. H. steigern würde.

Inwieweit diese Zunahme des Einkommens real aufrechterhalten werden kann, hängt neben der Entwicklung des mengenmäßigen Angebots vom Verhalten der übrigen Preise in der Volkswirtschaft und damit von einer Fülle von Faktoren ab, von denen der Anteil der Nahrungsmittelausgaben am Einkommen, der Einfluß der Tarifpartner und die konjunkturalen

<sup>28)</sup> Bei administrierten Preisen stellt sich natürlich das Problem, ob sich die beabsichtigten höheren Preise im Markt auch durchsetzen lassen, gar nicht; um so mehr muß sich ein vorhandener Marktwiderstand im Rückgang der Absatzmengen ausdrücken.

relle Situation die wichtigsten sind. Diese Faktoren nämlich stecken den Spielraum ab, innerhalb dessen die Erhöhung der Lebensmittelpreise neue Lohn- und Gehaltssteigerungen auslöst, die sich schließlich auch auf das volkswirtschaftliche Preisniveau auswirken und damit die landwirtschaftlichen Einkommen von der Kostenseite her wieder schmälern. Dieser Bumerang-Effekt der Kostenüberwälzung tritt um so sicherer ein, je weniger die beteiligten Gruppen Anlaß haben, das eigene Verhalten als mitverursachenden Faktor der Agrarpreiserhöhung anzusehen<sup>29)</sup>. Eine autonome, nämlich auf währungspolitische Entscheidungen zurückzuführende Agrarpreiserhöhung vermehrt daher die Wahrscheinlichkeit, daß das zuvor erhöhte Realeinkommensniveau wieder absinkt.

Davon abgesehen würde sich aber auch bei annähernd stabilem Geldwert die reale Einkommenslage in der Landwirtschaft in dem Maße verschlechtern, in dem das allgemeine Wachstum der Volkswirtschaft die absoluten, durchschnittlichen Einkommensansprüche nach oben schraubt<sup>30)</sup>.

Eine abrupte, nominale Einkommenserhöhung könnte also nur dann die realen Einkommen nachhaltig auf dem erhöhten Niveau sichern, wenn es gelingt, die einkommensenkende Tendenz (real) der allgemeinen Preisentwicklung und des Wachstums zu kompensieren. Damit stellt sich die Frage des Marktgleichgewichtes ebenso wie das Problem der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur.

### 2. Verstärkung des Marktgleichgewichtes

Ein Ansteigen der Erzeugerpreise ist bei „normaler“ Reaktion der Betriebsleiter mit einer

<sup>29)</sup> Eine ähnliche Auffassung vertritt Schlotter, wenn er zwischen autonomen und reaktiven Agrarpreiserhöhungen unterscheidet. Sein Begriff der autonomen Agrarpreissteigerung hat allerdings eine sehr modelltheoretische Voraussetzung, nämlich Konstanz aller übrigen Preise, insbesondere der Löhne. Das führt dazu, daß faktisch jede Anhebung der Agrarpreise als reaktiv anzusehen ist. Vgl. H.-G. Schlotter, Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik. Gegensatz oder Einheit?, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, hrsg. von E. Gerhardt und P. Kuhlmann, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 30 Köln-Berlin 1969, S. 261.

<sup>30)</sup> Vgl. hierzu D. Fricke, Geldentwertung bei konstantem Preisniveau und realem Einkommenswachstum. Das Problem der relativen Inflation, in: Geldtheorie und Geldpolitik (Günter Schmolders zum 65. Geburtstag), hrsg. von C. A. Andreae, K. H. Hansmeyer, G. Scherhorn, Berlin 1968, S. 47 ff.

Zunahme der erzeugten Menge verbunden. Bei einer relativ starren Nachfrage erwächst hieraus die Gefahr, daß Mengen angeboten werden, die sich bei fixierten Preisen nicht absetzen lassen und daher zum Zweck der Preisstützung von öffentlichen Stellen mit hohem finanziellen Aufwand aus dem Markt genommen werden müssen.

Untersuchungen, die über die globale Angebotselastizität <sup>31)</sup> der Landwirtschaft in bezug auf das Preisniveau, also bei konstanten Preisrelationen, angestellt wurden, geben im allgemeinen sehr niedrige Werte für die Erzeugerstufe an.

Selbst wenn damit nur die Größenordnung abgeschätzt werden soll, „da die Preiselastizität des Angebotes von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sich einer genaueren Berechnung entzieht“ <sup>32)</sup>, muß sehr deutlich unterschieden werden, ob es sich um Elastizitätskoeffizienten in bezug auf sinkende oder auf steigende Preise handelt. Weitgehende Übereinstimmung besteht nämlich darüber, daß die Angebotselastizität bei steigenden Preisen insgesamt höher als bei Preissenkungen anzusetzen ist <sup>33)</sup>.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei der betrachtete Reaktionszeitraum. Zwar kann das sofort verfügbare Angebot kaum erhöht werden, aber schon nach einer Produktionsperiode nimmt die Elastizität zu. „Auf längere Sicht ist die Möglichkeit der Ausdehnung der Produktion ... im allgemeinen noch erheblich größer, weil hierfür auch größere Investitionen und tiefgreifende Änderungen der Betriebsorganisation vorgenommen werden können“ <sup>34)</sup>.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft betriebene Agrarstrukturpolitik den an-

gebotserhöhenden Effekt gestiegener Agrarpreise tendenziell verstärkt. Die Bereitschaft, auf höhere Agrarpreise betriebswirtschaftlich, nämlich mit einer Produktionsausweitung zu reagieren, wird durch die finanzielle Förderung bestimmter Betriebsgrößenklassen durch den Staat im allgemeinen erhöht, ohne daß die Agrarstrukturpolitik gleichzeitig die Produktionssteigerung in den Bereichen abschwächen könnte, die als nicht-förderungswürdig gelten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die Zunahme der Produktivität durch vermehrten Kapitaleinsatz in Form von neuen Maschinen und mehr Düngemitteln. Es ist einleuchtend, daß eine gegebene Steigerung der Absatzpreise vor allem dort zu einer Zunahme des Kapitaleinsatzes führt, wo die Ertragssteigerung pro Kapitaleinheit relativ groß ist. Für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft ist aber festzustellen, daß gerade das Land abgewertet hat und weiterhin „abwertungsverdächtig“ bleibt, welches bei vermehrtem Kapitaleinsatz die größten Produktionsreserven aufweist.

Es sprechen also einige Gründe dafür, daß bei einer Erhöhung des Agrarpreiseniveaus das Angebot expansiv reagiert. Theoretisch besteht bei mehrmaliger Abwertung sogar die Gefahr, daß das Produktionsvolumen regelrecht „aufgepumpt“ wird, weil bei jeder allmählichen Realpreissenkung die Erzeugungsmenge kaum eingeschränkt, nach der spürbaren Preiserhöhung dagegen stets kräftig ausgeweitet wird.

Beim gegenwärtigen Stand der Selbstversorgung in Europa kann eine einmalige Anhebung der Agrarpreise die Störung des Marktgleichgewichtes nur verstärken. Dadurch werden aber Gegenmaßnahmen der staatlichen Agrarpolitik geradezu herausgefordert, die bei der geringen Wirksamkeit von Preissenkungen die Angebotsmengen direkt beschränken müssen <sup>35)</sup>. Sind die Landwirte aber nicht in der Lage, die erwähnten Abnahmetendenzen des Realeinkommens durch vermehrte Produktion auszugleichen, dann ist von der Erlös-

<sup>31)</sup> Die Angebotselastizität bzw. die Preiselastizität des Angebotes gibt — vereinfacht ausgedrückt — an, wie sich die Produktionsmenge als Reaktion auf eine Erhöhung oder Senkung der Agrarpreise verändert.

<sup>32)</sup> W. Abel, Agrarpolitik, 3. Aufl., Göttingen 1967, S. 378; ebenso R. Plate, a. a. O., S. 116.

<sup>33)</sup> W. Abel, a. a. O., S. 378; R. Plate, Über die Wirkung der Subventionierung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Produktionsmitteln, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, a. a. O., S. 285.

<sup>34)</sup> R. Plate, Über die Wirkung der Subventionierung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Produktionsmitteln, a. a. O., S. 285.

<sup>35)</sup> Vgl. W. Gasser-Stäger, Die Hauptschwierigkeiten der EWG-Agrarpolitik, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 353 vom 24. Dezember 1969, S. 14.

seite her gesehen eine Agrarpreiserhöhung kein zieladäquates Mittel zur Anhebung der landwirtschaftlichen Realeinkommen.

### 3. Strukturelle Wirkungen einer Anhebung aller Agrarpreise

Es ist immerhin möglich, von der Kostenseite her dem Absinken des Realeinkommens auf das vorige Niveau entgegenzuwirken. Dabei ist zwischen der Preisentwicklung landwirtschaftlicher Kostengüter im weitesten Sinne, also einschließlich der Lohnkosten, und der speziellen Kostenstruktur eines bestehenden Betriebes zu unterscheiden. Die Erhöhung der Agrarpreise wirkt auf die Preise der Kostengüter zurück, und zwar ist die kostentreibende Wirkung um so größer, je höher der Anteil der Lohnkosten ist, die als Reaktion auf die vermehrten Lebenshaltungskosten tendenziell ansteigen. Bei gleichbleibender Kostenstruktur ist also eine Realeinkommensminderung zu erwarten, die gerade durch die Agrarpreiserhöhung induziert wird. Dieser Prozeß kann nur durch eine Verbesserung der betrieblichen Kostenstruktur aufgehalten werden. Es fragt sich daher, ob eine Anhebung des Agrarpreiseniveaus den Prozeß des betriebsstrukturellen Wandels fördern kann.

Eine Erhöhung der Realeinkommen und die dadurch verbesserte betriebliche Liquidität kann die wegen der damit verbundenen hohen Verschuldung für den einzelnen Betriebsleiter nicht leicht die Entscheidung begünstigen, das Wagnis der betrieblichen Umstellung, der Aussiedlung und Aufstockung auf sich zu nehmen. Die Befürchtung ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, daß der plötzlich anfallende Betriebsüberschuß unter Umständen allzu optimistische Erwartungen weckt, die eine realistische Einschätzung der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Übernahme langfristiger Zins- und Tilgungsverpflichtungen verhindern. Andererseits wiederum bietet gerade eine größere Liquidität der Betriebe die Möglichkeit, durch die Erhöhung des Eigenkapitalanteils, soweit dies bei agrarstrukturellen Maßnahmen in Frage kommt, einer steigenden durchschnittlichen Verschuldung entgegenzuwirken. Ob eine stärkere Selbstbeteiligung erreicht werden kann, ist natürlich nicht nur eine Frage der staatlichen Gesetzgebung, sondern hängt vor allem davon ab, wie schnell

das Realeinkommen wieder absinkt und ob eine ausreichende Kapitalbildung in der Zwischenzeit überhaupt möglich ist.

Wichtiger noch sind aber die Auswirkungen auf jene Betriebe, für die sich zur Zeit die Frage einer tiefgreifenden betrieblichen Umstrukturierung im landwirtschaftlichen Bereich gar nicht stellt. Das sind einmal die auf die Dauer lebensfähigen, größeren Betriebe, die sich aus eigener Kraft fortentwickeln können. Weitaus größer aber ist die Gruppe derer, die aus vielerlei Gründen nicht in der Lage sind, die strukturelle Anpassung rein landwirtschaftlich zu vollziehen, sondern in irgendeiner Form im nichtlandwirtschaftlichen Bereich Fuß fassen bzw. ganz aus der Landwirtschaft abwandern müssen.

Bei der ersten Gruppe kann die Preiserhöhung wie ein „Vitaminstoß“ wirken. Der plötzliche Betriebsüberschuß könnte beispielsweise zur Schuldentilgung verwendet werden und mit der Verringerung der langfristigen Finanzbelastung die Anfälligkeit des Betriebes vermindern.

Bei der großen Zahl der auf die Dauer als Vollerwerbsbetriebe nicht lebensfähigen kleineren Hofstellen erhöht sich das Einkommen nominal beträchtlich. Dadurch könnten wiederum falsche Erwartungen geweckt werden, die dazu führen, daß notwendige Entscheidungen hinausgeschoben und dann später — nach weiterem Absinken des Realeinkommens — nur unter erschwerten Bedingungen durchgeführt werden können. Gerade bei Kleinbetrieben ist die Gefahr am größten, daß statt der langfristigen realen die kurzfristigen nominalen Preisbewegungen zur Grundlage der Zukunftsentscheidung herangezogen werden.

Die Verzögerung solcher Maßnahmen verhindert aber, daß die in ertragsschwachen Betrieben Tätigen den Anschluß an die Einkommensentwicklung der Volkswirtschaft erreichen, die meist nur im außerlandwirtschaftlichen Bereich möglich ist. Bei gegebener Aufnahmefähigkeit der Märkte verhindert die fortdauernde Belieferung durch Kleinbetriebe indirekt aber auch die rationellere Auslastung der Produktionskapazitäten größerer und leistungsfähigerer Betriebe oder muß zu entsprechenden Interventionsaufwendungen des Staates führen.

Eine Preisanhebung scheint also nicht nur durch die Weckung unrealistischer Realpreisvorstellungen den Anpassungsprozeß zu verlangsamen, sondern sie schafft unmittelbaren

Anlaß für Fehlinvestitionen und trägt damit dazu bei, das Vertrauen in die staatliche Agrarpolitik, ohne das ein organischer Strukturwandel nicht möglich ist, zu erschüttern.

## V. Alternativen einer Krisentherapie

Das Konzept der gemeinsamen europäischen Agrarpreise ist materiell gesehen an den unterschiedlichen Wachstums- und Inflationsraten der EWG-Mitgliedstaaten gescheitert. Auch seine ihm zuweilen zgedachte integrative Funktion konnte das System nicht erfüllen. Darüber hinaus setzt es währungspolitische Entscheidungen in agrarwirtschaftliche Wirkungen um, die sich teilweise gegen die Zielsetzungen der Agrarpolitik richten und dazu beitragen, bereits erzielte Erfolge zu gefährden bzw. bestehende Probleme noch zu verschärfen.

Die beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen offenbaren erst recht das Dilemma einer solchen Politik. Um die Fiktion der gemeinsamen Agrarpreise wenigstens formell aufrechterhalten zu können, ist man bereit, eine beträchtliche Vergrößerung der realen Preisunterschiede in Kauf zu nehmen, wie sie durch die Sondermaßnahmen hervorgerufen werden. Um den Schein der gemeinschaftlichen Preispolitik zu wahren, schafft man durch die Ausgleichsregelungen sogar zwei verschiedene Agrarsysteme innerhalb der Europäischen Gemeinschaft: Während nämlich die Abwertungsländer — z. B. Frankreich — ihre Hochpreissysteme mit gehobenem nominalen Preisniveau erhalten, entsteht in den Aufwertungsländern — z. B. der Bundesrepublik — ein System, das mit seinen direkten Einkommenssubventionen den englischen „deficiency payments“ angenähert ist. Die Konsequenzen eines derartigen Nebeneinanders verschiedener Systeme bedürfen einer näheren Analyse, als an dieser Stelle möglich ist. Immerhin scheint dieser Dualismus geeignet, das bereits bestehende Ungleichgewicht zwischen der Verursachung der Überschüsse und Verteilung der finanziellen Lasten zu verstärken, falls die augenblicklichen Regelungen beibehalten werden.

Der dargestellte Konflikt zwischen Währungs- und Agrarpolitik ist im Grunde genommen die Folge eines durch Überschüsse „umfunktionier-

ten“ Richt- und Interventionspreissystems<sup>36)</sup>. Erst durch den Angebotsdruck, der die als Marktpreise konzipierten Absatzpreise der Landwirtschaft ständig auf das Interventionsniveau hinabdrückt, wandelt sich das Richtpreissystem in seiner Substanz und wird zu einem System fixer Preise, die gegenüber den Marktkräften künstlich immunisiert sind.

Dabei wird aber übersehen, daß eine solche Abschirmung nur für eine begrenzte Dauer möglich ist, wenn die öffentlichen Mittel beschränkt und die Erzeuger in ihren Produktionsentscheidungen frei sind.

Dementsprechend wird das bestehende System auch immer mehr in Frage gestellt<sup>37)</sup>. Die Zweifel an der Funktionsfähigkeit erwachsen nicht nur aus den ständig steigenden Kosten der öffentlichen Interventionsstellen; auch aus agrarpolitischer Sicht nehmen die Widerstände

<sup>36)</sup> „Das Problem ist also nicht so sehr die Rechnungseinheit; die Preiswirkungen von Wechselkursänderungen liegen vielmehr in der schlichten Tatsache begründet, daß der Verkehr mit landwirtschaftlichen Produkten frei ist.“ Dieser Auffassung Gleskes ist durchaus zuzustimmen, soweit damit ausgedrückt werden soll, daß sich durch Wechselkursänderungen bedingte Unterschiede zwischen den Inlandspreisen und den Auslandspreisen, in Inlandswährung ausgedrückt, tendenziell immer ausgleichen. Voraussetzung für die Verwirklichung dieses „law of indifference“ (Jevons) ist in der Tat der freie Warenverkehr. Es erscheint aber bedenklich, wenn in dieser notwendigen Bedingung für einen marktwirtschaftlichen Preisausgleich gleichzeitig die Ursache für die Veränderung der nationalen Agrarpreisniveaus schlechthin gesehen werden sollte. Damit würde nämlich jeder qualitative Unterschied zwischen marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen im allgemeinen und ihren speziell durch dirigistische Eingriffe ins Pathologische überdosierten Auswirkungen verwischt. Man wird daher dem Problem kaum gerecht, wenn man die „Preis- und Einkommenswirkungen von Wechselkursänderungen im landwirtschaftlichen Bereich“ mit Gleske „der Tatsache (zuschreibt), daß auch hier mehr freie Marktwirtschaft als früher verwirklicht ist“. Vgl. L. Gleske, Währungspolitik und Agrarmarkt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Europa-Archiv, a. a. O., S. 16.

<sup>37)</sup> Ebenda.

gegen ein System zu, das durch seine Preis- und Absatzgarantien den Erzeugern ein gesichertes Einkommen ohne Rücksicht auf die Marktlage vorgaukelt, aber gerade dadurch um so eher staatliche Korrekturmaßnahmen heraufbeschwört, die die landwirtschaftlichen Erlöse schlagartig und beträchtlich verändern müssen.

Diese Form der organisierten Unsicherheit schadet einer an langfristigen Zielen ausgerichteten Agrarstrukturpolitik ebenso wie die mangelnde Selbständigkeit der Agrarmärkte gegenüber währungspolitischen Entscheidungen, die erst durch die Überschüsse in voller Schärfe zutage tritt.

Auswege aus dieser Sackgasse der europäischen Agrarpolitik sind in verschiedener Richtung denkbar.

Der erste und häufigste Vorschlag läuft auf eine „positive Frontbegradigung“ (Weinstock) hinaus, das heißt auf einen Abbau des Integrationsrückstandes aller nicht-landwirtschaftlichen Bereiche. Allerdings stellt sich dann doch die Frage, warum es denn bisher nicht gelungen ist, eine gemeinsame Währungs- und Konjunkturpolitik aufzubauen. Außerdem ist zu bedenken, daß das Überschußproblem dadurch nicht gelöst wird. Man läuft also Gefahr, mit viel Aufwand die Funktionsbedingungen eines Systems zu sichern, das sich aus anderen Gründen als höchst korrekturbedürftig erweist. Sinnvoller ist es wahrscheinlich, wenn alle an der Agrarpolitik beteiligten Gruppen die vorhandenen Kräfte auf die Entwicklung einer neuen Agrarkonzeption konzentrieren, die den Agrarmarkt insgesamt flexibler macht und die geeignet erscheint, die anstehenden Probleme einer Lösung näher zu bringen.

Ziel einer Neugestaltung der europäischen Agrarmärkte muß es also sein, mit der Verstärkung der marktwirtschaftlichen Elemente die kostspieligen Illusionen abzubauen, die für die Fehlentwicklungen verantwortlich sind, sowie die Selbständigkeit des Agrarmarktes gegenüber währungspolitischen Entscheidungen zu erhöhen.

Diesen Zielvorstellungen scheinen die Grundprinzipien des englischen Agrarsystems gerecht zu werden; Vorschläge, die eine Übernahme in modifizierter Form für die EWG emp-

fehlen, sind bereits gemacht worden<sup>38</sup>). Der Grundgedanke der „deficiency payments“ besteht bekanntlich in der Aufspaltung der landwirtschaftlichen Einkommen in ein Markteinkommen und ein Transfereinkommen, das direkt aus dem öffentlichen Haushalt gezahlt wird. Die Höhe der direkten Übertragung entspricht der Differenz zwischen einem von Regierung und Bauernverbänden ausgehandelten Gesamteinkommen und dem Einkommen, daß auf dem Markt erzielt werden konnte.

Bei einer Übertragung dieses Systems auf die EWG könnten die direkten Einkommenszahlungen zentral aus dem Agrarfonds der Gemeinschaft gezahlt werden. Um zu gewährleisten, daß dieser Teil der landwirtschaftlichen Einkommen währungspolitischen Einflüssen entzogen ist, müßten die Transferzahlungen in nationalen Währungseinheiten festgelegt sein. Wechselkursänderungen hätten somit nur noch Auswirkungen auf die Markteinkommen.

Die Funktionsweise des englischen Systems bietet also den Vorteil, daß die landwirtschaftlichen Erlöse von wechselkurspolitischen Entscheidungen weniger beeinflußt werden. Zudem macht es den finanziellen Aufwand überschaubarer, bringt die Konsumenten in den Genuß niedriger Agrarpreise und vermindert nicht zuletzt die Hindernisse für einen britischen Beitritt zur EWG. Dennoch ist eine Übernahme dieses Systems nicht problemlos.

Im Falle Englands bildet sich der Marktpreis frei auf dem Niveau der Weltmarktpreise, so daß der Anteil der Transfers am Gesamteinkommen relativ groß ist. Die Finanzierung dieser direkten Einkommenszahlungen ist aber nur deshalb möglich, weil die englische Eigenproduktion im Vergleich zum Verbrauch niedrig und der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen („Agrarquote“) vergleichsweise sehr gering ist. Der hohe Selbstversorgungsgrad der EWG und die wesentlich größere Agrarquote der Gemeinschaft machen eine völlige Freigabe der Agrarpreise aber schon allein aus finanziellen Gründen unmöglich.

Eine grobe Abschätzung des Preissenkungsspielraumes kann sich aus folgender Überlegung ergeben:

<sup>38</sup>) Vgl. J. Starbatty, Finanzlasten müssen kalkulierbar sein, in: Die Welt, Nr. 4 vom 6. Januar 1970, S. 10; L. Gleske, a. a. O., S. 15 ff.

Angenommen, der EWG-Agrarfonds werde auf einen Betrag von 20 Mrd. DM aufgestockt und diese Summe stünde ganz für Einkommenssubventionen zur Verfügung, so ließe sich bei voller Selbstversorgung die mögliche Preissenkung als Anteil des Fondsvolumens am Produktionswert der EWG-Landwirtschaft im Jahre vor der Umstellung des Systems ausdrücken. Für 1965 beispielsweise betrug der Produktionswert 118 Mrd. DM<sup>39)</sup>, so daß sich daraus eine mögliche Preissenkung von ca. 17 % errechnet. Wäre der Selbstversorgungsgrad geringer als 100 %, dann könnte das Preisniveau entsprechend stärker gesenkt werden.

Eine Stabilisierung der Marktpreise auf dem gewünschten Niveau müßte wahrscheinlich wieder durch ein Abschöpfungssystem erfolgen, solange die finanziellen Mittel für eine weitergehende Senkung der EWG-Marktpreise nicht ausreichen. Auf längere Sicht müßte allerdings versucht werden, auch das Einfuhrsystem wieder zu liberalisieren. Der Dirigismus variabler Abschöpfung erscheint aber nur dann vermeidbar, wenn es gelingt, den EWG-Marktpreis an das Preisniveau des Weltmarktes allmählich heranzuführen.

Die *conditio sine qua non* für die politische Durchsetzbarkeit des englischen Systems ist aber die Lösung des Überschußproblems. In der nahen Zukunft erscheint diese Bedingung allerdings um so weniger erfüllt, als die landwirtschaftlichen Einkommen bei einem Wechsel des Systems zwischen der Regierung und den Bauernverbänden ausgehandelt würden und daher vermutlich kaum unter dem heutigen Stand liegen dürften. Hält der Angebotsdruck aber an, dann ist eine Stabilisierung des „Marktpreises“ nur noch durch ein Absicherungsnetz von Interventionspreisen möglich — ganz wie bisher! Zwar mindert das gesenkte Preisniveau die Interventionskosten, weil beispielsweise bei Exporten in Drittländer die Erstattungs aufwendungen sich verringern, aber dieser Vorteil wiegt die Belastung durch die „deficiency payments“ gewiß nicht auf. Die Nachteile des jetzigen Systems

blieben also zum Teil erhalten, nur müßten sie teurer bezahlt werden. Wenn es aber weder gelingt, Wechselkursänderungen durch die Verminderung des Integrationsrückstandes der nicht-landwirtschaftlichen Sektoren zu vermeiden, noch in absehbarer Zeit möglich erscheint, der Überschüsse Herr zu werden, die das englische System entweder zu kostspielig oder aber wirkungslos machen, dann muß sich die europäische Agrarpolitik in ihrer theoretischen Konzeption stärker als bisher an der Realität orientieren.

Statt die Fiktion der gemeinsamen Realpreise mühsam zu restaurieren, sollte in diesem Fall der Agrarmarkt auch institutionell auf jenen Integrationsstand zurückgeschraubt werden, der der Wirklichkeit entspricht. Dabei könnte man die Möglichkeit nutzen, die der EWG-Vertrag in Art. 40 bietet, wo er als mögliche Organisationsform der Märkte die „bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen“ zuläßt.

Diese Lösung muß keineswegs einen Rückschritt darstellen. Wenn nämlich der Wille zur Gemeinsamkeit wirklich vorhanden ist, dann sollten die Mitgliedstaaten ihn auch dann unter Beweis stellen können, wenn die Agrarpolitik wieder stärker in die nationale Verantwortung gelegt worden ist. Der ständige Hinweis auf den Geist von Stresa und Messina würde allerdings in die Nähe von politischer Schlangenbeschwörung geraten, sollte der materielle Inhalt gemeinschaftlicher Koordination ganz von der formalen Verantwortung einer Gemeinschaftsinstanz abhängen.

Der Verzicht auf die gemeinsame Rechnungseinheit erscheint als der einzige Ausweg, wenn die mobilisierbaren Kräfte für eine grundlegende politische Neuordnung der Agrarmärkte nicht ausreichen. Der Glaubwürdigkeit der europäischen Politik und ihrer Wirklichkeitsnähe wäre nur gedient, wenn unterschiedliche Agrarpreisniveaus neben anderen Indikatoren als „Integrationspegel“ über den gegenwärtigen Stand der Bemühungen um eine gemeinsame Wirtschafts-, Währungs- und Agrarpolitik Auskunft geben könnten.

<sup>39)</sup> Bericht der Bundesregierung über die Lage der Landwirtschaft (Grüner Bericht) 1968, Bundestagsdrucksache V/2540, S. 30.

## VI. Abbau der Überschüsse im Rahmen einer umfassenden Neuordnung des europäischen Agrarmarktes

Der Verzicht auf das Prinzip der gemeinsamen Agrarpreise und die Rückkehr zu nationalen Marktordnungen kann allerdings nur als Übergangslösung angesehen werden, die den Zweck verfolgt, die europäische Agrarpolitik auf den Boden der Realität zurückzuführen. Auf lange Sicht können mögliche Konflikte zwischen Währungs- und Agrarpolitik ohne einen Verzicht auf weitere Fortschritte in der europäischen Integration nur dann vermieden werden, wenn im Rahmen einer Neugestaltung der Agrarmärkte ein ausreichender Handlungsspielraum für eine flexible Agrarpolitik geschaffen wird. Beim gegenwärtigen Stand der Diskussion scheint das englische System in dieser Hinsicht die besten Ansatzpunkte zu bieten.

Langfristig kann sich die Agrarpolitik also nur dann von ihrer Rolle als Zwangsvollstreckerin der von ihr selbst geschaffenen Wirklichkeit befreien, wenn ihr die Lösung des Überschußproblems gelingt. Die Beseitigung der Überproduktion wird damit zum Schlüssel für die Regelung der wichtigsten agrarpolitischen Probleme.

In der gegenwärtigen Situation stehen hauptsächlich zwei Lösungswege zur Diskussion, die geeignet erscheinen, die bestehenden Überschüsse zu vermindern.

Die erste Möglichkeit wird in (Real-) Preisabschlägen bzw. Subventionskürzungen verschiedenster Form gesehen. Seltsamerweise wird dies als die marktwirtschaftliche Möglichkeit bezeichnet, obwohl man in diesem Falle doch nur marktwirtschaftliche Reaktionen aller Erzeuger auf rein administrative Preisentscheidungen des Staates meinen kann. Gegen diese Methode richten sich aber zahlreiche Bedenken, da sie — wenn überhaupt in dem erwarteten Ausmaß — erst sehr langfristig wirkt oder aber gleich so rigoros betrieben werden muß, daß sie auf sozialem und strukturellem Gebiet mehr Schaden anrichtet als nützt.

Die zweite Möglichkeit besteht in der direkten Beeinflussung der Produktmenge durch eine behördliche Beschränkung der Anbaufläche oder der Tierzahl. Damit ist aber die Gefahr verbunden, daß entweder die bestehenden Strukturen konserviert werden oder daß sich

der Staatsdirigismus bis hinunter zum letzten Hof ausdehnt.

Insgesamt hat die vereinfachende Kategorisierung in „marktwirtschaftliche“ Preis- und „dirigistische“ Mengenreduktion zur Folge gehabt, daß man erst seit jüngster Zeit Möglichkeiten diskutiert, Mengenregulierungen marktwirtschaftlich durchzuführen. Es wäre also nach einem System zu suchen, das eine Mengenreduktion im Rahmen marktwirtschaftlicher Grundsätze ermöglicht und zudem mit den Zielen der Agrarstrukturpolitik vereinbar ist. Diesen Bedingungen könnte folgender Lösungsvorschlag<sup>40)</sup> gerecht werden, der sich zunächst auf den nationalen Rahmen beschränkt:

1. Das englische Agrarsystem wird in modifizierter Form eingeführt. Entsprechend den finanziellen Möglichkeiten wird das gesamte Agrarpreisniveau gesenkt. Bei der augenblicklichen Überschußsituation bedeutet das, daß sich die neuen Absatzpreise („Marktpreise“) dem Niveau der verminderten Interventionspreise des neuen Systems anpassen. Die Differenz zum bisherigen Einkommen wird durch direkte Einkommenszahlungen ausgeglichen. Diese Transfers werden als Preissubvention interpretiert, das heißt sie sind produktgebunden und stellen einen Preiszuschlag zum Marktpreis pro Produkteinheit in der Höhe dar, daß insgesamt der heutige EWG-Interventionspreis erreicht wird. Die vom Staat finanzierten Preiszuschläge sind jedoch auf eine bestimmte Erzeugnismenge („Garantiemenge“) beschränkt, die der Gesamterzeugung je Produktart im Jahr der Umstellung des Agrarsystems entspricht.

Organisatorisch wäre das Verteilungsproblem dadurch zu lösen, daß jeder Landwirt bei Einführung des Systems entsprechend seiner bisherigen jährlichen Produktmenge kostenlos Zertifikate erhält, die beispielsweise auf je

<sup>40)</sup> Die folgenden Ausführungen erheben nicht den Anspruch, ein fertiges Rezept für die Beseitigung der Überschüsse anzubieten; das dargestellte Modell will vielmehr dazu anregen, Lösungsmöglichkeiten in der schon 1958 vom amerikanischen Agrarökonom Willard Cochrane teilweise vorgezeichneten Richtung einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Vgl. W. S. Cochrane, *Farm Prices: Myth and Reality*, Minneapolis 1958.

100 kg Milch eines bestimmten Fettgehaltes oder auf 10 dz Weizen einer Standardqualität lauten könnten und ihn berechtigen, die diesen Mengen entsprechende Subvention pro Jahr in Empfang zu nehmen, falls ein entsprechender Umsatz nachgewiesen werden kann. Hierbei ist es eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob z. B. die Interventionsstellen den Marktpreis einschließlich der Subvention als Gesamtpreis auszahlen oder ob die Differenz zum Marktpreis gesondert vergütet wird.

2. Der Grundgedanke dieses Lösungsversuches besteht nun darin, daß jeder Garantieschein einen Wert darstellt, der mobilisierbar sein und in Form eines Wertpapiers an einer Spezialbörse („Agrarbörse“) gehandelt werden soll. Die Kursbildung erfolgt grundsätzlich frei nach Angebot und Nachfrage und wird von der Agrarbörse in festgelegten Zeitabständen errechnet und veröffentlicht. Eine gewisse Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufskursen könnte die Verwaltungskosten decken und zusätzlich kurzfristige Spekulationen eindämmen.

Da jedes Subventionsrecht an eine bestimmte Erzeugnisart gebunden ist und außerdem entsprechende Verkäufe nachgewiesen werden müssen, um die Einkommenszahlung zu erhalten, werden die Betriebsleiter ihre auf den Namen lautenden Papiere an der Agrarbörse zum Tageskurs anbieten, wenn sie ihren Betrieb verkleinern, ganz stilllegen oder in der Produktionsrichtung umstellen wollen. Diese Rechte stehen dann zur Verfügung, um von Betrieben, die aufstocken oder expandieren, zum geltenden Kurs erworben zu werden.

3. Das wichtigste Element dieses Systems besteht aber darin, daß der Staat als Marktpartner an den Agrarbörsen auftreten kann. Solange strukturelle Überschüsse bestehen, kauft er mit Budgetmitteln zum geltenden Kurs Rechte auf, legt sie still und vermindert in deren Ausmaß die Subventionsverpflichtung der öffentlichen Kassen. Außerdem wäre zu prüfen, ob bei Unterschreitung gewisser Mindestkurse von der Regierung Kurspflege betrieben werden soll, um die Gefahr von Baisse-Spekulationen auszuschalten. Sollte schließlich einmal der Fall der drohenden Unterversorgung eintreten, dann können vom Staat zusätzliche Garantierechte an der Agrarbörse angeboten werden.

Durch diese Konstruktion ist gewährleistet, daß die Eindämmung der Überschüsse sich

nicht auf Kosten des agrarstrukturellen Wandels vollzieht, während gleichzeitig die unternehmerische Verantwortung der Produzenten stärker in den Vordergrund rückt. Im einzelnen lassen sich die Eigenschaften des vorgeschlagenen Systems folgendermaßen skizzieren:

1. Der Einfluß auf die Gesamterzeugung der Landwirtschaft vollzieht sich in zwei Phasen. Zunächst wird versucht, den Zuwachs der Erzeugung über den heutigen Stand hinaus einzuschränken. Da jeder Landwirt nur seine bisherige Produktion zum Garantiepreis (Marktpreis und Subvention) absetzen kann, muß er bei weiterer Steigerung der Erzeugung entweder Rechte zukaufen oder sich für die Zusatzmengen mit dem niedrigen Marktpreis begnügen. Der Bremseffekt hängt dabei von der Relation zwischen Marktpreis und Subvention ab und wird somit um so stärker sein können, je höher der Haushaltstitel veranschlagt ist, der für die Einkommenssubvention zur Verfügung gestellt wird.

Die zweite Phase der Mengenreduktion ergibt sich aus den Aufkäufen des Staates an der Agrarbörse. Je mehr Rechte bei konstanter Produktion stillgelegt werden, desto größer ist der Anteil der Erzeugniseinheiten, die nur den Marktpreis einbringen. Jeder Betriebsleiter, der — ohne weitere Garantierechte finanzieren zu wollen oder zu können — Mengenexpansion betreibt, spürt damit sofort an der eigenen Einkommensentwicklung, daß seine Entscheidungen korrekturbedürftig sind.

2. Der günstige Einfluß auf die Strukturentwicklung ergibt sich dadurch, daß alle Betriebe, die ihre Produktion einstellen oder zumindest einschränken bzw. umstellen, gewissermaßen mit einer Stilllegungsprämie bedacht werden, die nur bei öffentlichen Aufkäufen vom Staat, sonst aber von den weiterproduzierenden Betrieben gezahlt wird, die ihre individuellen Absatzmöglichkeiten ja langfristig verbessern können. Diese Prämie ist ein Anreiz zur Verminderung der Produktion und gleichzeitig als Übergangshilfe für ausscheidende Betriebe zu betrachten.

Für die Landwirte, die Garantierechte an der Börse nachfragen, stellt der Zukauf einen zusätzlichen Kostenfaktor dar, der den Reinertrag des Betriebes schmälert. Dafür verbessert sich aber nicht nur die Absatzlage, was in einer Zeit großer Überschüsse als echtes wirtschaftliches Privileg erkannt werden muß, son-

dern es wächst damit auch die Wahrscheinlichkeit, daß die staatliche Agrarpolitik durch wachsenden Angebotsdruck nicht zu einer neuen Kursänderung gezwungen wird, die gerade die größeren Betriebe am härtesten treffen müßte.

Im Gegensatz zur Abschlichtprämie der EWG-Kommission wird also hier nicht der Versuch gemacht, eine Einschränkung der Produktion durch eine gezielte Vergabe von öffentlichen Mitteln zu erreichen, die auf bestimmte Betriebsgrößen beschränkt ist. Auch wird nicht versucht, mit Steuermitteln bestimmte Gruppen von Staatsbürgern zu veranlassen, sich dem Staat gegenüber für eine Spanne von Jahren zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten. Vielmehr soll die freie Kursbildung den Betriebsleiter vor die unternehmerische Entscheidung stellen, seinen Betrieb in der bisherigen Weise fortzuführen oder nicht. Dabei bleibt ihm stets die Möglichkeit, seine Entscheidung ständig korrigieren zu können. Nicht durch Maßnahmen, die die Zahl der Handlungsalternativen verringern, sondern nur durch eine Erweiterung des Entscheidungsspielraumes kann der Versuch einer Rückgliederung der Landwirtschaft in die Marktwirtschaft erfolgreich sein.

3. Auswirkungen auf die regionale Standortverteilung können sich im nationalen Rahmen dadurch ergeben, daß die gleichen Faktoren, die die betriebliche Rentabilität beeinflussen, auch die Kurshöhe nach oben begrenzen, bis zu der es noch wirtschaftlich vertretbar erscheint, ein Recht zu erwerben. Bei steigendem Kurs verengt sich also der Kreis der potentiellen Käufer an der Agrarbörse immer mehr. Regionale Verschiebungen werden sich somit dann ergeben, wenn die Unterschiede in der Rentabilität auf natürliche Standortvorteile zurückgehen.

Eine Ausweitung dieses Aspektes auf den Gemeinschaftsraum der EWG führt zu dem gleichen Ergebnis. Sollten die sehr verschiedenartigen Agrarstrukturen der Mitgliedsländer zu unterschiedlichen Agrarkursen, ausgedrückt in Dollar, führen, so würde die Arbitrage für einen Ausgleich sorgen, natürlich nur unter der Bedingung, daß jeder Garantieschein im gesamten EWG-Bereich Gültigkeit besitzt.

Bei Wechselkursänderungen käme es allerdings zu einer gewissen Verzerrung des natürlichen Rentabilitätsgefälles; eine französische Abwertung hätte nämlich zur Folge, daß

sich alle Franc-Kurse für Ausländer verbilligen. Der Ausgleich zum geltenden Wechselkurs käme dadurch zustande, daß beispielsweise deutsche Landwirte französische Garantierechte aufkaufen. Dadurch würden die Franc-Agrarkurse steigen und die DM-Agrarkurse sinken. Ob dadurch eine allmähliche Strukturbereinigung im europäischen Gesamtrahmen behindert würde, ist eine Frage, die sich theoretisch kaum klären läßt. Möglich ist nämlich, daß die Agrarkursveränderungen sich auf Größenordnungen beschränken, die kaum zusätzliche Reaktionen hervorrufen. Sollten allerdings unerwünschte Folgen sichtbar werden, so könnte der Wechselkurseffekt durch staatliche Ankäufe in umgekehrter Richtung leicht kompensiert werden.

4. Die zur Finanzierung dieses Systems notwendigen Mittel der nationalen Haushalte oder des EWG-Agrarfonds setzen sich aus drei Kostengruppen zusammen:

(a) Transferausgaben für die Landwirtschaft, die in ihrer Höhe ausschließlich der politischen Entscheidung unterliegen.

(b) Interventionskosten, die im wesentlichen nur anfallen, solange strukturelle Überschüsse bestehen, und die abhängig sind von der Angebotsentwicklung in Relation zur Nachfrage und von der Preisentwicklung auf dem Weltmarkt.

(c) Kosten für Kurspflege bzw. Aufkauf von Garantierechten, die wiederum der parlamentarischen Entscheidung unterliegen.

Da die Interventionskosten wegen der niedrigeren Marktpreise und der geringeren Erstattungen im englischen System zwar vermindert sind, dafür aber beim jetzigen Agrarsystem (außer im speziellen Fall der Bundesrepublik) im Prinzip keine Einkommenssubventionen anfallen, bestätigt sich die bereits getroffene Feststellung, daß der vorgeschlagene Systemwechsel die Aufwendungen der Agrarpolitik zunächst erhöht. Auf der anderen Seite ist aber zu bedenken, daß die finanzielle Belastung nicht nur überschaubarer, sondern die Agrarausgaben auch wirkungsvoller werden. Jeder Kauf eines Rechtes durch den Staat stellt erstens eine Strukturhilfe dar, die dem verkauften Betrieb zugute kommt, zweitens mindern sich *uno actu* die Transferverpflichtungen des Staates und drittens trägt diese Ausgabe indirekt, nämlich über die Verminderung des Angebotsdruckes, zu einem Abbau der Inter-

ventionskosten bei. Die Kosten der Gruppen (b) und (c) fallen also nur für eine Übergangszeit an, bis zu jenem Zeitpunkt nämlich, wenn die Marktpreise über das Interventionsniveau ansteigen und damit anzeigen, daß der Agrarmarkt zu einem inneren Gleichgewicht zurückgefunden hat.

Die vorangegangenen Überlegungen deuten darauf hin, daß es außer mehr oder minder dirigistischen Methoden zur Angebotsbeschränkung auch marktwirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten für das Überschußproblem zu geben scheint, die natürlich noch einer gedanklichen Durchdringung und Vertiefung be-

dürfen. Wenn es aber gelingen sollte, auf diesem Wege die Erzeugung allmählich an den Verbrauch heranzuführen, dann kann die Agrarpolitik wieder die Aktionsfreiheit gewinnen, die für eine nicht nur reagierende, sondern auch selbst handelnde Politik unerläßlich ist. Zugleich verfügte die Gemeinschaft dann über ein Agrarsystem, das durch seine Flexibilität auch währungspolitische Datenänderungen ohne Schaden zu überstehen vermag. Auf diese Weise könnten Spannungsherde im Verantwortungsbereich der Agrarpolitik neutralisiert werden, die andernfalls den Fortgang der europäischen Integration ernsthaft gefährden.